

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 23
20 24

Novembre 2023



Cette publication
est rédigée par le



Québec

575, rue Jacques-Parizeau, bureau 300
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone : 418 691-5900

Montréal

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

Internet

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

Suivez-nous sur les 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 sur quelque support que ce soit 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 – 2023

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-96244-1 (version PDF)



Québec, novembre 2023

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le tome de novembre 2023. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, 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 Conservation des chaussées du réseau routier	18
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 3 Protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux.	66
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 4 Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau.	116
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 5 Services Québec : accessibilité et qualité des services aux citoyens	164
<i>Audit de performance</i>	
Annexes	
Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Conservation des chaussées du réseau routier</i>	199
Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau</i>	213

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 les chapitres 2 et 4.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit des états financiers consolidés du gouvernement	5
Suivi du rapport préélectoral 2022	11
Contenu du présent tome	17

AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

- 1 Chaque année, le Contrôleur des finances prépare les états financiers consolidés du gouvernement et le Vérificateur général effectue leur audit. Cet exercice nécessite de nombreuses heures de travail de part et d'autre en raison de l'étendue du périmètre comptable du gouvernement du Québec, qui comprend environ 350 entités. Un rapport de l'auditeur indépendant qui présente mon opinion sur ces états financiers est ensuite publié avec ceux-ci.
- 2 Ces documents sont d'une grande importance. En effet, les états financiers dressent le portrait de la situation financière du gouvernement en fin d'exercice et permettent d'observer les écarts entre le cadre financier prévu lors de l'élaboration de son budget et les résultats réels. Quant à mon opinion, elle indique dans quelle mesure l'information contenue dans ces états financiers est fiable.
- 3 Les états financiers consolidés sont publiés dans le volume 1 des comptes publics, qui comprend aussi une analyse non audité de ces états financiers. Cette analyse fournit de l'information complémentaire sur les écarts entre les prévisions et les résultats réels, ainsi que sur divers indicateurs financiers.
- 4 Les comptes publics constituent donc un document clé de la reddition de comptes du gouvernement. C'est pourquoi le Vérificateur général publie annuellement ses commentaires découlant de son audit des états financiers consolidés du gouvernement dans son rapport à l'Assemblée nationale.

Opinion de l'auditeur indépendant

- 5 Au moment de publier le présent rapport, nos travaux d'audit n'étaient pas terminés en raison de retards dans la préparation des états financiers consolidés du gouvernement. Ces retards découlent principalement de l'application de la nouvelle norme comptable sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations et de celle sur les instruments financiers. L'application de ces nouvelles normes a également nécessité des heures d'audit additionnelles.

Communication des questions clés de l'audit

6 Cette année, pour la première fois, mon rapport de l'auditeur indépendant fera état des questions clés de l'audit, et ce, en raison de l'entrée en vigueur de la norme canadienne d'audit 701, *Communication des questions clés de l'audit dans le rapport de l'auditeur indépendant*.

7 Au cours de l'année financière, j'ai ciblé quatre questions clés, soit les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations, les obligations relatives aux prestations acquises des régimes de retraite, l'impôt sur le revenu des particuliers et les instruments financiers. Il s'agit, dans le cas des trois premières questions clés, de postes des états financiers qui nécessitent des estimations comptables importantes requérant du jugement et comportant un degré élevé d'incertitude. Quant à la question clé portant sur les instruments financiers, elle découle de modifications importantes apportées aux états financiers consolidés du gouvernement en 2022-2023 en raison de la mise en application de nouvelles exigences des normes comptables.

Questions clés de l'audit

Il s'agit de questions ayant pour but d'informer le lecteur des éléments qui ont retenu le plus l'attention de l'auditeur pendant l'audit, des raisons pour lesquelles ceux-ci ont été jugés les plus importants et des principales procédures mises en œuvre à leur égard.

Exemples de questions clés

Il peut s'agir de postes des états financiers :

- présentant des risques plus élevés d'anomalies significatives ou à l'égard desquels des risques importants ont été identifiés par l'auditeur ;
- pour lesquels la direction de l'entité a porté des jugements importants, comme des estimations comptables importantes qui comportent un degré élevé d'incertitude.

8 En février dernier, nous avons également inclus des questions clés dans les opinions que nous avons formulées, conjointement avec des auditeurs privés, sur les états financiers d'Hydro-Québec et de la Caisse de dépôt et placement du Québec, du fait qu'il s'agit aussi d'entités qui émettent des titres sur des marchés cotés.

Nouveautés ayant une incidence significative

9 Deux nouvelles normes comptables ayant une incidence significative sur les états financiers consolidés du gouvernement ont particulièrement retenu mon attention au cours de la dernière année. Elles portent respectivement sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations et sur les instruments financiers.

Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

10 La nouvelle norme comptable SP 3280 – *Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations* est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022. Elle s'applique aux états financiers consolidés du gouvernement ainsi qu'aux états financiers des entités du secteur public, telles que la Société québécoise des infrastructures et les organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

11 Cette norme exige du gouvernement et des entités du secteur public qu'ils évaluent, comptabilisent et présentent les coûts associés à la mise hors service d'immobilisations, notamment les coûts de décontamination, qui seront éventuellement engagés, à la condition que cette mise hors service résulte d'une obligation juridique.

12 Au Québec, la principale obligation liée à la mise hors service d'immobilisations découle de la présence d'amiante, en particulier dans les bâtiments. Le plomb dans la peinture, les halocarbures dans les appareils de réfrigération ou de climatisation, ainsi que les réservoirs contenant des produits pétroliers (ex. : mazout, diesel) font également l'objet d'une telle obligation.

13 L'application de cette nouvelle norme entraîne la comptabilisation, au 1^{er} avril 2022, d'un passif au titre des obligations liées à la mise hors service d'immobilisations, ainsi qu'une augmentation des immobilisations et une hausse du déficit cumulé et de la dette nette. Par conséquent, les chiffres comparatifs de l'exercice précédent seront retraités. De plus, les postes des états financiers seront ajustés au 31 mars 2023 afin de refléter les changements survenus au cours de l'année financière.

14 L'application de la norme a entraîné d'importants travaux pour plusieurs entités du secteur public au Canada et a apporté son lot de défis pour les préparateurs et les auditeurs de leurs états financiers.

Activités de mise hors service

Il peut s'agir du démantèlement, de la disposition ou de la désaffectation d'une immobilisation corporelle (ex. : bâtiment, équipement) acquise, construite, développée ou mise en valeur, ou encore de l'assainissement de sites lorsque la contamination résulte de leur utilisation normale.

Évaluation du passif lié à la présence d'amiante

15 L'évaluation de ce passif est complexe, car elle requiert de nombreuses hypothèses qui comportent un degré élevé d'incertitude. Il est entre autres nécessaire d'estimer :

- le moment où les travaux de décontamination seront réalisés ;
- le coût des travaux selon le moment auquel ils seront réalisés et en fonction de leur emplacement géographique ;
- la quantité d'amiante présente ;
- le potentiel d'encapsulation¹ de l'amiante lors de travaux futurs.

1. Il s'agit d'un ensemble de procédés mis en œuvre afin de traiter et de conserver, de manière étanche, l'amiante en place et les matériaux en contenant dans le but d'éviter la dispersion de fibres d'amiante dans l'atmosphère.

16 De plus, étant donné l'ampleur du parc immobilier du gouvernement, l'évaluation du passif a été réalisée à partir d'échantillons.

17 L'envergure du périmètre comptable du gouvernement a amené le Contrôleur des finances, accompagné d'une firme d'ingénieurs, à développer une méthode et des outils afin d'aider les entités consolidées à estimer de façon cohérente l'obligation découlant de la présence d'amiante dans les bâtiments, et ce, sans qu'une évaluation individuelle de chacun d'eux par un expert soit nécessaire. Il a également rendu disponibles des guides pour accompagner les entités dans leurs démarches. Par ailleurs, certaines entités ont développé leur propre méthode d'évaluation. Ces méthodes ont fait ou font actuellement l'objet de travaux d'audit de notre part.

18 Nous avons eu recours à l'assistance d'experts pour valider la méthode et les outils développés par le Contrôleur des finances. Nous avons notamment observé que l'outil de calcul élaboré pour évaluer les coûts de réalisation des activités de mise hors service découlant de la présence d'amiante dans les bâtiments était bien conçu et très détaillé. Nos travaux ont permis de relever quelques éléments devant être corrigés. Certains l'ont déjà été et d'autres feront l'objet de recommandations. Malgré ces éléments, nous avons conclu que la méthode et les outils élaborés par le Contrôleur des finances étaient adéquats et respectaient les exigences de la nouvelle norme comptable.

19 En raison du degré élevé d'incertitude entourant l'élaboration des hypothèses servant à évaluer l'obligation liée à la mise hors service d'immobilisations, la valeur du passif est sujette à révision future. Par ailleurs, le gouvernement devra poursuivre ses efforts pour perfectionner ses méthodes d'évaluation. Il devra également s'assurer chaque année que celles-ci sont toujours appropriées et les réviser au besoin.

Entités du périmètre comptable : opinions avec réserve

20 Nous avons exprimé des réserves sur la valeur du passif au titre des obligations liées à la mise hors service d'immobilisations dans nos rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de la Société des traversiers du Québec et de la Société d'habitation du Québec. Ces réserves découlent de l'absence d'éléments probants suffisants et adéquats démontrant l'exactitude des montants comptabilisés et des informations fournies. Les deux entités se sont engagées à effectuer des travaux supplémentaires au cours de l'année financière 2023-2024 afin de régulariser la situation. Nous avons toutefois conclu que les anomalies à l'origine de ces réserves n'auraient pas d'incidence significative sur les états financiers consolidés du gouvernement.

21 Quant aux auditeurs privés du réseau de la santé et des services sociaux, ils n'ont pas pu obtenir l'information nécessaire à leurs travaux d'audit sur les états financiers des établissements avant la date butoir pour formuler leur opinion. Par conséquent, ces auditeurs ont tous formulé des réserves dans leur rapport de l'auditeur indépendant. Certains auditeurs privés du réseau de l'éducation ont aussi formulé des réserves dans leur rapport pour les mêmes raisons. Nous avons également dû exprimer une opinion avec réserve sur les états financiers d'établissements que nous avons audités.

22 Cette situation nous a amenés à effectuer des travaux additionnels, en partie avec l'aide de cabinets comptables. Ces travaux étaient nécessaires pour obtenir le niveau d'assurance raisonnable requis quant à l'évaluation du passif au titre des obligations liées à la mise hors service d'immobilisations des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement.

23 Au moment de publier le présent rapport, nos travaux d'audit concernant l'application de la norme comptable n'étaient pas terminés puisque nous étions toujours en attente de certains éléments probants. Je devrai tenir compte de ces éléments pour exprimer mon opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement.

Instruments financiers

24 Depuis le 1^{er} avril 2022, le gouvernement doit appliquer la norme comptable pour le secteur public SP 3450 – *Instruments financiers*. Cette norme établit la façon de comptabiliser et de présenter tous les types d'instruments financiers (ex. : créances, dettes, actions), y compris les dérivés (ex. : options et swaps de taux d'intérêt ou de devises).

25 L'entrée en vigueur de cette norme a eu une incidence importante sur les états financiers du gouvernement. Par exemple, les instruments dérivés et les placements investis dans des instruments de capitaux propres cotés doivent dorénavant être évalués à la juste valeur plutôt qu'au coût. De plus, l'écart entre la juste valeur et le coût est maintenant inclus dans un nouvel état financier, soit l'état des gains et pertes de réévaluation², tant que cet écart ne s'est pas concrétisé. Ainsi, aussi longtemps que le gouvernement ne s'est pas départi de l'instrument financier, cet écart ne se reflète pas dans son surplus ou son déficit annuel présenté dans l'état des résultats et du déficit cumulé.

Instrument financier

Il s'agit d'un contrat qui engendre des droits d'obtenir des avantages économiques d'une tierce partie ou des obligations de fournir de tels avantages. Ces droits et obligations doivent être comptabilisés soit dans les actifs financiers, soit dans les passifs financiers.

Devancement de la publication des comptes publics

26 En mars 2022, nous avons recommandé au ministère des Finances de prendre les mesures nécessaires pour réduire le délai de production des états financiers consolidés du gouvernement. À la suite de cette recommandation, il a entrepris des travaux au printemps 2022.

27 Le devancement de la publication des comptes publics permettra de rendre compte davantage en temps opportun de la situation financière du gouvernement afin que l'information qu'ils contiennent soit utilisée de manière optimale. Étant donné l'importance de cette information, il s'agit d'un chantier primordial, mais pour le moins complexe.

2. Cet état financier présente les gains et les pertes qui résultent de la variation de la juste valeur de certains instruments financiers ou de la variation des taux de change jusqu'à ce que ces instruments financiers soient éteints.

Facteurs clés de succès

28 Le devancement de l'approbation des états financiers repose en grande partie sur le changement des façons de faire du Contrôleur des finances et des entités concernées pour que l'information nécessaire à la production des états financiers soit rendue disponible plus rapidement.

29 Pour ce faire, certaines entités devront remplacer leurs travaux habituellement effectués en fin d'année par une comptabilisation des opérations plus en continu. Elles devront également automatiser certains procédés et se baser davantage sur des estimations, tout en gardant un niveau satisfaisant de fiabilité des données.

30 Les solutions qui seront proposées par le Contrôleur des finances et les entités concernées, ainsi que les résultats des tests de faisabilité et de fiabilité de ces solutions permettront de conclure si le devancement de la publication des comptes publics est en bonne voie de se réaliser.

31 De notre côté, cet exercice ne sera pas non plus sans défi et nécessitera entre autres d'ajuster certaines de nos stratégies d'audit. La collaboration des entités auditées sera nécessaire pour atteindre cet objectif.

SUIVI DU RAPPORT PRÉÉLECTORAL 2022

32 En août 2022, pour la deuxième fois, le ministre des Finances a publié, conformément aux dispositions législatives, un rapport préélectoral présentant une mise à jour des prévisions économiques et financières du Québec en vue des élections générales d'octobre 2022.

33 Dans mon rapport de certification joint au rapport préélectoral, j'ai exprimé mes conclusions quant à la plausibilité de ces prévisions et des hypothèses retenues. Nous avons également publié un rapport intitulé *Analyse détaillée du Vérificateur général du Québec portant sur le rapport préélectoral 2022*, qui détaille nos travaux ainsi que nos conclusions, et apporte un éclairage supplémentaire sur les informations présentées dans le rapport préélectoral.

34 Ces travaux permettent notamment aux différents partis politiques de bénéficier d'une base commune crédible pour élaborer leur plateforme électorale. L'utilisation d'une telle base assure un suivi et une transparence accrus des finances publiques à un moment important dans une démocratie. Précisons que l'examen des plateformes électorales des partis politiques ne fait pas partie du mandat du Vérificateur général.

Plausibilité

Dans les travaux du Vérificateur général sur le rapport préélectoral, le terme *plausible* réfère à ce qui semble digne de foi au moment où les prévisions sont établies et déterminées sur la base d'hypothèses raisonnables, tenant compte du contexte, des décisions du gouvernement, de la tendance historique, du consensus d'économistes réputés ou de différentes autres données sources.

Écarts entre les prévisions du rapport préélectoral et les résultats prévus pour l'année financière 2022-2023

35 Le tableau 1 montre les écarts entre les prévisions du rapport préélectoral³ et les résultats présentés dans la mise à jour économique et financière du ministère des Finances (MFQ) de novembre 2023 (ci-après nommée mise à jour). Nous n'avons pu utiliser les résultats réels inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement, ceux-ci n'ayant pas encore été publiés par le MFQ puisque nous effectuons actuellement leur audit.

3. Nous avons utilisé les prévisions des dépenses de portefeuilles de notre analyse détaillée portant sur le rapport préélectoral 2022, dans laquelle nous avons reclassé des dépenses de 2 milliards de dollars, et nous avons tenu compte des éliminations interportefeuilles.

TABLEAU 1 Écarts entre les prévisions budgétaires et les résultats prévus pour l'année financière 2022-2023 (en millions de dollars)

Poste budgétaire	Prévisions du rapport préélectoral	Résultats 2022-2023 (non audités) ¹	Écarts entre les prévisions et les résultats (non audités)	Nouvelles mesures budgétaires (estimation) ²	Écarts restants
	A	B	C = B - A	D	E = C - D
Revenus					
Impôt des particuliers	43 414	42 251	(1 163)	(402)	(761)
Cotisations pour les services de santé	7 784	7 914	130	-	130
Impôts des sociétés	11 925	13 243	1 318	-	1 318
Impôt foncier scolaire	1 048	1 113	65	-	65
Taxes à la consommation	27 345	26 597	(748)	-	(748)
Sous-total - Revenus fiscaux	91 516	91 118	(398)	(402)	4
Droits et permis	5 518	5 741	223	(11)	234
Revenus divers	11 629	12 083	454	(21)	475
Entreprises du gouvernement	6 207	6 620	413	-	413
Sous-total - Revenus autonomes	114 870	115 562	692	(434)	1 126
Transferts fédéraux	29 600	28 737	(863)	-	(863)
Total - Revenus	144 470	144 299	(171)	(434)	263
Dépenses³					
Santé et Services sociaux	55 946	59 412	3 466	1 545	1 921
Éducation	18 780	19 559	779	-	779
Enseignement supérieur	10 130	9 655	(475)	34	(509)
Famille	8 037	7 835	(202)	-	(202)
Transports et Mobilité durable	6 931	6 451	(480)	200	(680)
Emploi et Solidarité sociale	5 464	8 983	3 519	3 614	(95)
Affaires municipales et Habitation	4 616	4 928	312	557	(245)
Économie, Innovation et Énergie	3 519	3 205	(314)	-	(314)
Environnement, Lutte contre les changements climatiques, Faune et Parcs	1 916	1 673	(243)	-	(243)
Autres portefeuilles ⁴	17 170	15 608	(1 562)	69	(1 631)
Sous-total - Dépenses de portefeuilles	132 509	137 309	4 800	6 019	(1 219)
Service de la dette	10 189	10 058	(131)	-	(131)
Total - Dépenses	142 698	147 367	4 669	6 019	(1 350)
Surplus (déficit)	1 772	(3 068)	(4 840)	(6 453)	1 613

1. Les données proviennent du MFQ et du document *Le point sur la situation économique et financière du Québec - Automne 2023*.

2. Il s'agit des mesures budgétaires annoncées par le ministre des Finances dans sa mise à jour économique et financière de décembre 2022 et dans son budget de mars 2023.

3. Des modifications ont été apportées à la structure de présentation des portefeuilles après la publication du rapport préélectoral. Par exemple, la portion Énergie fait désormais partie du portefeuille Économie, Innovation et Énergie. Les prévisions du rapport préélectoral présentées dans le tableau n'ont pas été réajustées pour considérer ces changements.

4. Dans le rapport préélectoral, le poste *Autres portefeuilles* comprend treize portefeuilles ministériels, dont le portefeuille Conseil du trésor et Administration gouvernementale, ainsi que les portefeuilles Assemblée nationale et Personnes désignées par l'Assemblée nationale.

36 Le surplus de 1,8 milliard de dollars initialement prévu dans le rapport préélectoral est devenu un déficit de 3,1 milliards selon les résultats inclus à la mise à jour, soit une diminution du résultat annuel du gouvernement d'environ 4,9 milliards (colonne C du tableau 1). Cette diminution s'explique essentiellement par une hausse des dépenses de portefeuilles de 4,8 milliards de dollars.

Dépenses de portefeuilles : hausse de 4,8 milliards de dollars

37 La hausse des dépenses de portefeuilles de 4,8 milliards de dollars par rapport à ce qui était prévu est principalement attribuable aux nouvelles mesures budgétaires annoncées par le ministre des Finances après la publication du rapport préélectoral (colonne D du tableau 1). Certains portefeuilles ont toutefois eu des dépenses moindres que prévu (colonne E du tableau 1).

Nouvelles mesures budgétaires estimées à 6 milliards de dollars

38 L'enveloppe budgétaire de ces nouvelles mesures s'élève à plus de 6 milliards de dollars. Deux d'entre elles, incluses dans la mise à jour économique et financière de décembre 2022, ont contribué de manière significative à la hausse des dépenses.

39 L'une de ces mesures est le nouveau montant ponctuel pour le coût de la vie qui a été versé à l'ensemble des contribuables dont le revenu net individuel était inférieur à 104 000 dollars en 2021. Elle a eu pour effet d'augmenter les dépenses du portefeuille Emploi et Solidarité sociale de plus de 3,4 milliards de dollars (coût prévu de 3,5 milliards lors de l'annonce de la mesure).

40 L'autre mesure est la bonification du crédit d'impôt remboursable pour le soutien des aînés, jusqu'à un maximum de 2 000 dollars par année. Celle-ci a fait augmenter les dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux de plus de 1,4 milliard de dollars (coût prévu de 1,5 milliard lors de l'annonce de la mesure).

Baisse de 1,2 milliard de dollars dans les dépenses de certains portefeuilles

41 Certaines dépenses de portefeuilles ont été moins élevées que prévu. Nous avons d'ailleurs soulevé certains facteurs d'incertitude quant à la réalisation de plusieurs d'entre elles dans notre analyse détaillée portant sur le rapport préélectoral 2022. Les principales dépenses ayant été revues à la baisse sont :

- l'aide financière aux études et les bourses incitatives (baisse de 340 millions de dollars) ainsi que les dépenses du réseau collégial (baisse de 190 millions) comprises dans le portefeuille Enseignement supérieur, en raison notamment d'une diminution de la clientèle étudiante ;
- celles du Fonds des réseaux de transport terrestre (baisse de 550 millions de dollars) comprises dans le portefeuille Transports et Mobilité durable, dont une baisse de 730 millions principalement liée aux délais d'approbation et de réalisation de certains projets de transport collectif ;
- les interventions relatives au Fonds du développement économique (baisse de 270 millions de dollars) comprises dans le portefeuille Économie, Innovation et Énergie, notamment en raison des provisions pour pertes sur les interventions financières garanties par le gouvernement qui sont moindres que prévu ;

- celles du Fonds d'électrification et de changements climatiques (baisse de 320 millions de dollars) incluses dans le portefeuille Environnement, Lutte contre les changements climatiques, Faune et Parcs, étant donné que le fonds n'a pas été en mesure de dépenser la totalité de ses revenus issus du marché du carbone au cours du présent exercice.

42 En contrepartie, les dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux ont augmenté de 350 millions de dollars pour refléter la baisse de valeur des équipements de protection individuelle et des tests de dépistage rapide.

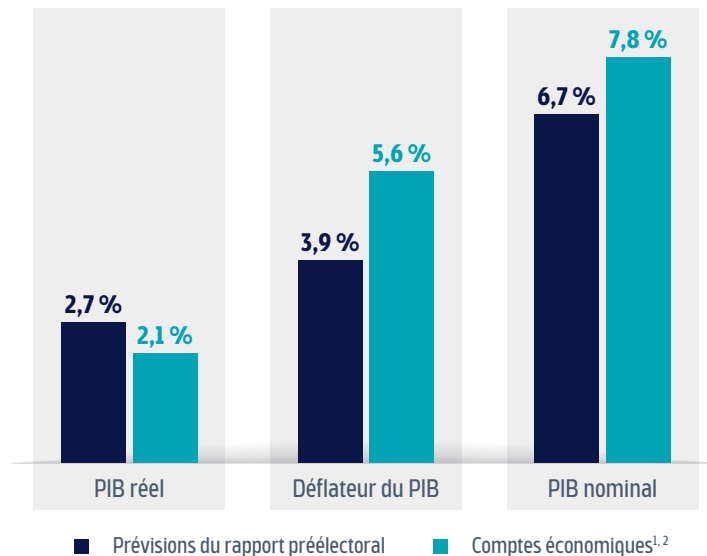
43 D'autres éléments ont aussi eu pour effet d'augmenter les dépenses de certains portefeuilles (ex. : Santé et Services sociaux et Éducation), comme les sommes allouées pour les offres salariales proposées par le gouvernement aux employés du secteur public en décembre 2022 (600 millions de dollars). Ces dépenses n'ont toutefois pas eu d'incidence sur le total des dépenses de portefeuilles et sur le surplus ou le déficit du gouvernement. Elles ont principalement été reclassées entre le Fonds de suppléance inclus dans le portefeuille Conseil du trésor et Administration gouvernementale et les portefeuilles concernés.

Revenus totaux : baisse de 171 millions de dollars

44 Au total, les revenus du gouvernement ont été légèrement inférieurs de 171 millions de dollars aux prévisions. De plus, certains risques mentionnés dans le rapport préélectoral de 2022 se sont matérialisés. Ainsi, nous avons observé une révision à la hausse des revenus autonomes de 692 millions de dollars et une révision à la baisse des revenus des transferts fédéraux de 863 millions.

Hausse de 692 millions de dollars des revenus autonomes

45 La hausse des revenus autonomes du gouvernement par rapport à la prévision du rapport préélectoral s'explique principalement par un produit intérieur brut (PIB) nominal supérieur à celui prévu. La figure 1 illustre que le PIB nominal a été affecté par une inflation plus élevée qu'anticipé, qui se reflète sur le déflateur du PIB, ainsi que par une activité économique plus faible que prévu, qui se reflète sur le PIB réel.

FIGURE 1 Croissance du PIB pour l'année financière 2022-2023

1. Les Comptes économiques du Québec présentent les données provinciales des grandes variables économiques, comme le produit intérieur brut, la rémunération des salariés et les dépenses de consommation des ménages.
2. Les données utilisées proviennent des Comptes économiques du Québec publiés le 26 septembre 2023.

Sources : Institut de la statistique du Québec et MFQ.

46 Plus persistante qu'escompté, l'inflation s'est traduite par des prix plus élevés pour diverses composantes du PIB, dont les exportations et l'excédent d'exploitation des sociétés, ce qui a contribué notamment à l'augmentation des revenus provenant de l'impôt des sociétés (hausse de 1,3 milliard de dollars).

47 En contrepartie, l'impôt des particuliers a été révisé à la baisse de 1,2 milliard de dollars, en raison notamment de la baisse d'impôt pour les particuliers (estimée à 402 millions) annoncée après le rapport préélectoral et d'une progression des salaires et traitements légèrement plus faible qu'attendu. Les taxes à la consommation ont aussi été revues à la baisse de 748 millions de dollars, ce qui s'explique essentiellement par la diminution importante des investissements résidentiels, sensibles à l'évolution des taux d'intérêt.

48 Ainsi, dans l'ensemble, les revenus fiscaux sont semblables aux prévisions du rapport préélectoral.

49 Quant à la hausse des autres revenus autonomes, elle est due principalement :

- à l'augmentation des revenus divers (hausse de 454 millions de dollars), qui provient entre autres des revenus d'intérêts attribuables à la hausse du taux d'intérêt sur les créances fiscales administrées par Revenu Québec ;
- à l'augmentation des revenus des entreprises du gouvernement (hausse de 413 millions de dollars) occasionnée notamment par le niveau élevé des prix de l'énergie, qui a contribué à la hausse des revenus engendrés par les exportations nettes d'électricité d'Hydro-Québec.

Baisse de 863 millions de dollars des revenus des transferts fédéraux

50 La baisse des revenus des transferts fédéraux par rapport à la prévision du rapport préélectoral est essentiellement attribuable à deux éléments.

51 Tout d'abord, le rythme de réalisation de certains projets, notamment des projets municipaux en matière de transport collectif financés par le Fonds des réseaux de transport terrestre, a été moins rapide que prévu. Ces projets bénéficient généralement d'ententes prévoyant le remboursement, par les gouvernements provincial et fédéral, de certaines de leurs dépenses engagées, d'où la diminution des revenus provenant du gouvernement fédéral (baisse de 350 millions de dollars).

52 Ensuite, le MFQ a revu son estimation de quelques composantes des revenus des transferts fédéraux pour la santé, l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux (baisse de 513 millions de dollars) afin de tenir compte des nouvelles informations disponibles.

Scénarios économiques alternatifs

53 Le MFQ a inclus des scénarios économiques alternatifs dans ses documents budgétaires depuis mars 2023. L'ajout de ces scénarios alternatifs est cohérent avec le degré d'incertitude économique, qui demeure élevé.

54 Bien que nous n'ayons pas validé le caractère plausible de ces scénarios, nous constatons que le MFQ ne se limite plus à présenter l'effet d'une « récession type » sur le PIB et les revenus autonomes comme dans le rapport préélectoral. Les scénarios présentés sont adaptés en fonction de risques clés qui sont clairement identifiés dans ses documents budgétaires.

55 Cette analyse permet au MFQ de présenter les effets possibles des risques en présence sur un plus grand nombre d'indicateurs économiques, tels que l'emploi, les prix, la consommation et les bénéfices des sociétés. Ainsi, le MFQ peut également présenter l'incidence de ces scénarios sur les principales sources de revenus autonomes, sur le coût du service de la dette, sur le solde budgétaire et sur la dette nette du Québec. Il s'agit d'une amélioration de l'information contenue dans les documents budgétaires.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

57 Le **chapitre 2** porte sur la conservation des chaussées du réseau routier supérieur, qui est sous la responsabilité du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD). Environ la moitié de ces chaussées sont en mauvais état, et une proportion importante d'entre elles ont atteint la fin de leur durée de vie. Elles nécessitent donc des interventions correctives. Les travaux de conservation réalisés sont toutefois insuffisants, si bien que le déficit de maintien d'actifs des chaussées du réseau routier est en croissance. De 2018 à 2022, il a augmenté de 3 milliards de dollars, atteignant ainsi 10 milliards de dollars, soit plus du quart du déficit de l'ensemble des infrastructures publiques du Québec. Or, le MTMD n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser ce déficit. Enfin, certains travaux de réhabilitation des chaussées qui favoriseraient la pérennité du réseau routier ne sont pas planifiés, et une portion importante de ceux qui sont planifiés finissent par être reportés sans être réalisés.

58 Le **chapitre 3** traite de la protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Tout d'abord, les contrôles et les mesures de sécurité au sein du ministère de la Santé et des Services sociaux et des établissements du réseau que nous avons audités sont à améliorer afin que seuls les intervenants dont les fonctions le requièrent accèdent aux renseignements personnels des usagers. De plus, il existe un manque de rigueur dans la gestion des risques et des incidents en lien avec la confidentialité. Enfin, la sensibilisation et la formation des différents intervenants de même que l'encadrement sont insuffisants pour favoriser les comportements adéquats à l'égard de la protection des renseignements personnels.

59 Le **chapitre 4** porte sur l'accessibilité au régime d'aide juridique et la performance de son réseau. D'abord, nous avons observé que la façon d'évaluer l'admissibilité financière du demandeur d'aide juridique ne permet pas d'établir sa capacité réelle à payer des frais juridiques. De plus, le processus administratif pour obtenir de l'aide juridique est inefficace à plusieurs égards. Par exemple, l'évaluation de l'admissibilité financière du demandeur relève des avocats, ce qui réduit leur disponibilité pour offrir des services juridiques. Finalement, chaque centre communautaire juridique a une grande autonomie quant à la gestion de ses activités et cela, jumelé au manque de coordination de la Commission des services juridiques, ne permet pas une gestion efficace des ressources. En effet, il y a notamment des doublons de tâches et un manque d'uniformité des pratiques entre les centres.

60 Services Québec fait l'objet du **chapitre 5**. À ce jour, il n'est pas parvenu à devenir le guichet multiservice d'envergure auquel il aspirait. En outre, un nombre restreint de ministères et d'organismes ont recours aux services fournis par Services Québec. Ce dernier n'a pas toujours réussi à répondre aux appels téléphoniques provenant des citoyens et a éprouvé des difficultés à respecter les engagements liés aux délais de réponse. Les résultats des différents indicateurs se sont toutefois améliorés en 2022-2023.

CHAPITRE **2**

Conservation des chaussées du réseau routier

Audit de performance

Ministère des Transports et de la Mobilité durable

EN BREF

Le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) est responsable de l'entretien du réseau routier supérieur. Ce vaste réseau composé de plus de 31 000 kilomètres de chaussées permet d'assurer l'accès au territoire québécois, de même qu'aux principaux marchés d'exportation.

Environ la moitié de ces chaussées sont en mauvais état, et une proportion importante d'entre elles ont atteint la fin de leur durée de vie. L'information que le MTMD divulgue, notamment au gouvernement, ne permet pas de prendre la juste mesure de l'évolution de leur dégradation.

Les chaussées en mauvais état nécessitent des interventions correctives, mais les travaux de conservation réalisés sont insuffisants, si bien que le déficit de maintien d'actifs (DMA) des chaussées du réseau routier est en croissance. De 2018 à 2022, il a augmenté de 3 milliards de dollars, atteignant ainsi 10 milliards de dollars, soit plus du quart du déficit de l'ensemble des infrastructures publiques du Québec. Or, le ministère n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser ce déficit.

Par ailleurs, certains travaux de réhabilitation des chaussées qui favoriseraient la pérennité du réseau routier ne sont pas planifiés. Ainsi, trois des directions générales territoriales du MTMD visitées dans le cadre de nos travaux n'avaient planifié aucun projet pour des segments de chaussée nécessitant des interventions majeures. De plus, lorsque des projets de réhabilitation majeure sont planifiés, une portion importante d'entre eux sont reportés sans être réalisés.

Enfin, le MTMD n'a pas l'assurance que les ressources qu'il consacre à l'innovation sont utilisées de façon optimale. Ainsi, les projets choisis pourraient ne pas être ceux qui répondent le mieux aux défis auxquels le ministère fait face en matière de conservation des chaussées.

CONSTATS

1

La moitié des chaussées du réseau routier supérieur sont en mauvais état, et l'information que le MTMD divulgue, notamment au gouvernement, ne permet pas de prendre la juste mesure de l'évolution de leur dégradation.

2

La dégradation des chaussées du réseau routier s'accroît, et le MTMD n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser le déficit de maintien d'actifs.

3

Des travaux nécessaires à la pérennité du réseau routier ne sont pas réalisés.

ÉQUIPE

Jacques Hébert

Vérificateur général adjoint

Carl Pelletier

Directeur d'audit

Emmanuel Caron

Jean Christophe Diatta

Atta Guy Sylvestre Loko

Raoudha Najar

Julie Plante-Pilote

Sébastien Tessier

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Directeur général d'audit

SIGLES

DMA	Déficit de maintien d'actifs
DVR	Durée de vie résiduelle
GCH	Système de gestion des chaussées
IEG	Indice d'état gouvernemental
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable
PAGI	Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures
PQI	Plan québécois des infrastructures
PPS	Système de planification, de programmation et de suivi des projets
RSSCE	Réseau stratégique en soutien au commerce extérieur

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	25
La moitié des chaussées du réseau routier supérieur sont en mauvais état, et l'information que le MTMD divulgue, notamment au gouvernement, ne permet pas de prendre la juste mesure de l'évolution de leur dégradation.....	29
La dégradation des chaussées du réseau routier s'accroît, et le MTMD n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser le déficit de maintien d'actifs.....	37
Des travaux nécessaires à la pérennité du réseau routier ne sont pas réalisés.....	42
Recommandations.....	49
Commentaires de l'entité auditée.....	50
Renseignements additionnels.....	53

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

MISE EN CONTEXTE

- 1 Le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) est responsable de l'entretien du réseau routier supérieur. Composé d'un peu plus de 31 000 kilomètres de chaussées, ce vaste réseau permet d'assurer l'accès au territoire québécois, de même qu'aux principaux marchés d'exportation.
- 2 Le ministère indique publiquement qu'il veille à la gestion stratégique du réseau routier supérieur en s'assurant :
 - de bien connaître l'état des chaussées ;
 - d'être au fait de tous les besoins actuels et futurs ;
 - d'estimer les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation des chaussées fixés à court, à moyen et à long terme ;
 - d'établir des stratégies de gestion des chaussées permettant d'optimiser l'utilisation des investissements ;
 - de déterminer les travaux à prioriser, parmi tous les besoins relevés, selon un processus rigoureux ;
 - d'effectuer la gestion des projets.
- 3 Les rôles et responsabilités du ministère sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 Le réseau routier supérieur, qui est sous la responsabilité du MTMD, est nécessaire aux déplacements des citoyens, que ce soit au moyen de leur véhicule personnel ou d'un système de transport collectif, ainsi qu'au transport des marchandises. Ce réseau a pour vocation de relier les grandes zones où se concentre la population du Québec, de même que les équipements et les territoires d'importance nationale et régionale. Il constitue donc l'ossature du réseau routier québécois et est un facteur essentiel du développement socioéconomique du Québec et de chacune de ses régions.
- 5 Le réseau routier supérieur inclut les chaussées ainsi que les structures tels les ponts, les tunnels et les murs de soutènement. Construit en grande partie dans les années 1960 et 1970, ce réseau montre des signes de vieillissement et nécessite des travaux importants.
- 6 Dans son plan stratégique 2019-2023, le ministère s'est donné pour objectif d'accroître la proportion de chaussées en bon état parmi toutes celles qui constituent le réseau routier supérieur.

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

7 L'objectif de notre audit était de déterminer si le MTMD gère les travaux de conservation des chaussées du réseau routier supérieur de façon à assurer le bon état de celles-ci ainsi que la pérennité du réseau, tout en utilisant de façon efficiente les ressources qui y sont consacrées.

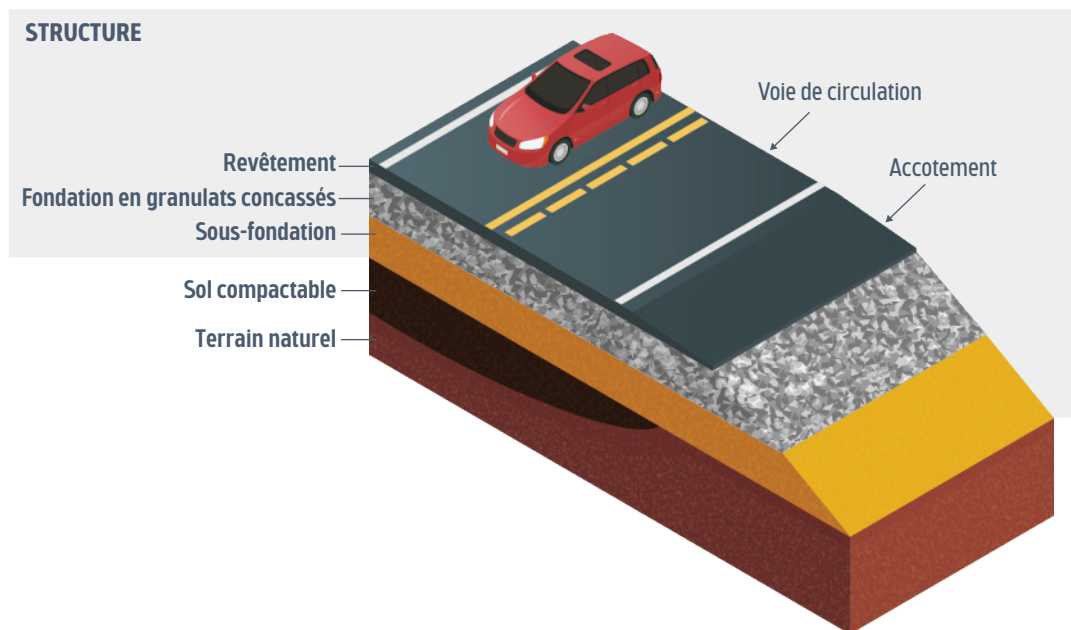
8 Nos travaux ont porté essentiellement sur la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2023. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. En effectuant nos analyses, nous avons pris en compte le fait que les activités du MTMD ont pu être affectées par la pandémie de COVID-19 ainsi que par la grève des ingénieurs du gouvernement en 2022-2023.

9 Des détails supplémentaires sur l'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

La conservation des chaussées, en bref

10 Une chaussée est un assemblage de couches de matériaux d'épaisseur définie, conçu en tenant compte notamment des contraintes et des déformations qu'elle subira sous l'action du trafic et du climat (figure 1). Pour le MTMD, une chaussée comprend les voies de circulation et les accotements.

FIGURE 1 Structure type d'une chaussée



Source : MTMD.

11 Le réseau routier supérieur, qui est sous la responsabilité du MTMD, est composé de plus de 31 000 kilomètres de chaussées (tableau 1). Sont exclus de ce réseau les rues, les routes et les chemins locaux gérés par les municipalités, par d'autres ministères ou par Hydro-Québec.

TABLEAU 1 Réseau sous la responsabilité du MTMD par type de chaussées en 2021

Type de chaussées	Longueur (en km)
Chaussées revêtues	
Autoroutes	4 063,7
Routes nationales	8 586,0
Routes régionales	5 455,9
Routes collectrices	7 449,2
Autres	311,8
Sous-total	25 866,6
Chaussées autres que revêtues¹	5 265,2
Total	31 131,8

1. Les chaussées autres que revêtues incluent les bretelles, les voies de desserte, les chaussées en gravier et les chaussées sur les structures telles que les ponts.

Source : MTMD.

12 Des investissements en conservation des chaussées totalisant 709,1 millions de dollars ont été réalisés par le MTMD en 2022-2023, alors qu'un montant de 804,5 millions a été investi aux mêmes fins en 2021-2022. Ces sommes proviennent du Fonds des réseaux de transport terrestre, lequel est financé principalement par la taxe sur les carburants et par les revenus provenant des droits et permis, par exemple le droit sur l'immatriculation d'un véhicule.

13 Afin de maximiser les retombées à long terme des investissements en conservation des chaussées, le MTMD indique s'être doté d'une stratégie de planification des interventions. Chaque année, les directions générales territoriales doivent préparer une planification sur cinq ans des interventions requises en conservation des chaussées et programmer les travaux à réaliser sur un horizon de deux ans. Les programmations doivent respecter les balises budgétaires déterminées par le MTMD en fonction du Plan québécois des infrastructures. Elles doivent aussi prendre en compte les interventions d'autres axes, notamment les travaux de conservation des structures (ponts, tunnels, viaducs) et les projets de développement de nouvelles routes. Le cycle de gestion des chaussées par le MTMD est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Le Plan québécois des infrastructures (PQI)

Le PQI présente la planification des investissements du gouvernement en infrastructures publiques sur une période de dix ans. Chaque année, un nouveau PQI est élaboré en fonction du budget gouvernemental. Le PQI permet d'établir les investissements à réaliser pour les projets de bonification et de maintien du réseau routier.

14 La stratégie de planification des interventions du MTMD prévoit différents types de travaux en fonction de l'état de la chaussée. Il y a d'abord les interventions préventives, destinées à maintenir les chaussées en bon état et à prolonger leur durée de vie. Par la suite, lorsque les chaussées se détériorent, la stratégie prévoit la réalisation d'interventions correctives visant à rétablir leur état physique. Ces travaux peuvent contribuer à résorber le déficit de maintien d'actifs. Les chaussées très détériorées nécessitent généralement une intervention de réhabilitation majeure ou une reconstruction. Il est aussi possible de prévoir des interventions palliatives pour remettre temporairement ces chaussées en bon état.

15 Par ailleurs, afin d'améliorer le maintien et la remise en état des chaussées, le MTMD expérimente et valide de nouvelles techniques et de nouveaux procédés. Par exemple, le ministère contribue au développement de techniques et de procédés permettant l'utilisation de granulats recyclés dans les matériaux composant les chaussées. Il s'agit d'une pratique de gestion écoresponsable prévue dans son plan d'action de développement durable 2021-2022.

Le déficit de maintien d'actifs en conservation des chaussées

Le déficit de maintien d'actifs (DMA) représente le coût des réparations que nécessitent les chaussées en mauvais et en très mauvais état, pour lesquelles les interventions requises n'ont pas été réalisées à temps et qui ont ainsi atteint un état de déficience majeure, ou qui l'atteindront en deçà de trois ans. Cela inclut le déficit des segments de chaussée qui retrouvent temporairement un bon état à la suite d'une intervention palliative, puisqu'une réhabilitation en profondeur ou une reconstruction demeure nécessaire. Les travaux de conservation des chaussées qui ne contribuent pas à résorber le déficit de maintien d'actifs sont des travaux de maintien réguliers. Les méthodes de calcul du DMA sont présentées dans les Renseignements additionnels.

La moitié des chaussées du réseau routier supérieur sont en mauvais état, et l'information que le MTMD divulgue, notamment au gouvernement, ne permet pas de prendre la juste mesure de l'évolution de leur dégradation.

Qu'avons-nous constaté ?

16 Environ la moitié des chaussées du réseau routier placées sous la responsabilité du MTMD sont en mauvais état. Or, l'information présentée par le MTMD dans son PAGI et dans le *Bilan de l'état des chaussées du réseau routier supérieur québécois* ne permet pas de prendre la juste mesure de l'évolution de la dégradation de ces chaussées. Nous avons relevé plusieurs exemples d'informations utiles à la prise de décision qui ne sont pas présentées par le MTMD.

17 Tout d'abord, il existe des disparités importantes entre les territoires : dans certains d'entre eux, ce sont plus de 60 % des chaussées qui se trouvent actuellement en mauvais état. Le MTMD présente des informations par territoire dans le bilan de l'état des chaussées, mais pas la proportion des chaussées en mauvais état.

18 Ensuite, le ministère ne présente pas d'information sur la durée de vie résiduelle des chaussées. Pourtant, entre 2018 et 2022, la longueur des chaussées revêtues ayant atteint la fin de leur durée de vie a augmenté de 8,9 % pour atteindre 8 075 kilomètres, soit près du tiers des chaussées revêtues du réseau routier supérieur. Au rythme où le MTMD réalise ses travaux de reconstruction et de réhabilitation majeure actuellement, le rétablissement de l'état de ces chaussées prendra plus de 25 ans.

19 Enfin, il est difficile d'apprécier l'évolution du DMA à partir de l'information divulguée par le MTMD. En effet, le ministère ne présente pas les données relatives au DMA sur un horizon de plus de deux ans. Soulignons qu'entre 2018 et 2022, ce déficit est passé de 7 à 10 milliards de dollars, selon les données du MTMD.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Le bon état du réseau routier supérieur est primordial pour assurer une mobilité efficace et sécuritaire des personnes et des marchandises, ainsi que pour favoriser l'accès au territoire, son occupation et le développement des régions, qui sont des facteurs clés du développement et de la compétitivité de l'économie du Québec.

21 Le Conseil du trésor est responsable de proposer annuellement au gouvernement le Plan québécois des infrastructures. Ce plan, qui est déposé à l'Assemblée nationale, précise les sommes allouées notamment à la conservation d'actifs, ainsi qu'à l'ajout et à l'amélioration des infrastructures. Les sommes en question s'inscrivent à l'intérieur des limites d'investissement fixées par le gouvernement, sur recommandation du ministre des Finances, et après consultation du ministre responsable des infrastructures. Pour pouvoir élaborer ce plan, le MTMD doit communiquer au ministre responsable des infrastructures les renseignements nécessaires, incluant ceux contenus dans le PAGI.

22 En somme, le gouvernement et le Conseil du trésor sont des parties prenantes importantes et doivent donc disposer de l'ensemble des informations nécessaires à une prise de décision éclairée à court, à moyen et à long terme.

Le bilan de l'état des chaussées et le Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures

Le *Bilan de l'état des chaussées du réseau routier supérieur québécois*, produit annuellement, décrit le réseau routier, son état, la stratégie de réalisation des travaux, les investissements effectués, l'indice d'état gouvernemental de même que le DMA. Il est produit à partir des données d'auscultation recueillies par le ministère au moyen d'un équipement multifonction spécialisé.

Le MTMD produit chaque année un Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures, en vertu de la *Loi sur les infrastructures publiques*. Ce document présente la répartition des investissements prévus ainsi qu'un portrait de l'état des routes qui sont sous la responsabilité du ministère et la mesure de leur DMA. Les informations proviennent du bilan de l'état des chaussées.

Ce qui appuie notre constat

Environ la moitié des chaussées du réseau routier supérieur en mauvais état

23 Le MTMD utilise notamment l'indice d'état gouvernemental (IEG) pour rendre compte de l'état des chaussées dans son plan annuel de gestion des investissements en infrastructures. L'évaluation de cet indice repose sur les résultats de quatre indicateurs mesurés sur les chaussées auscultées par le ministère, soit le confort de roulement, l'indice d'orniérage, l'indice de fissuration et la susceptibilité au gel. Un segment de chaussée qui est classé A, B ou C est considéré en bon état et fait surtout l'objet de travaux préventifs. Un segment de catégorie D ou E est considéré en mauvais état et nécessite habituellement des interventions correctives, soit des réhabilitations mineures ou majeures.

24 Entre 2018 et 2022, la proportion des chaussées en mauvais état selon l'IEG s'est maintenue à environ 50 % (tableau 2).

Les quatre indicateurs composant l'indice d'état gouvernemental

Le confort de roulement, aussi appelé « indice de rugosité international », représente le comportement d'un véhicule muni d'une suspension standardisée parcourant la chaussée à 80 km/h.

L'orniérage consiste à mesurer la profondeur des dépressions que cause le passage répété des roues sur la chaussée.

L'état de fissuration s'obtient en dénombrant et en qualifiant les fissures qui se trouvent sur la chaussée.

La susceptibilité de la chaussée aux cycles de gel-dégel est obtenue en comparant la mesure du confort de roulement en période estivale et en période hivernale.

TABLEAU 2 Proportion des chaussées revêtues en mauvais état au Québec

	2018	2019	2020	2021	2022
N ^{bre} de km en mauvais état	12 949	13 186	12 908	12 720	12 958
N ^{bre} total de km de chaussées revêtues	25 793	25 814	25 819	25 867	25 872
Proportion de chaussées en mauvais état	50,2 %	51,1 %	50,0 %	49,2 %	50,1 %

25 Cette proportion est beaucoup plus élevée que la moyenne provinciale dans certains des territoires gérés par le MTMD. Par exemple, en Abitibi-Témiscamingue, ce sont près des deux tiers des chaussées qui étaient en mauvais état en 2022. De plus, de 2019 jusqu'à 2022, dans 7 territoires sur 14, plus de la moitié des chaussées sont restées en mauvais état (tableau 3). Ces informations sur les territoires ne sont pas présentées dans le bilan de l'état des chaussées préparé annuellement par le ministère.

TABLEAU 3 Proportion de chaussées revêtues en mauvais état, par territoire, entre 2019 et 2022

	2019	2020	2021	2022
Abitibi-Témiscamingue	62,5 %	63,8 %	64,5 %	65,1 %
Chaudière-Appalaches	59,6 %	58,5 %	60,2 %	61,4 %
Outaouais	58,8 %	59,0 %	58,1 %	60,0 %
Estrie	55,6 %	58,0 %	58,7 %	59,5 %
Bas-Saint-Laurent	59,1 %	58,1 %	56,3 %	59,0 %
Laurentides-Lanaudière	58,7 %	57,9 %	56,6 %	56,7 %
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	53,6 %	52,9 %	55,7 %	55,0 %
Communauté métropolitaine de Montréal	51,7 %	48,9 %	48,3 %	49,8 %
Centre-du-Québec	45,1 %	41,4 %	40,9 %	41,3 %
Montérégie	42,3 %	40,9 %	40,0 %	40,0 %
Mauricie	43,4 %	39,1 %	33,3 %	34,6 %
Capitale-Nationale	31,6 %	33,1 %	30,6 %	33,9 %
Côte-Nord	35,8 %	33,2 %	26,4 %	31,8 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau	38,8 %	33,8 %	33,3 %	28,6 %

Source : MTMD (fichier maître réseau).

26 Bien que l'IEG apporte une information pertinente, il ne suffit pas pour bien apprécier l'évolution à long terme des investissements à réaliser pour assurer la pérennité des chaussées. En effet, cet indice est basé sur une lecture des imperfections à la surface de la chaussée. Lorsque le MTMD procède à des travaux palliatifs sur un segment de chaussée, l'intervention ne remet que temporairement ce segment en bon état, car c'est seulement le revêtement qui a été corrigé, sans que les couches inférieures aient fait l'objet d'une intervention. En 2022, c'était le cas pour 575 kilomètres de chaussées auscultées. Ainsi, une intervention majeure demeure habituellement requise pour ces segments. Pour cette raison, le suivi d'autres indicateurs tels que la durée de vie résiduelle et le DMA amènerait une information pertinente aux parties prenantes. Ces deux indicateurs seront abordés ci-après.

Proportion importante des chaussées à la fin de leur durée de vie

27 Généralement, un segment de chaussée ayant atteint la fin de sa durée de vie nécessite une intervention majeure pour remettre en bon état son revêtement et une partie de sa fondation. La reconstruction complète de la chaussée sur toute sa profondeur peut même s'avérer nécessaire.

La durée de vie résiduelle

La durée de vie résiduelle est le nombre d'années qu'il reste à la chaussée avant d'atteindre la déficience majeure, selon l'un ou l'autre des principaux indicateurs utilisés pour évaluer l'état des chaussées, soit le confort de roulement, l'indice d'ornièrage, l'indice de fissuration et la susceptibilité au gel. Un segment de chaussée dont la durée de vie résiduelle est de zéro est en très mauvais état. On considère qu'il a atteint la fin de sa durée de vie.

28 Entre 2018 et 2022, le nombre de kilomètres de chaussées revêtues ayant atteint la fin de leur durée de vie a augmenté de 661,5, ce qui représente une hausse de 8,9 %. En 2022, ces chaussées totalisaient plus de 8 000 kilomètres, soit 31,2 % de l'ensemble des chaussées revêtues du réseau routier supérieur (tableau 4).

TABLEAU 4 Évolution de la proportion des chaussées revêtues ayant atteint la fin de leur durée de vie

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des chaussées revêtues (en km)	25 792,9	25 813,8	25 819,5	25 866,6	25 872,3
Chaussées dont la durée de vie résiduelle est de zéro (en km)	7 413,0	7 575,6	7 579,9	7 543,4	8 074,5
Taux de chaussées dont la durée de vie résiduelle est de zéro	28,7 %	29,3 %	29,4 %	29,2 %	31,2 %

29 Ce problème est plus marqué sur certains territoires. Ainsi, dans sept des territoires gérés par le MTMD, plus du tiers des chaussées revêtues avaient atteint la fin de leur durée de vie en 2022.

30 De 2018 à 2020, le MTMD a effectué des travaux de reconstruction et de réhabilitation majeure sur 308 kilomètres de chaussées par année, en moyenne. À ce rythme, les 8 000 kilomètres de chaussées ayant atteint la fin de leur durée de vie en 2022 demanderont plus de 25 ans à être traités. C'est sans compter les autres chaussées qui arriveront au bout de leur durée de vie chaque année et qui s'ajouteront à la charge de travail.

31 Durant la même période, près de 40 % des chaussées avaient une durée de vie résiduelle de trois ans ou moins, ce qui représente environ 10 000 kilomètres de chaussées (tableau 5).

TABLEAU 5 Évolution de la proportion des chaussées revêtues ayant une durée de vie résiduelle de trois ans ou moins

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des chaussées revêtues (en km)	25 792,9	25 813,8	25 819,5	25 866,6	25 872,3
Chaussées dont la durée de vie résiduelle est de trois ans ou moins (en km) ¹	9 733,5	10 129,1	9 995,2	9 927,2	10 258,8
Taux de chaussées dont la durée de vie résiduelle est de trois ans ou moins	37,7 %	39,2 %	38,7 %	38,4 %	39,7 %

1. Cela inclut les chaussées dont la durée de vie résiduelle est de zéro.

32 D'autres données sur la durée de vie résiduelle sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

33 La durée de vie résiduelle n'est pas présentée par le MTMD dans son bilan de l'état des chaussées. Pourtant, il s'agit d'une information importante pour le ministère. En plus de permettre de connaître l'évolution des chaussées ayant atteint la fin de leur durée de vie, cette information lui sert à évaluer les gains en durée de vie des différentes interventions possibles sur un segment de chaussée donné, afin de privilégier une intervention qui procure un ratio bénéfice-coût élevé.

Déficit de maintien d'actifs des chaussées sous-estimé

34 Pour évaluer le DMA, le MTMD recourt à son système de gestion des chaussées. En ce qui concerne les chaussées inspectées au moyen d'un véhicule d'auscultation du ministère, le système calcule le DMA pour chaque segment de chaussée selon les besoins d'intervention. Le déficit des chaussées non auscultées (ex. : bretelles, voies de desserte, chemins en gravier) est obtenu par extrapolation. La somme du DMA de chacun des segments de chaussée donne la valeur totale du déficit pour les chaussées du réseau routier supérieur, qui est ensuite publiée dans le bilan de l'état des chaussées, globalement et par région. Les méthodes de calcul appliquées par le MTMD sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Lacunes dans la méthode de calcul

35 Tout d'abord, le MTMD sous-évalue le DMA des segments de chaussée ayant fait l'objet de travaux palliatifs. Pour certains segments, ce déficit est calculé selon le coût unitaire moyen d'une réparation. Or, le MTMD dispose d'un historique permettant de conclure que ces segments feront l'objet de travaux plus coûteux qu'une simple réparation. Si cet historique avait été utilisé pour les segments remis temporairement en bon état, le DMA aurait été plus élevé.

36 Soulignons qu'en 2019 le MTMD a utilisé le même coût unitaire moyen pour une réparation qu'en 2018. S'il s'était basé sur le coût unitaire moyen approprié, le DMA aurait aussi été plus élevé. Cette sous-évaluation concerne également les DMA des bretelles, des voies de desserte et des chaussées en gravier, qui ont eux aussi été calculés selon les coûts unitaires moyens de 2018.

37 Par ailleurs, le DMA des chaussées contenant de l'amiante est lui aussi sous-évalué. Les interventions sur ces chaussées entraînent des coûts additionnels, par exemple parce qu'il faut recourir à des équipements qui permettent une manipulation sécuritaire des matériaux contenant de l'amiante et prévoir des frais de transport additionnels pour emporter le matériel contaminé jusqu'à des sites d'enfouissement spécifiques. Toutefois, ces frais additionnels sont exclus des coûts d'intervention pris en compte par le MTMD pour calculer le DMA. Ainsi, en 2021, le DMA de 458 kilomètres de chaussées contenant de l'amiante a été sous-évalué de 111 millions de dollars.

Les chaussées contenant de l'amiante

L'ajout de fibres d'amiante dans les enrobés bitumineux permettait une amélioration des propriétés du mélange et offrait la perspective d'augmenter la durée de vie des chaussées. Le MTMD a mis fin à l'utilisation de l'amiante dans les chaussées en 2011.

Le ministère dispose d'un inventaire des chaussées du réseau routier supérieur contenant de l'amiante. En 2009, l'Institut national de santé publique du Québec rapportait que les concentrations de contaminants à proximité des chaussées contenant des fibres d'amiante étaient très faibles.

Segments de chaussée non considérés

38 De 2018 à 2022, une moyenne annuelle de 232 kilomètres de segments de chaussée n'a pas été prise en compte dans le calcul du DMA. Selon le ministère, il s'agit de segments de chaussée qui n'ont pas été auscultés, par exemple de carrefours giratoires et de routes menant à des haltes routières ou à des postes de pesée. Pourtant, ces segments font partie de l'inventaire des chaussées du réseau routier supérieur et sont donc sous la responsabilité du ministère. Le MTMD aurait dû estimer leur DMA par extrapolation, comme il l'a fait pour les bretelles, les voies de desserte et les chaussées en gravier.

Sommaire de la sous-estimation du DMA

39 Le tableau 6 présente le DMA ajusté par le Vérificateur général du Québec de 2018 à 2022. Le DMA ajusté est basé sur le coût unitaire réel d'une reconstruction lorsque la chaussée a bénéficié d'une intervention palliative; il prend en compte le coût réel pour les chaussées contenant de l'amiante; il tient compte également du déficit des segments omis dans le calcul du MTMD; et il utilise le coût moyen approprié pour l'année 2019.

TABLEAU 6 Sommaire de la sous-évaluation du DMA de 2018 à 2022, en millions de dollars

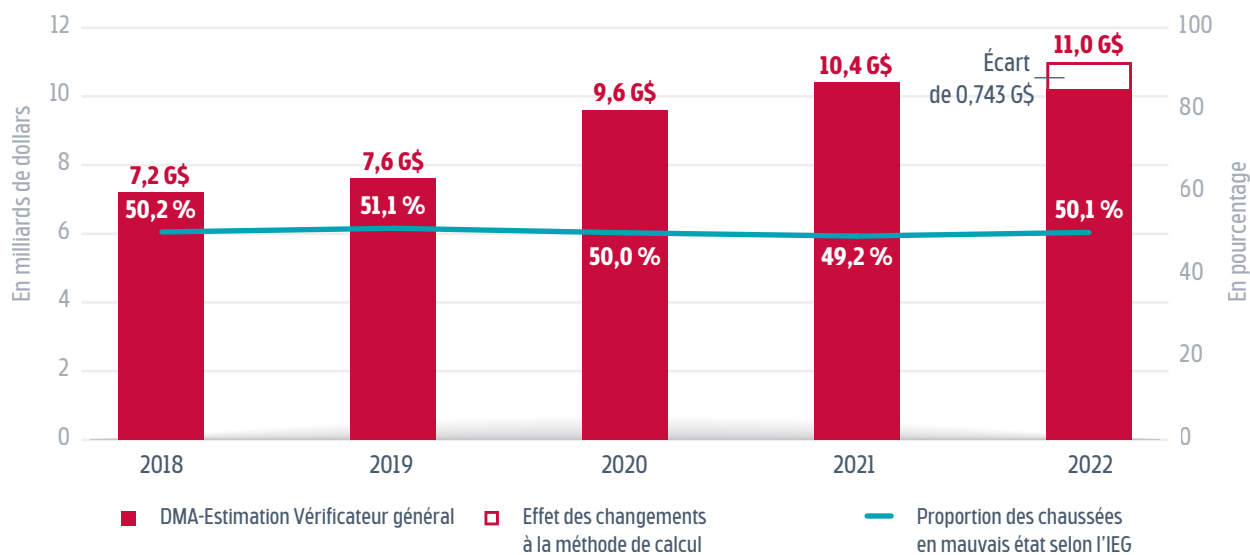
	2018	2019	2020	2021	2022
Données du MTMD					
DMA – Bilan de l'état des chaussées	7 025	7 401	9 315	10 084	9 981
Ajustement du DMA calculé par le VGQ					
Ajustement intervention palliative	73	107	93	92	87
Effet de l'utilisation en 2019 du même coût moyen unitaire qu'en 2018	-	66	-	-	-
Ajustement amiante ¹	-	-	95	111	81
Ajustement segments dont le DMA n'est pas calculé	56	56	79	78	79
Total de la sous-évaluation	129	229	267	281	247
DMA estimé par le VGQ	7 154	7 630	9 582	10 365	10 228

1. L'évaluation de la sous-estimation pour les chaussées contenant de l'amiante repose sur des coûts de traitement estimés par le MTMD pour des travaux programmés. Les données n'étaient pas disponibles en 2018 et en 2019. Il est à noter que le ministère aurait avantage à se baser sur les coûts moyens réels payés, puisque les obligations liées à la mise hors service des chaussées contenant de l'amiante doivent être documentées dans les comptes publics à partir de l'exercice 2022-2023.

40 En bref, bien que l'évolution de la proportion des chaussées en bon état, mesurée par l'IEG, soit stable, le DMA augmente de façon prononcée (figure 2). Soulignons que le ministère ne présente pas les données relatives au DMA sur plus de deux ans, alors qu'une information sur une plus longue période permettrait de prendre la juste mesure de son évolution. En effet, le bilan de l'état des chaussées se limite au DMA de l'année en cours, alors que le PAGI du ministère ne donne le DMA que pour deux années, et avec un décalage d'un an. Par exemple, le PAGI 2023-2024 présente les DMA pour les années 2020 et 2021.

41 Il est à noter qu'en 2022 le MTMD a apporté des changements aux paramètres de calcul du DMA. Ces changements ont contribué à réduire le DMA de 2022 d'un montant de 743 millions de dollars. Cette diminution n'est pas associée aux interventions en conservation des chaussées qu'a réalisées le ministère, mais bien à la nouvelle méthode de calcul. Sans ces modifications aux paramètres de calcul, le DMA estimé en 2022 aurait donc été de 11,0 milliards de dollars au lieu de 10,2 milliards.

FIGURE 2 Évolution de la proportion des chaussées en mauvais état selon l'IEG en comparaison avec le DMA estimé par le Vérificateur général de 2018 à 2022



CONSTAT 2

La dégradation des chaussées du réseau routier s'accroît, et le MTMD n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser le déficit de maintien d'actifs.

Qu'avons-nous constaté ?

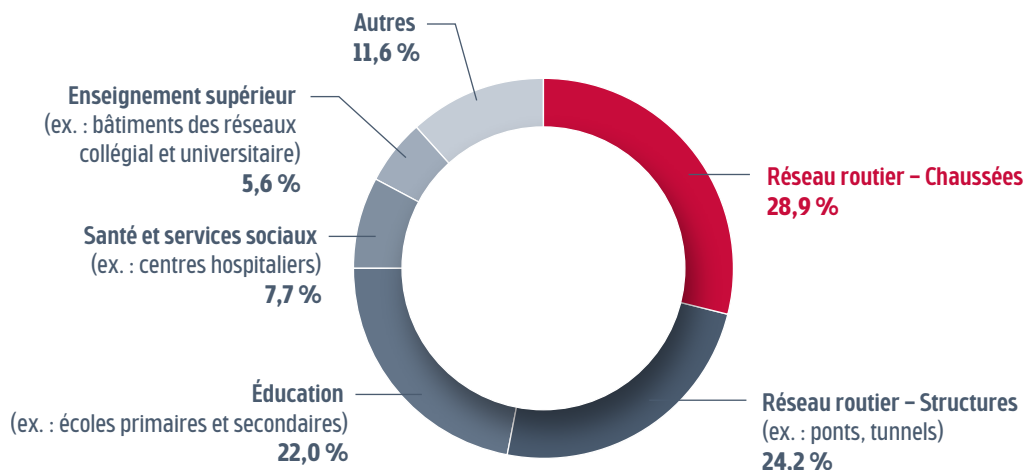
42 De 2018 à 2022, les investissements consentis pour la conservation des chaussées ont été insuffisants pour compenser la dégradation des routes survenue au cours de cette même période. En conséquence, le DMA a augmenté en moyenne de 11 % par année. S'il continue de croître à ce rythme, il risque d'atteindre près de 17,5 milliards de dollars en 2027.

43 De plus, le MTMD n'a pas de modèle de projection du DMA en fonction de différents scénarios d'investissement et n'a pas de cible de réduction de celui-ci.

Pourquoi ce constat est-il important ?

44 Les chaussées du réseau routier sous la responsabilité du MTMD constituent une portion importante du DMA du parc d'infrastructures des organismes publics. En mars 2023, elles comptaient pour plus du quart (28,9 %) du DMA de l'ensemble des infrastructures publiques du Québec, selon le Secrétariat du Conseil du trésor (figure 3).

FIGURE 3 DMA des chaussées relativement à celui de l'ensemble des infrastructures publiques du Québec, en 2023



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

45 Le gouvernement du Québec se fonde entre autres sur les informations produites par le MTMD pour déterminer les investissements à répartir au cours des 10 prochaines années entre la conservation des chaussées et le développement du réseau routier, par exemple la construction de nouvelles routes ou l'ajout de voies à des routes actuelles. Or, la projection de l'évolution du DMA constitue une donnée importante pour mieux soutenir la prise de décision.

46 Si la prise en charge du DMA est insuffisante, les coûts des interventions devront être assumés par les générations futures. Qui plus est, ces coûts sont appelés à augmenter en raison de l'effet des changements climatiques, comme l'a mentionné la commissaire au développement durable dans ses observations, en annexe du présent rapport.

Ce qui appuie notre constat

Augmentation importante du DMA des chaussées à prévoir si le niveau d'investissement reste le même dans le futur

47 La dégradation naturelle que subissent les chaussées et les ajustements qu'il faut faire à la suite de nouveaux constats contribuent à augmenter le DMA. À l'inverse, les interventions correctives sur les segments de chaussée ayant atteint la fin de leur durée de vie permettent de réduire ce déficit. Le MTMD utilise ces informations pour présenter la progression du DMA au cours d'une année dans son PAGI, à partir du déficit de l'année précédente.

La dégradation naturelle et les nouveaux constats

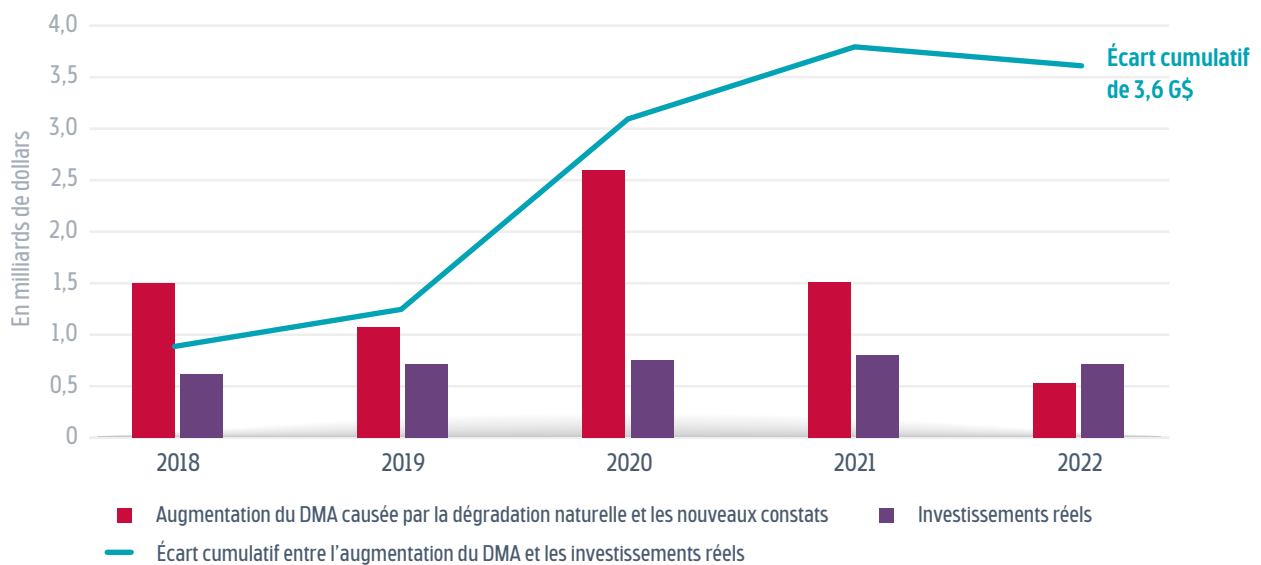
Exemple de dégradation naturelle : segments de chaussée ayant franchi en cours d'année le seuil de déficience majeure, nécessitant des interventions plus coûteuses.

Exemples de nouveaux constats : mise à jour du besoin d'intervention à la suite d'une auscultation, révision à la hausse des coûts des travaux de réfection des chaussées.

48 Le MTMD ne dispose d'aucun modèle de projection de l'effet qu'auront la dégradation naturelle et les nouveaux constats sur l'évolution du DMA. Il n'est donc pas en mesure d'évaluer les niveaux d'investissement nécessaires pour maîtriser cette évolution.

49 Toutefois, un examen des investissements des dernières années démontre que ceux-ci ne sont pas suffisants pour diminuer le DMA. En effet, pour la période couverte par nos travaux d'audit, les investissements réels que le MTMD a consacrés à la conservation des chaussées ont été inférieurs d'un montant d'environ 3,6 milliards de dollars à l'augmentation du DMA causée par la dégradation naturelle et les nouveaux constats, comme l'illustre la figure 4.

FIGURE 4 Augmentation du DMA causée par la dégradation naturelle et les nouveaux constats par rapport aux investissements réels, de 2018 à 2022¹



1. En 2022, la valeur des nouveaux constats a été diminuée de 743 millions de dollars à la suite d'un changement à la méthode de calcul du DMA. Sans ce changement, l'augmentation du DMA en 2022 aurait atteint 1,2 milliard de dollars.

Source : MTMD.

50 Durant cette période, le DMA des chaussées du réseau routier sous la responsabilité du ministère a augmenté en moyenne de plus de 11 % annuellement. Si ce rythme se maintient, le DMA atteindrait près de 17,5 milliards de dollars en décembre 2027. Cette estimation a été réalisée par le VGQ. Étant donné que ces projections reposent sur des hypothèses, la valeur réelle du DMA en décembre 2027 pourrait différer du chiffre avancé. Soulignons que le MTMD ne produit pas de projections de la valeur du DMA pour les prochaines années en fonction de différents scénarios d'investissement. Pourtant, de telles estimations seraient utiles, par exemple en tant qu'information à considérer pour établir une cible de DMA.

Pas de cible ministérielle pour maîtriser le DMA

51 Le MTMD doit déposer à l'Assemblée nationale un plan stratégique qui présente les enjeux avec lesquels il doit composer, ainsi que les orientations stratégiques et les objectifs qu'il s'est donnés pour y faire face. Le ministère doit également préciser quels sont les indicateurs à mesurer pour évaluer s'il a atteint les résultats visés. Cependant, le MTMD n'a pas établi d'objectif en ce qui a trait à l'évolution du DMA des chaussées.

52 Dans son plan stratégique 2023-2027, le MTMD s'est plutôt donné pour seule cible d'intervenir annuellement sur au moins 1 030 kilomètres de chaussées de façon à en améliorer l'état. Toutefois, cet indicateur comporte certaines lacunes :

- Il ne permet pas de connaître le niveau d'investissement nécessaire pour atteindre un objectif d'état des chaussées à long terme.
- Le MTMD prévoit inclure dans son calcul des projets de construction de nouvelles routes. Or, ces projets ne s'inscrivent pas dans une perspective de réduction du DMA des chaussées. D'une part, ils accaparent des ressources qui auraient pu être consacrées aux chaussées existantes. D'autre part, ils augmentent l'étendue des chaussées du réseau routier sous la responsabilité du MTMD, et donc, ils ajoutent au fardeau des interventions en conservation des chaussées qui seront nécessaires dans l'avenir.
- Au cours de la période visée par nos travaux, à l'exception de l'année 2022, le MTMD a réalisé des travaux améliorant l'état des chaussées sur une plus grande distance que la cible de 1 030 kilomètres. Pourtant, pendant cette période, le déficit de maintien d'actifs des chaussées a augmenté.

53 Auparavant, le plan stratégique 2019-2023 du MTMD avait pour objectif d'accroître la proportion des chaussées du réseau routier supérieur qui sont en bon état à l'aide d'une cible basée sur l'indice d'état gouvernemental, alors que son plan stratégique 2017-2020 reposait sur l'indice de rugosité international. Bien que ces deux indices produisent une information utile sur l'état des chaussées, ils ne donnent pas une vision complète de la situation en ce qui a trait à la pérennité du réseau routier.

54 Le ministère rapporte les résultats obtenus pour les cibles de son plan stratégique 2019-2023 dans son PAGI 2023-2024, soit la proportion des chaussées en bon état selon l'IEG. Toutefois, étant donné que le MTMD n'a pas de modèle de projection, il n'est pas en mesure de présenter dans son PAGI une cible de résorption du DMA. Il se limite à indiquer que les investissements actuellement prévus au PQI et les stratégies déployées lui permettraient de réduire de 1,8 milliard de dollars le DMA de ses chaussées et de ses structures telles que les ponts, et ce, sur une période de deux ans. Cependant, ces prévisions ne tiennent pas compte de l'effet qu'auront la dégradation naturelle et les nouveaux constats qui surviendront au cours de ces deux années.

55 Rappelons que le PAGI permet d'orienter les décisions du gouvernement, pour rechercher un équilibre entre le maintien en bon état du réseau routier et sa bonification. Or, le DMA apporte un éclairage sur les sommes à investir pour rétablir les infrastructures routières qui sont en mauvais état. S'il avait été inclus dans le PAGI, cet indicateur aurait permis de mettre en lumière le fait que le déficit des chaussées a augmenté à un rythme de plus de 11 % annuellement entre 2018 et 2022. De plus, le DMA a l'avantage d'être libellé en dollars, ce qui en facilite la compréhension et la comparabilité avec d'autres organisations du gouvernement. D'autres ministères ont réussi à présenter dans leur PAGI des cibles de DMA et les résultats obtenus, ce qui permet de mieux informer les autorités gouvernementales des investissements requis.

CONSTAT 3

Des travaux nécessaires à la pérennité du réseau routier ne sont pas réalisés.

Qu'avons-nous constaté ?

56 Une grande partie des travaux de réhabilitation destinés à favoriser la pérennité du réseau routier ne sont pas réalisés. Pourtant, ces travaux sont importants, car ils permettent de rétablir les chaussées en mauvais état et contribuent à résorber le DMA.

57 D'une part, nous avons relevé qu'il n'y avait aucune intervention inscrite dans la planification sur cinq ans pour plusieurs segments de chaussée nécessitant des interventions majeures. Ces segments avaient bénéficié de travaux palliatifs il y a plus de huit ans. En 2022, la majorité d'entre eux avaient atteint la fin de leur durée de vie.

58 D'autre part, lorsque des projets de réhabilitation majeure sont inscrits dans la planification sur cinq ans, une portion importante d'entre eux est reportée sans être réalisée. Au cours des exercices financiers 2018-2019 à 2023-2024, nous avons constaté que le taux de report des projets de réhabilitation majeure atteignait même 86 % pour une des directions générales territoriales que nous avons visitées. Ces reports s'expliquent entre autres par des contraintes financières et par les limites de la capacité en ressources humaines du MTMD ainsi que des fournisseurs de l'industrie.

59 Par ailleurs, le ministère n'a pas l'assurance que les ressources consacrées à l'innovation sont utilisées de façon optimale. En effet, le ministère n'a pas d'orientation qui lui permettrait de sélectionner les innovations les plus prometteuses en fonction des enjeux auxquels il fait face.

Pourquoi ce constat est-il important ?

60 D'importantes sommes sont consacrées annuellement à la conservation des chaussées. Mais comme il en a été question dans le constat 2, ces investissements sont inférieurs à l'augmentation de la dégradation de l'état des routes.

61 Afin de maximiser les retombées à long terme des investissements en conservation des chaussées, le ministère mise sur une stratégie de planification des interventions sur cinq ans et une programmation sur deux ans. Les interventions retenues doivent prolonger la durée de vie utile des chaussées et améliorer le confort de roulement, tout en résorbant une portion importante du DMA. Pour atteindre ses objectifs, notamment en ce qui a trait à la pérennité du réseau routier, le MTMD doit s'assurer que les interventions sont réalisées.

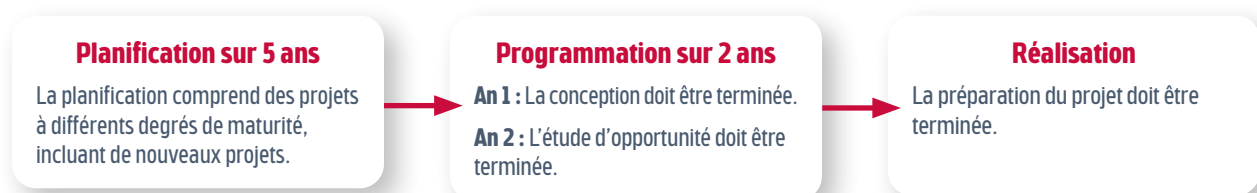
62 De plus, le MTMD doit innover, notamment dans le but d'améliorer la durabilité et la qualité des interventions, prolongeant ainsi la durée de vie des chaussées et favorisant la pérennité du réseau routier. Afin de réduire le risque associé aux projets innovants, le MTMD doit aussi en démontrer les bénéfices. Dans un contexte de changements climatiques, l'innovation revêt une grande importance. La commissaire au développement durable s'y intéresse dans ses observations, qui sont présentées en annexe du présent rapport.

Ce qui appuie notre constat

Beaucoup de travaux favorisant la pérennité du réseau non réalisés

63 Le succès de la stratégie d'intervention du MTMD repose sur la mise en œuvre par les directions générales territoriales de trois grandes composantes, soit la planification des interventions sur cinq ans, leur programmation sur deux ans et enfin la réalisation des interventions (figure 5). Le processus de planification et de programmation fait partie du cycle de gestion des chaussées présenté dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 5 Stratégie d'intervention : composantes et phases de réalisation



Pas de projet de réhabilitation planifié pour des chaussées en fin de vie utile

64 Pour favoriser la pérennité du réseau routier, les directions générales territoriales doivent planifier des travaux de réhabilitation, en visant un équilibre entre la réalisation de travaux de réhabilitation mineure et majeure, et des interventions préventives.

65 Les travaux de réhabilitation permettent de rétablir le bon état des chaussées et de réduire le DMA. Ils offrent la perspective de prolonger la durée de vie des chaussées. Ces travaux doivent être prévus au moment de la planification sur cinq ans, car leur préparation peut s'échelonner sur plusieurs années, en particulier s'il s'agit de travaux de réhabilitation majeure. Une fois les études d'opportunité terminées, ces travaux pourront être ajoutés à la programmation sur deux ans, en vue d'être réalisés.

66 Nous avons analysé les planifications de quatre directions générales territoriales. Plus précisément, nous voulions vérifier si des projets de réhabilitation avaient été planifiés pour des segments de chaussée ayant fait l'objet de travaux palliatifs avant 2015 et n'ayant connu aucune autre intervention par la suite. Rappelons que les travaux palliatifs sont des travaux temporaires réalisés sur une chaussée en très mauvais état, pour laquelle une intervention de réhabilitation demeure nécessaire.

67 Pour plus de 40 % des 55 segments analysés, bien que des travaux temporaires de sécurisation des chaussées aient été réalisés il y a plus de huit ans, aucune intervention n'était planifiée pour les cinq prochaines années en date de nos travaux (tableau 7). Pourtant, en 2022, la majorité de ces segments (79 %) avaient de nouveau atteint la fin de leur durée de vie.

Réhabilitation mineure ou majeure

Une réhabilitation est dite mineure si elle est effectuée en surface, au niveau du revêtement. Il peut s'agir par exemple d'un resurfaçage. Lorsque la remise en état concerne aussi la fondation, il s'agit d'une réhabilitation majeure. C'est le cas par exemple de la reconstruction complète d'une chaussée.

TABLEAU 7 Planification d'interventions correctives sur des segments de chaussée ayant fait l'objet de travaux palliatifs avant 2015

Direction générale territoriale	Pas de projet planifié	Projets planifiés	Total des segments analysés
Chaudière-Appalaches	11	9	20
Mauricie-Centre-du-Québec	8	11	19
Outaouais ¹	0	5	5
Région métropolitaine de Montréal	5	6	11
Total	24 (43,6 %)	31 (56,4 %)	55 (100 %)

1. Puisque la direction générale territoriale de l'Outaouais a réalisé peu de projets palliatifs avant 2015, le nombre de segments échantillonnés était plus faible.

68 Une intervention sur un segment de chaussée très endommagé peut nécessiter plusieurs années de préparation. Lorsqu'aucun projet n'est planifié pour un segment de chaussée ayant fait l'objet de travaux palliatifs, il y a un risque que le MTMD ne soit pas prêt à procéder à une réhabilitation lorsque l'état de la chaussée se détériore et qu'elle se retrouve à nouveau en très mauvais état. Des travaux palliatifs peuvent alors être encore une fois nécessaires pour maintenir la sécurité des chaussées. Ces travaux ont un coût et ne font que reporter l'intervention de réhabilitation majeure. Qui plus est, le segment de chaussée peut se détériorer davantage, entraînant une augmentation des coûts et un changement dans le besoin d'intervention. Il est alors possible que le personnel des directions générales territoriales doive mettre à jour ou reprendre des études qui avaient déjà été réalisées.

Projets de réhabilitation majeure planifiés, mais non réalisés

69 Le MTMD doit veiller à ce que les projets de réhabilitation majeure prévus dans sa planification sur cinq ans soient programmés afin d'être réalisés.

70 Or, la planification consignée dans le système du MTMD n'est pas sauvegardée périodiquement. Les données colligées dans le système sont actualisées en continu, ce qui entraîne la perte des données les plus anciennes. Pourtant, l'accès aux planifications passées serait utile pour le ministère, afin d'accompagner ses directions générales territoriales et de les inciter à réaliser les projets de réhabilitation majeure qui contribuent à la pérennité du réseau routier.

71 Certaines directions générales territoriales conservent leurs planifications passées. Pour trois des quatre directions générales territoriales visitées dans le cadre de nos travaux, nous avons été en mesure de comparer la planification en cours avec leurs planifications antérieures. Une part importante des projets de réhabilitation majeure planifiés ont subi des reports plutôt que d'être intégrés à la programmation des travaux. Au cours des exercices financiers 2018-2019 à 2023-2024, la proportion de dossiers reportés variait de 25 % à 86 % (tableau 8).

TABLEAU 8 Projets de réhabilitation majeure planifiés mais non programmés qui ont subi des reports

Direction générale territoriale	Nombre de projets reportés	Nombre total de projets planifiés	Proportion
Chaudière-Appalaches	17	68	25 %
Mauricie-Centre-du-Québec	23	41	56 %
Outaouais	19	22	86 %

72 Nous avons analysé les causes de report de 30 d'entre eux. Pour la majorité de ces projets, elles relevaient du MTMD. Par exemple, la préparation du projet était insuffisante pour l'inscrire à la programmation, ou les budgets étaient insuffisants compte tenu des autres besoins à combler. Pour les autres, le motif de report était hors du contrôle du MTMD. Il pouvait s'agir, par exemple, de retards dans la réalisation par une municipalité de travaux préalables aux projets planifiés.

73 Ces motifs mettent en lumière la difficulté pour les directions générales territoriales d'inclure des interventions de réhabilitation des chaussées en très mauvais état dans leur programmation. Les reports s'expliquent principalement par trois contraintes :

- Les **ressources financières** budgétées pour les travaux de réhabilitation majeure sont insuffisantes. En effet, les projets de développement de nouvelles chaussées accaparent déjà une bonne partie des budgets consentis aux directions générales territoriales. Sur la part du budget qui est ensuite consacrée à la conservation des chaussées, certains projets doivent être priorisés, par exemple le parachèvement des projets des années précédentes, les projets de sécurisation et les projets liés à des ententes de collaboration avec les municipalités. En plus de ces travaux, les directions générales territoriales doivent prévoir des interventions préventives sur des chaussées en bon état afin de maximiser leur durée de vie. En conséquence, il reste peu de ressources pour réaliser des projets de réhabilitation. Cela incite les directions générales territoriales à privilégier les travaux palliatifs, pour remettre temporairement en bon état un maximum de kilomètres de chaussées en très mauvais état. Ainsi, dans sa programmation 2023-2025, la direction générale territoriale de l'Outaouais prévoit utiliser plus de 45 % de son budget pour effectuer des travaux palliatifs en 2023-2024.
- Les **capacités en ressources humaines du ministère ainsi que des fournisseurs** de l'industrie sont aussi une source de reports. En effet, ces capacités sont réparties entre les différents types de projets, dont la bonification du réseau et le maintien des chaussées. Ainsi, les ressources qui œuvrent au sein des directions générales territoriales impliquées dans la planification des projets ont peu de temps à accorder à la préparation de projets de réhabilitation majeure afin qu'ils soient programmés. De plus, lorsque des projets finissent par être programmés, les capacités des fournisseurs sont limitées elles aussi, puisque ces derniers sont impliqués également dans les projets d'amélioration et de développement du réseau routier du MTMD, sans compter les projets de leurs autres clients. En conséquence, il arrive qu'il n'y ait aucun soumissionnaire pour des appels d'offres de projets de réhabilitation majeure, ou encore que les offres obtenues soient beaucoup plus chères que ce qu'anticipait le MTMD.
- Des projets de réhabilitation qui étaient programmés peuvent être reportés si une dégradation soudaine des chaussées nécessite des **travaux d'urgence** (impondérables). Par exemple, des travaux provoqués par des bouleversements climatiques peuvent causer le report de projets programmés.

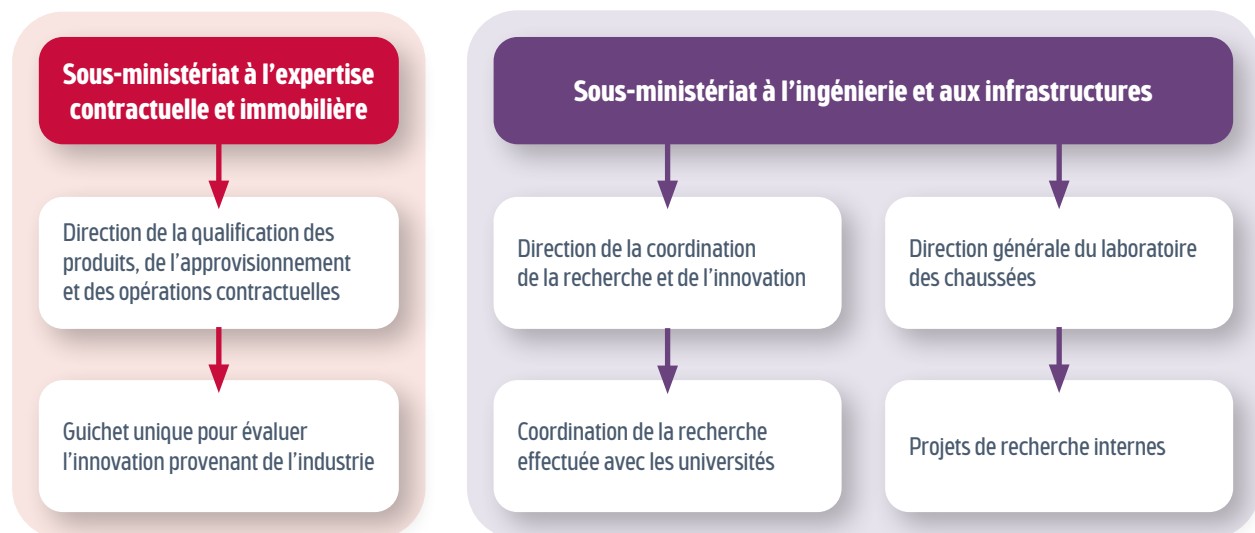
74 Par ailleurs, lors de l'approbation de la programmation en début d'année, le MTMD s'assure que les travaux retenus par les directions générales territoriales correspondent à la stratégie de planification des interventions. Or, peu de suivis sont effectués par le MTMD de façon centralisée afin de s'assurer que les travaux réalisés en cours d'année étaient conformes à la stratégie adoptée au moment de la programmation.

Pas d'assurance d'une utilisation optimale des ressources en innovation

Processus de sélection qui n'assure pas la mise en œuvre des meilleurs projets en innovation

75 La recherche est une des responsabilités attribuées au MTMD dans sa loi constitutive, si bien que le ministère consacre d'importantes ressources à l'innovation. Ainsi, trois directions générales se chargent de mener des projets de recherche à l'interne, d'évaluer les solutions innovantes proposées par l'industrie et de collaborer à des projets de recherche réalisés en partenariat avec les universités (figure 6). À elle seule, la Direction générale du laboratoire des chaussées a bénéficié d'un budget annuel moyen de 24 millions de dollars au cours des cinq dernières années, dont une partie est consacrée à l'innovation.

FIGURE 6 Sous-ministériats et directions du MTMD impliqués en innovation



76 Les innovations offrent la perspective de procurer une forte valeur ajoutée au MTMD en fonction des enjeux avec lesquels il doit composer. Par exemple, l'un des projets innovants mis à l'essai par le ministère à titre de projet pilote a permis d'obtenir des gains importants quant à la durée de vie des interventions, et donc, d'améliorer la pérennité des chaussées.

77 Le cheminement d'un projet innovant compte plusieurs étapes, à partir de l'identification d'un problème à régler jusqu'au déploiement de la solution dans les différentes directions générales territoriales du MTMD (les étapes du cheminement sont présentées dans la section Renseignements additionnels). De tels projets s'échelonnent sur plusieurs années et nécessitent beaucoup de ressources, si bien qu'un faible nombre d'entre eux font l'objet de projets pilotes, c'est-à-dire d'essais en conditions réelles sur de véritables chaussées. Ainsi, selon l'information disponible, le MTMD en a réalisé seulement neuf depuis 1999. Il est donc primordial pour le ministère de sélectionner les innovations les plus prometteuses dès les premières étapes.

78 Toutefois, le MTMD n'a pas défini d'orientations à cet égard. Les projets d'innovation sont plutôt déterminés et priorisés de façon décentralisée par chacun des secteurs (ex. : enrobés, béton, sols et granulats). De plus, leur choix n'est pas effectué en fonction de critères qui permettraient de sélectionner les projets les plus pertinents.

79 En conséquence, les projets choisis pourraient ne pas être ceux qui répondent le mieux aux principaux enjeux du MTMD, par exemple la résorption du DMA et la pérennité du réseau routier.

Valeur ajoutée des innovations insuffisamment démontrée

80 Pour ses projets pilotes, le MTMD ne fait pas systématiquement la démonstration des bénéfices au moyen d'une analyse rigoureuse. De fait, il y a une grande variabilité dans l'ampleur de la documentation d'un projet à l'autre.

81 Ainsi, les avantages quantifiés des innovations, les coûts et les risques ne se retrouvent pas toujours dans la documentation des projets pilotes. Parfois, les documents du MTMD indiquent les bénéfices anticipés, mais le plus souvent ceux-ci ne sont pas quantifiés et ne permettent pas d'apprécier la valeur ajoutée de l'innovation, à l'exception d'un projet pilote. Pour ce dernier, la documentation qui lui est associée indique que celui-ci est rentable, puisque les coûts plus élevés à court terme sont compensés par la durée de vie accrue des chaussées.

82 Pourtant, des analyses systématiques et rigoureuses sont produites pour les projets de recherche réalisés en collaboration avec les universités. Nous avons analysé 10 devis signés entre 2017 et 2020 pour ces projets. Tous ces devis sont élaborés selon le même modèle, lequel précise notamment les bénéfices attendus pour le ministère. Il n'existe pas de document similaire pour les projets pilotes dirigés par le ministère seul.

83 Par ailleurs, le MTMD ne fait pas systématiquement de bilan après la mise en place d'une innovation par projet pilote, pour évaluer la valeur ajoutée de l'innovation. Il ne produit que des suivis de performance, sans comparer les avantages et les coûts de l'innovation.

RECOMMANDATIONS

84 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Transports et de la Mobilité durable. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Bonifier l'information que le ministère communique sur l'état du réseau routier, afin de permettre aux autorités gouvernementales de prendre la mesure de l'évolution de l'état des chaussées.
- 2** Déterminer des indicateurs, des modèles de projection et des cibles qui permettront au ministère d'évaluer les niveaux d'investissement requis afin d'assurer à la fois le bon état des chaussées et la pérennité du réseau routier supérieur, et communiquer cette information aux autorités gouvernementales afin de les soutenir dans leur prise de décision.
- 3** S'assurer que les directions générales territoriales planifient et réalisent les travaux de réhabilitation majeure nécessaires à l'atteinte des cibles ministérielles, tout en veillant à la réalisation des autres interventions prévues dans la stratégie de planification des interventions.
- 4** Déterminer des critères pour sélectionner les projets innovants les plus prometteurs en fonction des enjeux auxquels le ministère fait face, notamment en conservation des chaussées, et évaluer la valeur ajoutée de ces projets de façon rigoureuse.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Transports et de la Mobilité durable

« Le ministère des Transports et de la Mobilité durable accueille positivement le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et adhère à ses recommandations.

« En dépit d'avancées notables dans les pratiques de gestion depuis les 20 dernières années et de l'application de technologies innovantes, la conservation des chaussées du réseau routier sous la responsabilité du Ministère présente des défis auxquels font face peu d'administrations routières dans le monde : un réseau étendu sur un vaste territoire, une faible densité de population et des conditions météorologiques souvent difficiles et très variables.

« Bien qu'il utilise une stratégie d'intervention en chaussées, élaborée à partir des meilleures pratiques en gestion des chaussées et reconnue dans le domaine de l'ingénierie à l'échelle internationale, le Ministère reconnaît que l'indice d'état gouvernemental, qui est une des mesures de l'état des chaussées, est resté stable depuis plusieurs années. Le bien-fondé de la stratégie repose sur la planification et la réalisation d'interventions dont la rentabilité économique et l'efficacité technique sont élevées, de même que sur le prolongement de la durée de vie des chaussées en bon état, qui se fait par la réalisation de travaux préventifs aux endroits appropriés, et ce, pour les plus de 31 000 km de routes sous la responsabilité du Ministère. Le but de cette approche est d'assurer la pérennité des infrastructures et la planification d'interventions judicieuses, notamment afin d'empêcher la dégradation des chaussées.

« Le Ministère tient à apporter quelques précisions à l'égard des constats formulés dans le rapport.

« En ce qui concerne le premier constat, le Ministère tient à indiquer qu'il agit avec transparence en publiant, depuis plus de dix ans, le Bilan de l'état des chaussées. En effet, ce document renseigne les citoyens et les décideurs publics sur l'état global des chaussées du réseau routier et présente une information détaillée pour le territoire de chacune des directions générales territoriales.

« Depuis 2015-2016, soutenu par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le Ministère prépare annuellement, conformément aux exigences de la *Loi sur les infrastructures publiques*, un Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI) qui contient une quantité d'informations importantes sur l'état du réseau routier, incluant la prise en charge de la résorption du DMA. Enfin, dans son rapport annuel public dédié à l'analyse de la programmation bisannuelle des travaux routiers, le Comité d'experts indépendants aborde l'état du réseau routier et les priorités gouvernementales d'investissements en infrastructures.

« À l'égard du deuxième constat spécifiant que "la dégradation du réseau routier s'accroît, et le MTMD n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser le déficit de maintien d'actifs", le Ministère rappelle que l'Indice d'état gouvernemental (IEG), dont l'évolution est suivie étroitement par les parties prenantes, permet d'avoir une information très importante sur l'état des chaussées. Il constitue le principal indice d'état utilisé par l'ensemble des ministères et organismes concernés, tel qu'exigé par le SCT. Le DMA est lui aussi utilisé et publié de manière transparente et proactive dans plusieurs documents, dont le PAGI et le Plan de gestion intégrée des actifs.

« Avec des investissements à la hauteur des besoins et le respect de la stratégie d'intervention en chaussées, la proportion des kilomètres de chaussées en bon état, selon l'IEG, augmentera et cela pourrait avoir un impact positif sur la diminution du DMA.

« Le Ministère comprend que le VGQ souhaite l'implantation de modèles de projection du DMA, accompagnés de cibles de réduction. À cet égard, le Ministère reconnaît que le développement de tels modèles prévisionnels apporterait des informations de gestion pertinentes. Il est à noter qu'il n'existe, à notre connaissance, aucune administration routière qui possède de tels modèles, et ceux-ci nécessiteront la prise en compte de nombreuses variables et hypothèses.

« Quant au troisième constat, le Ministère prend acte des observations du VGQ. Ainsi, il réitère sa volonté de se maintenir dans un processus d'innovation constante, d'agir avec plus d'efficacité avec les moyens financiers alloués et, enfin, de réaliser le plus grand nombre de projets possibles. Toutefois, il est important de garder à l'esprit qu'à l'instar de nombreuses administrations occidentales, le Ministère a dû naviguer, ces dernières années, dans un contexte pandémique, inflationniste et fortement marqué par des difficultés d'attraction de la main-d'œuvre et d'approvisionnement en matériaux.

« Concernant les travaux nécessaires au maintien du réseau routier, le Ministère applique son cheminement de réalisation des projets routiers et souligne que le taux de réalisation des investissements prévus aux Plans québécois des infrastructures de 2018 à 2023 par les directions générales territoriales pour les interventions en conservation des chaussées est de 97,6 %. La conciliation des travaux de réhabilitation majeure avec les autres interventions requises demeure toutefois un des principaux enjeux lors de la planification, considérant les nombreux besoins de maintien et de bonification du réseau routier ainsi que la capacité de l'industrie.

« Enfin, la bonification des pratiques de gestion des projets routiers, à l'égard des projets, dont le coût est inférieur à 100 M\$, permettra de renforcer la planification quinquennale du portefeuille de projets constitué d'investissements en conservation des chaussées.

« En conclusion, le Ministère s'engage à poursuivre ses efforts en matière de conservation du réseau de chaussées en appliquant les meilleures pratiques en gestion d'actifs, en agissant en prévention des impacts socioéconomiques associés à la dégradation des routes, en favorisant l'innovation et en privilégiant l'utilisation efficace des ressources. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Cycle de gestion des chaussées

Méthodes de calcul du déficit de
maintien d'actifs des chaussées

Durée de vie résiduelle des chaussées revêtues
du réseau routier sous la responsabilité
du MTMD entre 2018 et 2022

Étapes du cheminement d'un projet innovant au MTMD

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2023 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

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

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le MTMD gère les travaux de conservation des chaussées du réseau routier supérieur de façon à assurer le bon état des chaussées ainsi que la pérennité du réseau, tout en faisant une utilisation efficiente des ressources qui y sont consacrées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MTMD produit et communique aux instances appropriées un portrait juste de l'état des chaussées. ■ La stratégie de planification des interventions en conservation des chaussées mise en place par le MTMD contribue efficacement au bon état des chaussées et à la pérennité du réseau routier supérieur. ■ Le MTMD programme et réalise de façon efficiente et efficace les travaux de conservation des chaussées. ■ Le MTMD intègre l'innovation dans ses travaux de conservation de chaussées et en évalue les bénéfices.

Les travaux d'audit de performance 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 gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 10 novembre 2023.

L'audit porte sur la conservation des chaussées du réseau supérieur. Les autres actifs du MTMD, tels que les ponts, ne sont pas ciblés par nos travaux.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MTMD. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MTMD concernant la conservation des chaussées.

Nos travaux portent sur les exercices 2018-2019 à 2022-2023. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Dans nos analyses, nous avons pris en compte le fait que les activités du MTMD ont pu être affectées par la pandémie de COVID-19 ainsi que par la grève des ingénieurs du gouvernement en 2022-2023.

Rôles et responsabilités de l'entité

Le MTMD doit assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec.

Au regard de sa loi constitutive et de la *Loi sur la voirie*, le MTMD assume entre autres les responsabilités suivantes à l'égard de la conservation des chaussées :

- faire l'inventaire des moyens et des systèmes de transport, déterminer leur nature, leur nombre et leur qualité, évaluer leur efficacité en fonction du développement social et économique des diverses régions du Québec ;
- favoriser les études et les recherches scientifiques dans le domaine des transports et de la voirie ;
- effectuer ou faire effectuer tous travaux de construction, de réfection ou d'entretien, ou déléguer à une municipalité locale, avec son consentement, le pouvoir d'effectuer de tels travaux, et en assurer le financement ;
- s'acquitter des autres fonctions que lui assigne le gouvernement.

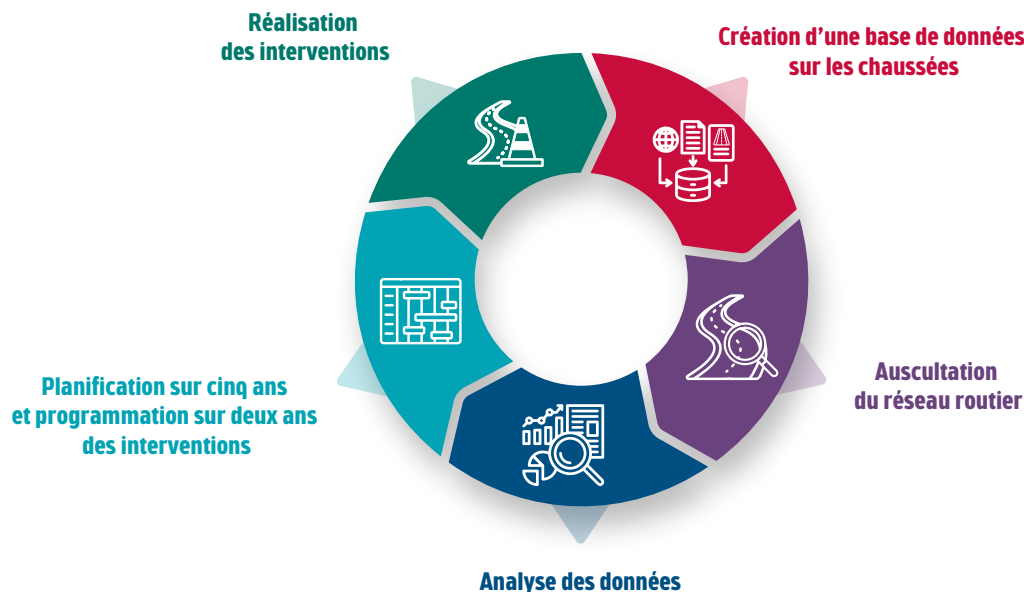
Par ailleurs, les chaussées du réseau routier supérieur font partie des ouvrages de génie civil visés par la *Loi sur les infrastructures publiques*. En vertu de cette loi, le MTMD doit notamment :

- communiquer au ministre responsable des infrastructures les renseignements nécessaires à l'élaboration annuelle du Plan québécois des infrastructures en lien avec les investissements, notamment ceux relatifs au maintien d'actifs et ceux relatifs au développement des infrastructures ;
- élaborer un cadre de gestion des investissements publics en infrastructures, notamment à l'égard du réseau routier ;
- dresser et tenir à jour un inventaire complet des infrastructures sous sa responsabilité, incluant une évaluation de leur état, de leur DMA et de leur valeur de remplacement ;
- produire un état de situation des projets d'infrastructure réalisés ou auxquels le ministère contribue financièrement et que le ministre responsable des infrastructures détermine parmi ceux inscrits au Plan québécois des infrastructures ;
- élaborer un plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures, contenant entre autres la prévision de l'effet des investissements sur les objectifs du ministère, sur la résorption du DMA et sur la pérennité des infrastructures.

Cycle de gestion des chaussées

Le cycle de gestion des chaussées du MTMD comporte cinq étapes, comme l'illustre la figure 7.

FIGURE 7 Cycle de gestion des chaussées du MTMD



Création d'une base de données sur les chaussées

Le MTMD dispose d'une vaste banque de données sur le réseau routier supérieur. Les chaussées y sont segmentées en portions de route homogènes, dont la longueur varie généralement entre un et quatre kilomètres. Pour chacun de ces segments, la base de données contient les caractéristiques de la route, de même que l'historique des interventions en conservation des chaussées qui y ont été effectuées. La segmentation peut varier au fil du temps, en fonction de l'évolution du réseau routier. L'information sur chaque segment est disponible dans le système de gestion des chaussées (système GCH).

Auscultation du réseau routier

Le MTMD ausculte chaque année un peu plus de la moitié des chaussées revêtues de son réseau à l'aide de véhicules munis d'équipements laser et optique. Les autres segments de chaussée revêtue seront auscultés l'année suivante, de façon à couvrir l'ensemble des chaussées revêtues tous les deux ans.

Les appareils dont est pourvu le véhicule d'auscultation mesurent quatre indicateurs : le confort de roulement (aussi appelé l'indice de rugosité international), la profondeur des ornières, la présence de fissuration et la susceptibilité au gel. Les données de l'auscultation sont par la suite traitées et versées dans le système de gestion des chaussées du MTMD.

Les chaussées revêtues

Les chaussées revêtues forment plus de 80 % du réseau routier supérieur (2021 : 25 866,6 km sur 31 131,8 km = 83 %). Elles sont composées d'enrobés bitumineux (chaussées souples), de béton de ciment (chaussées rigides) ou d'une combinaison des deux (chaussées mixtes).

Les structures, les bretelles, les voies de desserte et les chaussées en gravier ne font pas partie des chaussées revêtues, et donc, sont exclues du bilan de l'état des chaussées préparé par le MTMD. Néanmoins, ces segments de chaussée sont répertoriés dans le système de gestion des chaussées pour permettre au ministère de connaître l'historique des interventions effectuées.

Analyse des données

Le système de gestion des chaussées permet au MTMD d'évaluer l'état des chaussées selon différents indicateurs et d'anticiper les besoins en travaux. Ainsi, il se base sur les indicateurs mesurés lors de l'auscultation pour déterminer l'indice d'état gouvernemental. Le système permet également d'estimer la durée de vie résiduelle de chacun des segments de chaussée auscultés et d'estimer leur DMA.

Le ministère utilise les analyses réalisées au moyen du système pour dresser, sur une base annuelle, le bilan de l'état des chaussées du réseau supérieur. Toutes les activités de production de ce bilan sont encadrées par un programme d'assurance qualité ISO 9001. Ces données sont aussi utilisées pour préparer le plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures du ministère.

Planification sur cinq ans et programmation sur deux ans des interventions

Chaque direction générale territoriale doit préparer une planification sur cinq ans. L'objectif de cette planification est d'établir un calendrier réaliste de préparation et de réalisation des projets en fonction des ressources financières disponibles ou prévisibles. À cette fin, le ministère dispose d'un système qui est dédié à la planification, à la programmation et au suivi sommaire de la programmation (système PPS). En complément, les directions générales territoriales peuvent utiliser d'autres outils de planification.

Annuellement, le MTMD prépare de façon centralisée sa stratégie d'intervention pour la conservation des chaussées. En se basant sur les budgets octroyés dans le cadre du Plan québécois des infrastructures, divers scénarios sont réalisés à l'aide du système GCH en fonction des états, des critères, des besoins, des investissements souhaités et de l'impact de ces investissements sur différents indicateurs, soit l'indice d'état gouvernemental, le confort de roulement, l'orniérage, la fissuration et la durée de vie résiduelle. Ces scénarios servent de base à la préparation des budgets pour chacune des directions générales territoriales, selon les cinq axes d'investissement suivants :

- Axe A : Conservation des chaussées ;
- Axe B : Conservation des structures (réseau ministériel) ;
- Axe C : Amélioration du réseau routier ;
- Axe D : Développement du réseau routier ;
- Axe E : Structures (réseau municipal).

Pour l'axe Conservation des chaussées, le ministère répartit de façon centralisée le budget par volet de la stratégie – prévention, sécurisation (palliatif), réhabilitation mineure, réhabilitation majeure ou autres besoins – afin d'orienter les directions générales territoriales dans le choix des projets à inclure dans leur programmation.

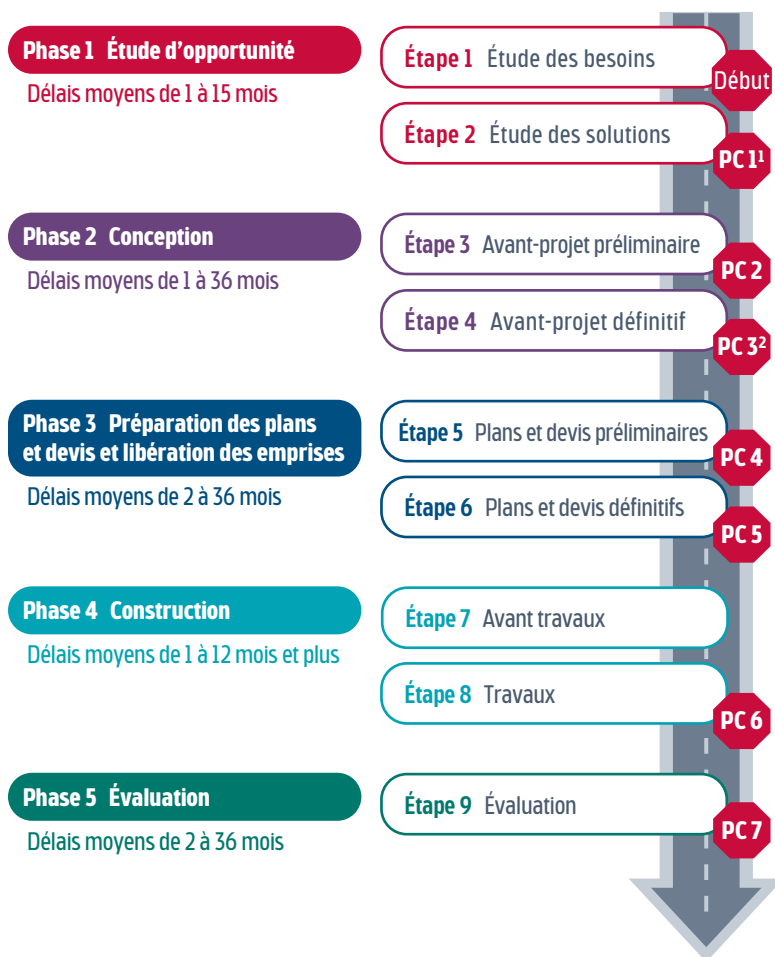
Par la suite, à partir des balises budgétaires édictées par le MTMD, chacune des directions générales territoriales doit préparer annuellement une programmation des travaux sur deux ans au moyen du système PPS.

Pour être programmés, les projets choisis doivent avoir atteint un degré de maturité minimal, en fonction des étapes du cheminement des projets (figure 8). Ainsi, les projets programmés pour l'an 1 doivent avoir au moins achevé leur phase de conception (point de contrôle 3), alors que les projets programmés pour l'an 2 doivent être prêts à entamer cette phase (point de contrôle 1).

Les balises budgétaires

L'établissement des balises budgétaires par le MTMD constitue en soi une première étape de priorisation des interventions. En effet, une ventilation est faite par catégorie de projets, par axe d'intervention et par sous-ministériat. Plusieurs facteurs sont considérés, notamment les engagements gouvernementaux et les décisions du Conseil des ministres en ce qui concerne les projets majeurs. Plusieurs projets majeurs consistent à ajouter une nouvelle route ou à augmenter la capacité de circulation du réseau routier existant, et donc, s'inscrivent dans l'axe D « Développement du réseau routier ».

FIGURE 8 Points de contrôle (PC) lors de la réalisation d'un projet routier



 Points de contrôle

1. Au point de contrôle 1, le projet peut être ajouté à la programmation de l'an 2.
2. Au point de contrôle 3, le projet peut être ajouté à la programmation de l'an 1.

Source : MTMD.

La programmation comporte différents types de projets. Les directions générales territoriales doivent d'abord tenir compte des travaux de parachèvement, soit les travaux liés à des projets programmés au cours des années précédentes et qui ne sont pas terminés. Elles priorisent ensuite la sécurisation des chaussées dont le mauvais état peut compromettre la sécurité des usagers, en programmant de préférence des interventions de réhabilitation mineure, sinon des interventions palliatives. Elles prévoient aussi des interventions préventives sur les chaussées en bon état afin de prolonger leur durée de vie, de même que des interventions correctives, c'est-à-dire des réhabilitations mineures ou majeures effectuées sur des chaussées en mauvais état afin de les remettre en bon état. Les directions générales territoriales ont également la possibilité de programmer des travaux pour répondre à d'autres besoins ou à des considérations impondérables.

Les programmations complétées sont révisées par un comité de gouvernance, avec la collaboration d'experts indépendants.

Réalisation des interventions

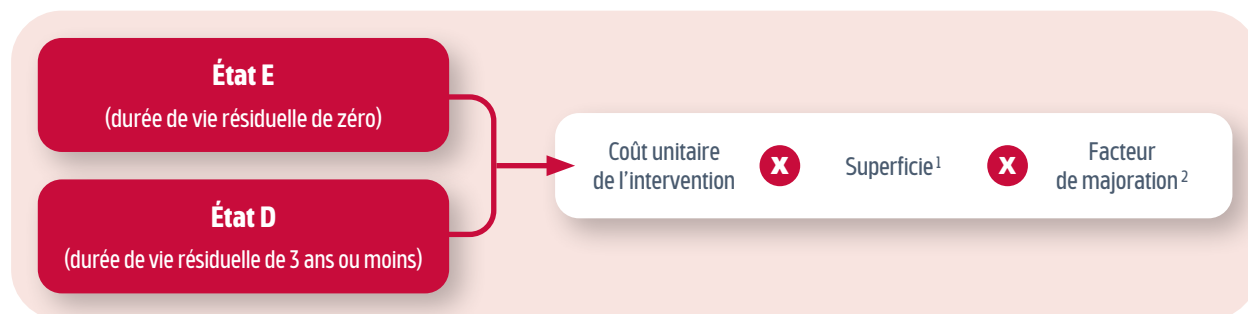
Une fois que la programmation est approuvée, l'annonce marque le début de la réalisation des travaux. Ces derniers peuvent être réalisés par des fournisseurs, ou encore en régie interne par les équipes de la direction générale territoriale.

Méthodes de calcul du déficit de maintien d'actifs des chaussées

Le déficit de maintien d'actifs représente le coût de réparation des chaussées en mauvais et en très mauvais état. Il s'agit de chaussées qui n'ont pas été entretenues à temps et dont la durée de vie résiduelle est maintenant inférieure ou égale à trois ans, ou de celles pour qui la dernière intervention reçue était de nature palliative.

Pour les chaussées revêtues, le MTMD dispose de données sur l'état de chaque segment, déterminé par le système GCH sur la base des paramètres mesurés par auscultation. Le ministère calcule le DMA des chaussées n'ayant jamais fait l'objet d'interventions palliatives, en considérant celles en mauvais état (IEG de D ou E) et dont la durée de vie résiduelle est de trois ans ou moins. Pour chaque segment, il prend en considération le coût unitaire de l'intervention déterminée dans le système GCH par les arbres de décision. Ce coût unitaire est établi annuellement pour chaque type d'intervention, sur la base d'une moyenne provinciale, selon les coûts payés dans les bordereaux de paiement (figure 9).

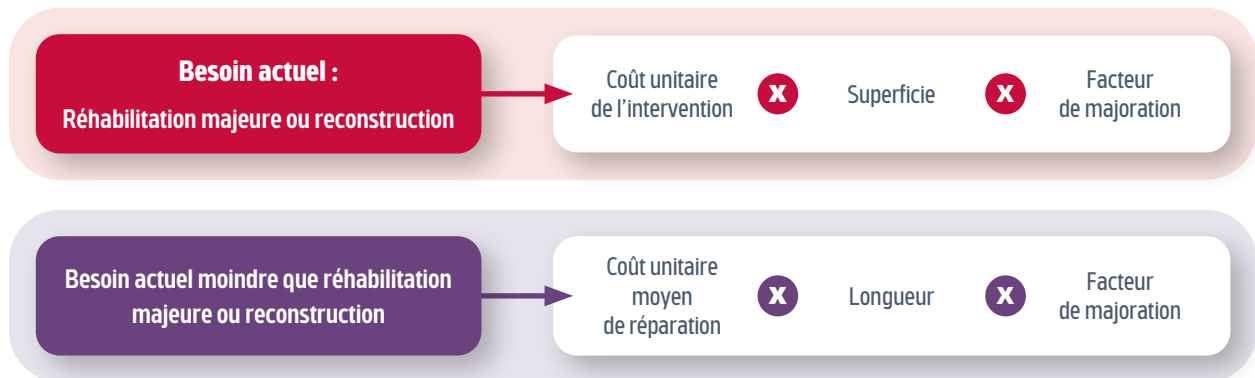
FIGURE 9 Méthode de calcul du DMA pour les chaussées revêtues n'ayant jamais fait l'objet d'interventions palliatives



1. Superficie : Cette valeur correspond à la largeur de la voie (en tenant compte du nombre de voies, incluant notamment les accotements) multipliée par la longueur du segment de chaussée.
2. Facteur de majoration : On recourt à ce facteur pour tenir compte des autres coûts d'un projet, en plus des coûts de l'intervention. Le facteur de majoration est déterminé chaque année.

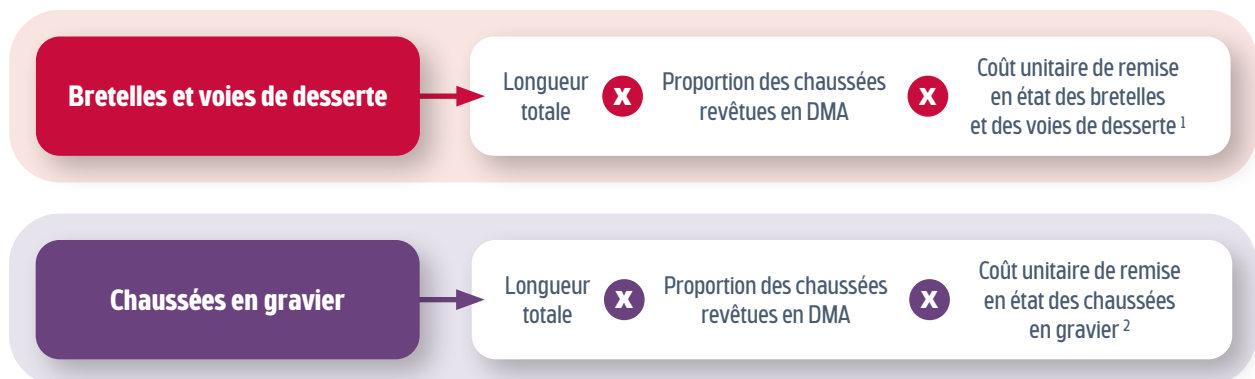
La même approche est appliquée pour les segments de chaussée ayant fait l'objet d'au moins une intervention palliative pour en restaurer l'état et dont le besoin actuel d'intervention, déterminé par le système GCH, correspond à une réhabilitation majeure ou à une reconstruction. Si le besoin d'intervention est moindre, le MTMD se base plutôt sur le coût unitaire moyen de réparation. Ce coût est établi annuellement sur la base d'une moyenne provinciale, selon les coûts payés dans les bordereaux de paiement pour les cas typiques (figure 10).

FIGURE 10 Méthode de calcul du DMA pour les chaussées revêtues ayant fait l'objet d'au moins une intervention palliative



Puisque les chaussées non revêtues ne font pas l'objet d'auscultation pour en évaluer l'état, le MTMD évalue leur DMA par extrapolation. Pour cela, le ministère se réfère à la proportion des chaussées revêtues en DMA, soit le rapport entre la longueur totale des chaussées auscultées en DMA sur la longueur totale de segments de chaussées revêtues inscrites dans le système GCH. Il considère ensuite le coût unitaire de remise en état selon le type de chaussées non revêtues, comme l'illustre la figure 11.

FIGURE 11 Méthode de calcul du DMA pour les chaussées autres que revêtues



1. Coût unitaire pour les bretelles et les voies de desserte : Ce coût est basé sur le coût unitaire moyen de remise en état des chaussées en DMA, multiplié par un facteur de 0,67 (largeur des bretelles 8 m vs largeur des voies principales 12 m) et multiplié par un facteur de majoration.
2. Coût unitaire pour les chaussées en gravier : Ce coût est basé sur le coût unitaire de reconstruction mineure des chaussées en gravier (en \$/1 000 m²), multiplié par 8 m (largeur typique d'une chaussée en gravier), multiplié par le facteur de majoration.

Durée de vie résiduelle des chaussées revêtues du réseau routier sous la responsabilité du MTMD entre 2018 et 2022

Le MTMD est responsable de l'entretien du réseau routier supérieur, qui est composé d'autoroutes, de routes nationales, de routes régionales, de routes collectrices ainsi que de chemins d'accès aux ressources. À l'intérieur de ce réseau, le ministère a défini un réseau stratégique en soutien au commerce extérieur (RSSCE) qui permet l'essentiel des échanges du Québec avec ses partenaires commerciaux et qui dessert la grande majorité de la population québécoise (tableau 9). Il est formé principalement d'autoroutes et de routes nationales. Le reste du réseau est appelé hors-RSSCE (tableau 10).

TABLEAU 9 Durée de vie résiduelle (DVR) des chaussées revêtues du réseau routier sous la responsabilité du MTMD entre 2018 et 2022 – RSSCE

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des chaussées revêtues (en km)	7 610,8	7 474,8	7 478,4	7 484,5	7 495,8
Chaussées dont la DVR est de zéro (en km)	1 638,0	1 642,6	1 479,1	1 444,3	1 571,8
Taux de chaussées dont la DVR est de zéro	21,5 %	22,0 %	19,8 %	19,3 %	21,0 %
	2018	2019	2020	2021	2022
Total des chaussées revêtues (en km)	7 610,8	7 474,8	7 478,4	7 484,5	7 495,8
Chaussées dont la DVR est de trois ans ou moins (en km) ¹	2 233,9	2 318,0	2 150,0	2 073,9	2 116,8
Taux de chaussées dont la DVR est de trois ans ou moins	29,4 %	31,0 %	28,7 %	27,7 %	28,2 %

1. Cela inclut les chaussées dont la durée de vie résiduelle est de zéro.

TABLEAU 10 Durée de vie résiduelle (DVR) des chaussées revêtues du réseau routier sous la responsabilité du MTMD entre 2018 et 2022 – hors-RSSCE

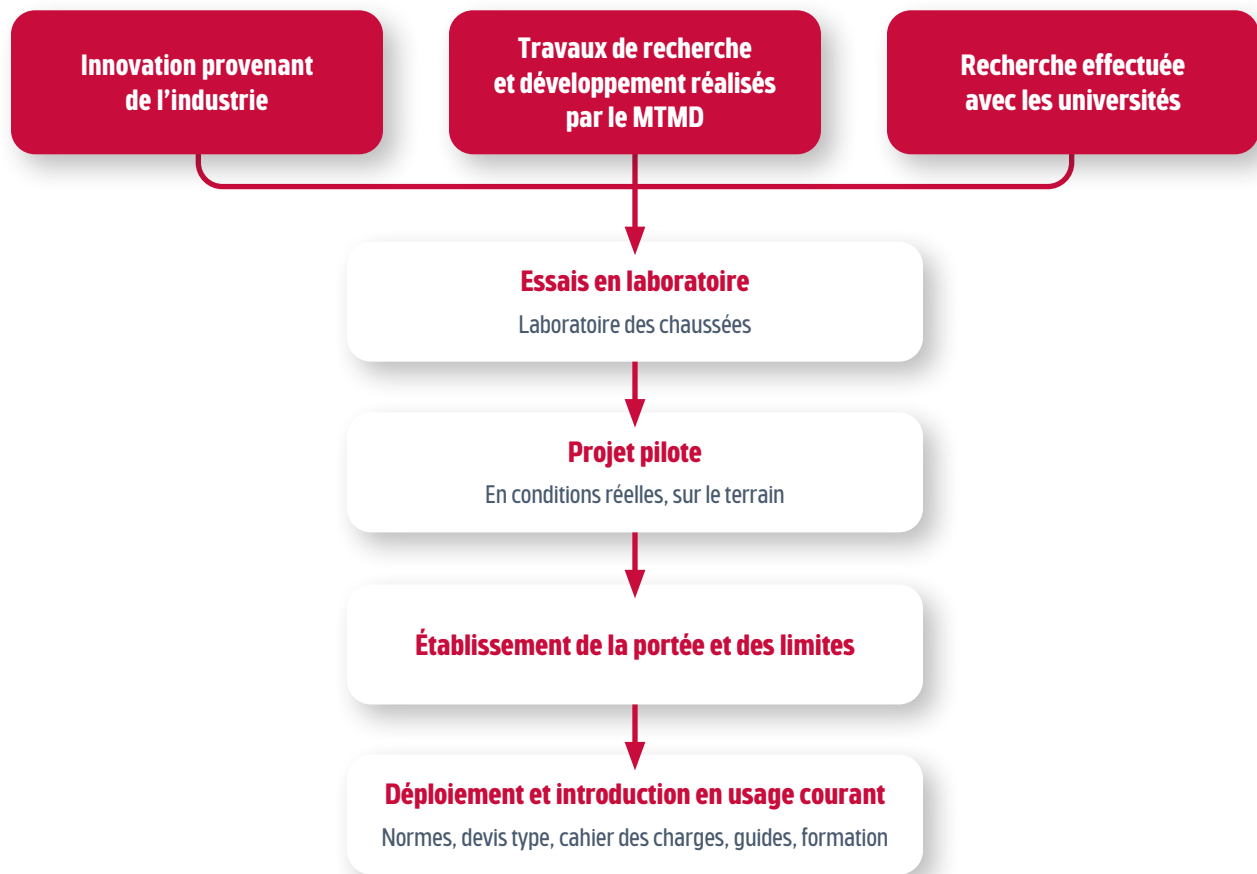
	2018	2019	2020	2021	2022
Total des chaussées revêtues (en km)	18 182,1	18 339,0	18 341,1	18 382,1	18 376,5
Chaussées dont la DVR est de zéro (en km)	5 775,0	5 933,0	6 100,8	6 099,1	6 502,7
Taux de chaussées dont la DVR est de zéro	31,8 %	32,4 %	33,3 %	33,2 %	35,4 %
	2018	2019	2020	2021	2022
Total des chaussées revêtues (en km)	18 182,1	18 339,0	18 341,1	18 382,1	18 376,5
Chaussées dont la DVR est de trois ans ou moins (en km) ¹	7 499,6	7 811,1	7 845,2	7 853,3	8 142,0
Taux de chaussées dont la DVR est de trois ans ou moins	41,2 %	42,6 %	42,8 %	42,7 %	44,3 %

1. Cela inclut les chaussées dont la durée de vie résiduelle est de zéro.

Étapes du cheminement d'un projet innovant au MTMD

Un projet innovant doit franchir différentes étapes avant que le MTMD procède à son déploiement à grande échelle, dans les directions générales territoriales. Ces étapes sont illustrées à la figure 12. Soulignons que le cheminement peut varier en fonction du degré de développement de l'innovation. Ainsi, certaines innovations plus abouties peuvent passer des essais en laboratoire directement au devis type, sans faire l'objet de projets pilotes.

FIGURE 12 Étapes du cheminement d'un projet innovant au MTMD



CHAPITRE 3

Protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux

Audit de performance

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Ouest
Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides

EN BREF

Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux détiennent une multitude de renseignements personnels numériques sur la majeure partie des personnes résidant au Québec, et ils ont la responsabilité, et ce, sans en compromettre l'accessibilité aux intervenants autorisés, de protéger adéquatement ces renseignements. En effet, un accès non justifié à ces renseignements peut avoir d'importantes conséquences pour les personnes concernées.

Malgré les efforts déployés par le ministère et les deux établissements audités, des améliorations aux mesures de protection des renseignements personnels numériques des usagers sont nécessaires afin de réduire les risques d'atteinte à la confidentialité de ces renseignements. Notamment, la conformité aux exigences légales et le respect de pratiques reconnues en la matière doivent être assurés.

Parmi les éléments nécessitant une attention particulière, nous avons relevé le contrôle des accès aux renseignements personnels, les mesures de cybersécurité, la gestion des risques et des incidents en lien avec la confidentialité, les activités de sensibilisation et de formation ainsi que la mise en œuvre de certains éléments de gouvernance.

Pour des raisons évidentes de sécurité de l'information, nous ne divulguons pas le détail de certaines de nos observations.

Il est important de noter par ailleurs que nos travaux n'ont pas permis de déceler de cas de fraude liés aux déficiences de contrôle et de sécurité que nous avons relevés.

Les commentaires des entités présentés dans ce rapport démontrent l'importance qu'elles accordent à cette question. Elles ont déjà pris des mesures pour atténuer des risques découlant des lacunes constatées lors de nos travaux et indiquent vouloir poursuivre leurs efforts pour améliorer leurs contrôles et leurs mesures pour protéger les renseignements personnels qu'elles détiennent sur les usagers du réseau.

CONSTATS

1

Le MSSS et les établissements audités ne contrôlent pas suffisamment les accès à des renseignements personnels numériques d'usagers.

2

Des mesures de cybersécurité, reconnues comme nécessaires en matière de protection des renseignements personnels numériques, sont à améliorer.

3

Le MSSS et les établissements audités manquent de rigueur dans la gestion des risques et des incidents en lien avec la confidentialité des renseignements personnels numériques.

4

La sensibilisation et la formation ainsi que l'encadrement sont insuffisants, ce qui accroît les risques liés à la protection des renseignements personnels numériques.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Patrice Watier

Directeur d'audit informatique

Éric Chamberland

Éric Martin

Frantz Christelle Montes

Lyne Roberge

Julie Saint-Jean

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Directeur général d'audit

SIGLE

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	73
Le MSSS et les établissements audités ne contrôlent pas suffisamment les accès à des renseignements personnels numériques d’usagers.	79
Des mesures de cybersécurité, reconnues comme nécessaires en matière de protection des renseignements personnels numériques, sont à améliorer.	87
Le MSSS et les établissements audités manquent de rigueur dans la gestion des risques et des incidents en lien avec la confidentialité des renseignements personnels numériques.....	92
La sensibilisation et la formation ainsi que l’encadrement sont insuffisants, ce qui accroît les risques reliés à la protection des renseignements personnels numériques.....	101
Recommandations.....	105
Commentaires des entités auditées	106
Renseignements additionnels.....	109

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Plusieurs cas de fuites et de vols de données, ou d'accès non autorisé à des renseignements personnels détenus par des ministères et des organismes publics ont été rapportés par les médias dans les dernières années.

2 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux détiennent une multitude de renseignements personnels sur la majeure partie des personnes résidant au Québec et ils ont la responsabilité de protéger adéquatement ces renseignements. En effet, un accès non justifié aux renseignements personnels d'usagers du réseau de la santé et des services sociaux peut avoir, pour les personnes concernées, d'importantes conséquences (morales, personnelles, réputationnelles, financières ou juridiques) découlant notamment d'un vol d'identité ou d'une atteinte à la vie privée.

3 De plus, des incidents relatifs à la confidentialité peuvent entraîner une perte de confiance des usagers envers la capacité du système de santé à protéger les renseignements personnels qu'il détient. Cette situation est susceptible de limiter l'information qu'un usager voudra communiquer aux intervenants ou de l'amener à ne pas recourir à des soins ou à des services dont il aurait besoin. De plus, cela peut entraîner des conséquences juridiques pour ces organisations (ex. : pénalités, poursuites judiciaires).

Usager du réseau de la santé et des services sociaux

Un usager est une personne physique qui a ou a eu recours aux services fournis par un établissement du réseau de la santé et des services sociaux.

Intervenants dans la prestation de services de santé ou de services sociaux

Il s'agit de tous les gestionnaires, employés et professionnels (incluant les stagiaires, étudiants, externes et résidents) qui exercent une fonction dans un établissement ou encore qui sont rattachés à un établissement de santé et de services sociaux.

Incident de confidentialité

Un incident de confidentialité est défini dans la loi comme étant :



L'accès non autorisé par la loi à un renseignement personnel

Par exemple, un intervenant du réseau consulte le dossier médical d'un usager sans que ce soit justifié par ses responsabilités, ou l'employé d'un fournisseur de services informatiques accède à des données d'un établissement à des fins malveillantes.



L'utilisation non autorisée par la loi d'un renseignement personnel

Par exemple, un intervenant consulte le dossier d'un usager à qui il envisage de louer un appartement dans son immeuble locatif.



La communication non autorisée par la loi d'un renseignement personnel

Par exemple, un intervenant transmet accidentellement des renseignements personnels sur un usager à un mauvais destinataire.

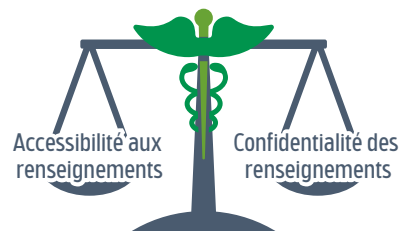


La perte d'un renseignement personnel ou toute autre atteinte à la protection d'un tel renseignement

Par exemple, une cyberattaque entraîne une fuite massive de renseignements personnels d'usagers.

Source : Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

4 Le MSSS déploie actuellement son Plan santé, visant entre autres à améliorer la prise en charge des usagers. Ce plan repose notamment sur l'amélioration de l'accès aux données et aux renseignements de santé entre les intervenants du réseau, et ce, par la mise en œuvre de moyens numériques, ce qui en soi est nécessaire, mais suscite tout de même des préoccupations importantes quant à la protection des renseignements personnels des usagers.



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

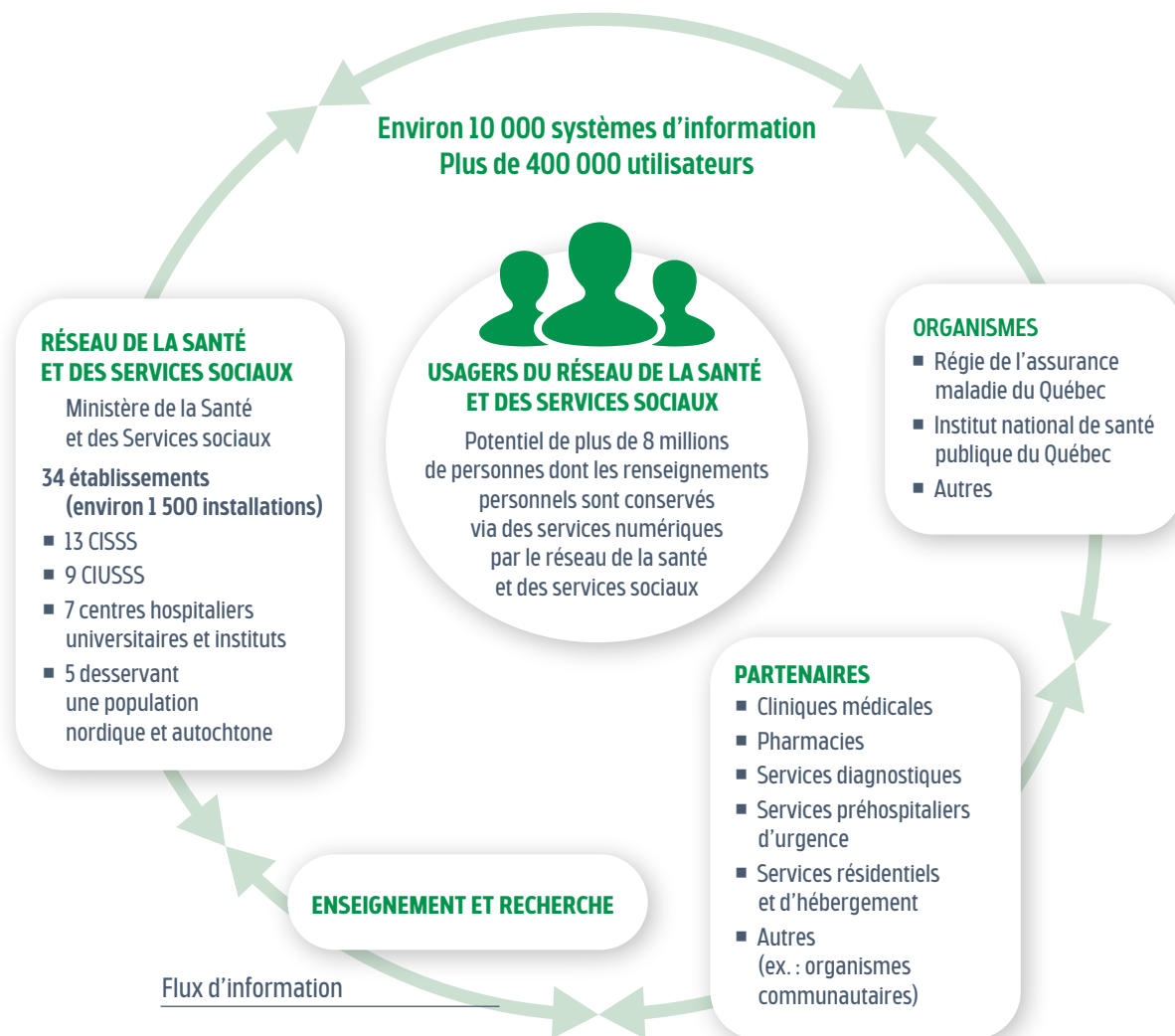
- 5 Notre audit visait à déterminer si le MSSS et les deux établissements du réseau de la santé et des services sociaux sélectionnés appliquent des mesures efficaces pour protéger les renseignements personnels numériques qu'ils détiennent sur les usagers du réseau, sans en compromettre l'accessibilité aux intervenants autorisés, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.
- 6 Nos travaux ont porté principalement sur la période allant de janvier 2021 à mars 2023. Toutefois, certains constats peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 7 Aux fins de notre audit, nous avons choisi certains systèmes d'information importants comportant des renseignements personnels, dont des renseignements personnels de nature médicale, sur plusieurs milliers d'usagers et auxquels ont accès des milliers d'utilisateurs dans plusieurs établissements du réseau de la santé et des services sociaux. De plus, il s'agit de systèmes non visés par un remplacement à court ou à moyen terme. Les résultats relatifs aux systèmes audités ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des systèmes d'information utilisés au MSSS et dans les établissements. Ils donnent toutefois des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que le MSSS et l'ensemble des établissements doivent prendre en compte.
- 8 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

La protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux

- 9 Les usagers du réseau se retrouvent au cœur d'un vaste écosystème regroupant une multitude d'organisations et d'intervenants (figure 1). En vue d'assurer une prestation efficace et sans rupture de soins et de services, les différents intervenants doivent avoir accès aux renseignements nécessaires en temps opportun¹.

1. Un rapport récent du Vérificateur général du Québec a d'ailleurs fait état de difficultés d'accès aux renseignements nécessaires en temps opportun pour des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, soit le rapport intitulé *Santé mentale : efficacité du continuum de soins et de services pour les usagers ayant des troubles mentaux graves* publié en mai 2023.

FIGURE 1 Réseau de la santé et des services sociaux : flux d'information des renseignements personnels



10 Selon le MSSS, environ 10 000 systèmes d'information seraient utilisés actuellement dans le réseau de la santé et des services sociaux, dont certains datent de plus de 20 ans. La vaste majorité de ces systèmes est sous la responsabilité des établissements. La fusion en 2015 de 182 centres de santé et de services sociaux en 34 établissements a par ailleurs engendré une réorganisation des services informatiques et une complexité du point de vue de l'intégration des systèmes d'information. Afin notamment de moderniser les infrastructures pour soutenir la transformation numérique du réseau et protéger les renseignements personnels des usagers, des investissements significatifs ont été prévus au Plan de modernisation technologique 2022-2025 du réseau de la santé et des services sociaux. Selon le MSSS et les établissements audités, des projets en cours relativement à la sécurité de l'information permettront d'améliorer entre autres la protection des renseignements personnels.

11 Les renseignements personnels sont ceux qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier. Ils sont confidentiels et, sauf exception, ne peuvent être communiqués sans le consentement de cette personne. Un renseignement personnel est de plus considéré comme sensible lorsque, par sa nature notamment médicale, biométrique ou autrement intime, ou en raison du contexte de son utilisation ou de sa communication, il suscite un haut degré d'attente en matière de vie privée. Un renseignement personnel est qualifié de numérique lorsqu'il est conservé sur un support électronique, par le biais d'un système d'information.

12 La protection des renseignements personnels vise à limiter l'accès non justifié à ceux-ci ainsi qu'à réduire les risques qu'ils soient utilisés ou communiqués à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été recueillis. Ainsi, tout en favorisant l'accès aux données afin de permettre la prestation de services aux usagers, le MSSS et les établissements doivent s'assurer que des mesures visant la protection des renseignements personnels sont mises en œuvre afin de prévenir les risques d'incident de confidentialité et de détecter ces derniers lorsqu'ils surviennent. Ces mesures sont déterminées par les lois et les règlements en la matière ainsi que selon les saines pratiques à appliquer en matière de protection des renseignements personnels.

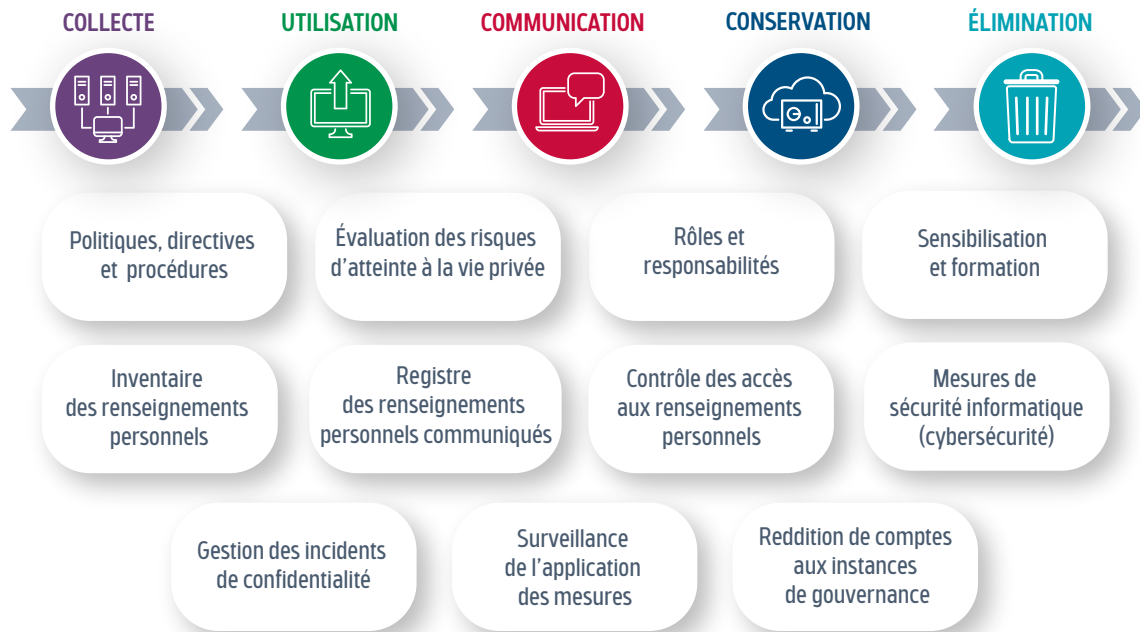
Cadre légal et saines pratiques en matière de protection des renseignements personnels

13 La protection des renseignements personnels est encadrée par plusieurs lois et règlements, notamment la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Certaines dispositions s'appliquent à tous les ministères et organismes gouvernementaux, alors que d'autres sont spécifiques au MSSS ou aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, venant du même coup définir leurs rôles et responsabilités en la matière. Certaines dispositions sont en vigueur depuis plusieurs années, alors que d'autres sont venues s'ajouter dans les dernières années ou s'ajouteront au cours des années à venir. La section Renseignements additionnels présente l'essentiel de la réglementation et des directives en lien avec la protection des renseignements personnels qui s'appliquaient au réseau de la santé et des services sociaux au moment de nos travaux, ainsi que les rôles et responsabilités des entités auditées à l'égard de la protection des renseignements personnels numériques.

14 Ce cadre légal reflète de saines pratiques contenues dans des référentiels en technologies de l'information qui existent depuis longtemps et qui permettent aux organisations d'améliorer la protection des renseignements personnels qu'elles détiennent. Même si ces pratiques ne sont pas toutes enchâssées dans une loi, elles doivent être considérées et appliquées par les organisations en fonction de leur réalité. Les principaux référentiels internationaux sur lesquels nous nous sommes appuyés sont décrits dans la portée de nos travaux, à la section Renseignements additionnels.

15 Sur la base de ces référentiels et des lois et règlements, la figure 2 présente les principales mesures de protection d'un renseignement personnel numérique au cours de son cycle de vie, soit de sa collecte jusqu'à son élimination.

FIGURE 2 Principales mesures de protection d'un renseignement personnel numérique au cours de son cycle de vie



Le MSSS et les établissements audités ne contrôlent pas suffisamment les accès à des renseignements personnels numériques d'usagers.

Qu'avons-nous constaté ?

16 Les contrôles de prévention et de détection d'accès non autorisés ne permettent pas aux entités auditées de s'assurer que seuls les utilisateurs dont les fonctions le requièrent accèdent aux renseignements personnels numériques des usagers :

- Il existe des déficiences dans la gestion des accès aux systèmes audités, telles :
 - Des matrices d'accès définissant à quels renseignements les différents groupes d'utilisateurs devraient avoir accès sont absentes ou ne sont pas complètes ni à jour.
 - Des droits d'accès sont octroyés sans l'approbation des gestionnaires responsables.
 - Des droits d'accès ne sont pas révoqués rapidement lorsqu'ils ne sont plus nécessaires.
 - Les droits d'accès ne font pas l'objet d'une révision périodique en vue de vérifier s'ils sont toujours requis.
- Des configurations minimales servant à l'authentification des utilisateurs sont insuffisantes, notamment celles qui ont trait à des mots de passe.

Matrice d'accès

Une matrice d'accès définit notamment les informations auxquelles les différents groupes d'utilisateurs peuvent accéder, en fonction de leurs tâches.

Pourquoi ce constat est-il important ?

17 Si les droits d'accès ne sont pas octroyés de manière suffisamment restrictive en fonction des tâches à accomplir, le risque d'accès non justifié à des renseignements personnels est accentué. Ainsi, les demandes d'accès aux systèmes doivent être autorisées par un gestionnaire responsable. Ces demandes doivent aussi être documentées afin d'en assurer l'imputabilité et la traçabilité.

18 Le MSSS a d'ailleurs émis des directives qui stipulent explicitement que les droits accès doivent être autorisés et octroyés selon le principe du moindre privilège. Une matrice d'accès permet, d'une part, au détenteur d'un actif informationnel et au gestionnaire responsable d'un utilisateur de s'en assurer et, d'autre part, de faire en sorte que les utilisateurs ont dès leur arrivée en poste accès aux données dont ils ont besoin.

19 Toujours dans le but de réduire le risque d'accès non autorisés à des renseignements personnels, des contrôles sont également nécessaires après que les accès ont été autorisés. Cela inclut notamment la révocation rapide des droits d'accès lors d'un départ, d'une absence prolongée ou d'un changement de poste, ou encore la révision périodique des accès, qui permet de révoquer les droits d'accès qui ne sont plus requis (figure 3).

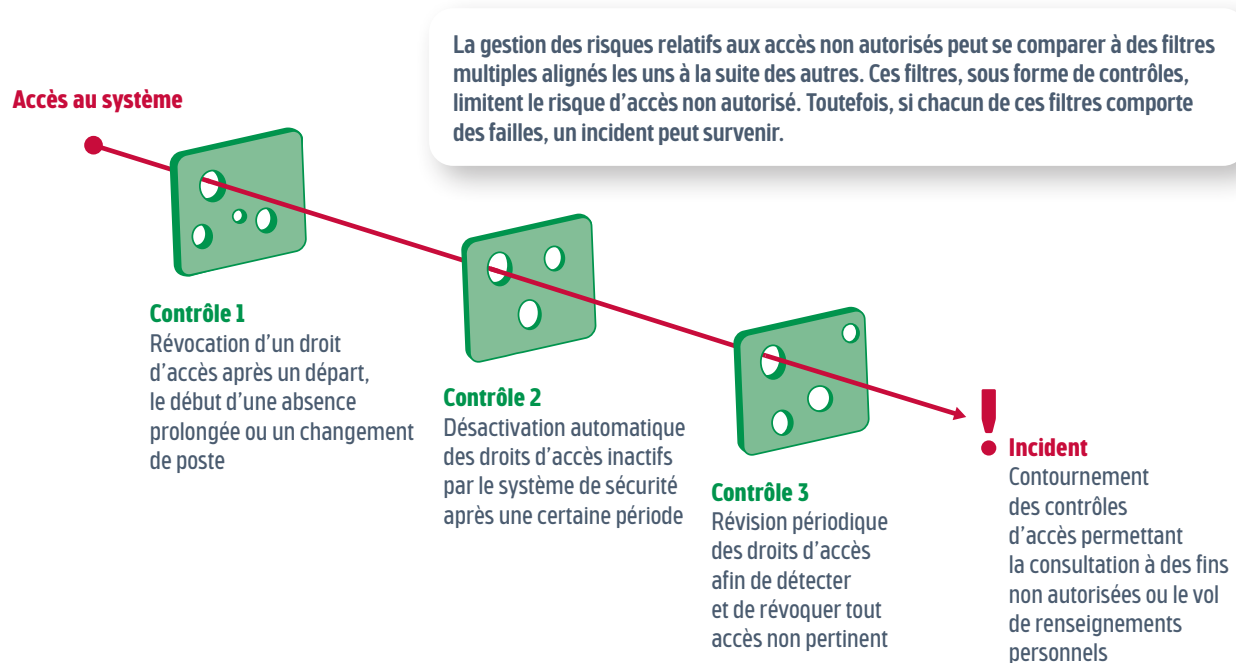
Moindre privilège

Le principe du moindre privilège est un concept de sécurité par lequel on n'accorde à un utilisateur que les permissions d'accès minimalement requises pour qu'il puisse accomplir ses tâches.

Actif informationnel

Il s'agit d'un ensemble constitué d'information contenue dans un support physique ou une solution technologique, par exemple un système informatique, une banque de données ou un document électronique.

FIGURE 3 Gestion des risques relatifs aux accès non autorisés



20 Les entités doivent aussi garantir l'authentification de l'utilisateur qui tente d'accéder à leurs systèmes, afin de s'assurer que cet utilisateur est bien celui à qui le droit d'accès a été octroyé. Une des pratiques reconnues est d'exiger un mot de passe robuste pour réduire le risque d'usurpation d'accès.

Ce qui appuie notre constat

Absence de matrice d'accès à jour

21 Pour le système que nous avons sélectionné pour le MSSS, la matrice d'accès est incomplète et n'est pas à jour. D'autre part, pour deux banques de données du MSSS contenant des renseignements personnels sur une importante quantité d'usagers du réseau, nous avons observé que des utilisateurs se sont vu accorder l'accès à plusieurs renseignements non nécessaires. Par exemple, un employé qui a demandé l'accès à des informations spécifiques pour une population définie d'usagers s'est vu accorder l'accès à des renseignements personnels additionnels, et ce, pour l'ensemble des usagers figurant dans la banque de données.

22 Les établissements audités n'ont pas de matrice définissant les accès à donner aux différents groupes d'utilisateurs en fonction de leurs tâches, et ce, pour aucun des six systèmes que nous y avons sélectionnés au total. Un des établissements accorde les droits d'accès à partir d'une réplique des droits d'accès d'un utilisateur déjà existant. Cependant, cela présente un risque : l'utilisateur déjà existant pourrait détenir des accès pour des tâches additionnelles qu'il s'est vu confier au cours des années, mais dont le nouvel utilisateur n'aurait pas besoin pour son travail.

Manque d'autorisations des accès

23 Parmi les 13 droits d'accès octroyés que nous avons examinés pour deux systèmes du MSSS, dont 7 droits à hauts privilèges, aucun n'a été autorisé par le gestionnaire responsable. D'ailleurs, les procédures du MSSS n'exigent pas systématiquement l'autorisation du gestionnaire confirmant que les droits d'accès sont requis, et ce, selon les tâches des utilisateurs. D'autre part, nous avons relevé une demande d'accès à une banque de données qui nécessitait l'accord du supérieur immédiat, mais qui a été autorisée par le requérant lui-même, qui, bien qu'étant lui aussi un gestionnaire, n'avait pas l'autorité pour ce faire.

24 Par ailleurs, nous avons examiné les droits d'accès pour un système utilisé dans chacun des établissements audités et permettant de consulter des renseignements personnels d'usagers et nous avons noté que des droits d'accès n'ont pas non plus fait l'objet d'une autorisation par un gestionnaire. Le tableau 1 présente divers cas observés dans les établissements audités.

Accès à hauts privilèges

Il s'agit généralement d'accès accordés à un nombre restreint de personnes telles que les administrateurs de réseau et les pilotes de systèmes, les administrateurs de bases de données, et les administrateurs de la sécurité informatique. Les accès privilégiés leur donnent de plus grands pouvoirs, par exemple :

- modifier la sécurité des systèmes, notamment les règles de configuration des mots de passe ;
- attribuer et modifier des accès aux systèmes informatiques.

TABLEAU 1 Observations relatives à l'octroi des droits d'accès

Observations	Établissement 1	Établissement 2
Accès sans autorisation documentée du gestionnaire	24	3
Accès accordé différent de l'accès autorisé		1
Total des accès accordés sans l'autorisation requise	24	4
Accès dont l'autorisation est documentée	1	21
Total des octrois analysés	25	25

25 De plus, pour les établissements audités, nous avons retracé des cas où des intervenants ont eu accès à des renseignements personnels d'usagers de manière indirecte, soit au moyen d'une demande de rapport d'informations extraites des systèmes qui n'avait pas fait au préalable l'objet d'une autorisation par leur supérieur immédiat. Nous avons notamment relevé des cas où des gestionnaires ont autorisé leur propre demande de rapport d'informations. Pour un des établissements, nous avons également relevé un cas pour lequel le rapport d'informations fourni à un intervenant contenait plus de renseignements personnels que ce qui avait été autorisé.

Révocations tardives des droits d'accès

26 Selon les bonnes pratiques, les droits d'accès doivent être retirés dès qu'ils ne sont plus requis, particulièrement dans le cas des situations à risque élevé (ex. : accès privilégiés, congédiements) ou dans un délai de quelques jours pour des situations moins risquées. Or, nous avons observé des révocations tardives de droits d'accès (plus de 10 jours après le départ de l'employé) dans le tiers des 6 cas que nous avons analysés au MSSS et dans la grande majorité des 37 cas analysés au total pour les 2 établissements. Qui plus est, pour un établissement, environ 80 % des droits d'accès que nous avons analysés étaient toujours actifs plus de 90 jours après le départ des employés, dont un cas d'employé ayant des accès privilégiés. Pour l'autre établissement, environ 35 % des droits d'accès que nous avons analysés se trouvent dans cette situation.

27 Selon l'information obtenue des entités, les longs délais de révocation seraient principalement liés à deux causes : le non-signalement en temps opportun des situations devant entraîner une révocation de droits d'accès et le délai de traitement des demandes de révocation.

28 Par ailleurs, dans les deux établissements audités, les activités de retrait de droits d'accès d'un système sélectionné ne sont pas journalisées. Il ne nous a donc pas été possible de déterminer si les droits d'accès à ce système ont été révoqués en temps opportun.

29 L'omission de révoquer rapidement les droits d'accès peut mener à des accès non autorisés. Par exemple, dans le cadre de notre analyse de certains incidents de sécurité de l'information survenus dans un des établissements (voir le constat 3 pour plus de détails), nous avons observé qu'un de ceux-ci a été causé par des activités réalisées à partir d'un accès à hauts privilèges appartenant à un employé absent pour une période indéterminée, mais dont le droit d'accès n'avait pas été révoqué au moment opportun après son départ.

30 Pour le MSSS, nos travaux ont révélé six droits d'accès utilisés alors que l'utilisateur avait quitté son emploi. C'est aussi le cas dans un établissement, où nos travaux ont relevé un droit d'accès qui a été utilisé après le départ de l'utilisateur. Les entités nous ont indiqué qu'elles n'étaient pas au courant de la situation avant que nous ne leur en fassions part.

31 Pour un système utilisé dans les établissements audités, nous avons observé que plusieurs droits d'accès n'ont été retirés que par un contrôle de désactivation automatique, et ce, à la suite d'une longue période d'inactivité. En 2022, cela a représenté environ 3 600 droits d'accès alors qu'il y en avait près de 10 000 pour ce système. Cela démontre que la révocation des droits d'accès n'est pas effectuée en temps opportun.

Révision périodique des droits d'accès inexistante

32 La révision périodique des droits d'accès par les gestionnaires et les détenteurs d'actifs informationnels permet notamment de pallier les révocations non effectuées en temps opportun. Elle permet également de repérer les droits d'accès trop étendus en fonction des tâches de chaque employé, tâches qui peuvent avoir changé depuis l'attribution de ses droits. Cette révision peut être facilitée par l'usage d'une matrice d'accès, mais comme mentionné précédemment, celle-ci n'est pas toujours en place ou mise à jour. Durant la période couverte par nos travaux, il n'y a eu aucune révision périodique des droits d'accès pour les 12 systèmes sélectionnés chez les 3 entités auditées. C'est aussi le cas pour certains répertoires réseau contenant des renseignements personnels.

Exigences de révision des droits d'accès

Le Secrétariat du Conseil du trésor recommande de réviser les droits d'accès au moins une fois par an et plus régulièrement pour les accès à hauts privilèges. Une directive formulée par le MSSS aux établissements exige une révision annuelle des droits d'accès.

33 Nous avons effectué des travaux additionnels afin de mesurer l'ampleur des droits d'accès non utilisés et ainsi démontrer la pertinence d'une révision périodique des accès visant à retirer les droits d'accès non nécessaires. Autant pour le MSSS que pour les établissements audités, nous avons observé qu'une part appréciable des droits d'accès actifs pour un système sélectionné n'avaient pas été utilisés depuis plus de trois mois, soit 16 % pour le MSSS et respectivement 30 % et 38 % pour les établissements audités. En conservant des droits d'accès inutilisés sans justification, les entités augmentent le risque d'accès non autorisés aux renseignements personnels qu'elles détiennent.

34 Les trois entités ont mis en place des contrôles compensatoires aux révocations de droits d'accès qui ne sont pas faites en temps opportun. Toutefois, ces contrôles sont insuffisants pour empêcher des accès non autorisés. Voici quelques-uns de ces contrôles et les motifs qui les rendent insuffisants :

- Au MSSS et dans les deux établissements, un contrôle consiste en une désactivation automatique ou manuelle des droits d'accès après plusieurs mois d'inactivité. Ce type de contrôle n'est toutefois pas efficace dans une situation d'usurpation d'accès, alors qu'une personne utilisant un droit d'accès sans autorisation remet ainsi le compteur à zéro.
- Un contrôle de désactivation automatique à la fin du contrat des employés non réguliers existe ; toutefois il n'est pas toujours fonctionnel dans les établissements audités, car ceux-ci ne saisissent pas toujours la date de fin du contrat dans le système prévu à cette fin.

Configuration déficiente de l'authentification des utilisateurs

35 Autant pour le MSSS que pour les établissements, les exigences de composition des mots de passe ne sont pas suffisamment fortes pour les systèmes que nous avons sélectionnés. Cela ne permet pas de réduire le risque qu'un droit d'accès au système soit utilisé par une personne autre que celle à qui il a été octroyé.

36 Ces lacunes varient selon l'entité et selon le système audité. Notons que pour les systèmes utilisés par les établissements, la possibilité de modifier certains paramètres de mots de passe relève parfois du MSSS. Voici les principales lacunes que nous avons notées :

- Pour un système utilisé dans les établissements, il n'y a pas d'obligation de changer le mot de passe temporaire fourni à l'utilisateur pour lui permettre un premier accès. De plus, le même mot de passe temporaire est fourni par défaut à plus d'un utilisateur.
- La longueur minimale des mots de passe exigée par les contrôles de sécurité est insuffisante : elle varie, selon le système audité, entre 1 et 8 caractères alors que la plupart des référentiels recommandent d'utiliser des mots de passe d'un minimum de 12 caractères. Aussi, il n'y a pas de mécanisme forçant l'utilisateur à choisir un mot de passe complexe pour la majorité des systèmes audités (ex. : combinaison de lettres majuscules et minuscules, chiffres et caractères spéciaux). Pour un système utilisé dans les deux établissements qui est sous la responsabilité du MSSS, cette possibilité de forcer la complexité du mot de passe n'est pas disponible. Selon le MSSS, ceci est dû à la désuétude technologique de ce système. Comme il n'est pas prévu que ce système sera remplacé avant plusieurs années, le risque associé à cette lacune subsistera.
- Pour un système dans les trois entités auditées, l'octroi d'accès à des utilisateurs, dont certains ayant de hauts privilèges (ex. : administrateur informatique), ne s'accompagne pas de l'obligation d'utiliser un mot de passe.
- Plusieurs systèmes n'obligent pas les utilisateurs à changer leur mot de passe après une certaine période, ou encore, permettent à l'utilisateur de réutiliser un mot de passe précédent.

37 Soulignons que pour qu'un utilisateur accède à distance au réseau informatique du MSSS ou d'un établissement, le MSSS a mis en place un contrôle d'authentification multifacteur, renforçant ainsi la protection contre les accès non autorisés. Toutefois, cette mesure ne compense qu'en partie les déficiences relevées précédemment.

38 De plus, dans les établissements audités, le délai avant que l'écran de veille entre en fonction après une période d'inactivité est très long et n'est pas établi en fonction du risque spécifique au poste de travail. Ce délai pourrait permettre à une autre personne, comme un visiteur ou un autre employé, d'utiliser un poste de travail non verrouillé et ainsi d'accéder à des renseignements personnels sans l'autorisation requise. Lors de nos visites dans des installations, nous avons d'ailleurs pu observer des postes non verrouillés alors qu'aucun utilisateur n'était présent.

39 Par ailleurs, nous avons relevé que des postes de travail dans les établissements sont configurés pour permettre l'ouverture automatique de sessions réseau sans besoin de s'authentifier, par exemple avec un mot de passe. Certains de ces postes donnent pourtant accès à des renseignements personnels. C'est aussi le cas de postes accessibles à partir de comptes génériques pour lesquels les mots de passe sont partagés par plusieurs utilisateurs. Lors d'une visite dans une installation d'un établissement, nous avons d'ailleurs observé des postes ainsi configurés et des mots de passe de comptes génériques notés directement sur certains postes de travail.

40 Pour des systèmes audités au MSSS et dans les établissements, nous avons aussi noté l'utilisation de comptes génériques ayant des droits d'accès à hauts privilèges qui n'étaient pas attribués à un seul individu. De ce fait, il n'est pas possible de connaître l'identité des utilisateurs qui ont effectué des actions à partir de ces comptes.

41 Nous avons constaté d'autres faiblesses dans les établissements pouvant faire en sorte que la personne qui accède à des renseignements personnels n'est pas nécessairement autorisée à le faire. Par exemple, sur la plupart des imprimantes, il n'y a pas de contrôle d'accès au document imprimé (ex. : par mot de passe ou puce magnétique). Comme mentionné au constat 3, dans un des établissements, des incidents de confidentialité ont été causés par ce manque de contrôle.

42 Il existe des mesures pouvant pallier certaines des lacunes que nous avons observées, telles que les contrôles d'accès physique aux postes de travail (ex. : carte d'accès ou clé nécessaire pour entrer dans un local où se trouve un ordinateur). Toutefois, ces mesures ne sont pas non plus sans failles. D'ailleurs, lors d'une visite dans une installation d'un établissement, nous avons observé que la porte d'un local avec des postes de travail permettant l'accès à des renseignements personnels n'était pas verrouillée en tout temps.

Authentification multifacteur

Validation de l'identité de l'utilisateur qui met en œuvre, de façon concomitante, des procédés de vérification faisant appel à au moins deux facteurs d'authentification différents. Voici un exemple de facteurs possibles :

- « ce que l'on sait », tel un mot de passe ;
- « ce que l'on possède », comme un appareil mobile ;
- « ce que l'on est », par exemple une empreinte digitale.



Source : Office québécois de la langue française.

Constatations antérieures sur la gestion des identités et des accès informatiques

Nous avons déposé à l'Assemblée nationale en juin 2020 (chapitre 2 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*) un rapport d'audit portant entièrement sur la gestion des identités et des accès informatiques. Certaines des déficiences soulevées dans le présent rapport sont similaires à celles relevées en 2020 dans d'autres entités.



CONSTAT 2

Des mesures de cybersécurité, reconnues comme nécessaires en matière de protection des renseignements personnels numériques, sont à améliorer.

Qu'avons-nous constaté ?

43 Des mesures de cybersécurité ne sont pas mises en œuvre ou sont insuffisantes, c'est le cas notamment de :

- la journalisation des activités des utilisateurs et de la présence d'alertes pour des événements de sécurité ;
- la surveillance des activités des fournisseurs dans les systèmes informatiques ;
- la protection contre les fuites massives de données.

Journalisation

La journalisation consiste à enregistrer automatiquement et en continu entre autres les activités des systèmes et des utilisateurs, par exemple le moment où un utilisateur a accédé à un système et les dossiers ou données qu'il a consultés. Elle permet notamment de surveiller les activités pouvant nuire à la sécurité, par exemple les tentatives d'accès infructueuses, et assure ainsi une traçabilité des événements.

Pourquoi ce constat est-il important ?

44 Afin de pouvoir détecter efficacement et rapidement les accès non autorisés, les organismes doivent journaliser l'ensemble des accès aux renseignements personnels qu'ils détiennent et toutes utilisations de ces renseignements, ainsi que l'ensemble des communications de ceux-ci. La journalisation permet notamment l'accès à l'information nécessaire dans le cadre d'analyses ou d'enquêtes entourant des incidents de confidentialité. Compte tenu de la masse d'information générée par la journalisation, sa surveillance automatisée est indispensable pour détecter des violations potentielles à la vie privée. Cependant, la surveillance humaine demeure essentielle, car elle permet de réduire le temps de réponse lors d'incidents de sécurité, et ainsi de limiter grandement les dommages potentiels.

45 Le recours à des fournisseurs de services informatiques augmente le risque d'utilisation et de diffusion non autorisées de renseignements personnels. Ce risque concerne autant les fournisseurs de services informatiques qui peuvent accéder aux renseignements personnels que ceux qui fournissent un système, celui-ci pouvant contenir un virus et ainsi provoquer une fuite éventuelle de données. D'ailleurs, des études mentionnent qu'une part importante des attaques de cybersécurité subies ces dernières années par les organisations se sont propagées par l'intermédiaire de fournisseurs.

Exemples de services d'un fournisseur

- Soutien aux ressources de l'organisation
- Mise à jour des environnements informatiques
- Développement de systèmes
- Déploiement des nouvelles versions et des mises à jour de systèmes

Ce qui appuie notre constat

Journalisation et alertes absentes

46 La figure 4 présente des contrôles dont l'absence ou la défaillance peuvent mener à des incidents de sécurité de l'information. Les éléments soulevés dans la présente section suivent l'ordre de ces contrôles.

FIGURE 4 Contrôles de journalisation et d'alertes informatiques



47 Dans les trois entités auditées, des activités dans des systèmes contenant des renseignements personnels d'utilisateurs ne sont pas journalisées. De plus, un autre système déployé dans le réseau par le MSSS ne permet pas de journaliser la gestion des droits d'accès. Ainsi, quelqu'un pourrait se voir octroyer ou même, dans certains cas, s'octroyer lui-même un droit d'accès temporaire sans traçabilité.

48 Par ailleurs, pour deux systèmes utilisés dans les établissements, dont l'un est géré par le MSSS, et pour lesquels il existe de la journalisation, celle-ci est altérable par des personnes dont les activités sont elles-mêmes journalisées, comme des administrateurs informatiques (hauts privilèges d'accès). Ces personnes seraient en mesure alors, par exemple, de faire disparaître les traces d'un accès non autorisé à des renseignements personnels d'utilisateurs. Selon le MSSS la désuétude technologique rend difficile l'instauration de contrôles permettant de conserver une version inaltérable de la journalisation. Comme il n'est pas prévu que ces systèmes seront remplacés avant plusieurs années, le risque associé à cette lacune subsistera.

49 Également, certains journaux ne sont pas conservés pendant une durée suffisante pour un système audité du MSSS. Ils ne sont conservés que trois mois, alors qu'une période de rétention d'au moins deux ans est suggérée. De plus, d'autres journaux pour ce même système sont difficilement utilisables après trois mois même s'ils sont conservés. Selon le MSSS, leur exploitation après cette période requerrait un arrêt du système, ce qui s'avère difficilement réalisable puisque celui-ci offre un service de première ligne à tous les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

50 Lorsque la journalisation est existante, nous avons noté pour certains systèmes audités au sein des trois entités que :

- Il n'y a pas de surveillance automatisée pour s'assurer que les journaux sont actifs en tout temps.
- Il n'y a pas de suivi proactif de la journalisation et des alertes d'événements de sécurité pour détecter des incidents de confidentialité : la journalisation est utilisée seulement a posteriori lors d'enquêtes. Les lacunes relevées dans le traitement des incidents de confidentialité sont abordées plus en profondeur au constat 3.

51 En outre, au sein des trois entités, pour certains systèmes audités, il n'y a pas de limitation du nombre et de la fréquence des requêtes d'accès dans les bases de données afin de protéger contre certains comportements et événements inhabituels. Nous avons aussi noté dans les trois entités l'absence d'alertes automatisées pour détecter certaines activités suspectes.

52 De plus, même s'il existe des regroupements de certains journaux dans chacune des trois entités, il y a un manque de centralisation de la journalisation et des alertes pour les systèmes audités. Cela empêche d'effectuer une surveillance humaine en continu et efficace des menaces liées à la sécurité. Cela rend aussi moins optimale la corrélation des événements pouvant survenir dans différents systèmes, et donc la détection d'activités suspectes, ainsi que la réaction à celles-ci par les entités.

Surveillance insuffisante des activités des fournisseurs de services informatiques

53 Nous avons analysé les accès de fournisseurs de services informatiques pouvant, à la suite d'ententes avec le MSSS ou les établissements audités, entrer dans des systèmes qui contiennent des renseignements personnels d'usagers des établissements. Nous avons relevé que :

- Les fournisseurs de services peuvent accéder, dans certains cas, à l'environnement informatique des établissements sans qu'une autorisation écrite soit au préalable obtenue.
- Des activités effectuées par les fournisseurs de services dans des systèmes audités ne sont pas journalisées par les établissements. Les fournisseurs pourraient effectuer des activités débordant la portée des travaux qu'ils sont autorisés à faire, comme consulter, modifier ou extraire des renseignements personnels, et ce, sans laisser de traces et sans possibilité d'être détectés.
- Des droits d'accès à des comptes génériques sont octroyés aux fournisseurs de services par les deux établissements, et ceux-ci n'ont pas mis en place de mécanisme permettant d'identifier l'individu ayant accédé au système. Cette situation peut donc réduire l'imputabilité des actions posées.

54 D'autre part, pour un système qui est utilisé dans les établissements et pour lequel c'est le MSSS qui a conclu une entente contractuelle avec le fournisseur, le ministère n'a pas effectué d'audit concernant les règles de développement informatique, bien que l'entente le permette. Nous avons relevé qu'en fait le MSSS n'a pas formalisé les critères ou les balises sur la base desquels la décision de conduire ou non ce type d'audit serait prise. Ce type d'audit donne le moyen notamment de s'assurer que les contrôles du fournisseur réduisent les vulnérabilités occasionnées par des erreurs de programmation ou des insertions de code malveillant (ex. : virus), lesquelles pourraient provoquer des intrusions et des fuites de données une fois le système installé dans les établissements.

Protection déficiente contre les fuites massives de données

55 Certaines des mesures de cybersécurité nécessiteraient d'être améliorées pour offrir une protection plus efficace contre la fuite massive de données au sein des trois entités. Le MSSS a amorcé des travaux en ce sens qui pourront bénéficier à l'ensemble du réseau. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne divulguons pas le détail de nos observations à ce sujet.

56 Par ailleurs, un projet de directive destinée au MSSS relativement aux bonnes pratiques d'utilisation de supports amovibles (ex. : clés USB) a été amorcé en 2019, mais celle-ci n'a pas été encore approuvée, et n'est donc pas diffusée. À la suite de nos questionnements sur l'utilisation de tels supports dans les établissements du réseau, un rappel des pratiques à adopter à cet effet a été acheminé aux établissements. Cependant, l'utilisation de supports amovibles aux fins d'enregistrement d'informations reste insuffisamment délimitée.

Outil de protection contre les fuites de données

Il s'agit d'un outil technologique permettant de détecter et d'empêcher les actions visant à collecter, partager ou transférer de manière inappropriée des données d'une organisation, que ce soit par l'entremise d'un site Internet, d'une clé USB ou de tout autre canal de transmission. Il permet ainsi de protéger les informations confidentielles ou sensibles, et ce, que les données soient en mouvement, traitées ou entreposées.

Autres mesures de sécurité à améliorer

57 Pour les deux établissements audités, des systèmes sont désuets. Cette situation ne permet pas d'apporter les correctifs de sécurité nécessaires afin d'éliminer leur vulnérabilité, facilitant ainsi les accès malveillants. Il existe des contrôles compensatoires, mais ils sont insuffisants selon les bonnes pratiques reconnues.

58 Pour les trois entités, des copies de sauvegarde ne sont pas chiffrées pour des systèmes audités, ce qui ne permet pas de protéger les renseignements personnels numériques qu'ils contiennent d'une lecture malveillante ou du vol de ces renseignements.

Chiffrement

Il s'agit d'une opération qui consiste à remplacer des données en clair par des données inintelligibles et inexploitable pour quiconque ne possède pas la clé permettant de les ramener à leur forme initiale.

59 D'autre part, pour certains systèmes qui contiennent des renseignements personnels d'usagers, les entités n'anonymisent pas ou ne détruisent pas ceux-ci à la fin de leur cycle de vie (voir figure 2).

60 Enfin, pour les deux établissements, des moyens numériques offerts aux usagers pour la transmission de certaines informations, tels les courriels, ne sont pas sécurisés alors qu'une directive émise par le MSSS précise qu'ils devraient l'être. Ainsi, ces transmissions pourraient être interceptées et lues, provoquant ainsi une brèche de confidentialité à l'égard des renseignements personnels qu'elles peuvent contenir, et ce, à l'insu des établissements.

Anonymisation et dépersonnalisation

L'anonymisation est un traitement qui consiste à rendre impossible toute identification directe ou indirecte de la personne concernée par le renseignement, par quelque moyen que ce soit et de manière irréversible. La dépersonnalisation, quant à elle, est un traitement qui consiste à ne plus permettre d'identifier la personne concernée directement, en supprimant certaines données. Toutefois, contrairement à l'anonymisation, un renseignement dépersonnalisé demeure un renseignement personnel soumis aux lois applicables en cette matière.

Signe de son importance dans le cadre de la protection des renseignements personnels, l'obligation de recourir à l'anonymisation ou à la destruction des renseignements personnels à la fin de leur cycle de vie a été enchâssée dans une loi en septembre 2023.

Constatations antérieures sur la cybersécurité

Nous avons déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2021 (chapitre 7 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*) une étude portant entièrement sur la cybersécurité au sein de trois entités gouvernementales. Certaines des lacunes soulevées dans le présent rapport sont similaires à celles relevées à ce moment dans ces autres entités.



CONSTAT 3

Le MSSS et les établissements audités manquent de rigueur dans la gestion des risques et des incidents en lien avec la confidentialité des renseignements personnels numériques.

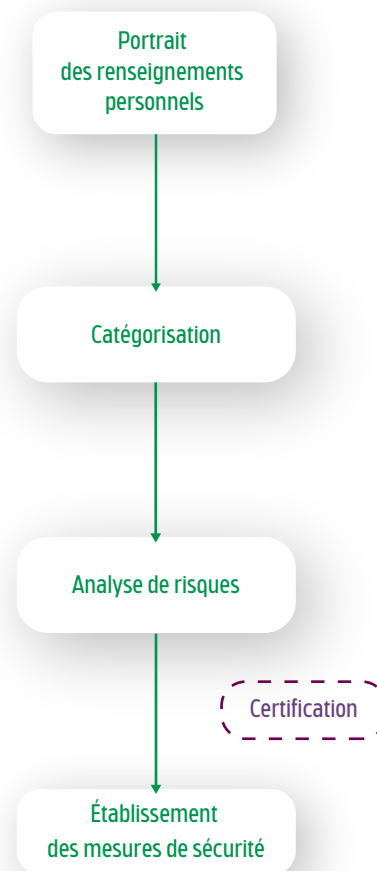
Qu'avons-nous constaté ?

61 Le MSSS et les établissements audités n'ont pas un véritable portrait des renseignements personnels détenus : ils ne disposent pas d'un inventaire adéquat de leurs actifs informationnels qui contiennent des renseignements personnels numériques d'utilisateurs, ni d'une connaissance suffisante de la manière dont ces renseignements personnels circulent. Cela ne leur permet pas de s'assurer que les mesures nécessaires pour en préserver la confidentialité sont en place.

62 Les entités auditées ne réalisent pas systématiquement d'analyse de risques relatifs à la confidentialité avant l'implantation de systèmes d'information qui contiendront des renseignements personnels, et ne s'assurent pas toujours au moment opportun que les systèmes informatiques qu'elles acquièrent ont les certifications requises en matière de sécurité.

63 Des mesures importantes relatives à la protection des renseignements personnels ne sont pas prévues dans les ententes devant être conclues par les entités auditées avec des tiers qui ont accès à des renseignements personnels.

Gestion des risques



64 Des incidents de sécurité de l'information, notamment des incidents de confidentialité, ne sont pas adéquatement traités ou documentés par les entités auditées, ce qui ne permet pas de démontrer que les actions nécessaires ont été prises, notamment en respect des obligations légales. De plus, les incidents ne sont pas tous déclarés, comme prévu dans des directives émises par le MSSS.

Pourquoi ce constat est-il important ?

65 Un processus de gestion intégrée des risques est nécessaire afin de cibler les mesures permettant de mitiger efficacement les enjeux pouvant porter atteinte à la confidentialité des renseignements personnels. Ces mesures sont notamment celles relatives à la gestion des accès ainsi qu'à la cybersécurité (voir les constats 1 et 2).

66 Pour réaliser une telle gestion des risques, les entités doivent connaître les différents endroits où un renseignement personnel est enregistré, ainsi que par quels moyens il circule, et ce, tout au cours de son cycle de vie. Le MSSS exige d'ailleurs la tenue d'un inventaire d'actifs informationnels, qui permet notamment l'identification des actifs où des renseignements personnels sont enregistrés et leur catégorisation adéquate. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* exige également que le MSSS et les établissements du réseau constituent et maintiennent à jour un inventaire de leurs fichiers de renseignements personnels.

67 Une analyse de risques de sécurité de l'information doit être effectuée lors du développement ou de l'acquisition de systèmes informatiques qui contiendront des renseignements personnels. Ceci permet également d'établir des mesures de sécurité appropriées et qui doivent faire l'objet d'un suivi. De plus, dans le cas où le système est acquis d'un fournisseur par le MSSS ou un établissement, le MSSS doit aussi, en vertu des directives qu'il émet, certifier la conformité de ce système aux exigences qu'il a établies en matière de sécurité de l'information.

68 D'autre part, lorsqu'un fournisseur est appelé à accéder à des renseignements personnels, une entente doit être établie pour spécifier les mesures de sécurité qu'il doit respecter, certaines découlant d'exigences légales en matière de protection des renseignements personnels. Ces exigences doivent également être spécifiées dans une entente dans les cas où des renseignements personnels sont communiqués à des tiers dans le cadre de projets de recherche ou d'autres types de mandats confiés par l'entité.

Catégorisation

Il s'agit du processus permettant à l'organisme public d'évaluer le degré de sensibilité de l'information contenue dans un actif informationnel, dans le but d'en déterminer le niveau de protection nécessaire eu égard aux impacts d'une atteinte à la disponibilité, à l'intégrité ou à la confidentialité. En ce qui a trait à la confidentialité, la présence de renseignements personnels amène au classement parmi les deux degrés de sensibilité les plus élevés sur les quatre existants.

Le processus de catégorisation des actifs informationnels est une étape préliminaire à l'identification des risques de confidentialité et de mesures de sécurité adaptées permettant de les mitiger.

Obligation de certification

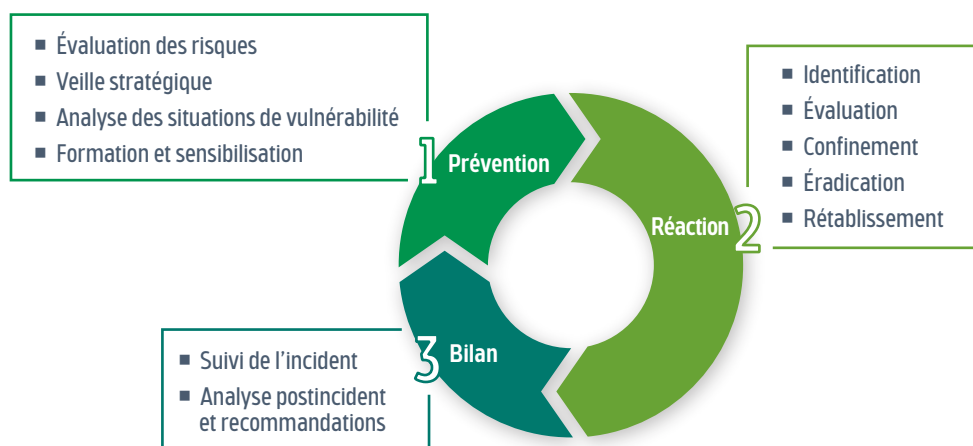
En vertu des directives du MSSS, celui-ci doit certifier, préalablement à leur déploiement, tous les systèmes informatiques que lui ou les établissements acquièrent de fournisseurs externes et qui traiteront des renseignements personnels. Lors de ce processus, le fournisseur doit démontrer au MSSS la conformité du système à différents critères en lien avec la sécurité de l'information. Cette certification permet notamment de s'assurer que les systèmes protégeront adéquatement les renseignements personnels.

Accès à des renseignements personnels par des fournisseurs

La mise en place et le soutien de systèmes d'information qui traitent des renseignements personnels reposent en grande partie sur des fournisseurs de services informatiques. Les entités sont légalement responsables des renseignements personnels qu'elles détiennent, même lorsqu'elles recourent à de tels fournisseurs. Il est donc primordial qu'elles prévoient dans leurs ententes des clauses permettant de mitiger les risques décelés par les analyses de risques préalablement réalisées.

69 Enfin, depuis septembre 2022, la loi prévoit que chaque organisme public doit tenir un registre qui inclut l'ensemble des incidents de confidentialité. La gestion adéquate des incidents de sécurité de l'information, notamment des incidents de confidentialité, permet d'apporter des mesures correctives ainsi que des mesures qui en préviendront la récurrence. Ce concept est illustré par le MSSS dans un guide à l'intention des entités du réseau de la santé et des services sociaux (figure 5).

FIGURE 5 Processus de gestion des incidents



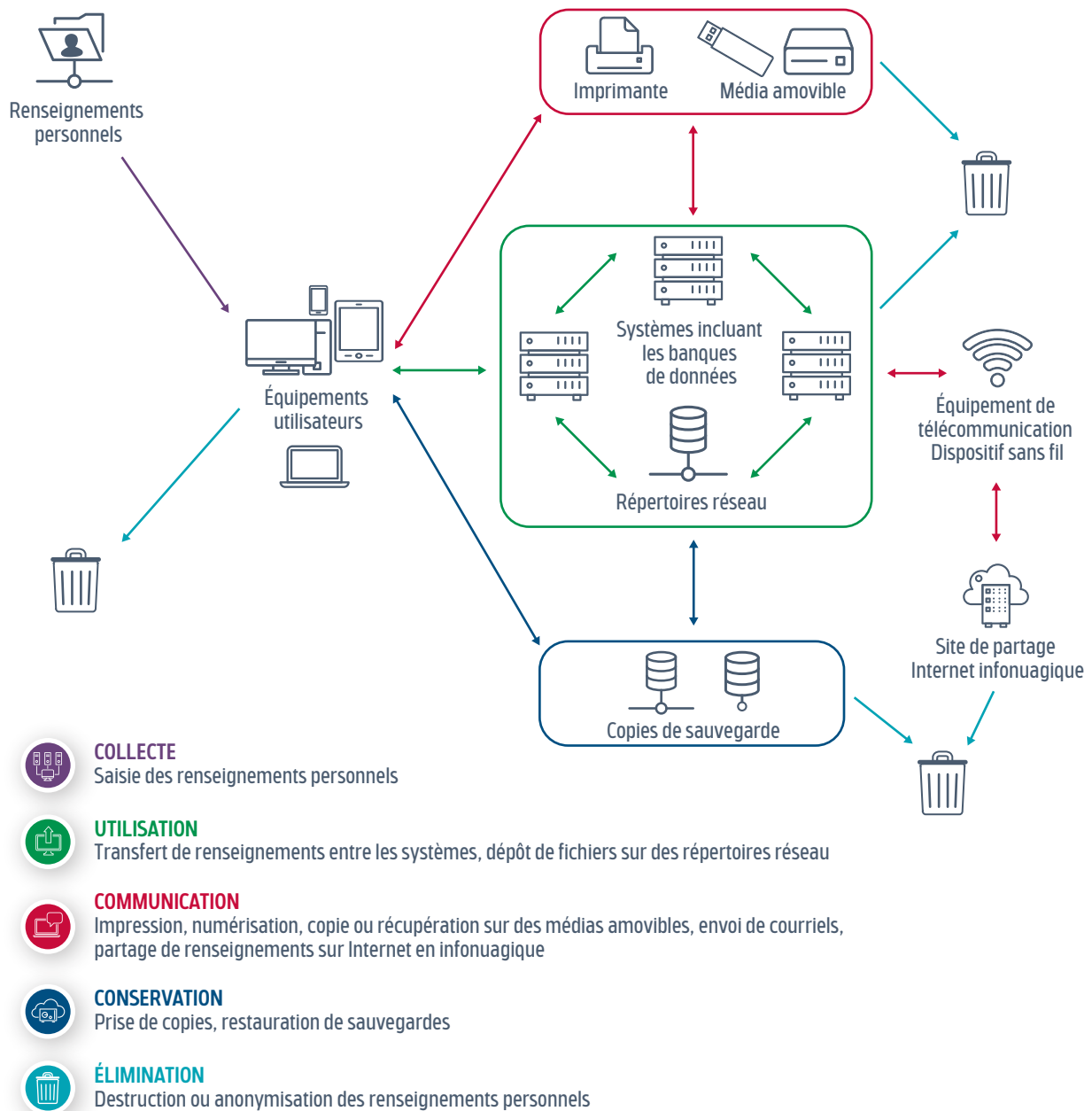
Source : Figure inspirée du MSSS.

Ce qui appuie notre constat

Portrait incomplet des renseignements personnels numériques et de leur circulation

70 Au cours de leur cycle de vie (voir figure 2), les renseignements personnels sont enregistrés dans plusieurs types de supports numériques et circulent entre ceux-ci, comme l'illustre la figure 6 qui suit.

FIGURE 6 Localisation et circulation des renseignements personnels au cours de leur cycle de vie



71 À cet égard, le MSSS et les établissements audités ne maintiennent pas un inventaire complet de leurs actifs informationnels numériques qui contiennent des renseignements personnels sur les usagers. Pourtant, la directive émise par le MSSS qui exige que son organisation et les établissements mettent en place un processus de gestion intégrée des risques indique que celui-ci repose en premier lieu sur la tenue d'un inventaire des actifs informationnels.

72 Étant donné que leur inventaire d'actifs informationnels est incomplet, les entités auditées ne peuvent pas constituer un inventaire complet des fichiers de renseignements personnels qu'elles détiennent tel que le requiert la loi. De plus, nous avons observé que l'information sur ces fichiers que le MSSS publie sur Internet en vertu d'une exigence légale n'incluait pas des banques de données contenant des renseignements personnels sur une quantité très importante d'utilisateurs du réseau, même si ces banques figurent dans son inventaire. La transparence recherchée envers les citoyens n'est donc pas assurée.

73 De plus, au moment de nos travaux, environ la moitié des actifs informationnels inventoriés, et ce tant au MSSS que dans les deux établissements, n'avaient pas fait l'objet d'une catégorisation sur le plan de la confidentialité des informations qu'ils contiennent, telle qu'exigée. Pour les actifs informationnels catégorisés que nous avons sélectionnés, les établissements n'ont pas été en mesure de nous transmettre la documentation démontrant l'analyse effectuée préalablement à la détermination du niveau de confidentialité établi lors de la catégorisation. Des travaux sont cependant en cours depuis quelques mois pour améliorer ces situations.

74 Selon l'information fournie par les entités, une part importante des actifs informationnels inventoriés n'ont pas de détenteur désigné (50 % pour le MSSS, et 5 % et 28 % pour les établissements). Ceci peut avoir contribué à certaines lacunes que nous avons observées dans le présent constat puisque, selon les directives du MSSS, la responsabilité d'un détenteur est de s'assurer que l'actif est inventorié et catégorisé, et de veiller à ce que les mesures de sécurité de l'information, y compris celles liées au respect des exigences de protection des renseignements personnels, soient mises en place et appliquées.

75 D'autre part, le MSSS et les établissements n'ont pas documenté adéquatement la circulation des renseignements personnels qu'ils détiennent, et ce, tout au cours de leur cycle de vie. Le MSSS ainsi qu'un des deux établissements audités nous ont indiqué que des travaux sont en cours également à cet égard. Ainsi une documentation a été effectuée au cours des derniers mois, mais pour certains systèmes seulement, et elle n'est toujours pas complète.

Analyse de risques et certifications non systématiquement réalisées

76 L'analyse de risques de sécurité de l'information est une exigence prévue depuis longtemps aux directives du MSSS pour encadrer ses activités et celles des établissements. Or, de telles analyses de risques n'ont pas été réalisées avant le déploiement d'actifs informationnels contenant des renseignements personnels d'utilisateurs pour lesquels nous avons vérifié cet aspect. C'est le cas pour plus de la moitié des actifs informationnels que nous avons sélectionnés pour le MSSS et pour la totalité de ceux sélectionnés pour les établissements. Comme indiqué précédemment, une partie importante des actifs informationnels du MSSS et des établissements n'ont pas fait l'objet d'une catégorisation sur le plan de la confidentialité des informations qu'ils traitent, alors qu'il s'agit d'une étape préalable nécessaire à une analyse des risques de sécurité de l'information.

77 Il est à noter que l'absence de ces analyses de risques est d'autant plus préoccupante que la certification des systèmes informatiques acquis auprès de fournisseurs externes n'est pas toujours réalisée telle qu'elle est exigée, entre autres pour des actifs déployés par le MSSS dans l'ensemble du réseau. Dans certains cas, aucune certification du système acquis n'est faite, alors que dans d'autres cas celui-ci est certifié plusieurs mois, voire près d'un an après son déploiement.

78 Enfin, outre des rappels faits aux responsables dans les établissements, le MSSS n'a pas réalisé de suivi pour s'assurer du respect par son organisation et par les établissements des directives qu'il a émises à cet égard.

Risques importants non couverts dans les ententes avec des tiers

79 Le MSSS et les établissements audités nous ont indiqué ne pas être en mesure de fournir une liste complète des tiers ayant accès à des renseignements personnels d'utilisateurs, notamment des fournisseurs de services informatiques, des organismes publics et des chercheurs. Ceci ne nous a pas permis de vérifier que des ententes étaient en place avec tous ces tiers.

80 Nous avons sélectionné des ententes avec des fournisseurs figurant sur les listes obtenues du MSSS et des établissements. Nous avons noté que tant pour des ententes du MSSS que pour des ententes des établissements, des clauses importantes relatives aux mesures de sécurité de l'information étaient manquantes. De plus, des clauses de protection des renseignements personnels exigées par la loi étaient également manquantes dans les ententes avec des fournisseurs des établissements.

Exemples de clauses importantes

Clauses relatives aux mesures de sécurité de l'information

- Obtention de rapports attestant l'efficacité des contrôles
- Chiffrement des données, notamment durant leur transmission

Clauses de protection des renseignements personnels

- Obtention d'un engagement de confidentialité signé avant la communication des renseignements personnels
- Utilisation des renseignements communiqués exclusivement pour l'exercice du mandat confié
- Obligation de déclarer les incidents de sécurité pouvant porter atteinte à la confidentialité des renseignements personnels

81 Nous avons également sélectionné des ententes conclues avec des chercheurs qui devaient accéder à des renseignements personnels d'utilisateurs dans le cadre de projets approuvés par les entités. Celles du MSSS sont conformes aux exigences légales. Toutefois, nous avons pu voir que, dans le cas de ces ententes qui ne nécessitaient pas le consentement des utilisateurs, les renseignements personnels communiqués n'ont pas été consignés au registre de ces cas que le MSSS doit maintenir et diffuser sur son site Internet. Ainsi, le MSSS ne respecte pas son obligation de transparence à cet égard.

82 Pour l'un des projets de recherche sélectionnés au MSSS, la communication des renseignements personnels n'a en réalité pas été effectuée par le ministère lui-même, mais plutôt par un autre organisme public avec qui le MSSS avait préalablement partagé des banques de données contenant les renseignements personnels d'une part importante d'utilisateurs du réseau de la santé et des services sociaux. Or, nous avons découvert que cet organisme n'était pas mentionné dans l'entente encadrant la communication des renseignements pour ce projet de recherche ni dans aucune autre entente formelle qui aurait pu lui confier le mandat de communiquer des renseignements personnels à des tiers. Qui plus est, le partage de ces importantes banques de données par le MSSS à l'organisme public, pour les besoins de ce dernier, n'a pas non plus fait l'objet d'une entente formelle, comme cela aurait dû être le cas puisque le consentement des utilisateurs n'a pas été obtenu. Cette situation s'accompagne par ailleurs d'un manque de transparence puisque le partage de ces renseignements personnels à l'organisme public n'a pas non plus été inscrit au registre des communications de renseignements personnels diffusé sur le site Internet du MSSS.

83 Par ailleurs, dans un des deux établissements, certaines exigences légales n'étaient pas satisfaites pour les deux ententes relatives à des projets de recherche que nous y avons sélectionnés. D'une part, pour une entente, une évaluation préalable devant permettre d'identifier les risques en matière de confidentialité n'a pas été réalisée, des clauses relatives à la protection des renseignements personnels n'étaient pas incluses à l'entente, et celle-ci n'a pas été transmise à la Commission d'accès à l'information comme requis. D'autre part, pour les deux ententes, l'établissement n'a pas consigné comme requis les communications de renseignements personnels qui ont été effectuées dans le cadre de celles-ci. Nous n'avons donc pas été en mesure de confirmer que l'information communiquée aux chercheurs était limitée à ce qui était prévu dans les ententes.

Lacunes sur le plan de la gestion des incidents de confidentialité et de sécurité de l'information

Prise en charge inadéquate des incidents

84 Selon le registre du MSSS, aucun incident de confidentialité en lien avec les renseignements personnels qu'il détient sur les utilisateurs du réseau n'est survenu en 2021 ni en 2022. Or, nos travaux ont permis de retracer un incident de confidentialité survenu en 2021. Certains autres incidents de confidentialité pourraient ne pas avoir été détectés par le MSSS en raison de l'absence de certains contrôles, dont la journalisation des accès à ses banques de données qui contiennent des renseignements personnels sur une part très importante d'utilisateurs du réseau (voir le constat 2 pour plus de détails).

85 Pour ce qui est des établissements, l'information obtenue nous a permis d'établir que presque tous les incidents de confidentialité analysés n'ont pas été pris en charge correctement à l'une ou l'autre des étapes importantes de leur traitement. Les principales lacunes que nous avons relevées sont présentées ci-après.

Critères évalués	Établissement 1	Établissement 2
Documentation exigée	Incomplète pour 5 des 6 incidents sélectionnés	Incomplète pour 2 des 5 incidents sélectionnés
Analyse du risque de préjudice aux usagers ¹	Non réalisée pour 4 des 6 incidents où c'était nécessaire	Non réalisée pour 1 des 3 incidents où c'était nécessaire
Avis aux usagers (ou à leurs représentants)	Non effectué pour les 2 incidents où c'était recommandé, et ce, sans justification par l'établissement	Non effectué pour 1 des 3 incidents où c'était recommandé, et ce, sans justification par l'établissement
Suivi et mise en œuvre des mesures recommandées dans la documentation	Mesures préventives toujours pas appliquées plusieurs mois après qu'elles eurent été requises pour 2 incidents	Mesure préventive toujours pas appliquée plus d'un an après 1 incident

1. La journalisation des activités dans les systèmes d'information est un intrant important dans cette analyse afin de permettre d'identifier les usagers dont la protection des renseignements personnels a été touchée et qui devraient en être avisés.

86 Nous avons observé que les responsables de la protection des renseignements personnels de chaque établissement n'ont pas été avisés de plusieurs incidents de confidentialité, ce qui ne leur permet pas d'exercer leur rôle adéquatement. Cette situation pourrait avoir contribué à certains manquements observés dans le traitement des incidents.

87 En ce qui concerne le MSSS, celui-ci nous a indiqué qu'advenant d'autres incidents qui porteraient atteinte à la confidentialité des renseignements personnels des usagers, ceux-ci seraient gérés selon son processus de gestion des incidents de sécurité de l'information. Nous avons donc analysé le traitement de trois incidents de haute sévérité inscrits au registre des incidents de sécurité de l'information du MSSS, afin de vérifier certains aspects de leur traitement. Nous avons constaté que la documentation exigée était inexistante pour deux d'entre eux. Pour l'autre incident, la documentation mentionnait que le MSSS avait prévu une série de mesures préventives. Or, près de deux ans plus tard, celles-ci n'avaient toujours pas été mises en œuvre et aucune documentation ne permet d'attester d'un suivi.

88 Notre analyse d'incidents de sécurité de l'information survenus dans les établissements nous a permis d'observer que la documentation était également incomplète pour la forte majorité d'entre eux. De plus, la faiblesse des analyses effectuées par un établissement pour certains incidents ne lui a pas permis d'établir si la confidentialité de certains renseignements personnels des usagers avait été compromise — et donc si l'incident devait également être considéré comme un incident de confidentialité — ni d'entreprendre, le cas échéant, les actions nécessaires à l'égard des usagers touchés.

89 Par ailleurs, les établissements n'utilisent pas toujours l'information disponible pour réduire la récurrence d'incidents de confidentialité.

Exemples d'incidents de confidentialité récurrents

Dans un établissement, il y a eu plusieurs cas en 2021 et en 2022 d'impressions de documents contenant des renseignements personnels sensibles au mauvais endroit et qui ont été récupérés par un autre intervenant. L'établissement en question a mentionné n'avoir amorcé qu'en 2023 une analyse permettant d'identifier les imprimantes pour lesquelles une autorisation d'accès serait requise, par code d'utilisateur ou puce magnétique par exemple.

Dans l'autre établissement, des dossiers patients ont été consultés sans motif, et ce, à partir de postes qui n'exigent pas d'authentification et qui ont été laissés ouverts sans surveillance. Aucune analyse de risques n'avait été effectuée préalablement au déploiement de plus de 2000 postes ainsi configurés. Ainsi, cet établissement s'expose à des risques d'incidents de confidentialité, alors qu'il ne s'est pas assuré que l'urgence des soins et des services à dispenser nécessitant l'utilisation de ces postes justifiait l'absence d'authentification.

Portrait incomplet des incidents

90 Le portrait dont dispose le MSSS ne lui permet pas d'assurer la surveillance nécessaire des incidents de sécurité de l'information, notamment ceux de confidentialité, ce qui ne favorise pas, le cas échéant, la mise en place par celui-ci de l'encadrement nécessaire au niveau du réseau.

91 En vertu de directives que le MSSS a émises il y a plusieurs années, dont certaines découlent d'obligations légales, les établissements doivent lui communiquer de l'information sur les incidents de confidentialité et autres incidents de sécurité de l'information. L'information sur les incidents survenus au sein du MSSS doit également être consignée avec celle des établissements afin de constituer un portrait global pour le réseau. Or :

- Plusieurs incidents n'ont pas été communiqués au MSSS par les établissements audités, car ils ne sont pas déclarés dans les outils prévus à cette fin.
- Le MSSS ne consigne pas non plus certains incidents de sécurité de l'information dans les outils prévus et omet certains des incidents déclarés par les établissements lorsqu'il consolide l'information à l'échelle du réseau. Son bilan annuel ne fournit donc qu'une information de gestion partielle aux responsables de la gouvernance du MSSS.

CONSTAT 4

La sensibilisation et la formation ainsi que l'encadrement sont insuffisants, ce qui accroît les risques liés à la protection des renseignements personnels numériques.

Qu'avons-nous constaté ?

92 La sensibilisation et la formation en lien avec la protection des renseignements personnels sont insuffisantes pour que les différents intervenants acquièrent les compétences nécessaires pour appliquer les exigences et les saines pratiques en la matière. C'est notamment le cas des intervenants ayant des accès étendus à des renseignements personnels ou des responsabilités importantes en matière de protection des renseignements personnels numériques (ex. : administrateurs de bases de données, détenteurs d'actifs informationnels, responsables des accès aux systèmes).

93 Les entités auditées n'ont pas déployé l'encadrement nécessaire ni effectué une surveillance en temps opportun afin d'assurer la conformité à l'ensemble des exigences en matière de protection des renseignements personnels. Notamment, un comité devant exercer des responsabilités importantes en lien avec la protection des renseignements personnels n'était pas actif au moment requis, ni au MSSS ni dans les établissements audités.

Pourquoi ce constat est-il important ?

94 Des activités de sensibilisation et de formation, des documents d'encadrement adéquats et une structure de gouvernance adaptée soutiennent la prise de décision et les actions de chacun des intervenants et contribuent à une gestion efficace de la protection des renseignements personnels, tout en favorisant l'émergence d'une culture organisationnelle à cet égard.

95 La sensibilisation et la formation sont d'autant plus importantes que le facteur humain est considéré par plusieurs experts comme l'un des maillons faibles de la sécurité de l'information, même lorsque des mécanismes de sécurité informatique, technologiques ou physiques, existent. Des activités obligatoires et récurrentes, assorties d'une surveillance de la participation par la haute direction, renforcent les comportements adéquats. D'ailleurs, signe de l'importance de la sensibilisation et de la formation, la loi exige depuis septembre 2023 que les organismes publics assujettis, dont le MSSS et les établissements de son réseau, publient sur leur site Internet une description des activités de formation et de sensibilisation qu'ils offrent à leur personnel en matière de protection des renseignements personnels.

Des études indiquent que la récurrence dans les activités de sensibilisation et de formation est importante pour développer des réflexes systématiques de protection des renseignements personnels.



Ce qui appuie notre constat

Sensibilisation et formation insuffisantes

96 Lors de l'embauche du personnel, les entités que nous avons auditées exigent, comme ailleurs dans la fonction publique, la signature d'une déclaration en lien notamment avec la divulgation de renseignements confidentiels. De plus, les établissements exigent des lectures abordant certains éléments de la protection des renseignements personnels. Cela n'est toutefois pas requis de façon périodique par la suite.

97 Certaines autres activités de sensibilisation aux exigences et aux saines pratiques en matière de protection des renseignements personnels ont eu lieu dans les trois entités auditées, mais elles sont insuffisantes. En effet, suivant l'entité, ces activités n'abordaient pas certains thèmes relatifs à la protection des renseignements personnels, n'étaient pas obligatoires pour l'ensemble du personnel, ou n'ont pas été offertes de façon récurrente. Par exemple, depuis 2021, un établissement publie sur son site intranet une capsule de sensibilisation, mais celle-ci ne s'adresse qu'aux intervenants offrant des soins à distance (télépratique). De plus, les établissements n'ont pas effectué de suivi afin de savoir si leurs activités de sensibilisation ont atteint leur cible. Du côté du MSSS, dans le cadre de la campagne ministérielle sur la cybersécurité qui a commencé en décembre 2022, les employés du MSSS ont accès à une courte capsule de sensibilisation sur la protection des renseignements personnels ; toutefois celle-ci est optionnelle.

98 Par ailleurs, le MSSS a diffusé en février 2023 sur son site intranet un communiqué annonçant la venue prochaine d'une campagne de sensibilisation sur la protection des renseignements personnels. Au moment de nos travaux, cette campagne de sensibilisation n'avait pas encore eu lieu. Toujours au moment de nos travaux, aucune autre activité de sensibilisation n'était planifiée par les trois entités auditées.

99 En ce qui concerne les activités de formation, aucune des trois entités auditées n'a prévu de formation obligatoire portant sur la protection des renseignements personnels, même pour les intervenants ayant des accès étendus à des renseignements personnels ou exerçant des responsabilités importantes en matière de protection des renseignements personnels numériques. Seule une formation optionnelle est disponible pour le personnel d'un des établissements, mais peu d'intervenants l'avaient suivie au moment de nos travaux. Par ailleurs, une formation en cybersécurité est obligatoire dans les trois entités, mais elle n'aborde pas des thèmes importants en lien avec la protection des renseignements personnels, comme les conditions et les modalités selon lesquelles les renseignements personnels peuvent être consultés ou communiqués.

Comportements observés pouvant être liés à un manque de sensibilisation et de formation

Lors de nos visites dans certaines installations des établissements, nous avons observé des comportements qui montrent que la sensibilisation et la formation en lien avec la protection des renseignements personnels sont à améliorer. Par exemple, pour les deux établissements, nous avons noté que des écrans non verrouillés étaient laissés sans surveillance. De plus, dans un des établissements, des mots de passe de comptes génériques étaient collés à certains écrans.

Éléments de gouvernance favorisant la protection des renseignements personnels non mis en œuvre

100 La loi exige depuis septembre 2022 qu'un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels soit en place au sein des organismes publics, mais la mise en place d'un tel comité n'a eu lieu qu'en septembre 2023 dans le cas d'un établissement et n'est prévue qu'au début 2024 dans le cas de l'autre établissement audité. Pour le MSSS, cette exigence existe même depuis 2008, mais ce comité ne s'est toutefois pas réuni entre la fin de 2019 et le début de 2023.

101 Un autre comité dédié à la sécurité de l'information et auquel le responsable de la protection des renseignements personnels doit participer, exigé pour sa part depuis plusieurs années en vertu du Cadre gouvernemental de gestion de l'information, aurait pu voir à certains aspects en lien avec la protection des renseignements personnels. Or, au MSSS et dans un établissement audité, un tel comité n'a pas non plus tenu de rencontres. Nous avons observé qu'il n'y avait pas eu de surveillance en temps opportun, par les comités de gouvernance ou de direction des entités auditées, à l'égard de la mise en œuvre des exigences légales entrées en vigueur en septembre 2022 ou avant en matière de protection des renseignements personnels. Si les comités devant être en place avant septembre 2022 s'étaient réunis, ils auraient pu contribuer à assurer en partie une telle surveillance. Au MSSS, des rapports d'audit interne en lien avec la protection des renseignements personnels ont été produits, mais seulement en août 2022 et en février 2023.

102 Enfin, au moment de nos travaux, certaines exigences légales en matière de protection des renseignements personnels n'étaient pas reprises ou précisées dans les documents d'encadrement existant au sein du MSSS et des établissements audités, ni dans ceux diffusés par le MSSS aux établissements (ex. : directives). Notamment, les responsabilités relatives aux exigences suivantes n'étaient pas clairement établies de façon à en assurer le respect :

- L'application des conditions et modalités suivant lesquelles des renseignements personnels peuvent être communiqués à des tiers (fournisseurs de services, chercheurs, autres organismes publics, membres de la famille, etc.);
- Le maintien d'un inventaire des fichiers contenant des renseignements personnels ;
- L'implication du responsable de la protection des renseignements personnels dans l'analyse du risque de préjudice lors d'un incident de confidentialité ;
- Le maintien d'un registre des incidents de confidentialité et la transmission d'avis à la Commission d'accès à l'information et aux personnes concernées par un incident de confidentialité qui présenterait un risque de préjudice sérieux.

RECOMMANDATIONS

103 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Ouest et du Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 1 Revoir les directives émises à l'intention de son organisation ainsi que des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et dont le respect contribue à la protection des renseignements personnels numériques, et améliorer la surveillance de leur mise en œuvre.

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux centres intégrés de santé et de services sociaux audités

- 2 Améliorer les contrôles des accès aux renseignements personnels numériques, incluant les accès par des tiers.
- 3 Renforcer les mesures de cybersécurité afin de prévenir et de détecter efficacement les accès non autorisés à des renseignements personnels numériques.
- 4 Renforcer la gestion des risques relatifs à la confidentialité, notamment dans les cas où des tiers peuvent accéder à des renseignements personnels numériques.
- 5 S'assurer de la déclaration et de la prise en charge rigoureuse des incidents de sécurité de l'information, particulièrement ceux relatifs à la confidentialité.
- 6 Offrir à l'ensemble du personnel des activités de sensibilisation et de formation obligatoires, récurrentes et adaptées concernant la protection des renseignements personnels numériques.
- 7 Préciser dans les documents d'encadrement internes les exigences ainsi que les rôles et responsabilités relatifs à la protection des renseignements personnels numériques.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a pris acte des constats et des recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport portant sur la *protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux*.

« D'entrée de jeu, le MSSS tient à préciser que sa responsabilité légale en matière de protection des renseignements personnels ne s'étend pas juridiquement aux établissements, lesquels sont autonomes en la matière et demeurent imputables de la gestion des dossiers des usagers. Il existe près de 10 000 systèmes d'information dans le réseau de la santé et des services sociaux [RSSS].

« Considérant les nombreux changements tels le Plan de modernisation technologique 2022-2025 (PMT 22-25), la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (LGGRI) qui ont mené à différents rapports d'audit en plus des travaux sur la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux* (Loi 5), le MSSS a déjà entrepris plusieurs actions :

« Gouvernance

- Accentuation de la gouvernance ministérielle des renseignements personnels par l'actualisation du mandat de son comité afin de donner une place forte à la concertation et l'intégration des divers volets de gestion, de protection et de conservation des renseignements personnels, d'une part, et par l'adoption formelle prochaine de règles de gouvernance desdits renseignements personnels ;
- Mise à jour des divers inventaires et registres de l'organisation concernant la gestion des renseignements personnels de même que des requis pour la communication des renseignements à des tiers ;
- L'analyse de la protection des renseignements personnels de tous les nouveaux systèmes lors de la phase de planification et la complétion de l'avis du dirigeant de l'information qui fait état de la conformité des systèmes d'information, mise en œuvre pour tous les nouveaux projets TI [technologies de l'information] depuis juillet 2022.

« Gestion et utilisation des renseignements

- Conception d'un processus d'accréditation des personnes pouvant avoir accès aux renseignements personnels et paramétrage des comptes selon la pratique du "moindre accès" ;
- Audit et révision des accès aux données pour l'ensemble des employés du MSSS.

« À plus grande échelle, le MSSS était conscient des enjeux en matière de gestion et de gouvernance des renseignements personnels pour l'ensemble de l'écosystème de santé et de services sociaux. À cet égard, le gouvernement a adopté la *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux* (Loi 5), qui entrera en vigueur en avril 2024, portant sur les renseignements de santé et de services sociaux, laquelle vient donner un rôle fort au MSSS pour imposer des normes et des mesures de protection des renseignements personnels à l'ensemble dudit écosystème. Parmi les mesures, notons :

- La journalisation des accès aux renseignements de santé et de services sociaux ;
- L'imposition de sanctions en cas d'utilisation non autorisée ;
- La mise en place de règles de gouvernance touchant tous les organismes de l'écosystème et l'adoption d'une politique, par chaque organisme, présentant les rôles et responsabilités de chaque acteur au sein de l'organisme de même que lesdits acteurs pouvant accéder aux renseignements ;
- L'obligation de certification des technologies utilisant des renseignements de santé et l'obligation de réaliser des évaluations de facteur sur la vie privée avant l'acquisition ou la refonte d'un système technologique.

« La modification de la LGGRI, entrée en application en 2021, amène le MSSS et le RSSS à évaluer d'emblée les enjeux de PRP [protection des renseignements personnels] pour tous les nouveaux systèmes avant même leur mise en production. Le MSSS a pris cette responsabilité très au sérieux et procède à des analyses rigoureuses lors de la phase de planification des projets visant de nouveaux systèmes d'information et/ou des refontes importantes.

« Le MSSS, conscient de l'importance d'avoir des systèmes d'information robustes, met de l'avant l'importance de la modernisation technologique depuis 2022 avec un soutien financier de plus de 900 M\$ supplémentaire. De nombreux systèmes d'information ont vu le jour, en respect des bonnes pratiques de PRP depuis ce moment, grâce à ce financement rehaussé en technologies de l'information. Le PMT 22-25 se poursuivra dans les prochaines années, toujours en considérant l'importance de la PRP dans les grands projets structurants.

« Quant au projet de loi 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, il viendra soutenir une mise en œuvre plus uniforme des règles de protection.

« De plus, l'article 16.6.2 de la LGGRI exigeait qu'un audit portant sur le respect des obligations en matière de sécurité de l'information, découlant de la loi, soit effectué au plus tard le 10 juin de 2023. Le MSSS a donc fait réaliser un audit touchant les 15 mesures du ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN) et évaluant en même temps la posture de sécurité du Ministère. Or, ce rapport a démontré des bons résultats pour le Ministère même si celui-ci a reçu plusieurs recommandations.

« Par ailleurs, le Dossier Santé Numérique (DSN) vise à remplacer entre 45% et 55% des 10 000 systèmes du réseau. Cela devrait simplifier la gestion de la PRP tant au niveau de la désuétude que du nombre de systèmes. En plus, le système d'information des finances, de l'approvisionnement et des ressources humaines (SIFARH) remplacera également une proportion importante des systèmes dans le réseau, ce qui diminuera également la désuétude et le nombre en termes de systèmes administratifs.

« Depuis mars 2020, le MSSS a dû composer avec des circonstances exceptionnelles et exigeantes, qu'a été l'urgence sanitaire de la COVID-19, qui a pris fin que le 1^{er} juin 2022. Le MSSS a dû faire des choix stratégiques pour sauver des vies. »

Commentaires du Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Ouest

« Le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de la Montérégie-Ouest accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ) portant sur la protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux.

« Celles-ci sont cohérentes avec les obligations légales et les bonnes pratiques en matière de protection des renseignements personnels et représentent pour nous un levier afin d'améliorer les pratiques dans notre établissement et auprès du CISSS de la Montérégie-Centre qui est responsable des ressources informatiques pour les trois (3) établissements en Montérégie.

« Le CISSS de la Montérégie-Ouest accorde une très grande importance à la protection des renseignements personnels numériques des usagers considérant la transformation numérique que le réseau de la santé et des services sociaux vit actuellement et les risques associés à cette transformation complexe.

« Les actions que notre établissement a entreprises au cours des derniers mois, malgré le contexte difficile de la crise sanitaire liée à la COVID-19, et celles qui sont en cours d'implantation témoignent de notre engagement envers les usagers à protéger leurs renseignements personnels.

« Pour ces raisons, notre établissement va intégrer les recommandations du VGQ dans son plan d'action visant l'amélioration continue de la protection des renseignements personnels numériques des usagers. L'objectif recherché par le CISSS de la Montérégie-Ouest est que l'ensemble des renseignements personnels numériques des usagers soit bien protégé. »

Commentaires du Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides

« C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance du rapport soumis et adhérons entièrement aux six recommandations formulées ainsi qu'aux éléments soulevés en lien lors de l'audit.

« Le CISSS des Laurentides avait débuté une démarche conjointe avec deux autres établissements limitrophes, soit le Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval et le Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière, afin d'unifier les services de sécurité des systèmes d'information et de cybersécurité. Ce regroupement permet d'augmenter la synergie et d'élargir l'offre de service.

« De plus, l'octroi d'un nouveau financement triennal dans le cadre du Plan de modernisation des technologies accordé aux établissements permettra de faire un rattrapage important afin d'améliorer la sécurité de l'information. Seulement pour l'année 2023-2024, plus de 1,1 M\$ seront consacrés à améliorer la sécurité de l'information.

« Les constats et les recommandations soumises seront intégrés à notre plan d'action afin d'apporter les mesures d'amélioration identifiées et seront également utilisés pour les trois établissements. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Réglementation et directives en lien avec la
protection des renseignements personnels

Rôles et responsabilités des entités

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2023 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le ministère de la Santé et des Services sociaux et les établissements audités appliquent des mesures efficaces pour protéger les renseignements personnels numériques qu'ils détiennent sur les usagers du réseau de la santé et des services sociaux, sans en compromettre l'accessibilité aux intervenants autorisés, et ce, conformément à la réglementation en vigueur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les entités ont mis en œuvre une structure de gouvernance et de communication favorisant la protection des renseignements personnels, qui inclut : <ul style="list-style-type: none"> – la mise à jour et la diffusion de politiques, de directives et de procédures ; – l'évaluation des risques d'atteinte à la vie privée ; – la définition et l'attribution de rôles et de responsabilités ; – la réalisation d'activités de formation et de sensibilisation. ■ Les entités appliquent des processus permettant d'identifier les renseignements personnels et d'en préserver la confidentialité. Ces processus incluent notamment : <ul style="list-style-type: none"> – l'inventaire des renseignements personnels numériques traités ; – le maintien de registres des renseignements personnels divulgués ; – la gestion et le contrôle des accès aux renseignements personnels ; – des mesures de sécurité informatique relatives à la confidentialité des données. ■ Les entités exercent des contrôles afin de détecter, de prévenir et d'atténuer les menaces relatives à la protection des renseignements personnels, comme : <ul style="list-style-type: none"> – la surveillance de la mise en application des politiques, des directives et des procédures en vigueur ; – la détection et la gestion des incidents de confidentialité ; – une reddition de comptes aux instances de gouvernance.

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

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 9 novembre 2023.

Notre audit a porté sur la protection des renseignements personnels numériques des usagers du réseau de la santé et des services sociaux.

Nos travaux n'ont pas traité de la protection des renseignements personnels des individus qui ne sont pas des usagers du réseau de la santé et des services sociaux, comme les employés, les professionnels de la santé, les partenaires et les fournisseurs de services. De plus, comme nos travaux portaient sur les renseignements personnels numériques, ils excluaient ceux contenus dans les dossiers physiques des usagers. Par ailleurs, les demandes d'accès d'usagers à leurs renseignements personnels n'ont pas fait l'objet de nos travaux.

Aux fins de cet audit, nous avons sélectionné 2 établissements sur les 34 que comptait le réseau au moment du début de nos travaux, en plus du MSSS. Selon le MSSS, il existerait environ 10 000 systèmes d'information dans le réseau et plus de 400 000 utilisateurs pourraient accéder à des renseignements personnels. Nous avons sélectionné quelques systèmes d'information importants utilisés dans plusieurs établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Ceux-ci comportent chacun des renseignements personnels sur des milliers d'usagers, dont des renseignements personnels de nature médicale, auxquels ont accès plusieurs milliers d'utilisateurs. De plus, le ministère et les établissements n'ont pas prévu remplacer ces systèmes au cours des prochaines années.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires, de professionnels et d'autres intervenants du MSSS et des établissements audités. Nous avons aussi eu des échanges avec la Commission d'accès à l'information du Québec. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MSSS et des établissements audités, concernant notamment la gouvernance en matière de protection des renseignements personnels, la gestion des incidents de confidentialité, la gestion des identités et des accès, ainsi que les mesures de sécurité de l'information. Nous avons également réalisé des observations sur des lieux de travail du personnel des établissements audités.

Nous avons aussi comparé les processus de ces établissements avec les bonnes pratiques recommandées par des référentiels internationaux reconnus en matière de protection des renseignements personnels numériques. Il s'agit notamment de celles du cadre de confidentialité du National Institute of Standards and Technology (NIST), ainsi que des normes de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) portant sur la protection de la vie privée (ISO 27701) et sur la sécurité de l'information (ISO 27002).

Nos travaux se sont déroulés principalement de décembre 2022 à mai 2023. Ils ont porté surtout sur la période allant de janvier 2021 à mars 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons effectué un échantillonnage par choix raisonné lorsque cela était requis, comme pour l'analyse d'ententes avec des tiers, d'incidents de confidentialité et pour la gestion d'accès à des systèmes d'information contenant des renseignements personnels.

Les établissements audités ont été sélectionnés entre autres en fonction de leur taille et de leur situation géographique. Il s'agit d'établissements comportant chacun plus de 100 installations et qui sont tous les deux soutenus par des directions de ressources informationnelles au service d'autres établissements non audités.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des établissements de santé et de services sociaux ni des systèmes d'information que le MSSS et les établissements utilisent, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que le MSSS et l'ensemble des établissements doivent prendre en compte. Il est à noter que nos travaux n'ont pas permis de déceler de cas de fraude liés aux déficiences de contrôle et de sécurité relevées.

National Institute of Standards and Technology (NIST)

Le NIST est une agence du département du Commerce des États-Unis. Il a pour but de promouvoir l'économie en développant, de concert avec l'industrie, des technologies, la métrologie et des normes.

International Organization for Standardization (ISO)

L'ISO est une organisation internationale de normalisation composée de représentants d'organisations nationales de normalisation de près de 170 pays. Elle produit des normes internationales utiles aux organisations industrielles et économiques de tout type, et aux gouvernements.

Réglementation et directives en lien avec la protection des renseignements personnels

Type d'encadrement	Titre
Législatif	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i>■ <i>Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement</i>■ <i>Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux</i>■ <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>■ <i>Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels</i> (applicable au MSSS, mais pas aux établissements audités)
Administratif (documents d'encadrement diffusés par le MSSS à l'endroit de son organisation et du réseau de la santé et des services sociaux)	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Cadre de référence ministériel pour la recherche avec des participants humains</i>■ <i>Cadre provincial de gestion de la sécurité de l'information</i>■ <i>Directive de déclaration des incidents de sécurité</i>■ <i>Directive sur la cybersécurité</i>■ <i>Politique provinciale de sécurité de l'information</i>■ <i>Règle particulière sur la certification des produits et services technologiques</i>■ <i>Règle particulière sur la sécurité organisationnelle</i>

Rôles et responsabilités des entités

Voici les principaux rôles et responsabilités des entités auditées à l'égard des enjeux de la protection des renseignements personnels numériques.

Établissements de santé et de services sociaux

Les établissements de santé et de services sociaux ont la responsabilité d'assurer l'accessibilité, la continuité et la qualité des services destinés à la population de leur territoire. Afin d'assumer leurs responsabilités, ils doivent gérer des renseignements personnels qui sont jugés essentiels à la prestation efficace des services aux usagers. De manière à protéger ceux-ci et à en assurer la confidentialité, ils ont notamment les obligations suivantes :

- mettre en œuvre une structure de gouvernance favorisant la protection des renseignements personnels numériques ;
- mettre en œuvre les exigences légales et réglementaires ainsi que les directives gouvernementales en la matière ;
- prendre les mesures raisonnables, en cas d'incident de confidentialité impliquant un renseignement personnel numérique, pour diminuer les risques qu'un préjudice soit causé et éviter que de nouveaux incidents se produisent.

MSSS

- En ce qui a trait aux renseignements personnels qu'il détient, le MSSS a les mêmes obligations que les établissements de santé et de services sociaux.
- De plus, le ministre titulaire du ministère doit désigner parmi son personnel un dirigeant réseau de l'information, lequel a la responsabilité de :
 - définir, si nécessaire, les règles particulières destinées aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux en matière de protection des renseignements personnels numériques et de sécurité de l'information ;
 - veiller à l'application, par les établissements, des règles particulières qui ont été définies.

CHAPITRE 4

Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau

Audit de performance

Commission des services juridiques
Réseau de l'aide juridique

EN BREF

Le régime d'aide juridique date de 1972. Il a été créé afin d'offrir des services juridiques gratuitement ou à faible coût aux personnes qui autrement n'auraient pas accès à la justice, et ce, afin d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation de vulnérabilité. Toutefois, la façon d'évaluer l'admissibilité financière du demandeur ne permet pas d'établir sa capacité réelle à payer des frais juridiques. Par exemple, si ses actifs (ex. : la valeur de sa résidence) dépassent le seuil établi, le demandeur n'aura pas droit à l'aide juridique même si ses revenus sont très faibles. Ainsi, plusieurs personnes n'ayant pas les moyens de payer les frais juridiques liés à leur cause ne sont pas admises à l'aide juridique et doivent renoncer à leurs droits ou s'autoreprésenter devant les tribunaux, ce qui embourbe le système judiciaire.

De plus, le processus administratif pour obtenir de l'aide juridique est inefficace à plusieurs égards. Par exemple, l'évaluation de l'admissibilité financière du demandeur relève des avocats, ce qui réduit leur disponibilité pour offrir des services juridiques. Par ailleurs, le système informatique utilisé par les centres communautaires juridiques pour déterminer l'admissibilité du demandeur ne leur permet pas d'accéder aux demandes effectuées dans les autres régions. Ainsi, lorsqu'une personne fait des demandes auprès de plus d'un centre, des dossiers sont enregistrés et traités en double ou en triple.

La Commission des services juridiques (CSJ) dispose de peu d'information de gestion sur les activités du réseau de l'aide juridique. Cela l'empêche d'exercer pleinement son rôle de coordination. Même si les centres ont le même rôle, chacun décide des indicateurs de performance qu'il suit, et plusieurs d'entre eux ne suivent pas certains indicateurs essentiels. Nous avons compilé certaines données et observé des écarts significatifs entre les différents bureaux d'aide juridique en ce qui a trait aux résultats des indicateurs. Toutefois, le peu d'information de gestion disponible ne permet pas de voir adéquatement les causes de ces écarts ni de définir des moyens d'apporter des améliorations.

Finalement, chaque centre a une grande autonomie quant à la gestion de ses activités et cela, jumelé au manque de coordination de la CSJ, ne permet pas une gestion efficace des ressources. En effet, puisque chacun des centres dispose de ses propres ressources, processus, outils et façons de faire, comme son site Web, son rapport annuel de gestion et ses conventions collectives, il y a des doublons de tâches et un manque d'uniformité des pratiques entre les centres.

CONSTATS

1

La façon d'évaluer l'admissibilité financière à l'aide juridique ne permet pas d'établir la capacité réelle du demandeur à payer des frais juridiques.

2

Le processus administratif pour obtenir de l'aide juridique est inefficace.

3

Une information de gestion déficiente ne permet pas à la CSJ et aux centres d'exercer pleinement leur rôle d'assurer la performance du réseau.

4

La gestion des ressources est inefficace en raison d'une lourdeur administrative, de doublons de tâches et d'incohérences de pratiques entre les centres.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur principal d'audit

Guillaume Bellemare

Directeur d'audit

Audrey Bergeron

Jean-Sébastien Bussières

Philippe Després

Maxime St-Hilaire

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Directeur général d'audit

SIGLE

CSJ

Commission des services juridiques

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	123
La façon de déterminer l'admissibilité financière à l'aide juridique ne permet pas d'établir la capacité réelle du demandeur à payer des frais juridiques.	127
Le processus administratif pour obtenir de l'aide juridique est inefficent.	133
Une information de gestion déficiente ne permet pas à la CSJ et aux centres d'exercer pleinement leur rôle d'assurer la performance du réseau.	137
La gestion des ressources est inefficente en raison d'une lourdeur administrative, de dédoublements de tâches et d'incohérences de pratiques entre les centres.	141
Recommandations.....	144
Commentaires de l'entité auditée.....	145
Renseignements additionnels	149

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

MISE EN CONTEXTE

1 Le régime d'aide juridique du Québec, créé en 1972 par la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, a pour objet de permettre aux personnes ayant peu de ressources financières de bénéficier de services juridiques gratuitement ou à peu de frais.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Depuis des années, plusieurs études et reportages font état du manque d'accès à la justice, et les problèmes d'accessibilité à l'aide juridique y contribuent.

3 Cette situation contribue notamment à la hausse du nombre de personnes qui se présentent seules devant les tribunaux parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers pour payer les services d'un avocat. Selon diverses études, cette autoreprésentation embourbe les tribunaux, les ralentit et augmente inutilement les coûts du système judiciaire. En effet, en l'absence de connaissance du droit et du fonctionnement du système judiciaire, la personne qui s'autoreprésente doit être accompagnée plus étroitement par le personnel des tribunaux, ce qui demande du temps et crée de l'inefficacité. En outre, ce manque de connaissance réduit inévitablement la qualité de la défense de la personne.

4 Selon des études, les problèmes d'accessibilité à l'aide juridique entraînent des conséquences néfastes non seulement pour la personne et son entourage, mais aussi pour l'ensemble de la société. En effet, une personne qui doit renoncer à ses droits et qui n'est pas en mesure d'obtenir justice parce qu'elle n'a pas les moyens financiers de payer des services juridiques est à risque de développer divers problèmes de santé et de participation à la vie active (dépression, perte d'emploi, etc.) qui ont un coût pour la société. Les observations de la commissaire au développement durable jointes à ce rapport abordent cette question.

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

5 L'objectif de l'audit consistait à nous assurer que la Commission des services juridiques (CSJ) et son réseau prennent les moyens pour offrir rapidement aux personnes en situation de vulnérabilité des services d'aide juridique de qualité, et ce, de manière cohérente dans l'ensemble des régions du Québec. Il ne visait pas la façon dont les avocats mènent leurs dossiers juridiques.

6 Nos travaux ont porté sur une période de deux ans, soit du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2023. Toutefois, des analyses, des lacunes ou des constats peuvent faire référence à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

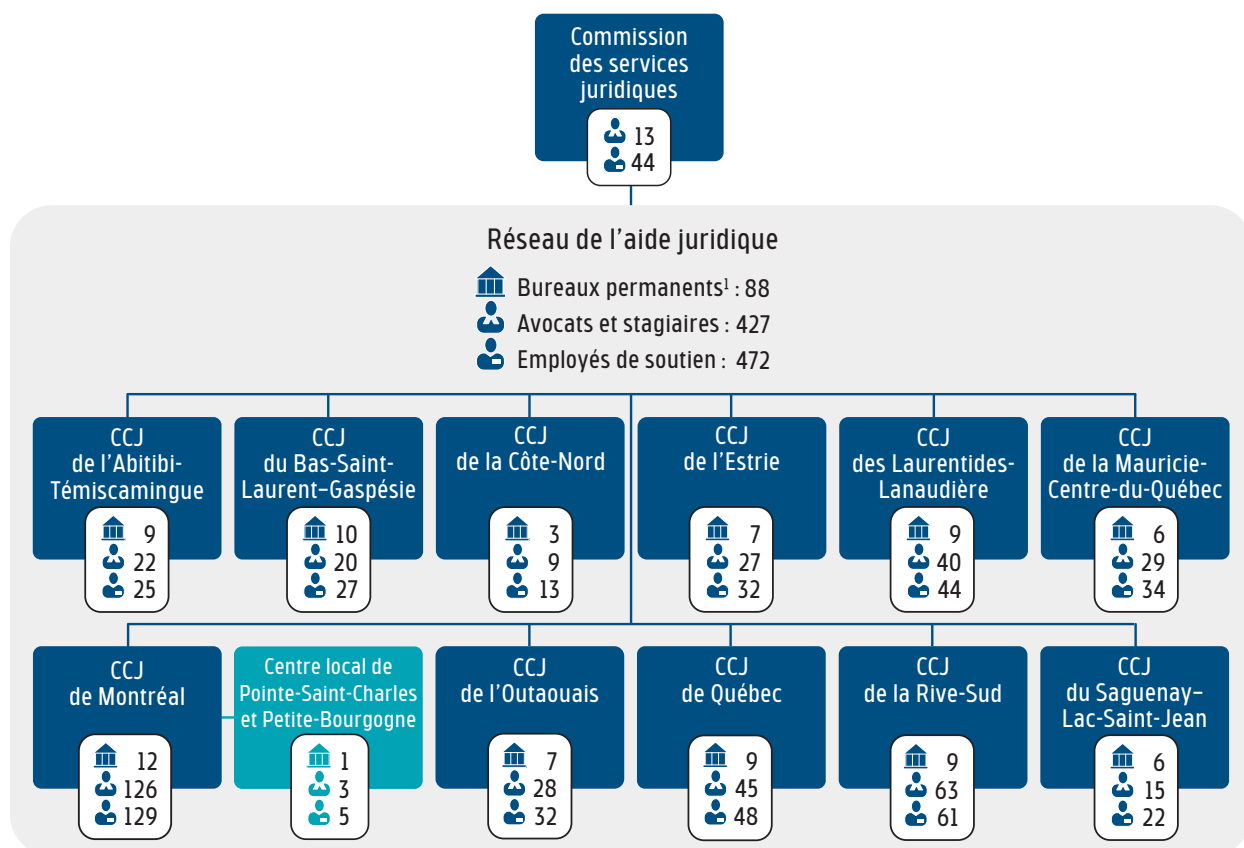
7 L'objectif de l'audit, la portée des travaux ainsi que les rôles et responsabilités de la CSJ et de son réseau sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Portrait du régime d'aide juridique du Québec

8 Le régime d'aide juridique est administré par la CSJ et son réseau. Depuis 1972, le réseau comprend 12 centres, soit 11 centres communautaires juridiques régionaux et le centre local de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne¹. Chacun des centres communautaires juridiques est une organisation autonome ayant son propre conseil d'administration formé de 12 membres (15 membres pour le centre local). Les centres emploient plus de 400 avocats et fournissent des services juridiques dans 88 bureaux permanents et 16 bureaux ouverts à temps partiel situés dans l'ensemble des régions du Québec, en plus d'avoir recours aux services d'environ 1 700 avocats du privé.

9 Les dépenses consolidées du réseau de l'aide juridique ont atteint 208 millions de dollars en 2022-2023. La figure 1 présente la structure du réseau et un portrait des ressources humaines qui y œuvraient au 31 mars 2023.

FIGURE 1 Structure du réseau de l'aide juridique et ressources humaines y œuvrant au 31 mars 2023



1. Le réseau de l'aide juridique comprend également 16 bureaux qui sont ouverts à temps partiel dont les services juridiques sont rendus par les avocats des bureaux permanents.

1. Cet organisme est sans but lucratif (OSBL) et il a un mandat d'aide juridique, soit d'offrir des services juridiques en conformité avec la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*.

10 La CSJ exerce principalement un rôle de développement, de financement et de surveillance du réseau. Elle doit notamment veiller à ce que l'aide juridique soit fournie aux personnes admissibles, s'assurer que les activités des centres sont conformes à la loi et aux règlements afférents et attribuer les effectifs pour les avocats et le personnel de soutien. Quant aux centres, leur rôle est de planifier et de rendre les services d'aide juridique dans leur région respective. Il revient autant à la CSJ qu'aux centres de s'assurer d'une gestion efficace et rationnelle des services et des ressources.

11 L'admissibilité à l'aide juridique est définie par la loi et les règlements afférents. Elle dépend de la situation familiale et financière du demandeur ainsi que de la nature du service demandé. Précisons que ce ne sont pas toutes les causes qui sont couvertes par l'aide juridique. Par exemple, les poursuites pour diffamation ou les contestations d'infraction concernant le stationnement ne sont pas admissibles. Une synthèse des critères d'admissibilité est présentée dans la section Renseignements additionnels.

12 Le volet gratuit de l'aide juridique existe depuis 1972. Le législateur a créé le volet contributif en 1996 dans l'objectif d'élargir l'accès à l'aide juridique en permettant une certaine progression de l'admissibilité. Ainsi, une personne ne se qualifiant pas pour le volet gratuit pourrait avoir accès aux services juridiques en contrepartie d'une compensation de 100 à 800 dollars établie selon sa situation financière. Avec la création de ce volet, le gouvernement s'attendait à une hausse importante du nombre de personnes admissibles.

13 Pour la période de 2018-2019 à 2022-2023, le réseau de l'aide juridique a reçu en moyenne, annuellement, plus de 231 000 demandes, et 182 000 ont été déclarées admissibles à l'aide juridique². Parmi les demandes reçues, une moyenne annuelle de 30 000 demandes ont été refusées par les centres parce que des renseignements exigés par la loi et les règlements afférents n'avaient pas été fournis par le demandeur.

14 Les services d'aide juridique peuvent être rendus par un avocat du réseau ou un avocat du privé au choix du demandeur. Les avocats du réseau sont des employés du secteur public à l'emploi des centres et sont rémunérés sur une base annuelle, alors que les avocats du privé sont rémunérés en fonction des services rendus sur la base d'ententes tarifaires. Globalement, la répartition du nombre de dossiers entre les avocats du réseau et ceux du privé est à peu près équivalente.

Réforme de la structure tarifaire de l'aide juridique

15 Les avocats du privé qui prennent en charge des dossiers d'aide juridique sont rémunérés en fonction des services rendus sur la base d'ententes tarifaires conclues entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec. Entre 2000 et 2020, six ententes ont été conclues entre ces parties. Plusieurs irritants relevés par les avocats en 2020 ont conduit les parties à reconnaître qu'une analyse en profondeur de la structure tarifaire était nécessaire.

2. Les demandes couvrent une multitude de services juridiques allant d'un simple conseil juridique à de la représentation lors d'un procès s'échelonnant sur plusieurs jours d'audience.

16 En septembre 2020, les deux parties créaient le Groupe de travail indépendant sur la réforme de la structure tarifaire de l'aide juridique, formé de cinq membres désignés conjointement, afin de procéder à cette analyse et de formuler des recommandations. Précisons que la CSJ participe à ce groupe de travail à titre d'observatrice, mais qu'elle n'est pas impliquée dans la négociation des tarifs afin de préserver son indépendance. Le groupe de travail a déposé deux rapports au ministre de la Justice, l'un en juillet 2021 et l'autre en mai 2022. Ces rapports font état de 224 recommandations portant majoritairement sur la tarification, mais également sur d'autres irritants soulevés par les avocats du privé concernant entre autres le recours aux experts.

Tarification des avocats du privé

17 Dans ses rapports, le groupe de travail relève notamment que les montants alloués, qui sont majoritairement forfaitaires, sont parfois insuffisants par rapport à la charge de travail, ne sont pas indexés annuellement pour suivre le coût de la vie et ne considèrent pas l'ensemble des actes et des services juridiques rendus. Le groupe de travail a en outre relevé que la tarification a été modifiée seulement trois fois au cours des 20 dernières années, ce qui a eu pour effet de diminuer la valeur de la rémunération des avocats au fil des années.

18 Nous avons également observé que la prise en charge de dossiers d'aide juridique par les avocats du privé est en baisse au cours des dernières années, ce qui met une pression sur les avocats du réseau. En cinq ans, soit de 2018-2019 à 2022-2023, la proportion des dossiers d'aide juridique pris en charge par le privé est passée de 54 % à 52 % à l'échelle de la province. La situation est pire dans les régions éloignées des grands centres urbains, comme en Abitibi-Témiscamingue où le ratio est passé de 57 % à 43 % et sur la Côte-Nord où il est passé de 47 % à 42 %. Cette baisse est en partie attribuable au fait que, pendant la même période, le nombre d'avocats du privé prenant en charge des dossiers d'aide juridique a chuté de 22 % à l'échelle de la province, passant de 2 237 à 1 752.

19 Parmi les recommandations du groupe de travail, quelques-unes ont été appliquées dans la dernière entente conclue en août 2022. Par exemple, en matière de droit criminel et pénal, des périodes de préparation tarifées ont été ajoutées pour considérer la charge de travail de la défense. Les autres recommandations sont toujours en cours de négociation entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec.

Tarification des experts

20 En ce qui a trait aux honoraires versés aux experts, le groupe de travail relève notamment qu'ils sont souvent inférieurs à ce qui est offert sur le marché, ce qui contribue à la difficulté de trouver des experts qui acceptent les mandats. Cette situation, qui touche autant les avocats du privé que ceux du réseau, engendre des délais judiciaires lorsqu'il n'y a pas d'expert disponible pour analyser un dossier ou témoigner en temps opportun. En droit administratif, ces délais peuvent atteindre un an. Pour pallier cette lacune et répondre à la recommandation du groupe de travail, la CSJ a formé un comité qui revoit l'ensemble des honoraires autorisés par catégories d'expert en considérant la réalité du marché.

La façon de déterminer l'admissibilité financière à l'aide juridique ne permet pas d'établir la capacité réelle du demandeur à payer des frais juridiques.

Qu'avons-nous constaté ?

21 La façon d'évaluer les ressources financières du demandeur ne permet pas de définir sa capacité réelle à payer des services juridiques au moment de la demande. Par exemple, dès que le demandeur dispose d'actifs supérieurs aux seuils d'admissibilité, peu importe ses revenus, il n'aura pas accès au volet gratuit de l'aide juridique, et ce, même s'il est dans l'impossibilité d'utiliser ces avoirs ou si leur utilisation risque d'aggraver sa situation déjà précaire. De plus, les seuils d'admissibilité relatifs aux liquidités et aux actifs datent de 1996, soit d'il y a près de 30 ans.

22 Quant au volet contributif, il n'atteint pas l'objectif poursuivi, soit d'élargir de façon importante l'accès à l'aide juridique. En effet, pour 2022-2023, les demandes admises à ce volet ne représentent que 5 % de l'ensemble des demandes et, depuis son instauration en 1996, ce pourcentage n'a jamais dépassé 6 %. Cette faible utilisation du volet contributif est notamment expliquée par le fait que ce ne sont pas toujours les revenus réels de la personne qui sont considérés au moment d'établir son admissibilité.

23 Pour ces raisons, plusieurs personnes n'ayant pas les moyens d'assumer les frais juridiques liés à leur cause ne sont pas admises à l'aide juridique.

Pourquoi ce constat est-il important ?

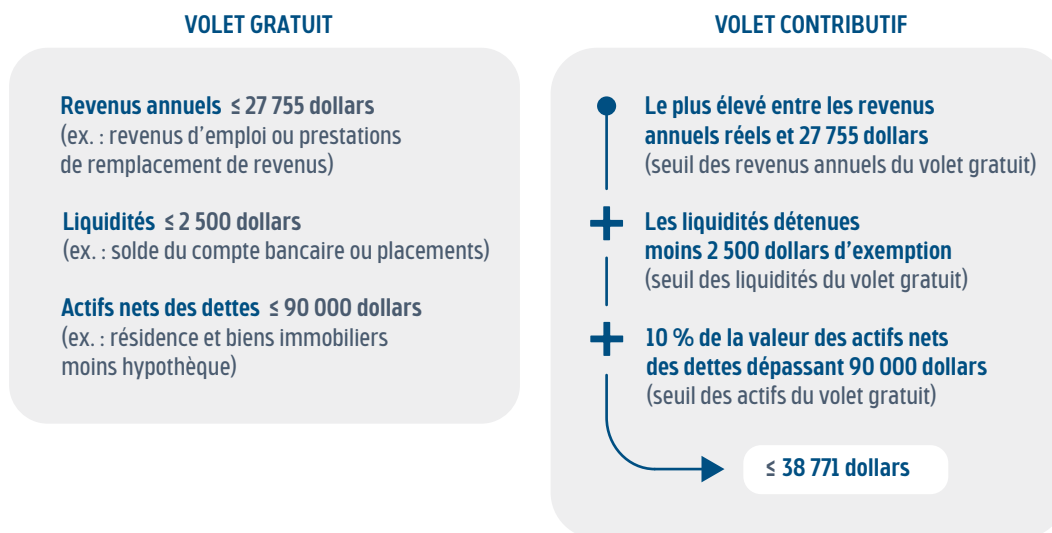
24 L'aide juridique vise à offrir des services juridiques gratuitement ou à faible coût aux personnes qui autrement n'auraient pas accès à la justice, et ce, afin d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation de vulnérabilité.

25 Si les critères ne permettent pas d'établir adéquatement la capacité de payer du demandeur, l'objectif n'est pas atteint, et certaines personnes doivent renoncer à leurs droits ou s'autoreprésenter devant les tribunaux, ce qui a des conséquences néfastes non seulement pour la personne lésée, mais aussi pour l'ensemble de la société.

Ce qui appuie notre constat

26 Pour être admissible à l'aide juridique, le demandeur doit démontrer que ses revenus annuels ainsi que ses liquidités et ses actifs nets des dettes détenues au moment de la demande sont en deçà des seuils d'admissibilité, seuils qui varient en fonction de la situation familiale. Ainsi, c'est sur la base de ses ressources financières que le demandeur pourra être admis au volet gratuit, admis au volet contributif moyennant une contribution de 100 à 800 dollars ou refusé à l'aide juridique. À titre d'exemple, la figure 2 présente les seuils d'admissibilité au volet gratuit et au volet contributif pour une personne seule détenant une résidence. Plus de détails sur le processus d'évaluation de l'admissibilité financière et les seuils qui s'appliquent aux différentes situations familiales sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 2 Seuils d'admissibilité financière d'une personne seule détenant une résidence pour 2023



Prise en compte des revenus passés

27 Les revenus considérés pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique sont ceux de l'année civile précédente ou, s'ils ont changé, ceux estimés pour l'année en cours à partir des revenus gagnés depuis le début de l'année. Prendre en compte les revenus passés peut fausser le calcul des revenus réellement disponibles lorsque la situation du demandeur change au cours de l'année.

28 À titre d'illustration, prenons un demandeur ayant gagné un peu plus de 36 000 dollars de janvier à octobre, qui perd son emploi et reçoit des prestations d'assurance-emploi de 2 000 dollars par mois à compter de novembre. S'il fait une demande d'aide juridique en novembre, ses revenus annuels seront établis à 40 000 dollars en ajoutant à ses revenus de 36 000 dollars le montant des prestations à recevoir dans l'année. Ainsi, il ne sera pas admissible à l'aide juridique puisque le seuil du volet contributif pour une personne seule est de 38 771 dollars. Pourtant, au moment de sa demande, avec des revenus de 2 000 dollars par mois, ses revenus annuels seront plutôt de 24 000 dollars à l'avenir, ce qui le rend admissible à l'aide juridique, et même au volet gratuit.

29 D'autres régimes d'aide juridique, tels que ceux de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve-et-Labrador ou de la Finlande, considèrent les revenus du demandeur au moment de la demande. Le programme de contribution financière des adultes hébergés (en centre d'hébergement de soins de longue durée, en centre de réadaptation, etc.) évalue aussi les ressources financières à partir des revenus au moment du besoin.

Prise en compte de liquidités et d'actifs non disponibles

30 Si une personne détient un peu de liquidités ou d'actifs, on considère automatiquement qu'elle est en mesure de les utiliser pour payer une contribution (volet contributif) ou pour payer elle-même les frais juridiques liés à sa cause (non admissible à l'aide juridique). Cependant, la capacité d'utiliser des liquidités ou des actifs dépend de multiples facteurs qui ne sont pas considérés dans l'analyse, tels que les revenus du demandeur, les dépenses de subsistance, la capacité d'emprunt et l'accès à ces avoirs.

31 Ce problème découle de la façon de prendre en compte les revenus, les liquidités et les actifs au moment de déterminer l'admissibilité financière, qui est la suivante :

- Pour le volet gratuit, chaque composante (revenus, liquidités, actifs) est analysée séparément. Dès que la valeur des liquidités ou des actifs détenus dépasse l'un des seuils d'admissibilité, le demandeur n'est pas admissible, et ce, peu importe si ses revenus sont plus bas que le seuil fixé pour les revenus.
- Pour le volet contributif, les revenus annuels du demandeur sont présumés correspondre au moins au seuil d'admissibilité du volet gratuit, et ce, même lorsqu'ils sont inférieurs à ce seuil. Ainsi, lorsqu'on ajoute à ces revenus les liquidités et les actifs, le demandeur peut ne pas être admissible au volet contributif même si dans les faits ses revenus sont plus bas que les revenus présumés et lui donneraient droit au volet contributif.

Dépenses de subsistance

Il s'agit, selon la mesure du panier de consommation de base utilisée par Statistique Canada, des dépenses essentielles à la vie du demandeur et des personnes à sa charge, telles que l'alimentation, le logement et l'habillement.

Seuils d'admissibilité au volet gratuit

Les liquidités détenues ne doivent pas dépasser 2 500 dollars pour une personne seule ou 5 000 dollars pour une famille. Les actifs nets ne doivent pas dépasser 47 500 dollars (90 000 dollars si le demandeur est propriétaire d'une résidence).

32 Voici trois exemples qui exposent comment cette façon d'évaluer les ressources financières peut freiner l'accès à l'aide juridique de personnes à faible revenu :

- Une personne retraitée âgée de 75 ans, qui vit seule dans sa résidence d'une valeur de 205 000 dollars (sans hypothèque) et dont les rentes annuelles s'élèvent à 24 000 dollars, ne sera pas admissible au volet gratuit de l'aide juridique. La raison est que la valeur de sa résidence dépasse le seuil d'admissibilité fixé à 90 000 dollars pour les actifs. Elle ne sera pas non plus admissible au volet contributif parce qu'on lui attribue des ressources financières de 39 255 dollars, alors que le seuil d'admissibilité est de 38 771 dollars. On considère en effet que ses revenus sont réputés de 27 755 dollars, ce qui correspond au seuil d'admissibilité au volet gratuit, même s'ils sont de 24 000 dollars en réalité. De plus, ses actifs sont évalués à 11 500 dollars, soit à 10 % de la valeur de sa résidence qui dépasse le seuil de 90 000 dollars. Pourtant, les revenus annuels de 24 000 dollars de cette personne couvrent à peine ses dépenses de subsistance (environ 24 000 dollars selon la mesure du panier de consommation de base utilisée par Statistique Canada) et elle pourra difficilement hypothéquer sa résidence sans se placer dans une situation précaire.
- Une famille nouvellement arrivée au Québec, composée de deux adultes sans emploi et de deux enfants, et détenant pour seul avoir 25 000 dollars de liquidités, ne sera pas admise au volet gratuit de l'aide juridique étant donné que ses liquidités dépassent le seuil de 5 000 dollars. Elle ne sera pas non plus admissible au volet contributif parce qu'on lui attribue des revenus réputés de 45 515 dollars (seuil des revenus du volet gratuit pour une famille de deux adultes et de deux enfants), alors qu'elle n'a aucun revenu récurrent au moment de la demande. Pourtant, en l'absence de revenus récurrents et suffisants pour couvrir ses dépenses de subsistance, lesquelles sont estimées à environ 45 000 dollars par année pour une famille de quatre, selon la mesure du panier de consommation utilisée par Statistique Canada, cette famille pourra difficilement utiliser ses liquidités pour payer des services juridiques sans se placer dans une situation précaire.
- Si une victime de violence conjugale désire engager des procédures judiciaires contre son conjoint, la part des liquidités et des actifs qu'elle détient conjointement avec l'individu qui la violence sera prise en compte pour évaluer son admissibilité à l'aide juridique. Pourtant, cette victime ne peut ni hypothéquer sa résidence, ni vendre des actifs, ni utiliser ses liquidités sans la permission de son conjoint.

Bilan décevant de l'accès au volet contributif

33 Lors de l'instauration du volet contributif en 1996, le gouvernement s'attendait à une hausse du nombre de personnes admissibles à l'aide juridique de l'ordre de 75 %. Pourtant, sur près de 176 000 demandes d'aide juridique acceptées en 2022-2023, moins de 10 500 ont été admises au volet contributif. Parmi celles-ci, près de 1 800 ont été abandonnées parce que le demandeur refusait de verser sa contribution. Ainsi, un peu moins de 8 700 demandes ont été admises à ce volet, soit 5 % de l'ensemble des demandes acceptées.

34 La façon d'établir l'admissibilité à ce volet contribue assurément à sa faible utilisation, alors qu'il a justement été créé pour que plus de gens aient accès à l'aide juridique. De plus, comme nous l'ont mentionné plusieurs employés des centres, bien que la contribution de 100 à 800 dollars puisse sembler modeste, elle demeure importante pour les personnes qui détiennent peu de ressources financières.

Aucune prise en compte des frais juridiques propres à chaque cause

35 Les seuils d'admissibilité sont fixes, et ce, peu importe la cause du demandeur. Ainsi, les critères ne tiennent pas compte que les coûts juridiques (ex. : frais d'avocat, frais judiciaires, frais d'expertise) peuvent varier considérablement d'une cause à l'autre.

36 Par exemple, selon les statistiques de 2021 de la revue spécialisée *Canadian Lawyer*, les frais juridiques au privé pour un dossier d'infraction punissable par procédure sommaire en droit criminel s'élèvent en moyenne à 3 500 dollars au Québec. En revanche, un dossier de divorce en droit familial avec contestation coûte en moyenne 20 000 dollars. Ainsi, une personne non admise à l'aide juridique pourrait être dans l'incapacité d'assumer les frais juridiques d'une cause en raison de sa situation financière, et ce, d'autant plus lorsque ces frais sont importants.

Infraction punissable par procédure sommaire

Il s'agit des crimes comportant une gravité objective inférieure à ceux qui figurent dans le *Code criminel*, tels un vol de moins de 5 000 dollars ou le fait de troubler la paix.

Aucune révision de certains critères établis en 1996

37 La réforme des critères d'admissibilité de 1996 a eu comme effet de restreindre l'admissibilité financière et de réduire la nature des services juridiques couverts. En effet, après seulement deux ans, soit en 1998, le nombre de demandes annuelles acceptées avait chuté de 33 %, passant de 300 000 à 200 000. Depuis, le nombre de demandes n'est jamais revenu au niveau de 1996, et ce, même si la population du Québec ne cesse de croître. Les paragraphes qui suivent exposent des observations à cet égard.

38 Les seuils associés aux revenus ont été révisés à la hausse au cours des années. Cette évolution est présentée dans la section Renseignements additionnels. Toutefois, les seuils relatifs aux liquidités et aux actifs n'ont pas été révisés depuis 1996.

39 Il en est de même pour la façon de considérer les revenus, les actifs et les liquidités expliquée précédemment, qui n'a pas changé depuis près de 30 ans. Avant 1996, les avocats de l'aide juridique pouvaient considérer davantage la situation financière réelle et propre à chaque demandeur, en prenant en compte ses revenus au moment de la demande, sa capacité réelle à utiliser ses liquidités et ses actifs, la nature de sa cause et les coûts juridiques potentiels y étant associés. Il leur était possible d'admettre une personne, avec l'autorisation du centre, même si en théorie ses ressources financières dépassaient les seuils, et ce, sur la base du principe suivant du règlement de l'époque : « Est admissible à l'aide juridique une personne qui n'a pas les ressources pécuniaires suffisantes pour exercer un droit, obtenir un conseil juridique ou retenir les services d'un avocat ou d'un notaire sans se priver des moyens nécessaires de subsistance. »

40 De plus, des éléments importants qui permettent d'établir de façon plus réaliste les dépenses de subsistance des demandeurs ne sont pas considérés dans les critères. Par exemple, les seuils d'admissibilité se limitent actuellement à un maximum de deux enfants à charge, alors qu'en réalité, le demandeur peut avoir trois enfants ou plus. Plusieurs autres programmes gouvernementaux, comme le programme de logement sans but lucratif (programme HLM) et le programme de contribution financière des adultes hébergés (en centre d'hébergement de soins de longue durée, en centre de réadaptation, etc.) considèrent d'ailleurs le nombre réel de personnes à charge au moment d'établir l'admissibilité des demandeurs.

41 Finalement, depuis 1996, les prestataires de l'aide de dernier recours sont automatiquement admis à l'aide juridique pour les services couverts par la loi. Les personnes mineures le sont également depuis juin 2022. Il y aurait lieu d'analyser la possibilité que d'autres demandeurs tout aussi vulnérables puissent être admis *de facto* afin que le processus gagne en efficacité.

CONSTAT 2

Le processus administratif pour obtenir de l'aide juridique est inefficent.

Qu'avons-nous constaté ?

42 Dans la majorité des cas, il n'est actuellement pas possible d'effectuer une demande d'aide juridique à distance. Ainsi, les demandeurs et le personnel des centres doivent parfois parcourir de longues distances inutilement.

43 Les centres n'ont pas accès aux demandes effectuées dans les autres régions, notamment en raison de limitations du système informatique utilisé. Ce système ne permet pas non plus de détecter automatiquement les erreurs et les incohérences de traitement. Ainsi, des dossiers sont enregistrés et traités en double ou en triple, et de l'information erronée ou incohérente est consignée dans le système.

44 Le processus administratif qui permet de déterminer l'admissibilité financière du demandeur relève des avocats du réseau, ce qui réduit leur disponibilité pour offrir des services juridiques.

45 Finalement, une seule entente pour valider l'information déclarée par les demandeurs a été conclue avec des organisations partenaires. Des ententes avec d'autres partenaires pourraient simplifier les démarches des demandeurs devant fournir plusieurs documents.

Pourquoi ce constat est-il important ?

46 Un processus administratif inefficent engendre des pertes de temps considérables pour le personnel du réseau qui, durant ce temps, n'accomplit pas sa mission première, qui est d'offrir des services juridiques. Rappelons que l'aide juridique traite plus de 200 000 demandes par année et que l'inefficence du processus pour déterminer l'admissibilité peut représenter beaucoup d'heures en moins pour offrir des services juridiques chaque année. De plus, plusieurs moyens technologiques sont à la disposition des organisations en 2023 pour faciliter la prestation de services et éviter la répétition de tâches administratives.

47 Également, un processus qui ne permet pas de valider l'information déclarée par les demandeurs peut permettre à des individus ayant les moyens d'assumer les frais juridiques liés à leur cause de se rendre admissibles. De plus, des ententes pour valider de l'information avec d'autres organisations permettraient de ne pas avoir à exiger une multitude de documents au demandeur.

Ce qui appuie notre constat

Nécessité de se rendre dans un bureau d'aide juridique

48 La CSJ exige que la personne qui veut obtenir de l'aide juridique se rende dans un bureau d'aide juridique à des fins d'authentification. Le demandeur devra y effectuer sa demande au moyen d'un formulaire papier qu'il devra signer en présence d'un membre du personnel du réseau. Dans certaines situations, c'est le personnel du réseau qui doit se déplacer pour rencontrer le demandeur, notamment lorsqu'il se trouve dans un centre de détention ou en milieu hospitalier, ou qu'il réside dans le Nord-du-Québec. Un demandeur qui veut être représenté par un avocat du privé doit tout de même suivre cette procédure et se rendre dans un bureau d'aide juridique pour faire sa demande.

49 Des personnes sont parfois dans l'obligation de parcourir plusieurs kilomètres pour remplir un formulaire de demande d'aide juridique. Nous avons calculé qu'en 2021-2022, la distance entre le lieu de résidence des demandeurs et le bureau d'aide juridique qu'ils ont consulté était de 50 à 100 km pour 13 500 demandeurs et de plus de 100 km pour 10 500 demandeurs³.

50 Il existe des moyens d'authentification à distance, dont certains ont été utilisés pendant la pandémie de COVID-19, telle l'authentification par téléphone. Cette façon de faire pourrait simplifier les démarches des demandeurs voulant l'utiliser.

51 Par ailleurs, puisque le processus d'admissibilité est encore à l'ère du papier, il n'est pas possible pour le demandeur ni pour les avocats du privé d'utiliser des services en ligne pour suivre l'état d'avancement d'une demande ou obtenir de l'information sur les documents manquants. Il leur faut contacter le bureau d'aide juridique par courriel ou par téléphone pour tout suivi.

Pas de partage d'information entre les centres

52 Pour déterminer l'admissibilité des demandeurs, les centres utilisent un système informatique qui date de plusieurs décennies. Chaque centre possède une copie de ce système qui n'est pas reliée à celle des autres centres. Par conséquent, les bureaux d'aide juridique d'un centre n'ont pas accès aux dossiers ouverts par les bureaux des autres centres. Ainsi, un demandeur qui a effectué des démarches dans un centre doit les refaire dans un autre, et fournir de nouveau les documents requis. Nos travaux ont permis de relever qu'en 2022-2023, près de 3 100 demandeurs ont fait des demandes auprès de plus d'un centre. Ainsi, près de 3 100 dossiers ont été ouverts en double ou en triple parce que le système informatique ne permet pas le partage d'information entre les centres.

3. Les distances ont été calculées en utilisant les codes postaux des demandeurs pour la grande majorité des demandes reçues en 2021-2022, soit plus de 200 000 sur 214 000 demandes. Toutes les demandes n'ont pu être prises en compte en raison de l'absence de l'adresse de plusieurs demandeurs.

53 En plus de son inefficacité, cette façon de fonctionner peut soulever des incohérences. En effet, parmi les près de 3 100 demandeurs ayant fait des demandes auprès de plus d'un centre, environ 800 ont fait des demandes pour le même dossier de cour dans un délai rapproché, et une centaine de ces demandes ont été refusées par un centre, puis acceptées peu de temps après par un autre centre. L'information disponible ne nous a pas permis de savoir si le demandeur avait fourni une information différente, que ce soit en raison d'un changement de son statut ou pour une autre raison, ou si l'admissibilité avait été traitée différemment par le deuxième bureau d'aide juridique.

De l'information erronée et incohérente

54 L'utilisation d'un formulaire de demande d'aide juridique papier fait en sorte que l'information doit ensuite être saisie manuellement dans le système informatique. En plus d'être inefficace, cette façon de faire présente le risque que des erreurs soient introduites dans le dossier du demandeur, notamment au moment de la saisie des montants qui serviront à évaluer son admissibilité.

55 Nos travaux nous ont également permis de constater qu'il manque de mécanismes de contrôle qualité dans le système informatique. Cela ne facilite pas la détection d'erreurs et d'incohérences, ce qui réduit la qualité de l'information de gestion en plus d'avoir un impact possible sur la décision à l'égard de l'admissibilité d'une personne.

56 En analysant les données du système relatives aux demandes effectuées en 2022-2023, nous avons relevé des erreurs et des incohérences qui auraient pu être évitées avec l'aide de certains contrôles intégrés au système. Ces incohérences ont notamment un impact direct sur la qualité de l'information disponible pour évaluer les différents délais du processus d'admissibilité. Par exemple :

- près de 3 000 demandes ont été acceptées malgré la présence de motifs de refus, et ce, sans explications permettant de comprendre cette incohérence ;
- pour près de 3 400 demandes, la date de signature de l'avocat indiquant sa décision d'admissibilité précédait la date de la demande d'aide juridique, et pour plus de 800 demandes, la date de déclaration du demandeur précédait la date de sa demande d'aide juridique ;
- pour plus de 1 100 demandes, de l'information sur les revenus, les actifs et les liquidités du demandeur a été colligée, alors qu'il était prestataire de l'aide financière de dernier recours et était donc automatiquement admissible à l'aide juridique.

Admissibilité financière déterminée par des avocats

57 Bien que le personnel de soutien puisse accompagner les avocats à l'égard de l'établissement de l'admissibilité financière des demandeurs, les avocats des bureaux d'aide juridique font souvent l'essentiel du travail et sont les seuls à pouvoir rendre la décision finale.

58 Dans le cadre d'entrevues, des représentants des bureaux d'aide juridique nous ont signifié que les avocats consacraient beaucoup trop de temps au processus d'admissibilité financière, surtout en région où il y a peu de personnel de soutien. En l'absence d'information sur la répartition des heures de travail des avocats (constat 3), il ne nous a pas été possible d'estimer les gains d'efficacité qui pourraient être faits si ces derniers consacraient plutôt ce temps aux services juridiques.

Une seule entente de partage d'information avec d'autres organisations

59 Une modification réglementaire survenue en décembre 2022 expose la CSJ au risque que des demandeurs non admissibles puissent recevoir de l'aide juridique. En effet, pour accélérer le processus d'admissibilité, seulement certains demandeurs doivent maintenant fournir des pièces justificatives.

60 La stratégie a été établie par la CSJ en se basant sur ses données historiques d'admissibilité. Lorsqu'aucune preuve n'est exigée, c'est l'information déclarée par le demandeur qui fait foi de tout. Ce changement n'a cependant pas été accompagné de mécanismes de contrôle compensatoires suffisants, notamment par l'accès à de l'information détenue par d'autres organisations.

61 En effet, présentement, une seule entente permet d'obtenir de l'information auprès d'une autre organisation pour statuer sur l'admissibilité financière du demandeur, soit celle de juin 2022 avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette entente permet aux bureaux d'aide juridique de vérifier si la personne est réellement prestataire de l'aide financière de dernier recours et donc si elle peut bénéficier automatiquement de l'aide juridique. Toutefois, le processus est lourd, car pour obtenir cette information, le bureau doit transmettre un formulaire de demande d'information au ministère pour chaque demandeur.

62 En plus de favoriser l'exercice de certains contrôles, des ententes de partage d'information permettraient de simplifier les démarches des demandeurs qui doivent encore fournir des documents. En effet, des demandeurs peuvent avoir à fournir plus d'une dizaine de documents qu'ils doivent obtenir auprès de plusieurs organisations. À titre d'information, une liste de documents pouvant être exigés est présentée dans la section Renseignements additionnels.

63 Voici des exemples d'organisations avec qui des ententes de partage d'information seraient utiles.

Organisation	Nature de l'information à obtenir ou à valider
Revenu Québec	Divers renseignements indiqués dans la déclaration de revenus (ex. : revenus, statut conjugal, allocations versées ou reçues)
Retraite Québec	Prestations à recevoir (ex. : retraite, invalidité, soutien aux enfants)
Registre foncier du Québec	Biens immobiliers
Société de l'assurance automobile du Québec	Véhicules détenus
Agences d'évaluation du crédit	Comptes bancaires

CONSTAT 3

Une information de gestion déficiente ne permet pas à la CSJ et aux centres d'exercer pleinement leur rôle d'assurer la performance du réseau.

Qu'avons-nous constaté ?

64 La CSJ dispose de peu d'information de gestion sur les activités du réseau. Cela l'empêche d'exercer pleinement son rôle, notamment de s'assurer d'une utilisation efficace et rationnelle des ressources, d'une répartition équitable des effectifs et d'une certaine harmonisation des pratiques d'une région à l'autre.

65 La situation est la même dans les centres. Par exemple, ils ignorent le temps consacré par les avocats aux dossiers juridiques, aux tâches administratives, à la formation, aux déplacements ou au processus d'admissibilité. De plus, plusieurs indicateurs pertinents ne sont pas mesurés par les centres. Nous avons compilé certaines données disponibles et observé des écarts significatifs entre les différents bureaux d'aide juridique en ce qui a trait aux résultats des indicateurs. Toutefois, le peu d'information de gestion disponible ne permet pas de voir adéquatement les causes de ces écarts ni de définir des moyens d'apporter des améliorations.

Pourquoi ce constat est-il important ?

66 La *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques* stipule la nécessité d'assurer une gestion efficace des services, une utilisation rationnelle des ressources ainsi qu'une application cohérente de la loi et des règlements afférents. Pour y parvenir, la CSJ et son réseau doivent avoir accès à une information de gestion suffisante, pertinente, comparable et à jour. C'est en détenant cette information qu'ils pourront déceler les problèmes, déterminer les moyens d'améliorer les pratiques pour réaliser des gains d'efficacité et identifier le surplus ou le manque de personnel, ou encore les problèmes de répartition des ressources pour chacun des centres, que ce soit en soutien administratif ou en expertise juridique.

Ce qui appuie notre constat

Information insuffisante sur la performance du réseau

67 Chaque centre décide des indicateurs de performance qu'il suit quant à ses activités et à celles de ses bureaux d'aide juridique. Même si les centres ont le même rôle, ils ne suivent pas les mêmes indicateurs. De plus, la majorité des centres ne suivent pas certains indicateurs essentiels. Par exemple, seulement 3 centres régionaux sur 11 suivent les délais de rendez-vous, alors qu'il s'agit d'un indicateur clé pour évaluer la qualité des services.

68 En outre, la CSJ détient très peu d'information pour suivre adéquatement les activités et la performance du réseau, alors que c'est son rôle. Il lui serait pourtant possible de constituer un tableau de bord de gestion pour suivre les activités du réseau à partir de l'information actuellement disponible. Cet outil pourrait être bonifié par la suite avec d'autres renseignements, tels que la répartition des heures de travail et les actes juridiques réalisés. Il permettrait d'évaluer et de comparer efficacement les centres et les bureaux, et ainsi d'apporter rapidement des améliorations quant à l'utilisation des ressources, au besoin.

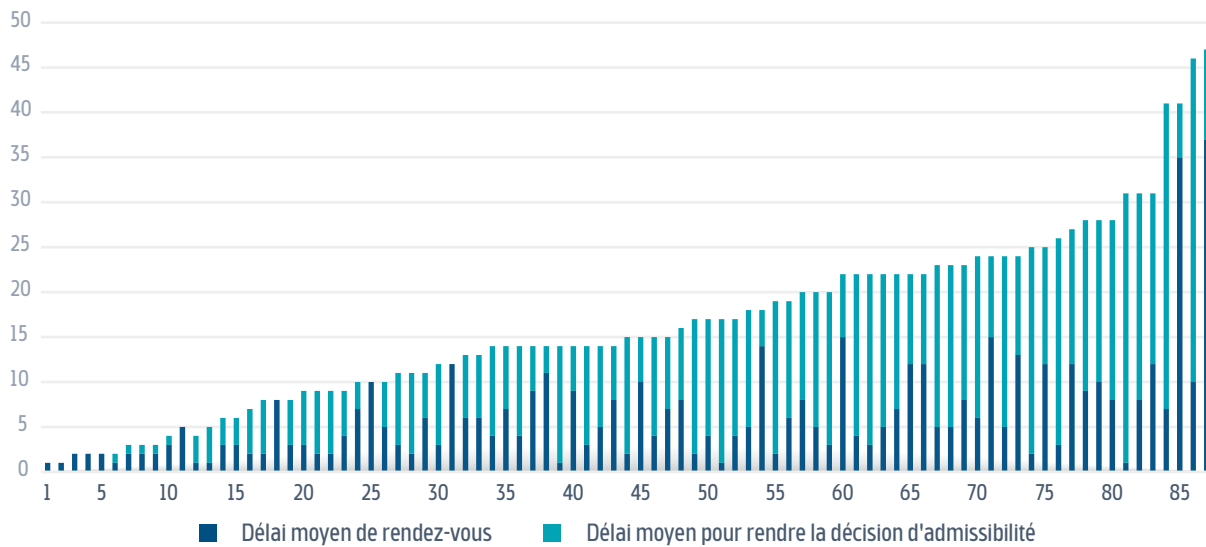
69 Nous avons compilé et analysé les résultats de certains indicateurs par bureau pour l'année financière 2022-2023. Cela nous a permis de comparer les délais moyens en jours ouvrables pour obtenir un premier rendez-vous et pour que le bureau d'aide juridique rende une décision quant à l'admissibilité du demandeur (figure 3). Nous avons constaté de longs délais pour certains bureaux et des écarts importants entre les bureaux⁴. Par exemple, les délais moyens pour rendre une décision d'admissibilité varient de 1 à 47 jours. Une synthèse de ces travaux est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Délais de rendez-vous

Il s'agit du nombre de jours ouvrables entre le moment où le demandeur entre en contact avec un bureau d'aide juridique et la date du premier rendez-vous avec un avocat du réseau pour remplir et signer le formulaire de demande d'aide juridique.

4. En raison du changement de pratique qui fait en sorte que ce ne sont pas tous les demandeurs qui doivent fournir des documents, il est possible d'observer une diminution des délais pour les premiers mois de l'exercice 2023-2024, mais les écarts entre les bureaux demeurent importants.

FIGURE 3 Délais moyens de rendez-vous et de prise de décision d'admissibilité, pour 87 bureaux¹, en 2022-2023 (en jours ouvrables)



1. Aux fins du présent graphique, il y a 87 bureaux plutôt que 88 parce que les résultats du Service d'enquête sur mise en liberté du centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue sont présentés avec ceux du bureau de Val-d'Or.

70 La même situation existe pour les demandes d'aide juridique prioritaires, telles que les demandes ayant reçu une attestation conditionnelle. En effet, il a fallu en moyenne 107 jours ouvrables pour déterminer l'admissibilité des demandeurs et dans certains cas refuser des demandes, alors que des services juridiques continuaient d'être rendus durant ce temps à des personnes non admissibles financièrement.

71 Plusieurs raisons peuvent expliquer les longs délais dans certains bureaux et les écarts entre ceux-ci, telles que l'organisation du travail ou le manque de personnel. Toutefois, le peu d'information de gestion disponible ne permet pas d'analyser adéquatement les causes pour y apporter les correctifs nécessaires.

Attestation conditionnelle

Il s'agit d'une autorisation temporaire accordée avant le traitement de la demande d'aide juridique et la confirmation de l'admissibilité du demandeur lorsque des services juridiques doivent être rendus rapidement.

Aucune information sur la répartition des heures de travail et les actes juridiques réalisés

72 Les centres n'ont pas d'information sur le nombre d'heures de travail consacrées à chaque dossier ni sur la répartition des heures de travail entre les diverses tâches, et ce, autant pour les avocats que pour le personnel de soutien. Par exemple, les centres ignorent le nombre d'heures consacrées aux services juridiques, aux tâches administratives, à la formation, aux déplacements, au processus d'admissibilité ou à l'accompagnement de collègues.

73 En l'absence de cette information, nous n'avons pas été en mesure de confirmer certaines problématiques soulevées par le personnel du réseau dans le cadre de notre audit, telles que la surcharge de travail, l'importance du nombre d'heures consacrées au processus d'admissibilité financière et aux déplacements, et le manque de personnel de soutien. Davantage d'information sur la répartition des heures de travail permettrait d'évaluer l'organisation du travail, d'assurer une meilleure répartition des avocats et du personnel de soutien entre les bureaux et de s'assurer que les ressources sont suffisantes. Par exemple, il serait possible de vérifier s'il était adéquat en 2022-2023 qu'un bureau ait eu 2,5 employés de soutien par avocat, alors qu'un autre n'en ait eu que 0,5.

74 En plus d'ignorer le nombre d'heures consacrées à chacun des dossiers, les centres ne compilent pas d'information sur les actes juridiques réalisés par les avocats. Il n'est donc pas possible de connaître adéquatement la charge de travail que représente un dossier et ainsi d'évaluer et de comparer efficacement les avocats et les bureaux entre eux. Par exemple, pour l'année financière 2022-2023, nous avons comparé le nombre de dossiers traités par avocat et constaté une grande variation de résultats pour des pratiques similaires : un avocat criminaliste a traité 377 dossiers tandis que son collègue en a traité 113. Malheureusement, l'information de gestion disponible ne permet pas de comprendre cet écart afin d'apporter des ajustements, le cas échéant.

Acte juridique

Il peut s'agir, par exemple pour un dossier en matière criminel et pénal, d'une représentation pour une comparution, d'une enquête sur remise en liberté, d'une enquête préliminaire ou d'un procès. Un dossier peut comprendre plusieurs actes juridiques.

Dossiers remis à un autre avocat sans mention des raisons

75 Lorsque l'avocat du réseau confirme l'admissibilité du demandeur à l'aide juridique, il y a ensuite deux options : l'avocat peut prendre en charge le dossier ou le remettre à un autre avocat du réseau ou du privé pour diverses raisons prévues par la loi, dont les suivantes :

- le demandeur a choisi un avocat en particulier ;
- le bureau ou le centre n'a pas le personnel suffisant ;
- la nature de la question, du litige, de la cause ou de la poursuite nécessite une compétence particulière que le bureau ou le centre n'a pas ;
- le centre est en situation de conflit d'intérêts (ex. : il prend déjà en charge le conjoint dans le cas d'un divorce) ;
- la procédure judiciaire du bénéficiaire change de district judiciaire.

76 L'information disponible lors de nos travaux pour 2022-2023 permet de savoir que, sur plus de 171 000 demandes d'aide juridique admises, 92 000 dossiers (54 %) ont été remis à un autre avocat que celui qui a établi l'admissibilité du demandeur. Il est difficile cependant d'en connaître les raisons. En effet, les centres ne compilent pas et ne suivent pas cette information. Pourtant, il s'agit d'une information de gestion pertinente pour détecter des problèmes, comme le manque de ressources suffisantes dans un domaine de droit donné, et ainsi faciliter la prise de décisions pour apporter des changements, si nécessaire.

CONSTAT 4

La gestion des ressources est inefficace en raison d'une lourdeur administrative, de doublons de tâches et d'incohérences de pratiques entre les centres.

Qu'avons-nous constaté ?

77 Nous avons observé une lourdeur administrative, des doublons de tâches et des incohérences à l'égard de plusieurs pratiques du réseau. Ces problématiques découlent d'un manque de collaboration entre les centres ainsi que d'une grande autonomie de chacun d'eux quant à la gestion de leurs activités. Une réflexion sur la structure de ce réseau, qui date de 1972, pourrait être envisagée afin de favoriser une plus grande cohérence et efficacité des activités.

78 Cependant, des améliorations peuvent être apportées au sein de la structure actuelle. En effet, il revient à la CSJ de déterminer le nombre de centres, de les financer et de s'assurer d'une gestion efficace et rationnelle des ressources au sein du réseau. Force est de constater qu'elle n'arrive pas à jouer son rôle de chef de file en n'exigeant pas un partage des ressources, des outils et des pratiques entre les centres. Un tel partage et une meilleure coordination permettraient déjà plus de cohérence ainsi que des gains d'efficacité, notamment en matière de ressources financières et humaines, et de technologies de l'information.

Pourquoi ce constat est-il important ?

79 Le rôle des centres est le même pour tous, soit de fournir des services juridiques dans leur région respective. Bien qu'il soit important d'assurer des services juridiques de proximité et une gestion locale de ceux-ci, le partage et la mise en commun des outils de gestion et des pratiques entre les centres est nécessaire afin que le réseau soit performant. D'ailleurs, la loi stipule la nécessité pour la CSJ et les centres de favoriser la concertation et la collaboration en vue d'assurer une gestion efficace et rationnelle des ressources.

Ce qui appuie notre constat

Lourdeur administrative et dédoublements de tâches

80 Chaque centre s'occupe de tâches administratives liées à ses ressources financières, à ses ressources humaines et aux technologies de l'information, ce qui crée de la lourdeur administrative. Le fait que chacun ait ses propres ressources, processus, outils et façons de faire crée des dédoublements de tâches et un manque d'uniformité des pratiques entre les centres.

81 En outre, en l'absence de personnel spécialisé pour effectuer les tâches administratives, ce sont généralement le directeur général ou le directeur général adjoint de chaque centre qui s'en occupent, alors que ces derniers devraient se consacrer davantage à la gestion des services juridiques offerts, soit la raison d'être des centres.

82 De plus, chaque centre étant un employeur distinct, il produit son propre rapport annuel de gestion, et plusieurs produisent leur propre plan stratégique. Pourtant, à peu de choses près, les objectifs et les enjeux des centres sont les mêmes, et la loi ne les oblige pas à produire ces documents ni à les déposer à l'Assemblée nationale, comme elle l'exige généralement pour les organismes gouvernementaux, telle la CSJ. Peu de centres rendent d'ailleurs ces documents accessibles au public sur leur site Web.

83 Chaque centre a également son propre site Web, alors que l'information présentée est essentiellement la même dans chaque site Web et qu'elle est souvent déjà disponible sur le site de la CSJ. Cette duplication nécessite de maintenir à jour 12 sites Web en plus de compliquer les recherches des citoyens, qui se retrouvent devant une multitude de sites Web contenant à peu près la même information.

84 Bien que les conditions de travail soient essentiellement les mêmes d'une région à l'autre, chacun des centres a ses propres conventions collectives, ce qui oblige la CSJ à négocier 24 conventions, soit 12 pour les avocats et 12 pour le personnel de soutien, et ce, actuellement sur 7 tables de négociation différentes.

85 Voici d'autres exemples qui témoignent du manque d'efficacité et d'uniformité de la gestion des tâches administratives au sein du réseau :

- Dans plusieurs des centres, les sommes à recouvrer auprès des bénéficiaires de l'aide juridique (ex. : les contributions) sont suivies et gérées manuellement. Ainsi, il est difficile de suivre efficacement l'état d'un compte et les démarches effectuées pour récupérer les sommes.
- Chaque centre a sa propre façon d'évaluer la performance des avocats, alors qu'ils effectuent essentiellement le même travail dans tous les centres. Par exemple, certains centres accordent plus d'importance au volume de dossiers traités, alors que d'autres misent davantage sur l'attitude et la motivation au travail.
- Le niveau de maturité informatique est variable d'un centre à l'autre. Par exemple, un centre utilise un logiciel pour documenter et suivre les dossiers juridiques de ses avocats depuis 2015, alors que les autres sont encore à l'ère du papier. Par ailleurs, certains centres ont embauché des techniciens spécialisés pour régler les problèmes informatiques courants, alors que d'autres font appel au privé. Une partie des problèmes informatiques doit être gérée par le directeur général ou le directeur général adjoint dans certains centres.

86 Un regroupement des tâches administratives au sein du réseau favoriserait l'embauche de personnel spécialisé, le recours uniforme aux meilleures pratiques et, par le fait même, des gains d'efficacité.

Des pratiques différentes qui engendrent de l'iniquité dans les services offerts

87 Nos travaux nous ont permis de constater des pratiques différentes d'un centre à un autre, dont certaines engendrent de l'iniquité. En plus de celles déjà soulevées précédemment, il y a, par exemple, les démarches de recouvrement qui varient en cas de défaut de paiement, notamment lorsqu'une contribution exigée n'est pas versée. Certains centres vont jusqu'au huissier de justice et d'autres se limitent à des rappels par téléphone ou par lettre. Ainsi, un citoyen peut devoir faire face à des recours plus ou moins rigides selon le centre duquel il reçoit des services.

RECOMMANDATIONS

88 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Commission des services juridiques et du réseau de l'aide juridique. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Faire les démarches nécessaires pour évaluer la possibilité de revoir les critères d'admissibilité financière afin qu'ils permettent notamment de mieux considérer la capacité du demandeur à payer des frais juridiques.
- 2** Revoir le processus administratif pour obtenir de l'aide juridique afin de le rendre plus efficient, et permettre un meilleur partage de l'information entre les centres.
- 3** Convenir d'ententes avec d'autres organisations pour obtenir de l'information sur les demandeurs ou valider l'information financière qu'ils déclarent, et simplifier les démarches des demandeurs qui doivent fournir des documents.
- 4** Se doter de l'information de gestion nécessaire pour assurer la performance du réseau.
- 5** Revoir la gestion et la coordination des tâches administratives afin de favoriser une utilisation rationnelle des ressources et une cohérence des pratiques au sein du réseau.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires de la Commission des services juridiques

« La Commission des services juridiques est l'organisme chargé de l'application de la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques* au Québec. Elle s'assure que l'aide juridique est accessible à toute personne éligible qui en fait la demande et veille donc à ce que cette aide soit fournie aux personnes financièrement admissibles ainsi qu'à la prestation de certains autres services juridiques tout en s'assurant d'une gestion efficace des services et des ressources qui y sont affectées.

« Des milliers de Québécois font confiance chaque année aux quelque 400 avocats et avocates de l'aide juridique pour des conseils juridiques ou pour les représenter devant les tribunaux. Ces professionnels expérimentés et appuyés par une équipe d'employés voués à la mission sont à l'écoute de leurs clients et soucieux de les représenter le mieux possible.

« La Commission des services juridiques a apporté toute sa collaboration aux travaux de la vérificatrice générale du Québec et est en accord avec les recommandations de celle-ci, qui s'inscrivent d'ailleurs dans les actions déjà amorcées depuis 2019.

« C'est donc dans un esprit de continuité et d'amélioration que nous nous engageons à adhérer aux recommandations formulées à l'égard du réseau de l'aide juridique.

« La Commission des services juridiques désire souligner plus spécifiquement certains éléments pour chacun des constats mentionnés dans le rapport.

« Quant au constat numéro 1, nous tenions à rappeler qu'en vertu de la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques* et des règlements afférents, le processus d'admissibilité à l'aide juridique comporte deux volets d'analyse, à savoir la couverture de service et l'admissibilité financière. Le constat réfère spécifiquement au deuxième volet qui n'a pas été véritablement revu depuis 1996.

« Assurément, à l'instar de la modification apportée le 8 juin 2022 par l'entrée en vigueur du projet de loi 2 faisant en sorte que, pour les requérants d'âge mineur, l'aide juridique est dorénavant accordée gratuitement à tout enfant, et ce, sans égard à son admissibilité financière, nous pourrions revoir l'ensemble des éléments servant à déterminer l'admissibilité financière. Ainsi, nous pourrions notamment analyser et actualiser les éléments liés aux revenus, aux actifs et aux liquidités en passant par l'application du volet contributif et recommander, le cas échéant, au gouvernement, des modifications législatives ou réglementaires.

« Pour ce qui est du constat numéro 2, la Commission des services juridiques est déjà en action pour rendre plus efficient le processus d'admissibilité à l'aide juridique. Nous avons amorcé en 2019 des travaux de transformation numérique directement liés à ce processus. Le but de ce programme de transformation est d'offrir aux citoyens des services de qualité, accessibles et simplifiés, appuyés sur des solutions numériques de pointe, des façons de faire innovantes en tenant compte de l'engagement des employés et de la force du réseau d'aide juridique. Le projet phare de ce programme est celui que l'on nomme "Cycle de vie du dossier judiciaire" qui, à lui seul, regroupe non seulement le processus complet d'admissibilité à l'aide juridique, mais également un outil de gestion de pratiques qui permettra à terme de favoriser les différents échanges avec les partenaires du milieu judiciaires et ceux davantage institutionnels, notamment par des validations. Il permettra en outre le partage d'informations entre tous les bureaux d'aide juridique et entraînera la bonification des mécanismes de contrôle informatiques et des vérifications mensuelles et annuelles déjà en place.

« Aussi, le processus lié à l'admissibilité financière a été grandement amélioré par l'entrée en vigueur de modifications réglementaires le 29 décembre 2022. Ces modifications prévoient notamment qu'un requérant admis financièrement à l'aide juridique dans l'année de sa demande sera déclaré admissible financièrement sur déclaration que sa situation financière n'a pas changé depuis ce temps. Rappelons aussi qu'avant ces modifications, chaque fois qu'un requérant faisait une demande d'aide juridique, il devait fournir tous les documents au soutien de son admissibilité financière. Avec ces changements, les requérants ne devront fournir ces documents que sur demande des bureaux d'aide juridique. Une politique de gestion des risques pour le traitement de l'admissibilité financière des demandes d'aide juridique a été adoptée par la Commission des services juridiques afin d'encadrer l'effet de ces changements réglementaires tenant compte des caractéristiques propres à notre clientèle et surtout d'en vérifier les effets.

« En ce qui a trait aux constats numéro 3 et 4, la Commission des services juridiques considère que les recommandations y afférentes constitueront de véritables catalyseurs pour une gestion efficiente et cohérente à travers le réseau de l'aide juridique.

« D'emblée, rappelons que la structure à pallier a pour but de s'assurer de la nécessaire indépendance des avocats permanents du réseau de l'aide juridique face aux autorités gouvernementales dont ils sont la plupart du temps les adversaires.

« Également, en vertu de sa loi constitutive en vigueur, les principes suivants doivent guider la gestion et la prestation des services d'aide juridique : l'importance qu'il y a d'assurer aux personnes admissibles les services juridiques dont elles ont besoin, la nécessité d'assurer une gestion efficace de ces services et des ressources qui y sont affectées en tenant compte de l'importance d'assurer la coordination des activités de la Commission et des onze centres communautaires juridiques tout en favorisant, entre eux et parmi les personnes qui y œuvrent, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle des ressources, et finalement l'importance de favoriser, par la concertation, une application cohérente de la loi et des règlements entre les régions (article 3.2 de la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*).

« Ainsi, en plus des rencontres quasi mensuelles entre la Commission des services juridiques et les centres, nous avons déjà mis sur pied des mécanismes visant à favoriser cette concertation et cette cohérence dans la gestion, notamment par des comités recommandant l'adoption de politique commune de gestion et leur mise à jour constante.

« Le Service d'avocats-conseils et contentieux de la Commission des services juridiques a inauguré le 28 février 2023 une nouvelle plateforme d'échanges pour les avocats du réseau visant à transmettre en temps réel les informations juridiques dont ils ont besoin pour la représentation de leurs clients.

« En outre, le programme de transformation numérique prévoit également des projets visant à court et moyen termes la mise en commun de plusieurs éléments administratifs aux bénéfices des requérants, notamment des outils d'aide à l'évaluation de l'admissibilité pour une application uniforme des critères d'admissibilité.

« Assurément, nous analyserons ensemble, la Commission des services juridiques et les centres, comment rendre plus performant notre gestion et éviter par conséquent des doublons, voire des incohérences. Pour y arriver, nous pourrions compter sur la force du réseau de l'aide juridique. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Critères d'admissibilité à l'aide juridique

Processus d'évaluation de l'admissibilité financière

Évolution des seuils d'admissibilité
pour les revenus

Documents à fournir par le demandeur

Résultats par indicateur pour 87 bureaux
d'aide juridique en 2022-2023

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2023 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

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

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer que la CSJ et son réseau prennent les moyens pour offrir rapidement aux personnes en situation de vulnérabilité des services d'aide juridique de qualité, et ce, de manière cohérente dans l'ensemble des régions du Québec.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les critères d'admissibilité aux différents services d'aide juridique sont analysés et révisés pour permettre d'admettre les personnes en situation de vulnérabilité. ■ Le processus d'admissibilité aux services d'aide juridique est simple pour la clientèle visée et efficace d'un point de vue opérationnel. ■ L'attribution des dossiers aux avocats, l'encadrement de leur pratique et les ressources leur étant fournies favorisent des services rapides et de qualité. ■ La structure et la gouvernance du réseau favorisent la synergie, la cohérence et l'économie de coûts entre les bureaux d'aide juridique. ■ Le processus de facturation de la pratique privée est efficace et rigoureusement contrôlé.

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

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 13 novembre 2023.

L'audit porte sur l'accès au régime d'aide juridique et sur la performance du réseau d'aide juridique. Il visait à s'assurer que la CSJ et son réseau prennent les moyens pour offrir rapidement aux personnes en situation de vulnérabilité des services d'aide juridique de qualité, et ce, de manière cohérente dans l'ensemble des régions du Québec. Toutefois, il ne visait pas à évaluer la façon dont les avocats mènent leurs dossiers juridiques.

Pour mener nos travaux à terme, nous avons réalisé des entrevues auprès du personnel de la CSJ et de son réseau, ainsi qu'auprès d'avocats du privé et d'organismes partenaires de l'aide juridique. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information utilisés dans le réseau, notamment pour les demandes d'aide juridique.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2022 à octobre 2023. Notre audit vise principalement les activités des exercices 2021-2022 et 2022-2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

Rôles et responsabilités des entités

Selon la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, la CSJ et le réseau constitué des centres communautaires juridiques et des bureaux d'aide juridique ont la responsabilité de suivre les principes suivants dans leur gestion et leur prestation des services d'aide juridique :

- assurer aux personnes admissibles les services juridiques dont elles ont besoin ;
- assurer une gestion efficace des services et des ressources qui y sont affectées ;
- assurer la coordination de leurs activités en favorisant la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle des ressources ;
- favoriser, par la concertation, une application cohérente de la loi et des règlements afférents entre les régions.

Il appartient au réseau de planifier et de rendre les services d'aide juridique dans l'ensemble des régions du Québec, et ce, dans le respect de la loi et des règlements afférents.

Quant à la CSJ, elle veille notamment à ce que l'aide juridique soit fournie aux personnes admissibles, au développement et au financement du réseau, et à ce que les activités de celui-ci soient conformes à la loi et aux règlements afférents. La CSJ est également responsable de promouvoir l'aide juridique et de contribuer à son évolution afin de permettre un accès à la justice aux personnes vulnérables.

Critères d'admissibilité à l'aide juridique

Voici de façon simple comment est déterminée l'admissibilité à l'aide juridique, excluant l'admissibilité au Service d'aide à l'homologation⁵.

Question 1 : Est-ce que le demandeur a besoin d'un service couvert par la loi et les règlements afférents (ce ne sont pas tous les domaines du droit et les services juridiques qui sont couverts)?

Si oui, allez à la question 2. Sinon, non admissible.

Question 2 : Est-ce que le demandeur est mineur?

Si oui, admissible au volet gratuit. Sinon, aller à la question 3.

Question 3 : Est-ce que le demandeur est prestataire d'une aide financière de dernier recours ou membre d'une famille qui en est prestataire?

Si oui, admissible au volet gratuit. Sinon, aller à la question 4.

Question 4 : Est-ce que le demandeur respecte les autres seuils d'admissibilité au volet gratuit (voir le processus d'évaluation de l'admissibilité financière)?

Si oui, admissible au volet gratuit. Sinon, aller à la question 5.

Question 5 : Est-ce que le demandeur respecte les seuils d'admissibilité au volet contributif (voir le processus d'évaluation de l'admissibilité financière)?

Si oui, admissible au volet contributif. Sinon, aller à la question 6.

Question 6 : Est-ce que le demandeur est dans une situation exceptionnelle pouvant lui causer un tort irréparable (décision prise par le comité administratif de la CSJ)?

Si oui, admissible au coût le moins élevé entre 800 dollars et la valeur des services juridiques rendus. Sinon, non admissible.

5. Le Service d'aide à l'homologation s'adresse à des parties qui veulent apporter des modifications à la garde, aux droits d'accès ou à la pension alimentaire d'un enfant ou d'un conjoint lorsqu'elles ont déjà obtenu un jugement.

Processus d'évaluation de l'admissibilité financière

Voici de façon générale comment est établie l'admissibilité financière à l'aide juridique, sauf exception.

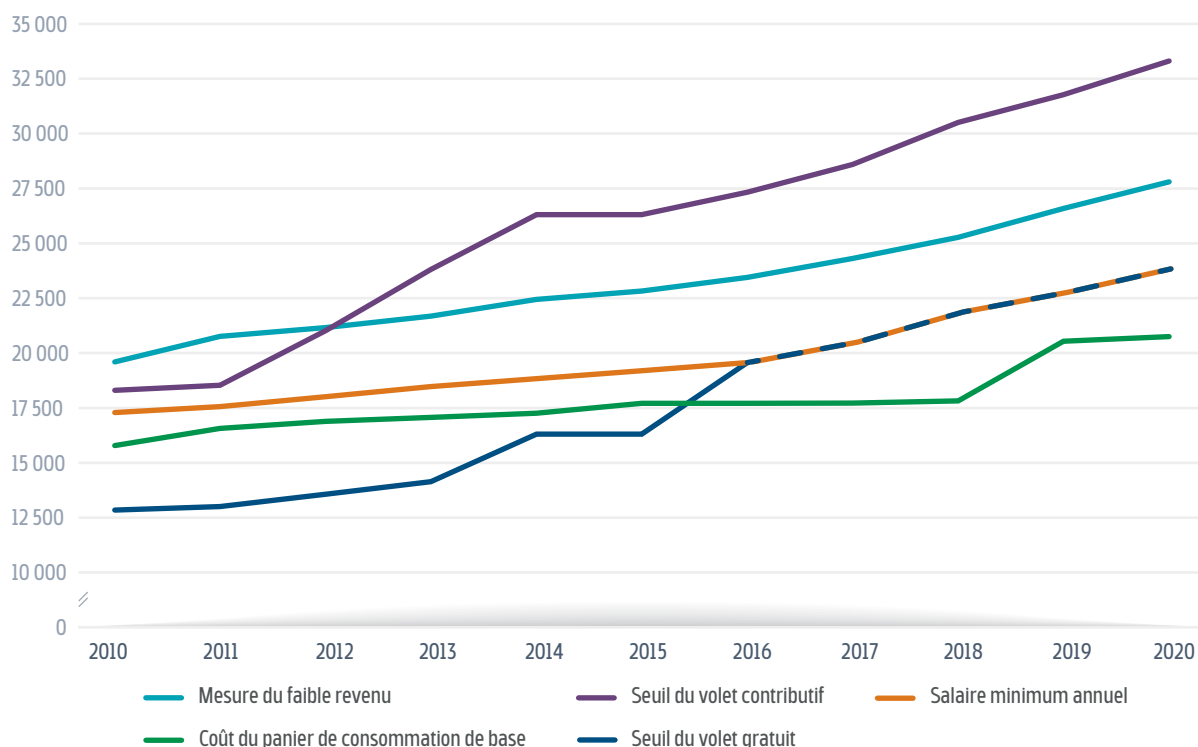
Volet ¹	Processus	Seuils des revenus annuels ³	Seuils des liquidités ⁴	Seuils des actifs ⁵
Volet gratuit	Dès que l'un des seuils d'admissibilité ci-contre est atteint, le demandeur ² n'est pas admissible au volet gratuit de l'aide juridique. Il peut cependant potentiellement se qualifier pour le volet contributif.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personne seule : 27 755 \$ ■ 1 adulte et 1 enfant : 33 960 \$ ■ 1 adulte et 2 enfants ou plus : 36 253 \$ ■ Conjoints sans enfant : 38 628 \$ ■ Conjoints et 1 enfant : 43 220 \$ ■ Conjoints et 2 enfants ou plus : 45 515 \$ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personne seule : 2 500 \$ ■ Famille : 5 000 \$ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demandeur ou son conjoint ne détenant pas de résidence : 47 500 \$ ■ Demandeur ou son conjoint détenant une résidence : 90 000 \$
Volet contributif	<p>Pour être admissible au volet contributif (contribution de 100 à 800 \$), le total des revenus, des liquidités et des actifs définis ci-contre ne doit pas dépasser les seuils suivants, selon le statut de la personne :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Personne seule : 38 771 \$ ■ 1 adulte et 1 enfant : 47 425 \$ ■ 1 adulte et 2 enfants ou plus : 50 628 \$ ■ Conjoints sans enfant : 53 954 \$ ■ Conjoints et 1 enfant : 60 365 \$ ■ Conjoints et 2 enfants ou plus : 63 572 \$ 	Le montant le plus élevé entre les revenus réels et le seuil du volet gratuit	Le montant qui dépasse le seuil des liquidités du volet gratuit	10 % de la valeur des actifs nets des dettes qui dépasse le seuil des actifs du volet gratuit

1. Une personne admise à l'aide juridique qui obtient un gain financier lors du règlement de sa cause doit rembourser le coût des services juridiques qu'elle a reçus.
2. Si le demandeur a un conjoint, les revenus, les liquidités et les actifs de ce dernier sont considérés, sauf s'ils ont des intérêts opposés (ex. : divorce). Si le demandeur est majeur et aux études, les revenus, les liquidités et les actifs de ses parents sont considérés, sauf s'ils ont des intérêts opposés ou si le demandeur est considéré comme autonome selon la loi (ex. : personne mariée).
3. Il s'agit des revenus, gains et avantages de toute source de l'année civile précédente, ou de l'année civile en cours si des changements pouvant affecter l'admissibilité sont survenus dans la situation financière du demandeur. Les éléments suivants sont exclus : prestations fiscales et allocations pour enfants, crédit d'impôt pour solidarité, crédit pour la TPS/TVH, crédits d'impôt pour proche aidant, crédit d'impôt remboursable relatif à la prime au travail, sommes reçues des programmes de la Société d'habitation du Québec et amortissement déduit d'un revenu d'entreprise ou d'un revenu locatif. Les éléments suivants peuvent réduire les revenus : frais de scolarité déductibles selon la *Loi sur les impôts*, frais de garde admissibles au crédit d'impôt, pension alimentaire reçue au bénéfice d'un enfant (maximum de 6 000 dollars par enfant), pensions alimentaires versées et dépenses assumées pour pallier une déficience physique ou mentale grave.
4. Il s'agit d'espèces ou d'actifs pouvant être convertis en espèces à court terme qui sont détenus au moment de la demande d'aide juridique, sauf les REER, qui sont considérés comme des actifs et non comme des liquidités. Dans certaines situations, le capital obtenu à la suite d'une expropriation, d'un sinistre ou de la vente d'une résidence, ainsi que le capital provenant du partage du patrimoine familial peut être considéré comme un actif et non comme des liquidités.
5. Il s'agit de tout actif à la valeur marchande, sauf les immeubles dont la valeur est celle du rôle foncier, moins les dettes détenues au moment de la demande d'aide juridique. Les éléments suivants sont exclus : automobile principalement utilisée à des fins personnelles, meubles de la résidence principale du ménage nécessaires à la vie courante de celui-ci, instruments de travail nécessaires à l'activité professionnelle et fonds de retraite immobilisés ne pouvant être utilisés avant l'âge de la retraite.

Évolution des seuils d'admissibilité pour les revenus

La figure 4 illustre l'évolution des seuils d'admissibilité aux volets gratuit et contributif de 2010 à 2020 pour une personne seule en ce qui concerne les revenus. Cette évolution y est comparée avec celle du salaire minimum, du coût du panier de consommation de base et de la mesure du faible revenu.

FIGURE 4 Évolution des seuils d'admissibilité pour une personne seule comparée à celle du salaire minimum¹, du coût du panier de consommation de base² et de la mesure du faible revenu³ (en dollars)



1. Le salaire minimum annuel est établi pour un horaire de 35 heures par semaine pendant 52 semaines.
2. Le coût du panier de consommation est celui d'une personne seule habitant dans la région métropolitaine de recensement de Montréal selon Statistique Canada. La base de 2008 a été utilisée pour les années 2010 à 2014 et la base de 2018, pour les années 2015 à 2022.
3. La mesure du faible revenu correspond à la moitié de la médiane du revenu avant impôt d'une personne seule de tous âges pour l'ensemble du Québec. Les données proviennent de Statistique Canada et sont disponibles jusqu'en 2020.

Liste de documents à fournir par le demandeur

Les documents habituellement exigés⁶ pour établir l'admissibilité financière du demandeur sont présentés ci-dessous. Si le demandeur déclare que ses revenus n'ont pas changé depuis l'année civile précédente, il doit simplement fournir sa déclaration de revenus provinciale et son avis de cotisation pour l'année précédente.

Situation personnelle et familiale

Identité du demandeur et des personnes liées (conjoint, enfants, parents)	Pièce d'identité délivrée par une autorité gouvernementale (si possible dans le cas des personnes liées)
---	--

Revenus (tous les documents doivent présenter le cumulatif depuis le début de l'année civile)

Revenus d'emploi, prestations d'assurance-salaire ou d'un régime de retraite privé	Relevé des revenus, des indemnités ou des prestations reçus de l'employeur
Prestations d'un organisme gouvernemental ¹	Relevé des prestations de l'organisme gouvernemental
Revenus d'intérêts ou de placements	Relevé de placements de l'institution financière
Revenus d'entreprise ou de location	État des résultats à jour signé par le demandeur
Pensions alimentaires reçues	Copie du jugement de la cour, relevé du percepteur
Tout type d'avantages reçus	Document expliquant l'avantage reçu signé par le prestataire de l'avantage
Moins : Frais de scolarité selon la <i>Loi sur les impôts</i>	Document de l'institution d'enseignement
Moins : Frais de garde selon la <i>Loi sur les impôts</i>	Document du service de garde et document de Revenu Québec pour le crédit d'impôt anticipé
Moins : Pensions alimentaires versées	Copie du jugement de la cour, relevé du percepteur
Moins : Dépenses pour pallier une déficience physique ou mentale grave	Factures des frais payés non remboursés par un assureur ou par le gouvernement

Actifs nets des dettes

Biens immobiliers	Facture d'impôt foncier ou rôle d'évaluation foncière
Régimes enregistrés non immobilisés (REER, FERR, REEE, CELI, etc.)	Relevé de placements de l'institution financière
Tout autre actif, sauf une automobile, les meubles de la résidence et les instruments de travail	
Moins : Dettes incluant les prêts étudiants	État de compte du prêteur

Liquidités

Somme d'argent ou actif pouvant être convertis en espèces à court terme	États de compte et relevés bancaires de l'institution financière des trois derniers mois
---	--

1. Il s'agit de prestations pouvant provenir de tous organismes ou programmes gouvernementaux tel que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, Retraite Québec ou la Société de l'assurance automobile du Québec.

6. Les documents exigés dans le cas de situations spécifiques comme celle d'une personne inapte sous le régime de tutelle publique ne sont pas inclus dans cette liste.

Résultats par indicateur pour 87 bureaux d'aide juridique en 2022-2023⁷

Comme mentionné au constat 3, la CSJ et les centres ont peu d'information de gestion, ce qui ne permet pas de voir adéquatement les causes des écarts entre les centres (ex. : nature des causes, organisation du travail), dont ceux présentés dans le tableau suivant.

Bureau ¹	Employés en équivalent temps plein (ETC) ²		Demandes traitées par bureau	Demandes traitées par avocat ³	Délai moyen de rendez-vous ⁴	Délai moyen de décision d'admissibilité ⁵	Demandes admises ⁶	Dossiers des avocats du privé ⁷	Dossiers admis par avocat ⁸
	Avocats et stagiaires	Autre personnel							
1	26,0	27,0	16 871	650	5	24	67 %	60 %	176
2	17,7	13,3	11 784	666	11	14	81 %	58 %	225
3	13,2	7,6	7 317	553	10	15	96 %	62 %	200
4	11,6	9,9	5 604	483	3	26	78 %	46 %	203
5	11,5	6,8	4 377	380	7	22	91 %	43 %	199
6	11,4	10,7	7 554	662	6	11	75 %	49 %	255
7	10,5	11,9	8 513	808	12	31	77 %	60 %	248
8	10,0	9,0	6 599	663	9	14	88 %	57 %	251
9	9,8	11,6	3 463	353	7	15	76 %	46 %	144
10	9,6	7,4	4 346	454	1	1	87 %	31 %	272
11	8,7	5,9	6 653	764	5	22	84 %	54 %	297
12	8,1	9,8	3 163	392	9	14	56 %	39 %	135
13	7,6	7,3	5 340	703	2	3	77 %	52 %	262
14	7,4	9,5	2 732	368	3	14	60 %	39 %	135
15	7,4	7,4	3 280	446	10	46	73 %	51 %	159

1. Aux fins du présent tableau, les données du service d'enquête sur mise en liberté du centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue ont été présentées avec celles du bureau de Val-d'Or. Les données des 16 bureaux ouverts à temps partiel sont incluses dans celles des bureaux permanents.

2. Il s'agit du nombre d'heures rémunérées dans l'année financière divisé par le nombre d'heures normales de travail.

3. Il s'agit d'une estimation du nombre de demandes d'aide juridique traitées par un avocat du réseau, soit le nombre de demandes traitées par bureau divisé par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC.

4. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où le demandeur rencontre un avocat du réseau pour déclarer sa situation financière.

5. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où la décision quant à l'admissibilité du demandeur est rendue par le bureau d'aide juridique.

6. Il s'agit du pourcentage de demandes d'aide juridique qui ont été admises ou admises avec attestation conditionnelle.

7. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Ce pourcentage a été obtenu en divisant le nombre de dossiers traités par des avocats du privé, par le total des dossiers traités par les avocats du privé et du réseau.

8. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Cette estimation du nombre de dossiers traités par un avocat du réseau par bureau a été obtenue en divisant le nombre de dossiers traités par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC (n'inclut pas les dossiers des demandes qui ont finalement été refusées).

7. Les données sont tirées de la base de données du système informatique utilisé par les centres pour déterminer l'admissibilité. Elles datent du 6 avril 2023.

Bureau ¹	Employés en équivalent temps plein (ETC) ²		Demandes traitées par bureau	Demandes traitées par avocat ³	Délai moyen de rendez-vous ⁴	Délai moyen de décision d'admissibilité ⁵	Demandes admises ⁶	Dossiers des avocats du privé ⁷	Dossiers admis par avocat ⁸
	Avocats et stagiaires	Autre personnel							
16	7,3	6,9	3 277	446	6	13	60 %	53 %	126
17	7,2	7,6	2 824	393	4	15	58 %	27 %	166
18	7,1	8,2	2 652	374	5	20	54 %	34 %	133
19	6,9	8,9	9 258	1 348	35	41	92 %	84 %	197
20	6,7	7,6	4 463	668	1	14	76 %	53 %	241
21	6,5	3,9	4 662	721	5	10	93 %	10 %	605
22	6,1	6,7	1 876	307	3	22	50 %	39 %	94
23	6,0	7,1	4 257	714	2	2	82 %	61 %	232
24	5,9	6,7	2 239	383	8	20	54 %	31 %	143
25	5,7	5,4	2 948	522	4	22	75 %	39 %	238
26	5,4	6,4	2 473	456	8	23	82 %	34 %	246
27	5,4	8,4	2 357	436	3	4	79 %	33 %	229
28	5,3	6,0	3 192	602	10	28	80 %	55 %	219
29	5,3	5,6	3 240	611	2	9	81 %	43 %	280
30	5,2	8,3	2 406	466	4	17	63 %	36 %	190
31	5,2	4,9	2 133	414	7	14	75 %	48 %	161
32	5,0	5,5	3 275	652	2	15	84 %	53 %	261
33	5,0	4,9	2 635	529	5	18	77 %	16 %	345
34	4,8	5,9	1 498	311	2	3	70 %	28 %	156
35	4,8	5,0	3 423	713	5	23	77 %	66 %	187
36	4,3	5,9	1 678	387	9	28	52 %	32 %	136

1. Aux fins du présent tableau, les données du service d'enquête sur mise en liberté du centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue ont été présentées avec celles du bureau de Val-d'Or. Les données des 16 bureaux ouverts à temps partiel sont incluses dans celles des bureaux permanents.

2. Il s'agit du nombre d'heures rémunérées dans l'année financière divisé par le nombre d'heures normales de travail.

3. Il s'agit d'une estimation du nombre de demandes d'aide juridique traitées par un avocat du réseau, soit le nombre de demandes traitées par bureau divisé par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC.

4. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où le demandeur rencontre un avocat du réseau pour déclarer sa situation financière.

5. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où la décision quant à l'admissibilité du demandeur est rendue par le bureau d'aide juridique.

6. Il s'agit du pourcentage de demandes d'aide juridique qui ont été admises ou admises avec attestation conditionnelle.

7. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Ce pourcentage a été obtenu en divisant le nombre de dossiers traités par des avocats du privé, par le total des dossiers traités par les avocats du privé et du réseau.

8. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Cette estimation du nombre de dossiers traités par un avocat du réseau par bureau a été obtenue en divisant le nombre de dossiers traités par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC (n'inclut pas les dossiers des demandes qui ont finalement été refusées).

Bureau ¹	Employés en équivalent temps plein (ETC) ²		Demandes traitées par bureau	Demandes traitées par avocat ³	Délai moyen de rendez-vous ⁴	Délai moyen de décision d'admissibilité ⁵	Demandes admises ⁶	Dossiers des avocats du privé ⁷	Dossiers admis par avocat ⁸
	Avocats et stagiaires	Autre personnel							
37	4,0	4,6	1 540	389	6	19	77 %	26 %	221
38	3,9	4,7	3 059	784	12	25	78 %	59 %	254
39	3,9	4,4	2 442	634	1	17	70 %	43 %	252
40	3,5	5,0	635	181	1	1	84 %	16 %	129
41	3,5	3,2	1 280	368	37	47	67 %	35 %	161
42	3,4	5,0	2 258	672	8	31	71 %	57 %	202
43	3,1	3,7	1 312	423	5	5	83 %	40 %	211
44	3,1	3,2	1 784	577	2	9	82 %	58 %	196
45	2,9	4,0	3 344	1 153	5	14	78 %	63 %	330
46	2,9	3,9	1 766	609	8	14	88 %	40 %	322
47	2,8	5,0	1 481	523	6	24	79 %	45 %	226
48	2,6	2,7	1 095	420	8	16	83 %	44 %	195
49	2,3	3,1	1 207	516	3	11	83 %	39 %	259
50	2,2	2,8	1 203	539	2	7	86 %	44 %	259
51	2,0	2,9	1 635	818	12	22	84 %	72 %	192
52	2,0	1,9	1 135	568	3	20	79 %	47 %	236
53	2,0	2,5	1 042	524	3	9	85 %	43 %	252
54	2,0	2,3	561	282	2	2	75 %	29 %	150
55	2,0	1,9	734	369	3	6	77 %	26 %	211
56	1,9	2,5	1 098	575	1	2	82 %	48 %	244
57	1,9	2,5	1 564	823	12	27	79 %	56 %	288
58	1,9	1,8	718	384	15	24	77 %	50 %	149

1. Aux fins du présent tableau, les données du service d'enquête sur mise en liberté du centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue ont été présentées avec celles du bureau de Val-d'Or. Les données des 16 bureaux ouverts à temps partiel sont incluses dans celles des bureaux permanents.

2. Il s'agit du nombre d'heures rémunérées dans l'année financière divisé par le nombre d'heures normales de travail.

3. Il s'agit d'une estimation du nombre de demandes d'aide juridique traitées par un avocat du réseau, soit le nombre de demandes traitées par bureau divisé par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC.

4. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où le demandeur rencontre un avocat du réseau pour déclarer sa situation financière.

5. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où la décision quant à l'admissibilité du demandeur est rendue par le bureau d'aide juridique.

6. Il s'agit du pourcentage de demandes d'aide juridique qui ont été admises ou admises avec attestation conditionnelle.

7. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Ce pourcentage a été obtenu en divisant le nombre de dossiers traités par des avocats du privé, par le total des dossiers traités par les avocats du privé et du réseau.

8. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Cette estimation du nombre de dossiers traités par un avocat du réseau par bureau a été obtenue en divisant le nombre de dossiers traités par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC (n'inclut pas les dossiers des demandes qui ont finalement été refusées).

Bureau ¹	Employés en équivalent temps plein (ETC) ²		Demandes traitées par bureau	Demandes traitées par avocat ³	Délai moyen de rendez-vous ⁴	Délai moyen de décision d'admissibilité ⁵	Demandes admises ⁶	Dossiers des avocats du privé ⁷	Dossiers admis par avocat ⁸
	Avocats et stagiaires	Autre personnel							
59	1,9	2,2	923	496	7	10	71 %	58 %	149
60	1,9	1,8	601	323	4	9	82 %	26 %	195
61	1,8	1,0	573	317	1	31	66 %	41 %	123
62	1,8	2,9	1 006	559	14	18	57 %	62 %	122
63	1,7	3,0	705	415	3	8	62 %	58 %	108
64	1,7	2,8	1 968	1 193	12	22	87 %	63 %	381
65	1,6	2,5	690	423	2	19	74 %	38 %	196
66	1,5	1,9	683	452	2	2	75 %	49 %	174
67	1,4	3,7	1 320	943	2	17	54 %	62 %	194
68	1,3	1,5	499	390	1	5	82 %	24 %	242
69	1,1	2,0	668	602	2	25	81 %	51 %	241
70	1,1	0,9	1 404	1 265	7	41	79 %	56 %	446
71	1,0	1,0	613	601	3	12	78 %	29 %	330
72	1,0	1,7	788	788	8	8	66 %	59 %	214
73	1,0	1,6	595	595	10	10	59 %	63 %	129
74	1,0	1,5	658	658	4	17	52 %	65 %	120
75	1,0	1,0	486	486	1	4	85 %	39 %	252
76	1,0	1,0	387	387	12	12	94 %	38 %	225
77	1,0	1,0	878	887	4	14	87 %	72 %	215
78	1,0	1,0	341	344	4	14	78 %	22 %	210
79	1,0	1,0	727	734	5	23	88 %	52 %	307
80	1,0	0,8	590	596	2	3	81 %	41 %	284

1. Aux fins du présent tableau, les données du service d'enquête sur mise en liberté du centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue ont été présentées avec celles du bureau de Val-d'Or. Les données des 16 bureaux ouverts à temps partiel sont incluses dans celles des bureaux permanents.

2. Il s'agit du nombre d'heures rémunérées dans l'année financière divisé par le nombre d'heures normales de travail.

3. Il s'agit d'une estimation du nombre de demandes d'aide juridique traitées par un avocat du réseau, soit le nombre de demandes traitées par bureau divisé par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC.

4. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où le demandeur rencontre un avocat du réseau pour déclarer sa situation financière.

5. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où la décision quant à l'admissibilité du demandeur est rendue par le bureau d'aide juridique.

6. Il s'agit du pourcentage de demandes d'aide juridique qui ont été admises ou admises avec attestation conditionnelle.

7. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Ce pourcentage a été obtenu en divisant le nombre de dossiers traités par des avocats du privé, par le total des dossiers traités par les avocats du privé et du réseau.

8. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Cette estimation du nombre de dossiers traités par un avocat du réseau par bureau a été obtenue en divisant le nombre de dossiers traités par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC (n'inclut pas les dossiers des demandes qui ont finalement été refusées).

Bureau ¹	Employés en équivalent temps plein (ETC) ²		Demandes traitées par bureau	Demandes traitées par avocat ³	Délai moyen de rendez-vous ⁴	Délai moyen de décision d'admissibilité ⁵	Demandes admises ⁶	Dossiers des avocats du privé ⁷	Dossiers admis par avocat ⁸
	Avocats et stagiaires	Autre personnel							
81	1,0	1,1	437	446	13	24	82 %	35 %	238
82	1,0	1,0	468	478	3	6	74 %	49 %	183
83	1,0	0,8	551	562	2	8	88 %	28 %	353
84	0,9	2,0	587	624	8	28	80 %	34 %	329
85	0,9	1,7	497	558	6	13	88 %	39 %	298
86	0,8	1,0	158	195	2	11	80 %	20 %	125
87	0,8	1,5	586	733	15	22	67 %	65 %	171
Moyenne provinciale	4,4	4,7	2 502	563	6	16	76 %	45 %	221

1. Aux fins du présent tableau, les données du service d'enquête sur mise en liberté du centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue ont été présentées avec celles du bureau de Val-d'Or. Les données des 16 bureaux ouverts à temps partiel sont incluses dans celles des bureaux permanents.
2. Il s'agit du nombre d'heures rémunérées dans l'année financière divisé par le nombre d'heures normales de travail.
3. Il s'agit d'une estimation du nombre de demandes d'aide juridique traitées par un avocat du réseau, soit le nombre de demandes traitées par bureau divisé par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC.
4. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où le demandeur rencontre un avocat du réseau pour déclarer sa situation financière.
5. Il s'agit du délai moyen en jours ouvrables entre la date de la demande et la date où la décision quant à l'admissibilité du demandeur est rendue par le bureau d'aide juridique.
6. Il s'agit du pourcentage de demandes d'aide juridique qui ont été admises ou admises avec attestation conditionnelle.
7. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Ce pourcentage a été obtenu en divisant le nombre de dossiers traités par des avocats du privé, par le total des dossiers traités par les avocats du privé et du réseau.
8. Une fois qu'une demande est admise, un dossier d'aide juridique est ouvert. Cette estimation du nombre de dossiers traités par un avocat du réseau par bureau a été obtenue en divisant le nombre de dossiers traités par le nombre d'avocats et de stagiaires en ETC (n'inclut pas les dossiers des demandes qui ont finalement été refusées).

CHAPITRE 5

Services Québec : accessibilité et qualité des services aux citoyens

Audit de performance

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

EN BREF

Depuis sa création en 2004, Services Québec a pour mission d'être un guichet multiservice offrant un accès simplifié à des services publics aux citoyens et aux entreprises sur tout le territoire du Québec. Or, à ce jour, il n'est pas parvenu à devenir un guichet multiservice d'envergure. Les principales intentions exprimées dans son plan d'affaires 2016-2019 ne se sont pas concrétisées, particulièrement en ce qui concerne les centres d'appels téléphoniques et la prestation électronique de services.

Que ce soit au regard des appels téléphoniques traités ou des services rendus dans les bureaux de Services Québec, une partie importante du volume de services offerts par Services Québec est liée à la mission du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). En outre, un nombre restreint de ministères et d'organismes ont recours aux services fournis par Services Québec. De plus, les responsabilités de Services Québec n'ont cessé de diminuer au cours des dernières années, entre autres en raison de leur transfert au ministère du Conseil exécutif ou au ministère de la Cybersécurité et du Numérique.

Par le passé, des difficultés d'accès aux services téléphoniques de Services Québec ont été observées. Ce dernier n'a pas toujours réussi à répondre aux appels téléphoniques provenant des citoyens et a éprouvé des difficultés à respecter les engagements liés aux délais de réponse. Les résultats des différents indicateurs se sont toutefois améliorés en 2022-2023.

D'autre part, le MESS dispose de peu d'information sur les coûts des services qu'il offre. Il est donc impossible de déterminer si les services offerts par Services Québec aux ministères et organismes sont économiques et efficaces.

CONSTAT



Services Québec n'est toujours pas parvenu à devenir un guichet multiservice d'envergure qui devait simplifier l'accès des services gouvernementaux aux citoyens.

ÉQUIPE

Martin St-Louis
Directeur principal d'audit

Julie Lampron
Directrice d'audit

Suzie Chamberland
Laurie Lebel-Tremblay
Sarah Leclerc-Fortin
Gordana Rimac
Véronique Tardif

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin
Directeur général d'audit

SIGLES

CRCSQ	Centre de relations avec la clientèle de Services Québec
GAP	Guichet d'accès à la première ligne
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MCN	Ministère de la Cybersécurité et du Numérique
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MRC	Municipalité régionale de comté
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SAG	Service d'authentification gouvernementale
SQCA	Service québécois de changement d'adresse

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	171
Services Québec n'est toujours pas parvenu à devenir un guichet multiservice d'envergure qui devait simplifier l'accès des services gouvernementaux aux citoyens.	177
Recommandations.....	189
Commentaires de l'entité auditée.....	190
Renseignements additionnels.....	191

MISE EN CONTEXTE

- 1 En 2004, dans le cadre du projet de modernisation de l'État, le gouvernement du Québec a créé Services Québec. La mission de Services Québec est d'offrir aux citoyens et aux entreprises, sur tout le territoire du Québec, un guichet multiservice afin de leur permettre un accès simplifié à des services publics. Ainsi, l'objectif est de fournir aux citoyens et aux entreprises une vaste gamme de services et de renseignements en se rendant à un seul endroit, en appelant un seul numéro et en consultant un seul site Web. À l'époque, Services Québec était un organisme public constitué en personne morale dont les affaires étaient gérées par un conseil d'administration.
- 2 En créant Services Québec, le gouvernement désirait recentrer la démarche gouvernementale sur les citoyens et leurs besoins, au lieu de les obliger à s'adapter à l'environnement gouvernemental. Par exemple, Services Québec se devait d'offrir des renseignements sur les programmes gouvernementaux tout en exploitant quelques services centralisés, comme ClicSÉCUR et le Service québécois de changement d'adresse (SQCA).
- 3 En 2013, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi n° 21, soit la *Loi visant l'optimisation de l'action gouvernementale en matière de prestation de services aux citoyens et aux entreprises*, par lequel les activités de Services Québec étaient intégrées au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). L'objectif était alors de répondre favorablement aux besoins des citoyens et des entreprises qui souhaitaient :
 - ne pas se questionner pour savoir à quelle porte frapper ;
 - transiger avec l'État au moment désiré ;
 - raconter leur histoire une seule fois et ne pas avoir à la répéter ;
 - diminuer les tracasseries administratives.
- 4 Cette volonté que Services Québec soit la porte d'entrée des services gouvernementaux pour les citoyens et les entreprises sur tout le territoire du Québec a été accentuée en décembre 2015 lorsque le gouvernement a adopté le plan d'affaires 2016-2019 de Services Québec¹, dans lequel la vision de porte d'entrée était clairement mentionnée. Selon ce plan, Services Québec devait permettre :
 - de regrouper l'accès aux services gouvernementaux :
 - un site Web (Portail Québec),
 - un numéro de téléphone (un pour les citoyens et un pour les entreprises),
 - un réseau de comptoirs présents dans toutes les municipalités régionales de comté (MRC) et où 90 % de la population est rejointe dans un rayon de 50 kilomètres ;
 - de simplifier les démarches des citoyens et des entreprises dans leur relation avec l'État.

1. Le plan d'affaires 2016-2019 est le dernier produit à ce jour par Services Québec.

- 5 De plus, Services Québec devait contribuer :
- à préserver l'offre de services et les emplois de qualité en région ;
 - à engendrer, à terme, des gains de performance et d'efficacité pour le gouvernement et à réaliser des économies estimées à 42,5 millions de dollars.
- 6 La vision voulant que Services Québec soit la porte d'entrée des services gouvernementaux n'a pas été reconduite à la fin du plan d'affaires 2016-2019. Depuis, la vision du MESS, énoncée dans son plan stratégique 2019-2023, s'applique à Services Québec : « Une organisation moderne, misant sur la qualité de ses services, dont la flexibilité des différents modes de prestation permet une adaptation à l'évolution des besoins des diverses clientèles ».

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 7 La population veut un accès simple aux services gouvernementaux. Elle s'attend à ce que le gouvernement adapte sa prestation de services, entre autres avec l'aide des nouvelles technologies, tout en simplifiant les démarches et l'accès, et en fournissant une offre intégrée de services.
- 8 Dans son rapport publié en août 2015, la Commission de révision permanente des programmes révélait que le Québec accusait un retard dans la mise en place d'un guichet multiservice par rapport à d'autres administrations comparables.
- 9 Exception faite de l'audit dont Services Québec a fait l'objet en 2005-2006 et qui portait sur la main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles, le Vérificateur général du Québec n'a jamais réalisé d'audit de performance portant sur l'offre de services de Services Québec.

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

- 10 L'un des objectifs du présent audit était de nous assurer que le MESS est parvenu, par l'intermédiaire de Services Québec, à offrir aux citoyens, sur tout le territoire québécois, un guichet multiservice d'envergure afin de leur permettre un accès simplifié aux services publics. L'autre objectif était de nous assurer que Services Québec offre une prestation de services de qualité, dans un souci d'efficacité et d'économie.
- 11 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux d'audit ont porté sur les services gouvernementaux rendus aux citoyens par Services Québec. Le volet des services gouvernementaux fournis aux entreprises de même que la section de la ligne d'affaires Santé en lien avec la COVID-19 et la vaccination ne sont pas inclus dans la portée de l'audit.
- 12 Les objectifs de l'audit, la portée des travaux ainsi que les rôles et responsabilités du MESS sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Portrait de Services Québec

13 Le MESS, par l'intermédiaire de Services Québec, fournit entre autres les services suivants à la population :

- des renseignements généraux sur les programmes et les services gouvernementaux ;
- le SQCA ;
- de l'accompagnement dans les démarches administratives ;
- l'assermentation ;
- la prise de rendez-vous pour la vaccination.

14 Les services gouvernementaux offerts par Services Québec sont accessibles aux citoyens de trois façons :

- des services téléphoniques ;
- des services rendus au comptoir dans les bureaux de Services Québec, dans toutes les régions ;
- des services en ligne disponibles à toute heure.

15 Que ce soit pour offrir aux citoyens des services au téléphone, au comptoir ou en ligne, les ministères et organismes du gouvernement n'ont pas l'obligation de recourir à Services Québec. Cependant, lorsqu'ils décident de faire affaire avec Services Québec, ce dernier doit convenir d'une entente avec chacune des organisations afin de déterminer, entre autres, les obligations et les responsabilités de chacune des parties et la tarification applicable aux services offerts.

16 Différents types d'ententes peuvent être conclues. Par exemple, pour les services téléphoniques, les ministères et organismes peuvent confier la prise en charge des appels à Services Québec. Pour les services au comptoir, ils peuvent choisir de déléguer la prestation de services en personne au personnel de Services Québec ou d'intégrer les bureaux de Services Québec pour offrir eux-mêmes leurs services dans un modèle de cohabitation. De l'information plus détaillée au sujet des ententes en vigueur est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Services téléphoniques

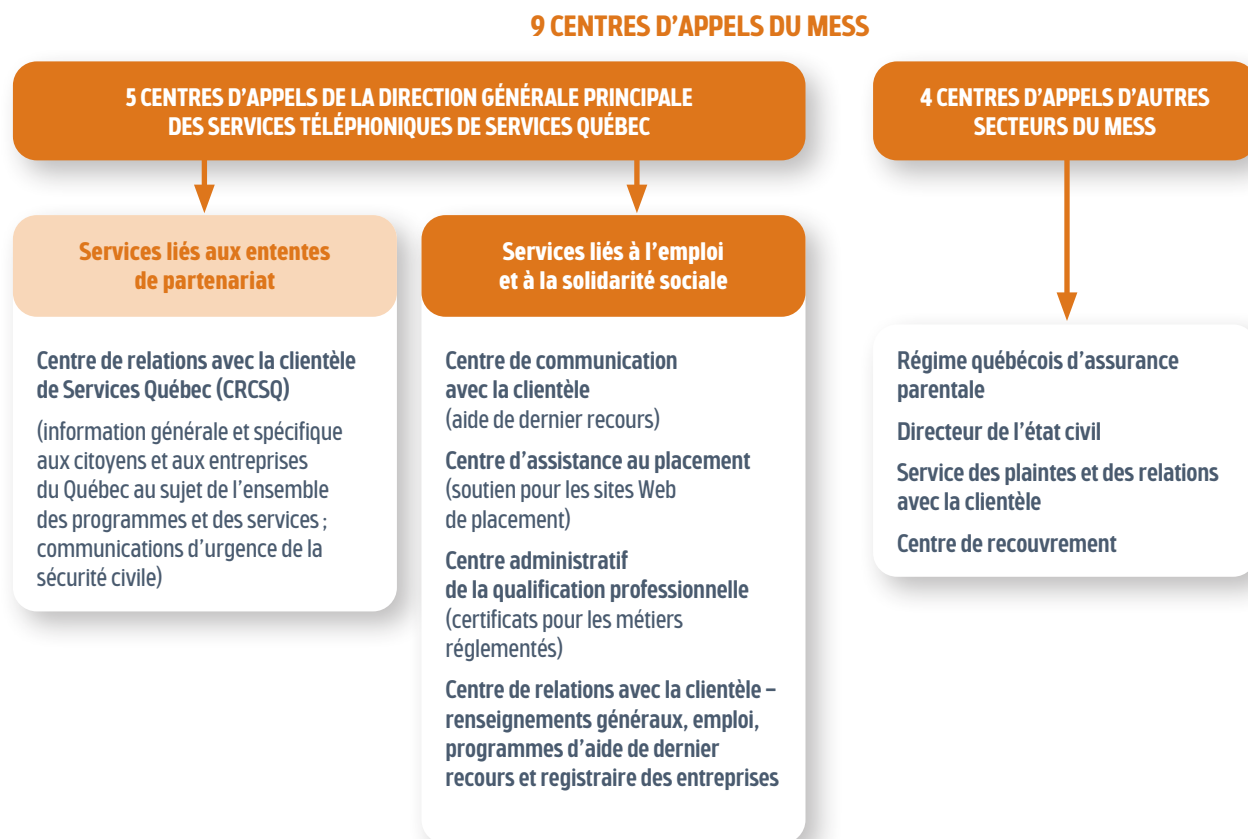
17 Afin de traiter les appels des citoyens et des entreprises, le MESS dispose de neuf centres d'appels². De ceux-ci, huit sont consacrés à des services offerts par le MESS, tels que des services d'information et d'accompagnement sur les programmes d'aide financière de dernier recours. Le Centre de relations avec la clientèle de Services Québec (CRCSQ), de son côté, traite les appels découlant d'ententes avec des ministères et organismes. La figure 1 présente le portrait des neuf centres d'appels du MESS.

Assermentation

Lorsqu'une personne a l'obligation, en vertu de la loi, de faire une déclaration sous serment avant de signer un document ou de produire un témoignage, elle peut se rendre à un bureau de Services Québec pour se faire assermenter.

2. Les centres d'appels peuvent également traiter les courriels reçus des citoyens.

FIGURE 1 Portrait des centres d'appels du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale



18 Au cours de l'année 2022-2023, 2,9 millions d'appels ont été pris en charge dans tous les centres d'appels du MESS. Le CRCSQ a traité près de 1,4 million de ces appels répartis selon les lignes d'affaires présentées dans le tableau 1.

TABLEAU 1 Nombre d'appels traités par le Centre de relations avec la clientèle de Services Québec depuis 2017-2018

Ligne d'affaires	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Renseignements généraux aux citoyens	468 170	408 871	392 898	351 052	256 345	413 297
Renseignements généraux aux entreprises	125 526	94 746	87 636	84 822	52 816	70 597
SQCA	226 111	202 197	183 370	119 652	95 497	150 904
Santé (GAP, COVID-19, vaccination)	s. o.	s. o.	208 980	739 859	1 465 883	753 732
Total	819 807	705 814	872 884	1 295 385	1 870 541	1 388 530

GAP Guichet d'accès à la première ligne

Source : MESS.

19 Un citoyen ayant besoin de contacter le gouvernement afin d'obtenir de l'information sur un service gouvernemental peut soit téléphoner directement au ministère ou à l'organisme concerné, soit téléphoner au numéro de Services Québec.

20 S'il compose le numéro de Services Québec, il est pris en charge par le CRCSQ via la ligne d'affaires Renseignements généraux aux citoyens. Son appel peut alors être traité de trois façons différentes selon qu'il s'agit d'une demande pour une information générale, d'une demande pour une information générale avec une possibilité de transfert d'appel à l'organisation concernée ou d'une demande pour une information plus complète, aussi avec une possibilité de transfert d'appel. Un transfert à l'organisation concernée est effectué notamment lorsque le préposé ne peut répondre au citoyen sans avoir accès à son dossier. Les différents services sont définis selon le type d'entente signée avec le ministère ou l'organisme. La figure 2 présente les caractéristiques des services téléphoniques offerts par Services Québec selon le type d'entente signée.

FIGURE 2 Caractéristiques des services téléphoniques offerts selon le type d'entente signée avec les ministères et organismes

	Renseignements généraux pour tous les ministères et organismes	Protocole de transfert des appels – renseignements généraux	Prise en charge des appels téléphoniques
Niveau de services	Services de base ¹	Services de base ¹	Première ligne
Tarifification	Non	Non (sauf 1 exception)	Oui
Nombre d'ententes	s. o.	24	3
Services de première ligne du centre d'appels de l'entité transférés à Services Québec	Non	Non	Oui
Transfert d'appels directement à l'entité si nécessaire	Non	Oui	Oui

1. Les services de base sont l'accueil, l'identification du besoin et l'aiguillage du citoyen, les renseignements généraux sur les ministères et organismes ainsi que l'accompagnement pour l'utilisation des services électroniques.

Bureaux de Services Québec

21 En plus des services téléphoniques, Services Québec offre différents services au comptoir dans 138 bureaux situés à travers le Québec. Les principaux types de services offerts dans ces bureaux ainsi que le volume de services rendus par types en 2022-2023 sont présentés dans le tableau 2.

TABLEAU 2 Principaux services rendus aux citoyens dans les bureaux de Services Québec en 2022-2023

Type de services	Nombre de services rendus ¹	Répartition (%)
Aide financière (ex. : Allocation-logement, Régime québécois d'assurance parentale)	389 059	49,8
Services en lien avec la SAAQ	119 182	15,2
Emploi et assistance sociale	103 710	13,3
Accueil et renseignements	79 272	10,2
Autres		
Services pour d'autres ministères et organismes (ex. : assermentation et SQCA)	74 954	9,6
Directeur de l'état civil	14 619	1,9
Total	780 796	100,0

SAAQ Société de l'assurance automobile du Québec

1. Un client peut recevoir plusieurs services lors d'une seule visite.

Services en ligne

22 Les différents services en ligne offerts par Services Québec sont accessibles via le site Web Québec.ca, qui est sous la responsabilité du ministère du Conseil exécutif (MCE). Le citoyen peut ainsi chercher de l'information sur les programmes et les services offerts par le gouvernement dans le Répertoire des programmes et services. Il peut aussi obtenir des renseignements sur ce qu'il faut faire lors de certains événements de vie, comme un décès, effectuer son changement d'adresse auprès des entités gouvernementales qui ont adhéré au SQCA et localiser le bureau de Services Québec le plus près de chez lui.

Services Québec n'est toujours pas parvenu à devenir un guichet multiservice d'envergure qui devait simplifier l'accès des services gouvernementaux aux citoyens.

Qu'avons-nous constaté ?

23 Depuis sa création en 2004, Services Québec a pour mission d'être un guichet multiservice offrant un accès simplifié à des services publics aux citoyens et aux entreprises sur tout le territoire du Québec. Or, à ce jour, il n'est pas parvenu à devenir un guichet multiservice d'envergure.

24 En effet, plusieurs intentions exprimées dans le plan d'affaires élaboré pour la période 2016-2019 ne se sont pas concrétisées et un nombre restreint de ministères et d'organismes ont recours à Services Québec. En 2022, de nouveaux services téléphoniques ont été pris en charge, principalement pour offrir des renseignements généraux.

25 De plus, les responsabilités de Services Québec ont diminué au fil des années. Certains services, comme ceux relatifs à la prestation électronique de services, ont été transférés à d'autres organisations.

26 Qui plus est, le MESS a amorcé des démarches afin de revoir les orientations à donner à Services Québec, mais elles ne sont pas encore terminées.

27 Par ailleurs, le MESS dispose de peu d'information sur les coûts des services qu'il offre. Il est donc impossible de déterminer si les services offerts par Services Québec aux ministères et organismes sont économiques et efficaces.

Pourquoi ce constat est-il important ?

28 Bien que la vision voulant que Services Québec soit la porte d'entrée des services gouvernementaux n'ait pas été reconduite à la fin du plan d'affaires 2016-2019, il n'en demeure pas moins que la vision actuelle de Services Québec est d'être une organisation moderne qui s'adapte à l'évolution des besoins des diverses clientèles.

29 Or, la qualité de la relation des citoyens avec l'État est grandement favorisée par l'accès à un guichet multiservice d'envergure. En effet, celui-ci permet d'obtenir une vaste gamme de services et de renseignements à un seul endroit, ce qui facilite la vie des citoyens.

30 Par ailleurs, pour accroître le nombre d'utilisateurs et le nombre de ministères et d'organismes faisant affaire avec Services Québec, il importe d'offrir des services de qualité et d'en faire la démonstration.

Ce qui appuie notre constat

Intentions exprimées dans le plan d'affaires 2016-2019 non réalisées






31 Le plan d'affaires 2016-2019 visait à ce que Services Québec devienne la porte d'entrée des services gouvernementaux pour les citoyens et les entreprises sur tout le territoire du Québec. Ce document couchait sur papier différentes intentions ambitieuses, dont plusieurs n'ont pas été réalisées.

32 En ce sens, un bilan des réalisations du plan d'affaires a été produit. Bien qu'il ne présente pas nécessairement de conclusions claires sur la réalisation ou non des intentions exprimées dans le plan d'affaires, il évoque certaines difficultés relatives à celles-ci. Nos travaux nous ont permis d'observer que des intentions importantes exprimées dans le plan d'affaires ne sont toujours pas réalisées.

33 Services Québec n'a pas été en mesure de regrouper les centres d'appels, comme cela était prévu dans le plan d'affaires. En effet, peu d'ententes pour la prise en charge des appels téléphoniques sont en vigueur, ce qui ne permet pas de développer les centres d'appels de première ligne. En 2022, deux nouveaux services téléphoniques ont été pris en charge par Services Québec, soit celui pour le GAP et celui pour le Service d'authentification gouvernementale (SAG), dont l'entente n'était pas signée à la date de fin de nos travaux. Toutefois, ces nouveaux services téléphoniques concernent principalement une offre de renseignements généraux et d'accompagnement de la clientèle. Par ailleurs, aucun centre d'appels spécialisé de deuxième ligne n'a été transféré à Services Québec. Voici nos observations détaillées sur les principales intentions exprimées dans le plan d'affaires.

Accompagnement

L'accompagnement fait référence aux mesures de soutien liées à la navigation sur les sites Web du GAP et du SAG, mesures qui ont pour but de guider la clientèle quant aux différents services en ligne, par exemple pour la prise de rendez-vous, ou pour la modification ou l'annulation d'un rendez-vous.




Principales intentions exprimées dans le plan d'affaires 2016-2019	Degré de réalisation	Observations
Centres d'appels téléphoniques		
<p>Un centre gouvernemental de relation à la clientèle, la porte d'entrée des services gouvernementaux par téléphone (regroupement des centres d'appels à faible et à moyenne volumétrie des ministères et organismes)</p> <p>Selon une estimation préliminaire, jusqu'à 7,4 millions d'appels seraient traités annuellement par ce centre.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucun des 11 centres d'appels identifiés à faible et à moyenne volumétrie dans le plan d'affaires n'a été transféré à Services Québec. ■ Seulement trois ententes pour la prise en charge des appels téléphoniques étaient en vigueur à la date de fin de nos travaux. ■ Il faut mentionner que, depuis décembre 2022, Services Québec a la responsabilité de prendre en charge les appels téléphoniques en lien avec le nouveau SAG offert par le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN). Toutefois, l'entente n'était pas signée à la date de fin de nos travaux.
<p>Une réponse la plus complète possible au premier contact et réduction des transferts entre Services Québec et les ministères et organismes</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Dès que la demande d'un citoyen requiert un minimum d'expertise sur un sujet donné, le citoyen doit être transféré vers le centre d'appels de deuxième ligne de l'entité concernée. Pour les deux ententes en vigueur au 31 mars 2023 qui concernent la prise en charge des appels téléphoniques, le taux de transfert était de 51 % et de 52 % en 2021-2022. ■ Dès que la demande du citoyen nécessite d'entrer dans son dossier, le préposé ne peut pas y répondre puisqu'il n'est pas autorisé à consulter le dossier du citoyen. Il doit donc transférer l'appel à l'entité concernée. ■ Les deux éléments précédents ont entraîné la fin de certaines ententes.
<p>Des centres d'appels spécialisés qui s'occupent de la prestation de services de deuxième ligne</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Jusqu'à maintenant, aucun centre d'appels spécialisé de deuxième ligne n'a été transféré à Services Québec par d'autres ministères ou organismes. ■ Il faut mentionner qu'offrir des services de deuxième ligne requiert une bonne connaissance des programmes et, dans plusieurs cas, la possibilité d'avoir accès au dossier du citoyen. Les ententes doivent donc être convenues en conséquence, notamment afin de protéger les renseignements personnels.
<p>Le concept d'un numéro unique disponible par ligne téléphonique traditionnelle ou par accès rapide (ex. : *4545)</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Bien qu'un numéro unique soit prévu, il existe encore des centres d'appels dans les ministères et organismes où les citoyens peuvent appeler. Il y a donc plus d'un numéro disponible pour le citoyen.
<p>Une réponse aux questions simples à partir d'une base de connaissances centralisée</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Des fiches descriptives de programmes et de services gouvernementaux ont été créées pour qu'un préposé puisse répondre à l'appel téléphonique d'un citoyen. Ces fiches sont également accessibles aux citoyens directement sur le site Web Québec.ca. La valeur ajoutée de l'intervention du préposé est donc peu élevée.

 Intention réalisée

 Intention partiellement réalisée







 Intention non réalisée

34 Une des principales réalisations du plan d'affaires est la mise en place du réseau de comptoirs de Services Québec présents dans toutes les MRC. Cette réalisation a été rendue possible principalement par la conversion des centres locaux d'emploi qui couvraient déjà assez bien les différentes régions du Québec. Cependant, Services Québec a peu d'ententes avec des ministères et organismes qui lui permettent d'offrir des services directs au comptoir pour ces organisations. La majorité des services qui y sont rendus sont en lien avec la mission du MESS. Voici nos observations détaillées à cet égard.

Principales intentions exprimées dans le plan d'affaires 2016-2019	Degré de réalisation	Observations
Réseau de comptoirs de services		
<p>Un réseau de comptoirs présents dans toutes les MRC et où 90 % de la population est rejointe dans un rayon de 50 kilomètres</p> <p>Un préposé accueille les citoyens et les redirige vers les services appropriés.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Au 31 mars 2023, 138 bureaux de Services Québec étaient répartis à travers le Québec. ■ Au moment où le bilan des réalisations du plan d'affaires a été produit, la quasi-totalité des bureaux permettait d'accueillir la clientèle dès son arrivée à un comptoir de services, de lui fournir des renseignements généraux sur les programmes et services gouvernementaux requis et, le cas échéant, de l'accompagner vers les services en ligne ou de l'aiguiller vers les services appropriés.
<p>Un sondage proposé au client au moment de son départ afin de connaître sa satisfaction sur les services reçus</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Des sondages sont effectués par le MESS. En 2021-2022, le taux de satisfaction des services reçus sur place était de 92 %.
<p>Une réponse par le personnel de Services Québec aux demandes de la clientèle liées aux diverses lignes d'affaires offertes par les ministères et organismes</p> <p>Avec le temps, certains employés de Services Québec seront polyvalents dans plusieurs lignes d'affaires.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Différents modèles de partenariat se sont concrétisés entre Services Québec et des ministères et organismes en ce qui concerne les services au comptoir. Dans certains cas, Services Québec s'est vu confier les prestations de services en personne par des ministères et organismes, alors que, dans d'autres cas, ces derniers ont plutôt choisi d'intégrer les bureaux de Services Québec pour offrir eux-mêmes leurs services dans un modèle de cohabitation. ■ Au 31 mars 2023, 16 ententes étaient en vigueur avec des ministères et organismes en lien avec les services offerts dans les comptoirs de services. ■ Le personnel de Services Québec offre peu de services à la place d'autres ministères et organismes ; il le fait notamment pour la SAAQ. En effet, Services Québec est mandataire de cette dernière dans 11 de ses comptoirs, c'est-à-dire que son personnel offre des services à la clientèle au nom de la SAAQ. ■ La section Renseignements additionnels présente les types d'ententes signées avec les ministères et organismes au 31 mars 2023.

Principales intentions exprimées dans le plan d'affaires 2016-2019	Degré de réalisation	Observations
Des espaces, si l'infrastructure le permet, pour les effectifs des ministères et organismes offrant des services de deuxième ligne afin d'assurer une continuité de leurs services de première et de deuxième ligne, ou pour les effectifs spécialisés de Services Québec lorsque les ministères et organismes désirent que Services Québec prenne en charge ces services de deuxième ligne		<ul style="list-style-type: none"> ■ Services Québec offre à la clientèle de l'accompagnement vers des services spécialisés des ministères et organismes partenaires lorsque cela est requis. ■ Lorsque le service spécialisé requis est disponible sur place, le préposé de Services Québec accompagne le citoyen et l'introduit auprès du préposé offrant le service en question. ■ Services Québec n'a pris en charge aucun service de deuxième ligne pour le compte de ministères ou d'organismes.
<p style="text-align: center;">  Intention réalisée  Intention partiellement réalisée  Intention non réalisée </p>		

35 Peu de ministères et d'organismes ont adhéré aux services en ligne offerts par Services Québec, comme cela était prévu dans son plan d'affaires 2016-2019. De plus, au cours des 10 dernières années, Services Québec a vu plusieurs de ses responsabilités être transférées à d'autres entités du gouvernement. Voici nos observations détaillées à cet égard.

Principales intentions exprimées dans le plan d'affaires 2016-2019	Degré de réalisation	Observations
Prestation électronique de services		
Regrouper l'information concernant l'ensemble des programmes et des services du gouvernement du Québec sur le site Web Portail Québec – Citoyens qui deviendrait une porte d'entrée des services gouvernementaux en ligne.		<ul style="list-style-type: none"> ■ Le contenu du site Web Portail Québec – Citoyens, fermé en 2018, a été intégré à Québec.ca sous la responsabilité du MCE. Bien que l'information en ligne soit regroupée, ce n'est pas Services Québec qui en a la responsabilité.
Accéder aux services transactionnels personnalisés des ministères et organismes à partir d'un dossier sécurisé qui permet une authentification unique.		<ul style="list-style-type: none"> ■ ClicSÉQR, qui a une portée limitée (seulement huit ententes en vigueur avec des ministères et organismes), est appelé à être remplacé par le SAG, qui est sous la responsabilité du MCN. ■ À l'exception de ClicSÉQR et du SQCA, Services Québec n'offre aucun autre service en ligne, aucune solution de dépôt sécurisé de documents en ligne ni aucun service de paiement intégré en ligne, comme cela était prévu dans le plan d'affaires 2016-2019.
Tous les ministères et organismes offrant des services aux citoyens devront obligatoirement adhérer aux solutions d'affaires suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ■ Service québécois de l'identité et de l'adresse ; ■ Solution d'authentification gouvernementale ; ■ Dossier sécurisé pour les citoyens. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Il n'y a aucune obligation de la part des ministères et organismes. ■ Au 31 mars 2023 : <ul style="list-style-type: none"> – huit ententes étaient en vigueur pour ClicSÉQR ; – sept ententes étaient en vigueur pour le SQCA.
<p style="text-align: center;">  Intention réalisée  Intention partiellement réalisée  Intention non réalisée </p>		

36 En 2010, le ministère des Services gouvernementaux avait confié à une firme privée le mandat de produire un rapport indépendant sur l'application de la *Loi sur Services Québec*. Les constatations de ce rapport sont similaires à celles que nous avons énoncées précédemment. En voici quelques exemples.

Extraits du rapport sur l'application de la *Loi sur Services Québec*

- « [...] nous constatons que le transfert des centres d'appels d'autres ministères et organismes ne s'est pas réalisé. De plus, un grand nombre d'organisations gouvernementales québécoises continuent d'offrir des services de renseignements sur leurs programmes, multipliant ainsi les points d'entrée pour les citoyens et les entreprises. »
- « [Services Québec] n'a pas réussi à convaincre d'autres ministères et organismes d'intégrer leur centre d'appels à celui de Services Québec. »
- « La PES [prestation électronique de services] est une composante clé d'un guichet unique multimode. [...] À l'exception du SQCA, peu de services transactionnels sont offerts sur les portails de Services Québec. Ils sont essentiellement informationnels et permettent, souvent, d'aiguiller les citoyens et entreprises vers les sites des ministères et organismes. »
- « Considérant le nombre peu élevé de services qui ont été transférés des ministères et organismes, nous concluons que Services Québec n'a pas été en mesure d'implanter, à ce jour, une approche intégrée dans la prestation des services publics. Les citoyens et les entreprises continuent donc à accéder aux services gouvernementaux dans les divers ministères et organismes. »

37 Les différents éléments de ce rapport viennent appuyer le fait que les situations problématiques liées à l'offre de services de Services Québec ne datent pas d'hier. Elles existent depuis bien avant l'intégration des activités de Services Québec au sein du MESS. Ainsi, au moment de nos travaux, un nombre restreint de ministères et d'organismes avaient recours à Services Québec et ce dernier offrait peu de services transactionnels.

38 Par ailleurs, dans son plan stratégique 2019-2023, le MESS s'est donné comme objectif de faire connaître davantage l'offre de services de Services Québec. La cible établie pour 2021-2022 est une augmentation de 25 % du degré de connaissance de l'offre de services de Services Québec et cette augmentation est de 50 % pour 2022-2023. En 2021-2022, le degré de connaissance par les citoyens de l'offre de services de Services Québec était de 1,5 sur 10, alors qu'il était de 1,2 sur 10 en 2019-2020. Sachant que l'échelle de réponse allait de 0 à 10, où 0 signifiait « Je ne connais pas du tout » et 10, « Je connais très bien », le résultat de cet indicateur demeure peu élevé, bien que la cible d'augmentation que s'était donnée le MESS soit atteinte.

Une partie importante du volume de services offerts par Services Québec liée à la mission du MESS

39 Selon les données obtenues du MESS, si nous excluons le service aux entreprises et les appels liés à la COVID-19 et à la vaccination, 41 % des appels traités en 2022-2023 par les cinq centres d'appels de la Direction générale principale des services téléphoniques de Services Québec concernaient des services du MESS (aide de dernier recours et aide à l'emploi). Les autres appels concernaient les renseignements généraux relatifs à l'ensemble des ministères et organismes, le SQCA et le GAP. Le tableau 3 montre l'évolution de la répartition des appels depuis 2017-2018.

TABLEAU 3 Évolution de la répartition des appels traités depuis 2017-2018 (en pourcentage)

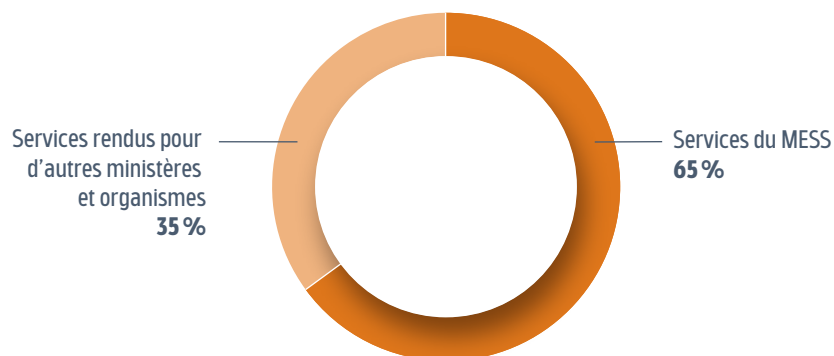
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Aide de dernier recours et aide à l'emploi	62,1	63,0	63,1	60,8	64,2	41,0
Renseignements généraux aux citoyens et SQCA	37,9	37,0	36,9	39,2	35,8	34,0
GAP ¹	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Il s'agit d'une nouveauté de 2022-2023.

40 La répartition du volume d'appels traités par catégories en 2022-2023 diffère de celle des années antérieures en raison de l'arrivée du GAP en avril 2022. Ce guichet permet aux personnes sans médecin de famille d'obtenir un rendez-vous médical ou un service de santé. L'arrivée du GAP a eu pour effet d'augmenter de 413 997 le nombre d'appels traités par les cinq centres d'appels de la Direction générale principale des services téléphoniques de Services Québec, ce qui représente le quart des 1,66 million³ d'appels traités. Antérieurement, les appels liés directement à la mission du MESS variaient de 61 à 64 %.

41 La situation est similaire sur le plan des services rendus dans les bureaux de Services Québec. Comme le présente la figure 3, 65 % des services rendus dans les bureaux de Services Québec sont des services offerts à la population en lien avec la mission du MESS.

FIGURE 3 Répartition des services rendus dans les bureaux de Services Québec en 2022-2023

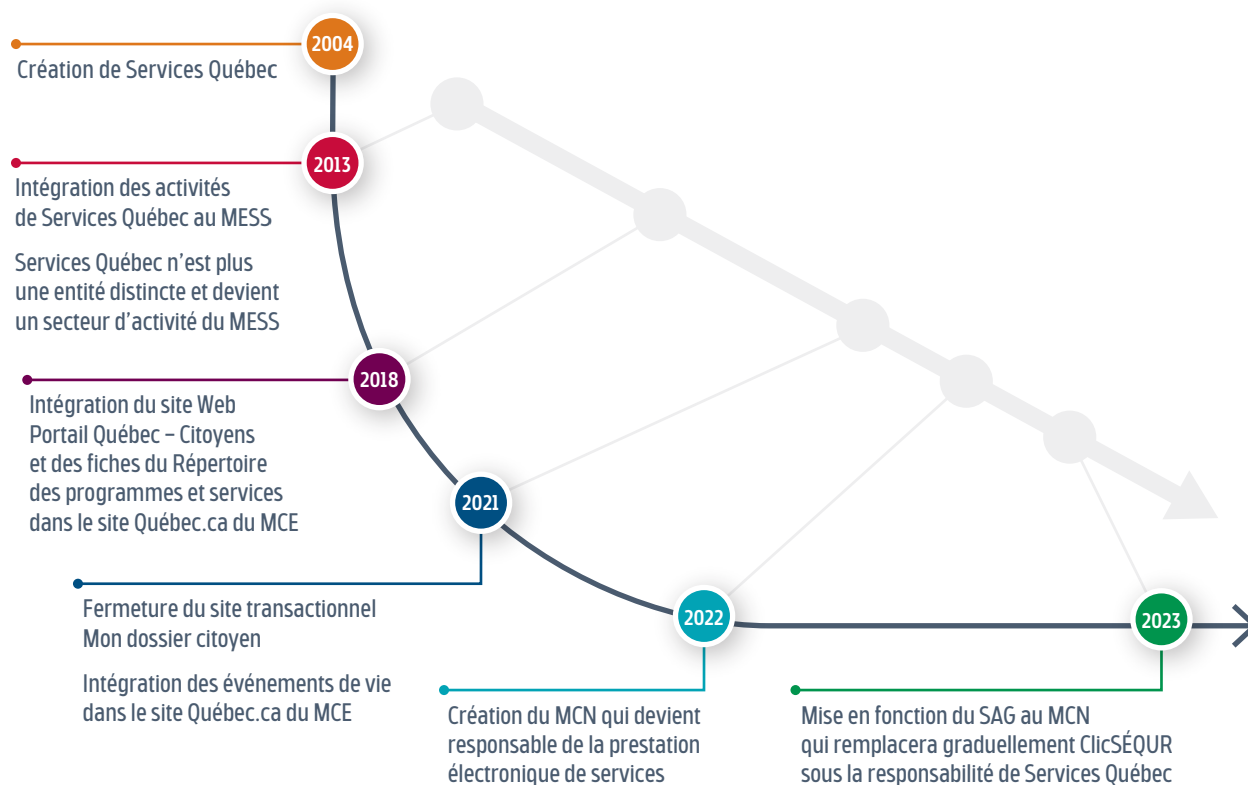


3. Ce nombre d'appels exclut ceux en lien avec les entreprises, la COVID-19 et la vaccination.

Diminution des responsabilités assumées par Services Québec

42 Lors de sa création en 2004, Services Québec était une entité distincte, qui est devenue un secteur d'activité du MESS en 2013 lorsque ses activités ont été intégrées au ministère. Au cours de la dernière décennie, les responsabilités assumées par Services Québec n'ont cessé de diminuer, entre autres parce qu'elles ont été transférées au MCE ou au MCN. La figure 4 illustre la diminution des responsabilités exercées par Services Québec au cours des dernières années.

FIGURE 4 Diminution des responsabilités assumées par Services Québec au cours des dernières années



43 Lors de la création du MCN en 2022, ce dernier est devenu responsable du développement des moyens visant à offrir aux citoyens une prestation électronique de services de qualité. La responsabilité du programme Service québécois d'identité numérique lui a alors été confiée. Ce programme propose d'assurer à la population une identité numérique de confiance pour simplifier l'accès aux services gouvernementaux. Pour ce faire, le programme livrera le SAG, lequel remplacera graduellement ClicSÉQUR qui est présentement sous la responsabilité de Services Québec. Toutefois, Services Québec conserve le soutien téléphonique de première ligne pour le citoyen ayant besoin d'assistance lors de la création d'un compte ou pour la navigation dans l'outil.

44 En outre, en 2016, avant l'approbation du plan d'affaires 2016-2019, Services Québec avait signé six ententes avec des ministères et organismes pour la prise en charge des appels téléphoniques. À la date de fin de nos travaux, seulement trois ententes étaient en vigueur. Une des principales raisons invoquées par les ministères et organismes pour mettre fin aux ententes est le taux de transfert élevé d'appels de Services Québec vers les entités concernées. Comme Services Québec offre des services téléphoniques de première ligne, dès que la demande d'un citoyen exige un minimum d'expertise ou d'avoir accès à son dossier, le citoyen doit être redirigé vers le centre d'appels de l'entité concernée. Par exemple, pour les deux ententes en vigueur au 31 mars 2023, Services Québec a transféré plus de la moitié des appels à ses partenaires de 2017-2018 à 2021-2022.

45 Dans le cadre de nos travaux, nous avons obtenu la liste des 30 ententes en cours de négociation et de signature entre Services Québec et des ministères et organismes au 31 mars 2023. Nous avons observé que 5 de ces ententes concernent des services téléphoniques, mais que 2 d'entre elles sont des renouvellements d'ententes déjà existantes. Par ailleurs, un peu plus de la moitié des 30 ententes ont trait à des services qui ne sont pas directs aux citoyens. Il s'agit notamment d'ententes de cohabitation dans les bureaux de Services Québec et d'ententes pour la réservation de salles.

46 Depuis la fin du plan d'affaires 2016-2019, un des rares ajouts qui vient pallier la diminution des ententes pour la prise en charge des appels téléphoniques est la ligne d'affaires Santé. Lors de la pandémie de COVID-19, un fort volume d'appels a été pris en charge par Services Québec, notamment en lien avec les questions concernant l'urgence sanitaire et la vaccination. La nouvelle ligne d'affaires Santé a été créée et il a été décidé que le service ainsi développé serait pérennisé. C'est avec cette ligne que Services Québec répond maintenant aux appels téléphoniques des citoyens en lien avec le GAP.

47 Depuis l'intégration de ses activités au MESS en 2013 jusqu'à tout récemment, Services Québec ne possédait aucun positionnement clair au sein du ministère. En effet, sa mission était portée par l'ensemble des secteurs qui y contribuaient de façons différentes.

48 À la suite d'un diagnostic organisationnel réalisé par le MESS à l'automne 2022, ce dernier a mené une réflexion stratégique sur le positionnement de Services Québec afin d'élaborer une définition commune de la nature et de la portée de Services Québec, de ses contributeurs internes et de son offre de services. Il y avait alors une volonté organisationnelle de prendre un temps d'arrêt et de déterminer les axes de développement prioritaires de Services Québec, car, selon les conclusions du diagnostic, à défaut de partager une vision commune au sein du ministère, il devient difficile de bien circonscrire la portée de Services Québec, d'en faire la promotion et de se projeter dans l'avenir.

49 Les travaux relatifs au positionnement de Services Québec au sein du MESS se sont tenus à l'hiver et au printemps 2023. Il a été réitéré que Services Québec est le guichet multiservice des services gouvernementaux pour la population et les entreprises sur tout le territoire. De plus, des pistes de développement de l'offre de services de Services Québec à mettre de l'avant au cours des prochaines années ont été proposées. D'ailleurs, selon l'un des objectifs du Plan stratégique 2023-2027 du MESS, Services Québec souhaite faciliter l'accès à une plus grande diversité de services publics, tout en simplifiant les démarches nécessaires pour les obtenir.

50 En juillet 2023, la ministre de l'Emploi a mandaté le MESS pour qu'il lance des travaux interministériels relatifs à la simplification des services publics à la population et aux entreprises. En vertu de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, le MESS est responsable d'animer et de coordonner les actions de l'État en matière de services aux citoyens et aux entreprises. Un comité de sous-ministres et de premiers dirigeants, dont les membres proviennent de plusieurs ministères et organismes, a été mis en place afin notamment de collaborer à la concrétisation et à la promotion de la vision gouvernementale, qui est de faciliter l'accès aux services publics, de simplifier et de réduire les démarches administratives ainsi que d'accompagner les citoyens et les entreprises afin qu'ils bénéficient des services auxquels ils ont droit.

Difficultés d'accès aux services téléphoniques pendant de nombreuses années

51 De 2017-2018 à 2021-2022, Services Québec n'a pas toujours réussi à répondre aux appels téléphoniques provenant des citoyens et a éprouvé des difficultés à respecter les engagements liés aux délais de réponse.

52 En effet, au cours de cette période, un citoyen qui téléphonait au CRCSQ n'avait pas l'assurance d'obtenir une réponse à son appel. De 13,5 à 50,6 % des citoyens contactant Services Québec pour demander des renseignements généraux n'obtenaient pas de réponse soit parce que leur appel avait été rejeté par le système téléphonique faute de disponibilités, soit parce qu'ils abandonnaient l'appel avant de parler à un préposé. Pour le SQCA, le taux de réponse était meilleur. En effet, de 6,4 à 38,5 % des citoyens n'ont pas obtenu de réponse à leur appel.

53 De plus, la proportion des appels pris en charge dans un délai de trois minutes ou moins a généralement été inférieure à la cible de 80 % fixée dans la déclaration de services aux citoyennes et citoyens, tant pour la ligne d'affaires Renseignements généraux aux citoyens que pour celle du SQCA. Les résultats des indicateurs en lien avec les services téléphoniques du CRCSQ sont présentés dans le tableau 4.

TABLEAU 4 Résultats des indicateurs en lien avec les services téléphoniques du CRCSQ (en pourcentage)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Renseignements généraux aux citoyens						
Taux de réponse	70,4	81,2	86,5	72,5	49,4	91,1
Taux d'abandon	14,8	18,8	10,2	19,9	15,4	8,8
Taux de rejet	14,8	-	3,3	7,6	35,2	0,1
Proportion des appels pris en charge dans un délai de trois minutes ou moins	59,3	56,2	73,0	38,4	44,5	74,8
SQCA						
Taux de réponse	85,6	85,7	93,6	89,5	61,5	97,3
Taux d'abandon	9,6	14,3	6,4	10,3	15,0	2,7
Taux de rejet	4,8	-	-	0,2	23,5	-
Proportion des appels pris en charge dans un délai de trois minutes ou moins	76,3	60,6	78,9	57,5	49,4	89,4

54 En 2022-2023, les résultats se sont améliorés pour tous les indicateurs présentés précédemment. Selon le MESS, cette amélioration est principalement due à une augmentation du nombre d'effectifs du CRCSQ et à une diminution du nombre d'appels pour la ligne d'affaires Renseignements généraux aux citoyens, qui est passé de 665 000 en 2017-2018 à 454 000 en 2022-2023. Inversement, le nombre de consultations sur le site Web Québec.ca, qui fournit des renseignements généraux sur les services gouvernementaux, a connu une hausse importante.

Peu d'information sur les coûts et la réalisation des économies attendues

55 Le MESS dispose de peu d'information sur les coûts des services qu'il offre. Il connaît les coûts relatifs à la nouvelle entente signée avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, mais il ne possède pas cette information pour les autres ententes. Par conséquent, il se pourrait que l'amélioration observée en 2022-2023 ait entraîné une variation des coûts. Il est donc impossible de déterminer si les services offerts par Services Québec aux autres ministères et organismes sont économiques et efficaces.

56 À l'origine, Services Québec devait s'autofinancer au moyen de la tarification imposée aux différents ministères et organismes. Aujourd'hui, puisque Services Québec n'est plus une entité distincte, ses activités étant intégrées au sein du MESS, il n'est pas possible de mettre en parallèle les différents types de revenus de Services Québec avec ses dépenses. En effet, en 2022-2023, c'est 83,2⁴ millions de dollars de crédits du MESS et 26,4 millions provenant de la tarification imposée aux ministères et organismes qui ont alimenté le Fonds des biens et des services. Cependant, les dépenses de Services Québec relatives aux services rendus pour d'autres ministères et organismes sont imputées à ce fonds avec celles d'autres services, comme le Directeur de l'état civil.

4. En 2016-2017, c'est 33,1 millions de dollars de crédits du MESS qui ont été attribués à Services Québec. Ce montant a pratiquement doublé en 2017-2018 puisqu'il est passé à 64,9 millions. Depuis, le montant augmente annuellement pour se chiffrer à 83,2 millions en 2022-2023 selon les états financiers du Fonds des biens et des services.

57 Enfin, la réalisation des intentions exprimées dans le plan d'affaires 2016-2019 devrait permettre d'engendrer d'ici 2024-2025 des économies gouvernementales de 42,5 millions de dollars. Certains calculs servant à estimer les économies réelles ont été effectués pour 2016-2017 et 2017-2018 et permettaient d'observer un retard par rapport aux cibles fixées. Toutefois, les économies réelles totales engendrées n'ont jamais fait l'objet d'un calcul ni d'une reddition de comptes.

RECOMMANDATIONS

58 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Mettre en œuvre les actions nécessaires, dont celles déjà entreprises, afin de simplifier l'accès des services gouvernementaux aux citoyens, et ce, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes, et en faire le suivi.
- 2 Distinguer clairement les ressources financières utilisées par Services Québec afin d'être en mesure de calculer le coût de ses services rendus pour d'autres ministères et organismes.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« Considérant que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (Ministère) a la mission d'offrir à la population un accès simplifié aux services gouvernementaux, objectif inscrit avec conviction dans son plan stratégique 2023-2027, il accueille favorablement le constat et les recommandations émis par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport faisant état de l'audit de performance. Plus encore, le Ministère considère cet avis comme un levier d'accélération des améliorations en cours.

« Déjà, les activités réalisées et celles prévues répondent à la première recommandation du VGQ. Dans la continuité des travaux amorcés, le Ministère a récemment déployé une structure de gouvernance sur la simplification des services aux individus et aux entreprises qui a le mandat, entre autres, de regrouper les initiatives interministérielles de simplification et d'obtenir une vue d'ensemble de la perspective citoyenne face aux services publics. Ainsi, le Ministère, en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes, rend plus concrète sa volonté d'optimiser les efforts gouvernementaux visant à simplifier l'accès aux services. Il semble aussi important de mentionner que des chantiers de simplification par événement de vie sont réalisés afin de faciliter les démarches administratives de la population. De plus, à la suite de travaux menés au cours de la dernière année pour positionner Services Québec au sein même du Ministère, une gouvernance intégrée est également mise en œuvre. Cette action favorisera, notamment, la collaboration interne, l'arrimage des dossiers et l'optimisation de la livraison des services.

« En ce qui a trait à la deuxième recommandation portant sur l'évaluation des coûts des services rendus aux autres ministères et organismes, les travaux sont déjà en cours. Depuis l'implantation en 2019-2020 d'un nouveau système de gestion de la performance, le niveau de maturité du modèle de coût de revient du Ministère est en constante évolution. Les actions requises pour répondre à la recommandation du VGQ pourront être priorisées dans les travaux à venir.

« Enfin, les observations tirées de cet audit de performance viennent consolider la volonté du Ministère de déployer encore plus de moyens pour accomplir sa mission. Ainsi, il veillera à ce que les mesures inscrites au plan d'action soient mises en œuvre dans les meilleurs délais afin de répondre 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 de l'entité audité

Types d'ententes signées avec les ministères
et organismes au 31 mars 2023

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2023 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

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

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MESS est parvenu, par l'intermédiaire de Services Québec, à offrir aux citoyens, sur tout le territoire du Québec, un guichet multiservice d'envergure afin de leur permettre un accès simplifié aux services publics.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Des actions sont mises en place afin d'informer les citoyens et de les diriger efficacement et simplement vers les services gouvernementaux appropriés.
S'assurer que Services Québec offre une prestation de services de qualité, dans un souci d'efficacité et d'économie.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le suivi de la satisfaction de la clientèle est effectué régulièrement, et des mesures correctives sont prises, s'il y a lieu. ■ Les services rendus permettent de réaliser des économies à l'échelle gouvernementale et sont tarifés en fonction de leur coût de revient ou d'une analyse financière. ■ Les mécanismes existants permettent d'apprécier la performance des ententes de services conclues avec des partenaires et d'apporter des mesures correctives 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 (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 10 novembre 2023.

Notre audit a porté sur la mission de Services Québec, qui est d'offrir aux citoyens et aux entreprises, sur tout le territoire du Québec, un guichet multiservice afin de leur permettre un accès simplifié à des services publics. Il a aussi porté sur la qualité des services offerts aux citoyens par Services Québec. Pour ce faire, nous avons audité le MESS.

Le volet des services gouvernementaux rendus aux entreprises de même que la section de la ligne d'affaires Santé en lien avec la COVID-19 et la vaccination sont exclus de la portée de nos travaux.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de la haute direction, de gestionnaires et d'employés du MESS. Nous avons également analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité concernant l'accès et la qualité des services offerts aux citoyens.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2022 à août 2023. Ils portent sur la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

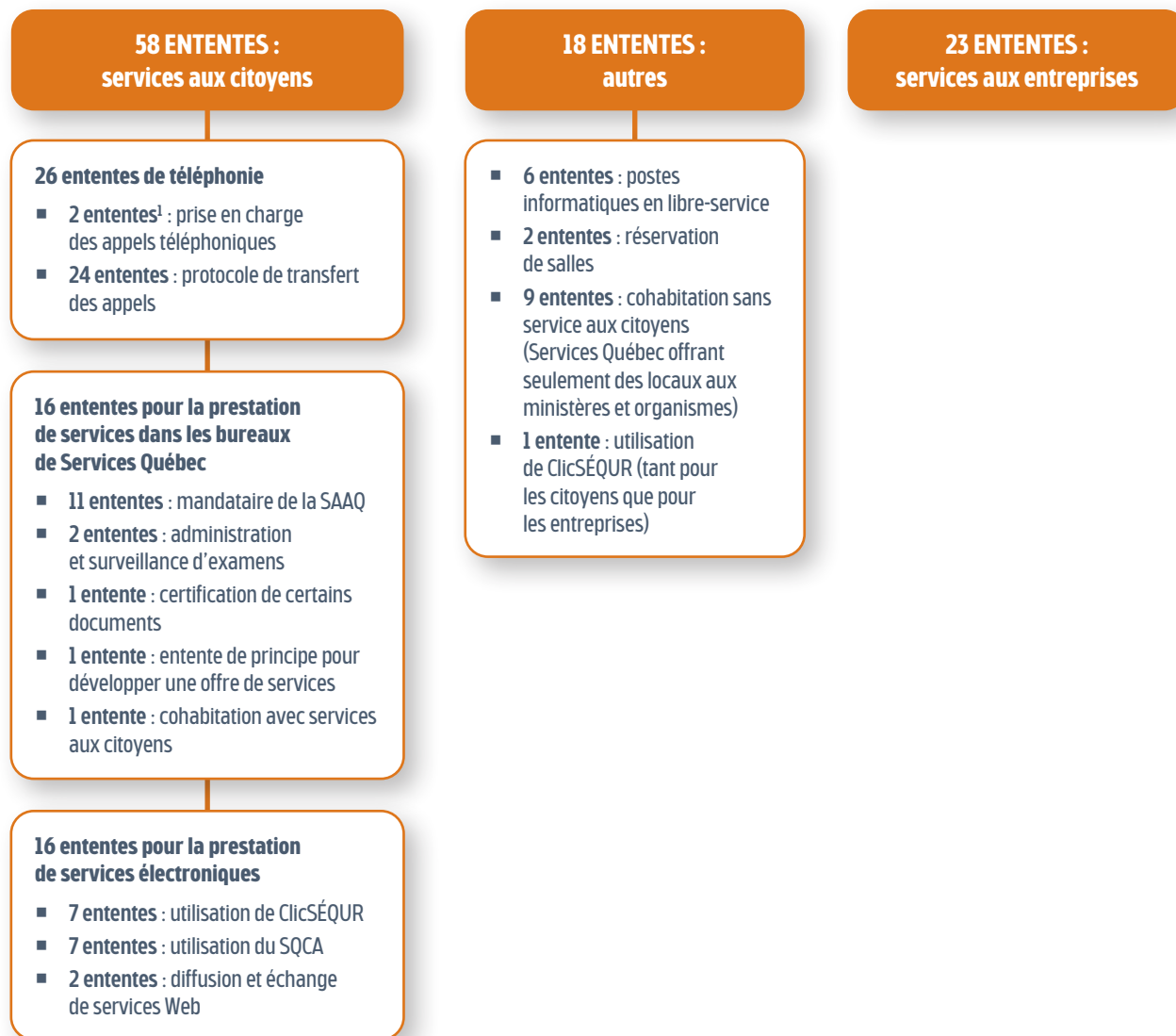
Rôles et responsabilités de l'entité auditée

Les principales responsabilités du MESS sont précisées dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*. Voici celles qui sont pertinentes pour l'audit :

- veiller à ce que soit développée, de façon à en assurer l'efficacité, une prestation intégrée des services et assurer une présence gouvernementale dans toutes les régions du Québec, en fonction des orientations déterminées par le gouvernement ;
- offrir des services de renseignements aux citoyens et aux entreprises et assurer leur aiguillage quant à la prestation de services qui peuvent leur être rendus ;
- utiliser de façon optimale les technologies de l'information dans la prestation des services tout en se préoccupant du choix des citoyens et des entreprises quant à leur mode de livraison ;
- encourager la concertation et le partenariat dans la prestation des services ;
- proposer à toute personne, à tout ministère ou à tout organisme avec qui il peut conclure des ententes des moyens visant à faciliter le développement de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises.

Types d'ententes signées avec les ministères et organismes au 31 mars 2023

99 ENTENTES EN VIGUEUR AU 31 MARS 2023



1. Entre le 31 mars 2023 et la date de fin de nos travaux, une entente supplémentaire a été signée quant à la prise en charge des appels téléphoniques pour le GAP, ce qui porte le nombre d'ententes en vigueur à trois.



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexes

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2023-2024

Novembre 2023

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024

Novembre 2023

Conservation des chaussées du réseau routier

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Maxime Brillant
Édith Lecours
Rébecca Perreault

Ces observations sont complémentaires au rapport du Vérificateur général sur le sujet. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. L'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès du ministère des Transports et de la Mobilité durable.

SIGLES

MTMD Ministère des Transports et de la Mobilité durable
ONU Organisation des Nations Unies

Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit sur la conservation des chaussées du réseau routier, le Vérificateur général identifie plusieurs lacunes qui peuvent entraîner des répercussions sur l'état des chaussées et la pérennité du réseau routier supérieur. Cette situation m'interpelle, d'autant plus qu'il est reconnu que les chaussées sont vulnérables aux changements climatiques.

2 Les présentes observations ne reposent pas sur des travaux d'audit ; j'y expose plutôt ma réflexion sur l'importance d'adapter les travaux routiers¹ aux changements climatiques, d'innover et de réfléchir autrement, et ce, afin d'atténuer les coûts sociaux et économiques associés à ces phénomènes, de protéger l'environnement et de préserver la biodiversité.

3 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

Comment adapter les travaux routiers pour mieux prévenir les divers impacts des changements climatiques, protéger l'environnement et préserver la biodiversité, tout en favorisant une utilisation plus efficace des ressources ?

Biodiversité

Il s'agit de l'ensemble des espèces et des écosystèmes (ex. : forêts, milieux humides et hydriques) de la Terre, ainsi que des processus écologiques dont ils font partie. La biodiversité forme la biosphère, cet enchevêtrement d'organismes vivants qui rend possible l'existence des êtres humains sur la Terre.



Principes de développement durable visés

Prévention
Efficacité économique
Production et consommation responsables
Protection de l'environnement
Préservation de la biodiversité

1. Dans le cadre de ces observations, l'expression « travaux routiers » inclut les interventions préventives, les interventions correctives et les interventions palliatives, telles que définies dans le rapport du Vérificateur général *Conservation des chaussées du réseau routier*, ainsi que les travaux d'amélioration et de développement de nouvelles routes.

Enjeux de développement durable

4 L'adaptation aux changements climatiques est un défi identifié comme prioritaire et transversal dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Afin d'étendre la recherche de solutions concrètes à toutes les sphères d'intervention de l'État, la stratégie réfère notamment à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. Ce plan prévoit l'adaptation des infrastructures (ex. : infrastructures routières) aux impacts des changements climatiques en prenant en compte les risques liés à ces changements dans la localisation, la conception et la gestion de ces infrastructures.

5 Cinq principes de la *Loi sur le développement durable* sont directement liés aux présentes observations :

- L'adaptation aux changements climatiques est liée au principe de **prévention**. Selon le Plan pour une économie verte 2030, le Québec s'engage à agir en prévention afin de réduire au minimum les conséquences des changements climatiques et les coûts qui en résultent. Pour faire preuve d'exemplarité à cet égard, l'État prévoit intégrer les projections climatiques dans les décisions liées à la gestion de ses infrastructures.
- Le principe d'**efficacité économique** s'appuie sur l'idée que l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation, favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement. Une gestion durable des infrastructures routières devrait prendre en compte l'efficacité et l'efficience des travaux, tout en misant sur l'innovation, afin qu'ils contribuent à la protection de l'environnement et au développement socioéconomique.

Adaptation aux changements climatiques

Il s'agit d'une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences, afin d'atténuer ou d'éviter les dommages que sont susceptibles de subir une communauté, une infrastructure ou un écosystème.

Innovation

Il s'agit de la transformation ou de la création de produits, de services, de procédés ou de modes de production, entre autres, qui peuvent engendrer des bénéfices sociaux, des gains économiques ainsi qu'une meilleure efficience des ressources.

- La **production et la consommation responsables** nécessitent que des changements soient apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, et ce, notamment en évitant le gaspillage et en optimisant l'utilisation des ressources. À cet égard, dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, le gouvernement envisage que l'État québécois devienne un pôle d'innovation et d'excellence en matière d'économie verte et responsable, notamment grâce à l'économie circulaire.
- La **protection de l'environnement** et la **préservation de la biodiversité** sont deux principes importants pour atteindre un développement durable. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des Québécois. Or, les travaux routiers peuvent affecter l'environnement et la biodiversité, plus particulièrement dans un contexte de changements climatiques.

6 Les présentes observations sont également liées à trois des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 :



- L'objectif 9 de l'ONU est de bâtir des infrastructures résilientes face aux changements climatiques, de promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et d'encourager l'innovation. Pour y parvenir, l'ONU souligne l'importance capitale de l'innovation et des progrès techniques dans la recherche de solutions durables aux défis économiques et environnementaux. De plus, l'ONU vise la mise en place d'infrastructures de qualité, fiables, durables et résilientes pour favoriser le développement économique et le bien-être humain (cible 9.1).



- L'objectif 12 de l'ONU est d'établir des modes de consommation et de production responsables. L'ONU prône notamment une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et des déchets tout au long de leur cycle de vie (cible 12.4) et appelle à réduire considérablement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation (cible 12.5).

Économie circulaire

Il s'agit d'un modèle économique qui propose de repenser nos modes de production, d'échange et de consommation dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources et d'en limiter le gaspillage, de réduire l'empreinte environnementale et de contribuer au bien-être des individus et des collectivités.

13 MESURES RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES



- L'objectif 13 de l'ONU est de prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions. L'ONU espère des changements institutionnels et technologiques majeurs pour limiter le réchauffement climatique. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de renforcer la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat (cible 13.1).

Résilience face aux changements climatiques

Il s'agit de la capacité d'un système (construit, naturel, social ou économique) à prévoir un danger lié au climat, à y résister, à s'en rétablir, à s'y adapter et à se transformer pour y répondre.

Effets des changements climatiques sur les chaussées et conséquences socioéconomiques

7 Les changements climatiques touchent désormais tous les pays, perturbent les économies et affectent des vies. Afin de bien cibler les actions à entreprendre pour adapter les chaussées, il est essentiel d'identifier les impacts des changements climatiques que celles-ci peuvent subir.

Impacts des changements climatiques sur les chaussées

8 Les changements climatiques sont susceptibles d'augmenter la fréquence, la durée et la gravité des phénomènes climatiques et météorologiques (ex. : vagues de chaleur, précipitations intenses, cycles de gel-dégel) pouvant accélérer l'usure des chaussées. De plus, lorsqu'une route est soumise à plusieurs de ces phénomènes, sa durée de vie est influencée par leurs effets combinés. Voici des exemples d'effets que peuvent subir les chaussées asphaltées.

- Les épisodes de canicule peuvent provoquer le ramollissement et la perte de résistance des chaussées, ce qui risque notamment d'entraîner la formation d'ornières.
- L'augmentation des cycles de gel-dégel hivernaux risque d'affaiblir la structure des chaussées, ce qui favorise la formation d'ornières et la fissuration des couches de revêtement.
- Les cycles de gel-dégel plus fréquents accentuent aussi l'apparition de nids-de-poule, attribuables à des infiltrations d'eau dans la chaussée qui, lorsqu'elles gèlent, prennent de l'expansion et soulèvent la chaussée.

Ornière

Il s'agit d'une dépression dans la chaussée située dans la piste des roues.

Nid-de-poule



Impacts socioéconomiques de la dégradation des chaussées

9 Le Vérificateur général indique que si le niveau d'investissement actuel reste le même, le déficit de maintien d'actifs du réseau routier augmentera de façon importante, et les générations futures risquent de devoir assumer le coût des interventions.

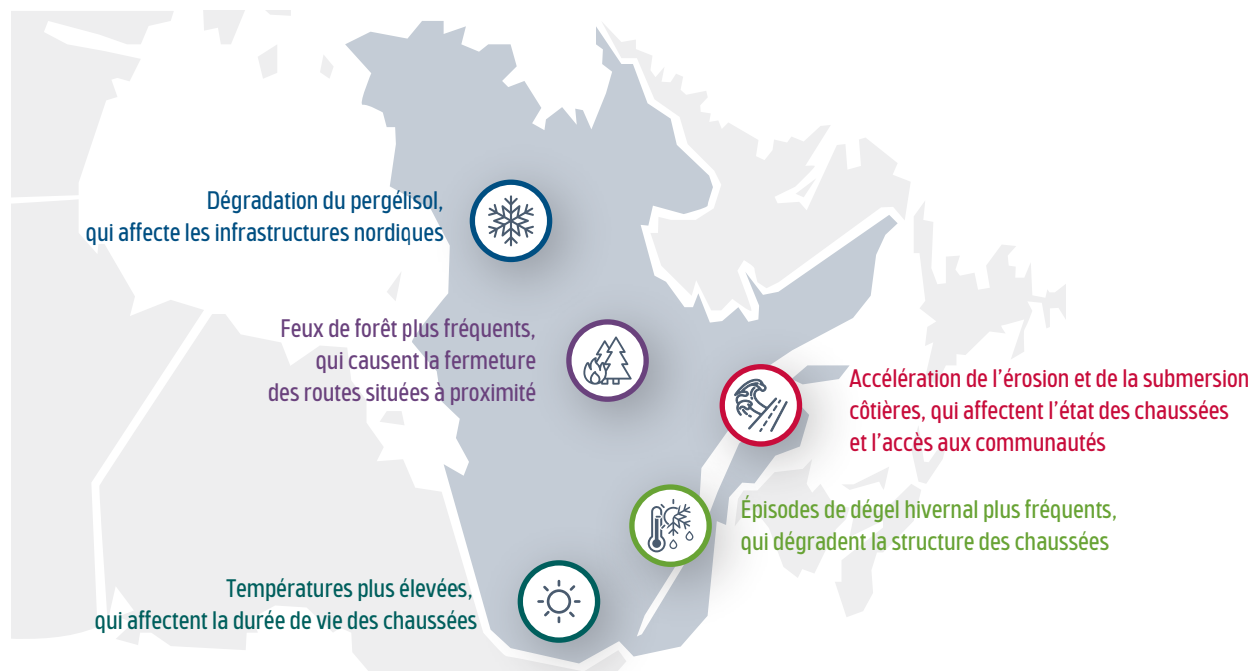
10 La sensibilité des chaussées aux changements climatiques peut aussi donner lieu à une augmentation considérable du coût des travaux visant à rétablir l'état des routes du Québec. L'augmentation anticipée du nombre de cycles de gel-dégel, par exemple, peut endommager les couches plus profondes des chaussées, qui nécessiteront alors des interventions beaucoup plus coûteuses que celles réalisées pour les réparations de surface. Sans oublier que la dégradation des chaussées peut faire grimper les coûts encourus par les automobilistes pour la réparation de leur voiture.

11 Les coûts associés aux effets des changements climatiques sur les infrastructures de transport ne se limitent pas aux dépenses liées à la réparation des routes et des voitures. Au Québec, les défis liés aux changements climatiques diffèrent d'une région à l'autre (figure 1), entraînant une variété de conséquences socioéconomiques. En fait, certaines collectivités risquent de subir plus fortement que d'autres les effets de ces changements sur leurs routes, celles-ci étant considérées comme le type d'infrastructure le plus gravement touché.

Déficit de maintien d'actifs

Il s'agit du coût des réparations que nécessitent les chaussées en mauvais et en très mauvais état, pour lesquelles les interventions requises n'ont pas été réalisées à temps et qui ont ainsi atteint un état de déficience majeure, ou qui l'atteindront en deçà de trois ans. Cela inclut le déficit des segments de chaussée qui retrouvent temporairement un bon état à la suite d'une intervention palliative, puisqu'une réhabilitation en profondeur ou une reconstruction demeure nécessaire.

FIGURE 1 Impacts liés aux changements climatiques dans différentes régions



12 À cet égard, dans notre rapport d'audit *Adaptation aux changements climatiques : risques liés à l'érosion et à la submersion côtières*, publié en avril 2023, nous soulignons que la protection des routes contre les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières est primordiale, notamment pour garantir l'accès aux communautés situées à l'est de Québec et leur desserte en situation d'urgence. Nous y mentionnions que les changements climatiques constituent les principales causes de l'accroissement déjà observé et prévu de la fréquence et de l'intensité de l'érosion et de la submersion côtières au Québec. Nous avons cependant relevé que les investissements du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) dans les régions côtières à l'est de Québec demeurent principalement réalisés en réaction à des dommages subis, et ce, bien que le ministère se soit doté en 2019 d'un plan d'action pour accroître la résilience de son réseau routier en agissant davantage en adaptation. Le MTMD a adhéré aux recommandations que nous lui avons adressées dans ce rapport et il a élaboré un plan d'action pour y répondre.

Érosion côtière

Il s'agit d'un phénomène naturel qui se caractérise par la perte de matériaux le long des côtes et qui entraîne le recul de celles-ci.



Submersion côtière

Il s'agit d'un phénomène naturel qui se caractérise par une inondation de la côte induite soit de manière graduelle par la hausse du niveau des eaux, soit de manière soudaine ou épisodique lors d'événements météorologiques.



Coûts qu'entraînent les changements climatiques en zone côtière

Les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie, de la Côte-Nord et des Îles-de-la-Madeleine, où l'essentiel du développement socioéconomique s'est effectué le long des côtes, sont particulièrement touchées par les effets de l'érosion et de la submersion côtières, qui mettent à risque les communautés et les infrastructures.

Si aucune mesure d'adaptation n'est mise en place, plus de 5 000 bâtiments et près de 300 kilomètres de routes pourraient être exposés à l'érosion d'ici 2065, avec des coûts potentiels de près de 1,5 milliard de dollars durant cette période.

Source : Plan pour une économie verte 2030.

13 Les communautés du Nunavik aussi sont vulnérables aux effets des changements climatiques, car le Canada se réchauffe deux fois plus vite que l'ensemble de la planète, et ce taux est encore plus élevé dans l'Arctique canadien. En effet, au Québec, la limite du pergélisol s'est déplacée de 130 kilomètres vers le nord depuis 1950. Les projections climatiques indiquent par ailleurs une hausse des précipitations extrêmes et hivernales sous forme de pluie, ce qui aura pour conséquence d'accélérer le dégel du pergélisol.

Pergélisol

Il s'agit d'une partie du sol ou du sous-sol qui est gelée tout au long de l'année, dans les régions polaires et en haute altitude.

14 Les changements climatiques engendrent un risque important pour l'intégrité des routes nordiques, conçues en fonction de la stabilité du pergélisol. Cela peut notamment affecter les déplacements sur le territoire. L'accès aux communautés du Nunavik n'étant parfois possible que par avion, les routes d'accès aux aéroports locaux sont nécessaires pour assurer le développement social et économique de ces communautés ainsi que pour leur permettre d'importer des aliments et des biens essentiels.

Adaptation des chaussées aux changements climatiques

15 À l'international, il y a un consensus quant au besoin d'accélérer les mesures d'adaptation aux changements climatiques. Le gouvernement du Canada mentionne que l'urgence d'agir est particulièrement évidente quand les décisions d'investissement prises aujourd'hui entraînent des répercussions qui s'étendront sur plusieurs décennies, ce qui est le cas pour les décisions concernant les infrastructures routières.

16 Pour sa part, dans son Plan pour une économie verte 2030, le gouvernement québécois convient que le Québec a tout intérêt à prévenir les impacts des changements climatiques et leurs coûts, afin d'éviter qu'ils augmentent de façon importante au cours des prochaines années et décennies. En tenant compte des bénéfices qui découlent de la mise en place de solutions d'adaptation, plusieurs investissements peuvent même s'avérer rentables.

17 Voici des exemples de mesures préventives qui permettent d'améliorer la résilience des routes face aux changements climatiques :

- intensifier l'entretien (ex. : scellement des fissures, nettoyage plus fréquent des fossés) pour éviter que l'eau des précipitations et de la fonte des neiges s'infilte dans les structures des chaussées et les endommage prématurément ;
- utiliser une combinaison de matériaux drainants (géocomposites) pour maximiser l'expulsion rapide de l'eau d'infiltration et augmenter la résistance à l'orniérage des structures des chaussées ;
- améliorer la résistance à l'orniérage, par exemple par un épaissement du revêtement ou encore en utilisant un bitume résistant aux variations de température.

Investir dans la prévention

Il est généralement plus coûteux pour le gouvernement d'intervenir à la suite d'un sinistre que d'investir dans la prévention. En fait, diverses études révèlent que chaque dollar investi en adaptation permet d'éviter en moyenne entre 13 et 15 dollars en dommages directs résultant de sinistres et en dommages indirects pour l'économie (ex. : perturbation des chaînes d'approvisionnement).

18 Dans son rapport, le Vérificateur général constate que la dégradation des chaussées du réseau routier s'accroît et que le MTMD n'a pas évalué les investissements nécessaires pour maîtriser le déficit de maintien d'actifs. Cette lacune est encore plus problématique dans un contexte de changements climatiques, qui risque d'accroître l'ampleur des investissements requis pour contrôler ce déficit.

L'innovation au service d'une gestion durable des chaussées

19 Selon le rapport d'audit sur la conservation des chaussées, le MTMD n'a pas l'assurance que les ressources consacrées à l'innovation sont utilisées de façon optimale. Comme le mentionne le Vérificateur général, ces innovations pourraient permettre d'améliorer la durabilité et la qualité des interventions, prolongeant ainsi la durée de vie des chaussées et favorisant la pérennité du réseau routier. Par ailleurs, lorsqu'elles soutiennent une utilisation plus efficiente des ressources, les innovations permettent de générer des gains économiques.

20 En plus des travaux de conservation des chaussées abordés dans l'audit du Vérificateur général, notre réflexion dans cette section couvre ceux qui sont liés à l'amélioration et au développement de nouvelles routes. En réalité, des interventions réalisées sur le réseau routier peuvent avoir d'importantes conséquences sur l'environnement, dont :

- le fractionnement de milieux naturels, ce qui réduit les territoires de vie des espèces animales et la taille des populations ;
- la propagation d'espèces exotiques envahissantes ;
- la perte d'habitats naturels et la mort d'espèces animales (ex. : mammifères, oiseaux, insectes) ;
- la contamination des milieux naturels à proximité des routes en raison du ruissellement des contaminants laissés par les véhicules et la machinerie (ex. : huile, sels de voirie), qui est accentuée par l'augmentation des précipitations et de leur intensité.

21 En fait, toutes ces conséquences engendrent une dégradation de l'environnement et contribuent à la perte de biodiversité. D'ailleurs, la perte d'habitats naturels est considérée comme la menace la plus importante pour la biodiversité, mettant en péril plus de 80 % des organismes vivants.

22 La perte de biodiversité et les changements climatiques sont des phénomènes interdépendants, mais ils sont souvent pris en compte indépendamment l'un de l'autre. Il est cependant risqué de tenter de résoudre ces enjeux séparément, car des solutions inefficaces et même nuisibles peuvent être sélectionnées, et ainsi aggraver l'un ou l'autre de ces enjeux. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, nomme ce phénomène la maladaptation.

23 Les spécialistes en écologie routière soulignent l'importance de réfléchir de façon globale en mettant en place des stratégies concertées d'aménagement du territoire afin non seulement d'atténuer les vulnérabilités du système routier, mais aussi de protéger l'environnement. Il est par ailleurs avantageux de prévoir des mesures d'adaptation aux changements climatiques dès la conception d'une route, parce que cela permet de minimiser ses impacts environnementaux avant même sa mise en service.

Espèce exotique envahissante

Il s'agit d'une espèce qui accroît de façon agressive son aire de distribution et sa densité de population dans une région dont elle n'est pas originaire, prenant souvent le dessus sur les espèces indigènes.

Écologie routière

Il s'agit de la science qui étudie les interactions entre les routes (conception, construction, utilisation et entretien) et les écosystèmes qu'elles traversent dans le but d'éviter ou d'atténuer les impacts sur ces derniers.

24 Certaines bonnes pratiques permettent, entre autres, de limiter l'expansion d'espèces exotiques envahissantes tout en prenant soin de ne pas exacerber la vulnérabilité du milieu aux changements climatiques. Par exemple, dans le cas où une espèce exotique profiterait de températures plus clémentes pour se propager, un traitement chimique permettrait d'éliminer l'espèce, mais dégraderait la qualité de l'environnement et sa résilience devant les aléas climatiques. Dans ce cas, d'autres mesures peuvent être envisagées, telles que la plantation d'espèces indigènes à croissance rapide.

25 De plus, des outils d'aide à la planification du territoire permettent, entre autres, d'assurer la connectivité des habitats naturels durant les travaux et au moment de la conception de nouvelles routes.

Exemple d'aménagement d'une route fondé sur l'écologie routière

Dans le Bas-Saint-Laurent, l'aménagement écologique de l'autoroute 85 a permis la création de 13 bassins de rétention pour contribuer à la création ou au maintien de milieux humides, l'installation de 40 kilomètres de clôtures d'exclusion pour la grande faune (ex. : cerfs de Virginie, orignaux, ours) et la mise en place de plus de 30 passages fauniques. Un passage faunique est un passage artificiel aménagé le plus souvent sous forme de pont végétalisé ou de tunnel. Installé à un endroit stratégique, il permet à des espèces animales de se déplacer, à des fins migratoires, reproductrices ou autres, lorsque leur territoire est coupé par une voie de circulation. Les passages fauniques permettent aussi d'éviter les collisions entre des animaux et des véhicules.

26 Qui plus est, devant l'urgence climatique, plusieurs experts soulignent la nécessité de repenser les outils traditionnels d'aide à la décision en y intégrant, par exemple, un cycle continu d'évaluation. La gestion adaptative des risques, entre autres, est reconnue pour permettre aux décideurs de tenir compte d'une large gamme de critères lors de la formulation de stratégies d'adaptation, ce qui apparaît particulièrement utile dans le contexte incertain des changements climatiques.

Espèce indigène

Il s'agit d'une espèce qui est originaire du lieu où elle croît et se reproduit.

Gestion adaptative des risques

Il s'agit d'une méthode de gestion utilisée notamment pour planifier l'adaptation aux changements climatiques. Elle permet aux décideurs de faire preuve de flexibilité et de prendre des décisions rapides, afin de mieux faire face aux situations d'incertitude. Elle prône le suivi rapproché de la mise en œuvre, des résultats et de l'efficacité des mesures d'adaptation.

Exemple d'une décision basée sur les données climatiques

À Toronto, les problèmes actuels d'usure des chaussées causés par la chaleur ont réduit la durée de vie prévue de ces infrastructures. Considérant la hausse des températures observée et prévue ainsi que l'augmentation des températures extrêmes, la ville a déterminé que la détérioration des chaussées ne ferait qu'empirer si leur conception continuait d'être basée sur les températures historiques.

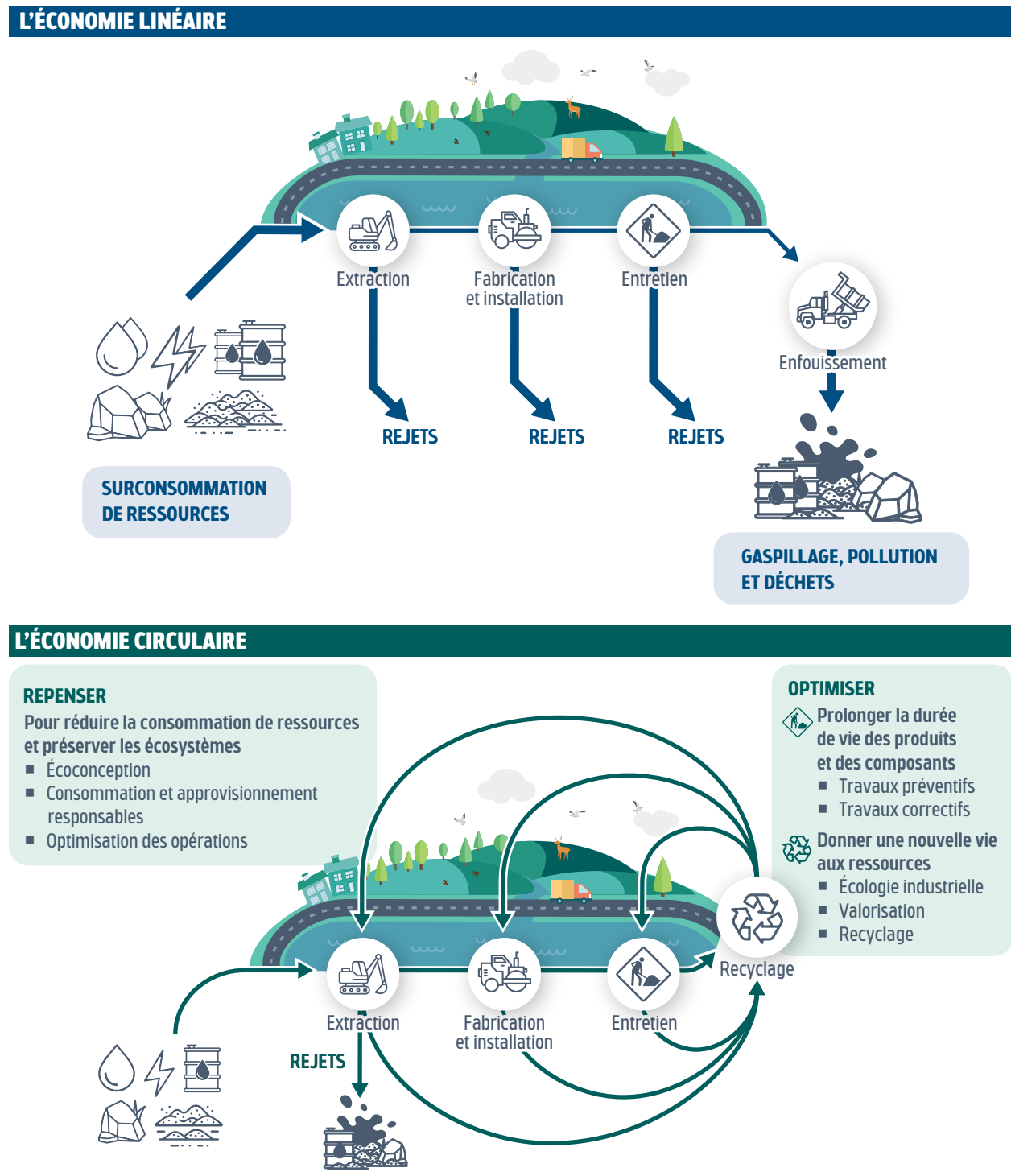
L'administration de la ville a donc adopté une approche proactive en réalisant une évaluation des risques liés aux changements climatiques. Cette évaluation lui a permis, d'une part, de revoir les indicateurs destinés à évaluer la durée de vie des chaussées en tenant compte des projections relatives aux changements climatiques. Elle lui permettra aussi, d'autre part, d'identifier des matériaux qui pourraient être plus résilients face aux températures plus chaudes projetées d'ici 2050.

Source : Données climatiques Canada.

27 En matière d'économie circulaire, les innovations permettent de mettre au point des solutions qui réduisent la consommation de ressources et contribuent à protéger les écosystèmes qui génèrent ces ressources. Par exemple, l'utilisation de granulats recyclés lors de la reconstruction des routes peut engendrer des retombées environnementales et économiques bénéfiques, à la différence de ce qui se produirait dans le cadre d'une économie linéaire (figure 2).

28 En somme, les travaux routiers peuvent avoir d'importantes conséquences pour l'environnement et la biodiversité. La voie de l'innovation invite à envisager différemment et plus globalement les conséquences engendrées par ces travaux afin que les solutions proposées soient durables pour l'environnement, la société et l'économie, particulièrement dans un contexte de changements climatiques.

FIGURE 2 Un modèle d'économie linéaire comparé à un modèle d'économie circulaire, dans le contexte des chaussées



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024

Novembre 2023

Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Maxime Brillant
Édith Lecours
Rébecca Perreault

Ces observations sont complémentaires au rapport du Vérificateur général sur le sujet. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. L'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès de la Commission des services juridiques et du réseau de l'aide juridique.

SIGLE

ONU Organisation des Nations Unies

Mise en contexte

1 Dans un État de droit, l'accès à la justice est un aspect fondamental pour le maintien de la réputation et de l'intégrité du système de justice. De plus, en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal. En ce sens, l'aide juridique joue un rôle essentiel pour protéger les droits des personnes n'ayant pas les moyens financiers de payer les services juridiques liés à leur cause. Selon l'Association du Barreau canadien, les services juridiques financés par l'État constituent, avec l'éducation, les soins de santé et les services sociaux, un des piliers d'une société juste et démocratique.

2 Dans son rapport d'audit portant sur le régime québécois d'aide juridique, le Vérificateur général révèle des lacunes relativement à l'accessibilité du régime et à la performance du réseau, ce qui pourrait limiter l'accès à la justice des personnes qui, dans les faits, n'ont pas la capacité de payer les services juridiques en lien avec le problème auquel elles sont confrontées. Cela me préoccupe, car ce régime a été conçu pour offrir à ces personnes un accès équitable à la justice, et ce, afin d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation de vulnérabilité. En plus de protéger ces personnes, l'aide juridique constitue, par ailleurs, un investissement pour la société.

État de droit

Il s'agit d'une société qui se soumet à un ensemble de règles juridiques et dans laquelle le respect du droit est garanti à tous. L'État de droit exige une justice impartiale et non discriminatoire.

Accès à la justice

Il s'agit de la possibilité, pour chaque personne, de réclamer et d'obtenir le juste règlement de ses problèmes juridiques par l'intermédiaire d'un large éventail de services juridiques (information, conseil et représentation).

Situation de vulnérabilité

Il s'agit de l'état de déséquilibre qui se manifeste lorsqu'une personne en situation de faiblesse physique ou psychique (ex. : grossesse, maladie, handicap, vieillesse), ou de précarité financière ou matérielle (ex. : endettement, revenus incertains, itinérance), est exposée à un risque qu'elle n'est pas apte à gérer.

3 Au terme de mes observations, certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment :

- Comment s'assurer que les personnes en situation de vulnérabilité bénéficient de la même chance que les autres d'obtenir un règlement juste et équitable du problème juridique auquel elles sont confrontées ?
- Comment s'assurer que l'ensemble des coûts pour la société associés à la difficulté d'accès à la justice sont pris en compte lors de la prise de décisions concernant le régime d'aide juridique ?



Principes de développement durable visés

Équité et solidarité sociales

Santé et qualité de vie

Efficacité économique

Enjeux de développement durable

4 Trois principes de la *Loi sur le développement durable* sont directement liés à l'accès à l'aide juridique :

- Le principe d'**équité et de solidarité sociales** énonce que les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité permettant une juste répartition des coûts et des avantages entre les générations actuelles et futures. Les actions de développement doivent également favoriser la solidarité sociale. L'accès à la justice pour les personnes en situation de vulnérabilité contribue ainsi au développement d'une société équitable et solidaire.
- Le principe de **santé et de qualité de vie** établit que les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont des éléments centraux du développement durable. Ce principe reconnaît notamment que les personnes ont droit à une vie saine et productive, ce qui peut parfois être difficile pour celles et ceux qui sont aux prises avec des problèmes d'accès à la justice.
- Le principe d'**efficacité économique** promeut, entre autres, une économie performante et favorable au progrès social. Un accès limité à la justice peut engendrer des effets négatifs pour les personnes ayant un problème juridique, mais également pour la société qui doit assumer les coûts socioéconomiques associés à ces répercussions.

5 L'accès à l'aide juridique est également lié à deux des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 :

10 INÉGALITÉS RÉDUITES



- L'objectif 10 de l'ONU vise à réduire les inégalités et à ne pas faire de laissés-pour-compte. Les personnes les plus vulnérables (ex. : les réfugiés, les migrants, les peuples autochtones, les personnes âgées, les personnes handicapées) sont particulièrement exposées à ce risque. Ainsi, l'ONU appelle à adopter des politiques inclusives, notamment dans le domaine de la protection sociale (cible 10.4).

16 PAIX, JUSTICE ET INSTITUTIONS EFFICACES



- L'objectif 16 de l'ONU est de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Pour atteindre cet objectif, l'ONU a notamment adopté la cible de promouvoir l'État de droit et de donner à tous l'accès à la justice dans des conditions d'égalité (cible 16.3).

Importance de l'accès à la justice

6 Selon l'Association du Barreau canadien, presque tous les Canadiens pourraient rencontrer un problème juridique au cours de leur vie. Il est donc important que le système de justice soit accessible et équitable pour tous. Dans cette section, ma réflexion portera sur l'accès à la justice dans sa globalité. Certains obstacles à cet accès, ainsi que leurs effets, particulièrement sur les personnes en situation de vulnérabilité, seront présentés.

Obstacles rencontrés pour accéder à la justice

7 Les coûts, les délais et le manque de connaissance du droit et du fonctionnement du système judiciaire constituent des obstacles pour accéder à la justice.

8 Les coûts des services juridiques sont souvent hors de portée pour les personnes à faible revenu, mais également pour les personnes à revenu moyen. Au cours de leur vie, plusieurs personnes vivront un problème juridique de la vie quotidienne pouvant entraîner des frais considérables. Par exemple, comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, les statistiques de 2021 de la revue spécialisée *Canadian Lawyer* révèlent que les frais juridiques au privé pour un dossier de divorce en droit familial avec contestation coûtent en moyenne 20 000 dollars.

Problème juridique de la vie quotidienne

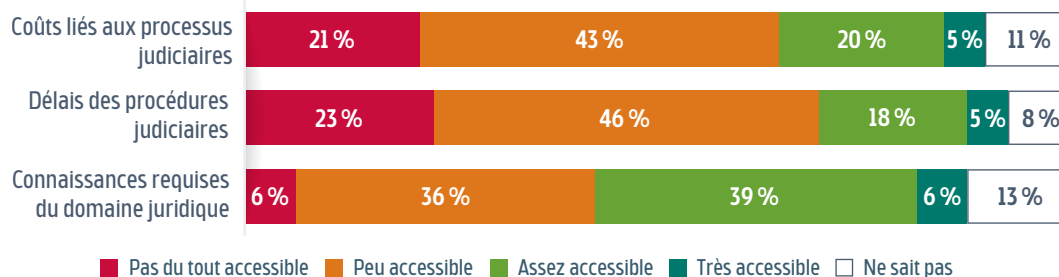
Il s'agit d'un problème survenant au cours d'activités normales dans la vie quotidienne des gens et comportant un aspect juridique et une solution juridique en puissance (ex. : séparation, harcèlement au travail, contestation de testament, endettement).

9 Les délais des procédures judiciaires, qui peuvent durer plusieurs semaines, mois, et même années, représentent un deuxième obstacle, puisqu'après un certain temps, une personne ayant subi un préjudice risque par exemple d'accepter un règlement moins favorable si elle est aux prises avec des pertes financières ou vit des tensions avec les membres de sa famille.

10 Le manque de connaissance du droit et du fonctionnement du système judiciaire limite aussi l'accès à la justice, compte tenu de la complexité des procédures judiciaires et de la difficulté d'accéder à l'information. Ainsi, en raison de ce manque de connaissance souvent observé dans la population en général, les accusés qui comparaissent sans avocat sont plus à risque d'obtenir un verdict inapproprié ou plus sévère conduisant à un règlement injuste, dont les conséquences financières ou sociales peuvent leur porter préjudice.

11 Une enquête sur l'accessibilité du système de justice québécois et la confiance en ce système, réalisée pour le ministère de la Justice en 2021, a révélé qu'une proportion importante des Québécois perçoit que les coûts liés aux procédures judiciaires sont peu accessibles (43 %) ou encore pas du tout accessibles (21 %). Cette enquête montre également que les délais des procédures et les connaissances requises du domaine juridique rendraient difficile l'accès à la justice. La figure 1 présente les résultats de cette enquête à l'égard de ces trois aspects.

FIGURE 1 Perception de l'accessibilité du système québécois de justice en 2021



Source : Ministère de la Justice du Québec.

Inégalités à l'égard des personnes en situation de vulnérabilité

12 Les groupes marginalisés sont particulièrement à risque de rencontrer des difficultés d'accès à la justice. C'est le cas, par exemple, des groupes racisés, des personnes handicapées et de celles atteintes de maladies mentales. Par ailleurs, le manque de connaissance du droit et du système judiciaire est encore plus important chez les groupes dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

13 Une étude menée en 2020 par le Réseau d'action des femmes handicapées a permis d'identifier les obstacles particuliers rencontrés par des Québécois et des Ontariens présentant des handicaps physiques ou mentaux, qui ont décrit le processus judiciaire comme étant onéreux, déroutant, inaccessible, traumatisant et lent.

Exemples d'obstacles propres aux personnes handicapées

Pour plusieurs personnes handicapées, le processus judiciaire reste inaccessible en raison des obstacles suivants :

- attitudes et comportements discriminatoires fondés sur le handicap ;
- coût et durée du processus judiciaire ;
- inaccessibilité physique des espaces utilisés par les institutions judiciaires ;
- manque de ressources juridiques appropriées pour les personnes handicapées et coordination confuse entre les différents services offerts (ex. : prestations d'invalidité, aide juridique et aide communautaire) ;
- processus judiciaire et langage inaccessibles.

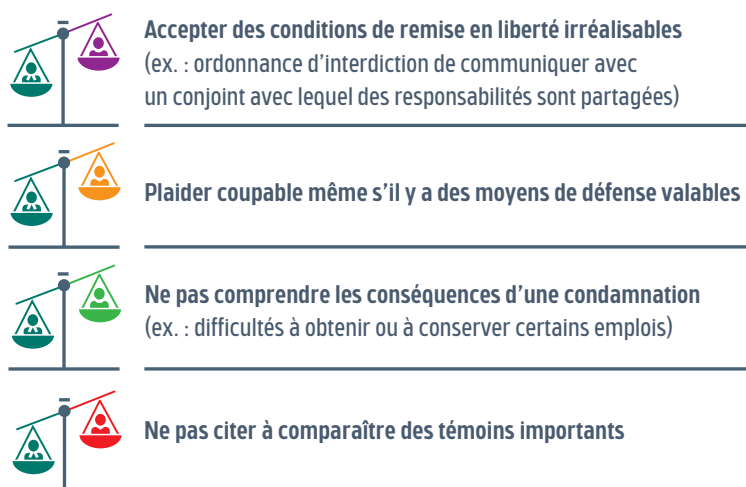
Source : Réseau d'action des femmes handicapées.

14 En outre, lorsqu'une personne en situation de vulnérabilité ne parvient pas à obtenir l'assistance juridique nécessaire pour redresser un tort ou défendre un droit, cela ne fait qu'accroître les iniquités qui existent déjà.

Impacts sur la santé et le bien-être

15 L'Association du Barreau canadien reconnaît que les problèmes d'une personne qui n'a pas reçu l'assistance juridique nécessaire tendent à s'aggraver et à envahir d'autres domaines de sa vie. Par exemple, une personne n'ayant pas les moyens de payer les services d'un avocat pourrait choisir de ne pas intenter de recours lorsqu'elle subit un préjudice ou encore plaider coupable à des accusations criminelles, alors qu'elle aurait pu faire reconnaître ses droits, être acquittée ou être reconnue coupable d'un crime moins grave avec l'aide d'un avocat. Par ailleurs si, pour la même raison, une personne choisit de s'autoreprésenter devant le tribunal, son risque d'être victime d'erreurs judiciaires augmente en raison des erreurs qu'elle pourrait commettre avant et pendant le procès par manque de connaissance du droit et du système judiciaire (figure 2).

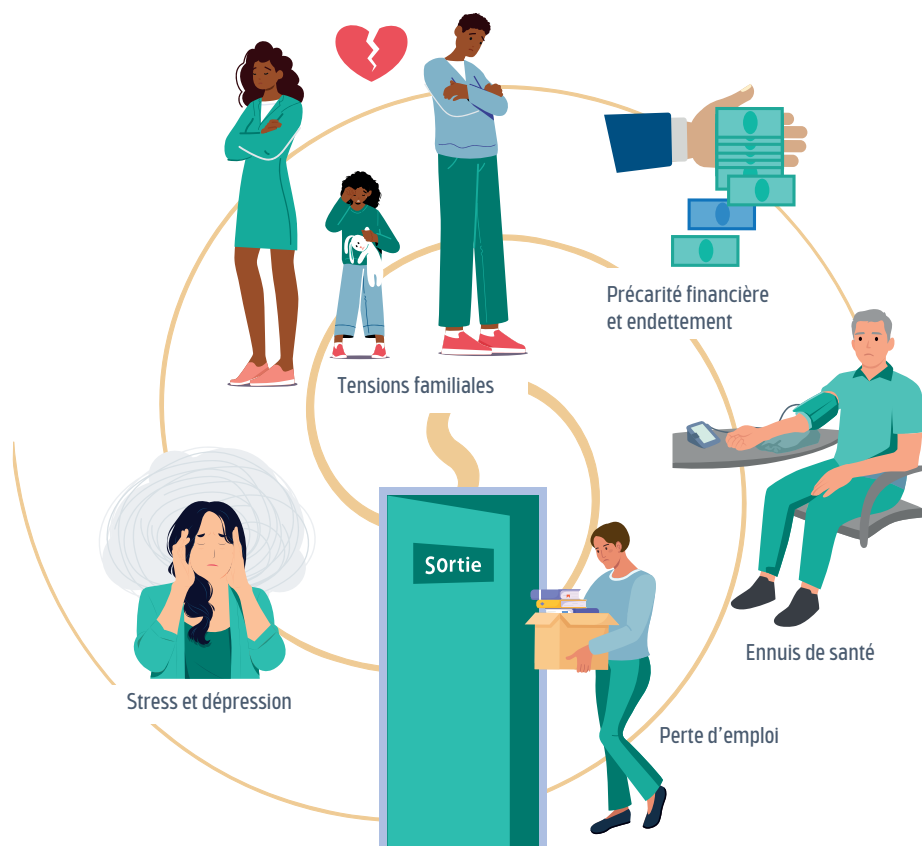
FIGURE 2 Exemples d'erreurs commises par les accusés comparaisant sans avocat



Source : Ministère de la Justice du Canada.

16 De plus, lorsqu'une personne à faible revenu fait le choix d'engager un avocat pour régler ses problèmes juridiques, elle pourrait s'endetter au-delà d'un seuil acceptable pour payer ses frais juridiques. Une personne qui se retrouve ainsi en situation de précarité financière ou d'endettement pourrait devenir incapable de couvrir ses besoins de subsistance et ceux de sa famille. Elle risque aussi d'accepter un règlement injuste faute de moyens financiers suffisants pour assumer les coûts d'une défense complète qui ferait valoir pleinement ses droits.

17 En fait, quelle que soit la voie choisie, une personne qui ne bénéficie pas d'un accès équitable à la justice risque d'affronter des difficultés tant financières qu'humaines. Combinés aux impacts financiers, les coûts humains peuvent s'avérer importants. La figure 3 illustre certains coûts humains liés au manque d'accès à la justice.

FIGURE 3 Certains coûts humains associés au manque d'accès à la justice

Aide juridique : un investissement pour la société

18 La difficulté d'accéder au régime d'aide juridique nuit non seulement à la personne elle-même, mais également à l'efficacité du système de justice, et coûte cher à la société. Une évaluation du programme d'aide juridique canadien a révélé en 2016 qu'une réduction des fonds accordés à l'aide juridique pour diminuer les dépenses du système de justice pénale redirige plutôt ces dépenses vers d'autres secteurs du système sous forme de condamnations erronées, de peines excessivement sévères et de délais plus longs qui génèrent des coûts additionnels. Une vision plus large des bénéfices associés à l'aide juridique permet d'évaluer avec plus de précision la valeur de l'aide juridique pour le gouvernement et pour la société.

Justice pénale

Il s'agit de l'ensemble des juridictions répressives, c'est-à-dire celles qui ont pour fonctions de réprimer les infractions en infligeant des peines à ceux qui les commettent.

19 En atténuant les conséquences associées au manque d'accès à la justice, l'aide juridique permet d'économiser des fonds publics. En effet, une étude canadienne évaluait par exemple en 2015 que la non-résolution des problèmes juridiques représentait un coût de 458 millions de dollars en assurance-emploi, de 248 millions de dollars en prestations d'assurance sociale et de 40 millions de dollars en soins de santé. Par ailleurs, l'autoreprésentation, qui est généralement liée au manque d'accès à l'aide juridique, contribue à alourdir le système de justice, notamment en complexifiant et en augmentant la charge de travail des juges, des parajuristes et du personnel administratif des tribunaux.

Un dollar investi dans l'aide juridique se traduit par six dollars d'économie de fonds publics

Plusieurs études soutiennent qu'améliorer l'accès à la justice peut générer un retour sur investissement substantiel. À partir des résultats d'études réalisées en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, l'Association du Barreau canadien estimait en 2016 que chaque dollar investi dans l'aide juridique se traduit en moyenne par six dollars d'économie de fonds publics dans d'autres domaines.

20 Une plus grande accessibilité à l'aide juridique est profitable pour l'ensemble de la société sur les plans humain et économique. Par exemple, une personne impliquée dans un processus judiciaire sans soutien peut voir son rendement au travail affecté et pourrait même devoir quitter son emploi. Une personne s'étant autoreprésentée et ayant plaidé coupable parce qu'elle ignorait ses droits peut se retrouver avec un casier judiciaire, ce qui peut l'empêcher de se trouver un emploi et de participer pleinement à la société.

21 Étant donné les obstacles à franchir pour avoir accès à la justice, les difficultés particulières que rencontrent les groupes vulnérables, les conséquences du manque d'accès à la justice sur la qualité de vie des personnes, sur le système judiciaire et sur la société, il y a des avantages à investir dans un régime d'aide juridique performant. Le Vérificateur général indique d'ailleurs dans son rapport qu'il y aurait lieu d'analyser la possibilité que d'autres demandeurs tout aussi vulnérables que les prestataires de l'aide de dernier recours et les personnes mineures puissent être admis *de facto* à l'aide juridique afin que le processus gagne en efficacité.

