

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 24
20 25

Novembre 2024



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 – 2024

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-98921-9 (version PDF)



Québec, novembre 2024

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
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 2024. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

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 Acquisitions regroupées gouvernementales..... <i>Audit de performance</i>	14
Chapitre 3 Espaces de bureaux gouvernementaux : planification, utilisation et transformation. <i>Audit de performance</i>	56
Chapitre 4 Réussite éducative des élèves autochtones..... <i>Audit de performance</i>	100
Chapitre 5 Réseau express métropolitain : mise à jour de l'analyse comptable du montage financier publiée en 2018	162
<i>Audit</i>	
Annexe Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Réussite éducative des élèves autochtones</i>	239

INTRODUCTION

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

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

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

Le Vérificateur général intègre davantage les principes de développement durable aux audits de performance. Dans ce contexte, la commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire aux rapports d'audit, qui met en évidence les enjeux de développement durable. Pour le présent tome, ces observations complètent les constats formulés par le Vérificateur général dans le chapitre 4.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit des états financiers consolidés du gouvernement	5
Contenu du présent tome	12
Nomination du prochain vérificateur général	13

- 1 Tout d'abord, je tiens à mentionner que, cette année encore, mes équipes et moi avons été très occupées et que nous avons mené avec succès de nombreux mandats d'envergure qui ont contribué concrètement au contrôle parlementaire et à la saine gestion des fonds publics.
- 2 Je tiens également à souligner que, pour la quatrième année consécutive, j'ai exprimé une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Cela est d'autant plus important que cette année, tout comme l'an dernier, certaines normes comptables étaient particulièrement difficiles à appliquer. Le présent chapitre expose d'ailleurs les résultats de nos travaux d'audit sur les états financiers consolidés du gouvernement.
- 3 Enfin, sans aborder en détail le contenu du tome, j'aimerais souligner que le Vérificateur général a réalisé, pour la première fois, un audit touchant la population autochtone. Pour mener à bien ce mandat d'importance, nous avons tenu près de 250 entrevues et visité 5 organismes scolaires répartis à la grandeur du Québec.

Audit des états financiers consolidés du gouvernement

4 Chaque année, conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, nous effectuons l'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec, qui dressent le portrait de la situation financière de ce dernier en fin d'exercice. Ces états financiers figurent parmi les plus importants au Québec. C'est pourquoi je juge important de présenter, dans les paragraphes suivants, les résultats de nos travaux d'audit sur les états financiers consolidés ainsi que d'autres éléments d'intérêt identifiés lors de nos travaux.

Résultats de nos travaux d'audit

Opinion de l'auditeur indépendant

- 5 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2024 et notre rapport de l'auditeur indépendant qui les accompagne ont été signés le 30 septembre 2024 et déposés à l'Assemblée nationale le 2 octobre 2024.
- 6 Nos travaux d'audit se sont bien déroulés. Ils m'ont permis de formuler une opinion sans réserve dans mon rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés au 31 mars 2024, et ce, pour une quatrième année consécutive.

7 Le rapport de l'auditeur fait également état de trois questions clés de l'audit. Celles-ci portent sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations, sur les obligations relatives aux prestations acquises des régimes de retraite et sur l'impôt sur le revenu des particuliers, soit des postes des états financiers qui nécessitent des estimations comptables importantes requérant du jugement et comportant un degré élevé d'incertitude.

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.

Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

8 La norme comptable SP 3280, *Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations*, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022. Au 31 mars 2024, le gouvernement en était donc à sa deuxième année d'application de la norme dans ses états financiers consolidés. Le chapitre 1 du tome de novembre 2023 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024* faisait état de l'incidence significative qu'a eue l'application de cette norme sur les états financiers consolidés au 31 mars 2023.

9 Les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations étaient estimées à près de 4,7 milliards de dollars au 31 mars 2024. Rappelons que, au Québec, la principale obligation liée à la mise hors service d'immobilisations concerne le désamiantage des bâtiments.

10 L'évaluation du passif lié à la présence d'amiante est complexe puisqu'elle nécessite des estimations comptables importantes requérant un grand degré de jugement de la part du gouvernement ainsi que la prise en compte de nombreuses hypothèses comportant un niveau élevé d'incertitude. La valeur de ce passif est donc sujette à des révisions futures.

Évaluation du passif lié à la présence d'amiante

Pour établir le passif, 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.

Deuxième année d'application de la norme

11 Lors de l'application initiale de la norme, dans les états financiers consolidés au 31 mars 2023, nos travaux d'audit nous avaient permis de soulever quelques éléments devant être ajustés dans la méthode et les outils servant à établir le passif. Malgré ces éléments, nous avons été en mesure de conclure, en 2023, que la méthode et les outils utilisés étaient adéquats et respectaient les exigences de la norme comptable, à tous égards importants.

12 Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2024, le Contrôleur des finances a revu sa méthode et ses outils, en fonction des éléments que nous avons relevés, et il a apporté certains ajustements. Nous avons conclu que la méthode et les outils utilisés étaient adéquats et respectaient les exigences de la norme comptable, dans tous leurs aspects significatifs.

13 Le Contrôleur des finances a également relevé des erreurs dans son estimation des coûts associés à la mise hors service d'immobilisations de 2023. Il a donc corrigé son estimation de 2023, et ce, rétroactivement dans les états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 2024. L'application rétroactive signifie que l'ajustement a été effectué directement dans le déficit cumulé et n'a pas modifié le déficit annuel de 2024. La note 3 des états financiers présente le détail de cet ajustement, qui a notamment eu pour effet d'augmenter le déficit cumulé de 526 millions de dollars.

14 Cet ajustement inclut la correction effectuée par la Société d'habitation du Québec, dont les données financières sont incluses dans les comptes publics, à la suite de la réserve que nous avons formulée dans les états financiers de cette dernière au 31 mars 2023. Il inclut également d'autres éléments que le Contrôleur des finances a lui-même relevés. S'il avait été connu au 31 mars 2023, cet ajustement n'aurait pas eu d'incidence sur mon opinion.

Opinion avec réserve dans les entités du périmètre comptable

15 Plusieurs auditeurs privés du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation ont formulé des réserves dans leur rapport de l'auditeur indépendant quant à la valeur du passif au titre des obligations liées à la mise hors service d'immobilisations pour les années financières 2022-2023 et 2023-2024.

16 Par ailleurs, le Contrôleur des finances a élaboré une méthode d'estimation globale du passif découlant de ces obligations pour les réseaux. Par conséquent, nous avons effectué des travaux afin de vérifier cette méthode. Ces travaux nous ont permis d'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 inclus dans les états financiers du gouvernement. L'estimation de ce passif pour les établissements des réseaux pourrait être revue dans l'avenir si de l'information probante plus précise devenait disponible.

Nouvelles normes comptables applicables au 31 mars 2024

17 Trois nouvelles normes comptables sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2023. La principale concerne la comptabilisation de certains revenus, dont ceux provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire. L'application de cette norme a fait en sorte de modifier le moment où ces revenus sont comptabilisés dans les résultats du gouvernement. La note 3 des états financiers consolidés présente l'effet de l'application de la norme, soit une diminution du déficit cumulé de 748 millions de dollars. Le résultat de nos travaux à cet égard a été satisfaisant.

Renouvellement des conventions collectives

18 Lors de nos travaux d'audit, nous avons suivi attentivement l'évolution des négociations concernant le renouvellement des conventions collectives et des offres patronales déposées. Nos travaux nous ont permis de conclure que les sommes provisionnées correspondaient aux ententes ou étaient basées sur une estimation raisonnable des sommes qui seront octroyées.

Conformité à des autorisations législatives

19 La note 2 des états financiers précise si le gouvernement a dépassé les limites des autorisations octroyées par le Parlement pour les dépenses du fonds consolidé du revenu. En ce qui concerne l'année financière terminée le 31 mars 2024, le gouvernement n'a pas constaté de dépassement pour les portefeuilles ministériels. Il a toutefois observé, pour les fonds spéciaux, des dépassements de 1 190 millions de dollars concernant les dépenses et de 652 millions à l'égard des investissements. Ces dépassements seront soumis à l'approbation du Parlement à l'occasion du prochain budget, comme prévu dans la *Loi sur l'administration financière*.

20 Bien que le volume 2 des comptes publics, qui présente cette information de façon plus détaillée par portefeuille ministériel et par fonds spécial, ne soit pas audité, nous nous sommes assurés, à tous égards importants, que l'information contenue dans la note 2 des états financiers est adéquate.

Audition sur les états financiers consolidés du gouvernement en commission parlementaire

21 Au Québec, contrairement à la pratique observée dans tous les autres gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral, aucune instance indépendante n'examine les états financiers consolidés ni n'entend le Vérificateur général sur les résultats de son audit sur ces états financiers (figure 1).

FIGURE 1 Audition sur les états financiers consolidés au Canada

Source : Vérificateur général du Québec d'après les résultats d'un récent sondage auprès des auditeurs législatifs au Canada.

22 Les états financiers permettent de juger de la situation financière du gouvernement et de constater si le budget s'est réalisé comme prévu. Ainsi, l'audition sur les états financiers consolidés d'un gouvernement en commission parlementaire permet, entre autres, de rehausser la transparence et de renforcer le contrôle parlementaire sur les finances publiques.

23 Au cours des dernières années, des échanges entre la Commission de l'administration publique et le Vérificateur général ont eu lieu à propos de l'intérêt d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement lors d'une commission parlementaire. Je remercie la Commission pour ces échanges constructifs. Nous suivrons de près l'évolution de ce dossier durant la prochaine année.

Délais de production et de publication des états financiers consolidés du gouvernement

24 Pour que les états financiers consolidés soient rendus publics en temps opportun, il faut que leur finalisation et leur signature soient effectuées au préalable dans un délai raisonnable. Or, la finalisation des états financiers consolidés n'a pu se faire dans un délai de six mois suivant la fin de l'année financière pendant la période de cinq ans s'échelonnant de 2018-2019 à 2022-2023, et a été possible dans ce délai à seulement deux reprises de 2013-2014 à 2022-2023, soit en dix ans.

25 Cette situation a contribué au fait que le Québec figure régulièrement parmi les juridictions canadiennes dont les états financiers consolidés sont signés le plus tardivement. Les délais observés nous ont amenés, en mars 2022, à recommander au ministère des Finances de prendre les mesures nécessaires afin de réduire le délai de production des états financiers consolidés du gouvernement.

26 Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2024, nous avons été à même de constater que des améliorations ont été apportées au processus d'élaboration des états financiers consolidés par le Contrôleur des finances. Nous avons également noté des améliorations importantes concernant le respect du calendrier de remise des documents dont nous avons besoin par les entités qui sont consolidées dans les états financiers du gouvernement. Ces éléments ont permis au Contrôleur des finances de finaliser les états financiers consolidés dans un délai de six mois après la fin de l'année financière et de mettre en place des conditions favorables pour ne plus dépasser ce délai. Nous considérons donc que les progrès à l'égard de l'application de notre recommandation sont satisfaisants.

27 Il est à noter que ces améliorations s'inscrivent dans un plan d'action du ministère des Finances visant à devancer davantage la production des états financiers consolidés du gouvernement en 2026, ce qui est un grand défi. Cela rejoint son objectif de publier les états financiers dans un délai de trois à six mois après la fin de l'année financière, qui constitue une bonne pratique. La mise en œuvre du plan d'action a commencé en 2023 et s'est poursuivie en 2024. Plusieurs échanges ont eu lieu entre le Contrôleur des finances, certaines entités du périmètre comptable et le Vérificateur général, puisque la réalisation de différentes actions se fait en collaboration avec ces intervenants.

28 L'année 2025 servira à tester certains des changements prévus dans le plan d'action, ce qui permettra au Contrôleur des finances et aux entités concernées d'apporter des correctifs si nécessaire. De plus, pour devancer la publication des états financiers à compter de 2026, il sera primordial que le Contrôleur des finances et les entités concernées poursuivent leurs démarches, comme devancer davantage les travaux dans certaines entités importantes ainsi que s'assurer que les nouvelles façons de faire permettent d'obtenir des données fiables et vérifiables en temps opportun. Ainsi, il sera indispensable que le Contrôleur des finances s'assure du respect de chacun des délais convenus avec le Vérificateur général, incluant ceux déterminés pour les entités dont il consolide les données. C'est pourquoi, à notre avis, un devancement de la publication des états financiers ne peut être envisagé avant 2026.

29 Par ailleurs, nous avons pu constater que cette année, comme au cours des deux dernières années, les états financiers consolidés ont été rendus publics beaucoup plus rapidement après leur approbation. Ils ont également été publiés à un moment distinct de la publication de la mise à jour économique et financière de l'automne, ce qui leur donne davantage de visibilité et augmente leur utilité. Par conséquent, nous avons jugé la recommandation émise à ce sujet appliquée. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre cette bonne pratique.

Suivi des recommandations sur les états financiers consolidés

30 Nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement nous amènent à identifier diverses situations nécessitant des améliorations et à formuler des recommandations à l'intention des entités auditées concernées. Nous avons jugé nécessaire, au fil des dernières années, de porter certaines de ces recommandations à l'attention des parlementaires par le biais de nos tomes déposés à l'Assemblée nationale.

31 Au 31 mars 2024, 100 % des recommandations dont le suivi était toujours en cours lors de la publication du tome de novembre 2023 étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants. Nous présentons ci-après le suivi de ces recommandations, lesquelles se retrouvent dans le chapitre 3 du tome de mars 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*, soit le tome le plus récent dans lequel elles ont été formulées.

Recommandation	Degré d'application
Accompagner et guider les entités subventionnaires dans la mise en place d'un processus de collecte d'informations additionnelles auprès des bénéficiaires de subventions, afin de raffiner son estimation de la dépense pour les subventions qu'il octroie à des tiers pour la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts.	Progrès satisfaisants
S'assurer que l'ensemble des documents de son cycle budgétaire présente l'information sous la même forme et avec un niveau de détail suffisant.	Appliquée
Prendre les mesures nécessaires afin de réduire le délai de production des états financiers consolidés du gouvernement.	Progrès satisfaisants
Publier plus rapidement les états financiers du gouvernement, comme nous l'avons déjà recommandé, et envisager la possibilité de le faire avant la date de publication de la mise à jour sur la situation économique et financière du Québec.	Appliquée
Prendre les mesures requises afin de s'assurer que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts corrigent les lacunes de documentation observées afin de démontrer et de supporter la comptabilisation du passif environnemental.	Progrès satisfaisants

32 Par ailleurs, nous n'avons aucune nouvelle recommandation à porter à l'attention des parlementaires à la suite de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2024.

Contenu du présent tome

33 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il présente les résultats de trois audits de performance et d'un audit portant sur la mise à jour de l'analyse comptable du montage financier du Réseau express métropolitain publiée en 2018.

34 Tout d'abord, dans le **chapitre 2**, j'aborde la manière dont le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) s'acquitte de ses responsabilités en matière d'achats regroupés. Ce que mon équipe a constaté, c'est que le CAG n'exerce pas adéquatement son rôle à cet égard. Cela fait en sorte qu'il doit octroyer des contrats de gré à gré ou que les clients doivent procéder eux-mêmes aux achats. En ce qui concerne le montant des économies réalisées en regroupant les achats, la méthode utilisée pour effectuer ce calcul nécessite des ajustements afin de mieux refléter la réalité.

35 Au **chapitre 3**, je fais état de mon audit à l'égard du projet de transformation des espaces de bureaux gouvernementaux. En 2020, la Société québécoise des infrastructures estimait à près de 2 milliards de dollars les investissements nécessaires pour réaliser ce projet. De plus, elle estimait que ces travaux permettraient des économies de loyers de plus de 5 milliards de dollars en réduisant les espaces de bureaux. Six ans après l'annonce de ce projet, seuls un peu plus de 7 % des espaces devant être transformés l'ont été.

36 Quant au **chapitre 4**, il présente notre premier audit touchant la population autochtone. Cet audit porte sur la réussite éducative des élèves autochtones au sein du système scolaire québécois. Il y a près de 20 ans, le ministère de l'Éducation constatait un écart de réussite chez ces élèves. Pourtant, peu d'actions ont été réalisées pour corriger la situation. D'ailleurs, peu d'amélioration peut être observée, alors que près de 40 % des élèves autochtones des cohortes 2014-2015 à 2016-2017 ont arrêté leurs études sans avoir obtenu de diplôme ou de qualification.

37 Enfin, mon dernier chapitre, soit le **chapitre 5**, porte sur la mise à jour de l'analyse comptable du montage financier du Réseau express métropolitain (REM) que j'ai publiée en 2018. Depuis cette date, les coûts ont augmenté. En ce qui concerne la contribution annuelle du gouvernement pour l'exploitation du REM, celle-ci atteindrait environ 420 millions de dollars en 2032. De plus, j'ai constaté que le gouvernement obtiendrait dans environ 25 ans ses premiers dividendes sur son investissement.

Nomination du prochain vérificateur général

38 Mon mandat non renouvelable de 10 ans se terminera le 15 mars prochain. Il m'apparaît donc approprié de rappeler le mode de nomination du vérificateur général du Québec prévu dans la *Loi sur le vérificateur général*.

39 Le vérificateur général est nommé sur motion présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Les dernières nominations du vérificateur général ont été approuvées à l'unanimité.

40 Toutefois, toujours selon la *Loi sur le vérificateur général*, s'il s'avère nécessaire de recourir à un intérim, le choix de la personne désignée reviendra à la présidente de l'Assemblée nationale, avec l'accord du premier ministre et du chef de l'opposition officielle. Le choix devra alors se faire parmi les vérificateurs généraux adjoints. Pour mémoire, rappelons que le dernier intérim a duré près de trois ans et demi, tandis que le précédent avait duré plus de deux ans.

CHAPITRE 2

Acquisitions regroupées gouvernementales

Audit de performance

Centre d'acquisitions gouvernementales

EN BREF

Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) a été créé le 1^{er} septembre 2020 avec la mission de fournir aux ministères et aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin, et ce, dans le but d'optimiser les acquisitions gouvernementales et notamment de générer des économies. En ce sens, le CAG réalise principalement des regroupements d'achats. En 2022-2023, les contrats d'acquisitions regroupées du CAG représentaient une valeur totale de 5,8 milliards de dollars.

Or, le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions gouvernementales. Le nombre de dossiers réalisés est en baisse. Les nombreux retards et annulations observés au cours des dernières années obligent le CAG à octroyer des contrats de gré à gré pour éviter des interruptions de service. Il arrive aussi que ce soit les clients qui doivent procéder par eux-mêmes à l'acquisition des biens et des services concernés. Cela limite l'efficacité des regroupements d'achats et engendre des insatisfactions.

De plus, le CAG évalue à 407,9 millions de dollars les économies générées par les acquisitions regroupées pour l'année 2022-2023. Or, cette évaluation présente plusieurs limites. Notamment, une application non uniforme de la méthodologie retenue par le CAG et une information insuffisante quant aux limites du calcul ne permettent pas de savoir ce qui est réellement mesuré et de connaître la valeur ajoutée des acquisitions gouvernementales.

Par ailleurs, la prise en compte de diverses stratégies d'acquisition, notamment afin d'optimiser les acquisitions et d'intégrer les orientations gouvernementales en matière d'achat québécois, d'achat régional et de développement durable, représente un défi pour le CAG. L'absence de veille pour mieux adapter ses stratégies d'acquisition explique en partie cette difficulté.

Enfin, les données dont dispose le CAG sont incomplètes et ne sont pas toujours fiables, ce qui ne permet pas au Centre de planifier et de suivre adéquatement les acquisitions regroupées gouvernementales, et de rendre compte de leur performance.

CONSTATS

1

Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.

2

Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.

3

L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.

4

L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur général d'audit

Marie-Hélène Boily

Directrice d'audit

Alain Gérard Akoa

Emmanuel Caron

Isabelle Larouche

Raoudha Najar

Frédéric Rodrigue-Martineau

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

AOP	Appel d'offres public
CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
PAG	Plan des acquisitions gouvernementales
SEAO	Système électronique d'appel d'offres

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	21
Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.	25
Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.	32
L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.	36
L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.	41
Recommandations.	44
Commentaires de l'entité auditée.	45
Renseignements additionnels.	47

MISE EN CONTEXTE

1 Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) a entamé ses activités le 1^{er} septembre 2020. Il a pour mission de fournir aux ministères et aux organismes publics (ci-après organismes publics) les biens et les services dont ils ont besoin pour remplir leur mission auprès des citoyens québécois, et ce, dans le but d'optimiser les acquisitions gouvernementales tout en respectant les règles contractuelles applicables.

2 Le CAG résulte du regroupement de cinq entités qui réalisaient déjà des acquisitions regroupées pour le compte d'organismes de différents secteurs du gouvernement. Voici un portrait de ces entités et des clientèles qu'elles desservaient.

Entité	Type	Clientèle
Centre de services partagés du Québec (CSPQ)	Organisme public fournissant des biens et des services, notamment par des acquisitions regroupées	Organismes publics, incluant ceux des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur qui pouvaient au besoin recourir à ses services
Collecto Services regroupés en éducation	Organisme à but non lucratif réalisant notamment des acquisitions regroupées	Principalement les organisations du réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, soit les centres de services scolaires, les cégeps et les universités
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec Sigma Santé	Organismes à but non lucratif réalisant des acquisitions regroupées	Principalement les organisations du réseau de la santé et des services sociaux

3 La création du Centre avait plusieurs objectifs, entre autres de maximiser l'expertise des ressources en matière d'acquisitions regroupées en se basant sur les meilleures pratiques des anciens groupes et de bénéficier d'une plus grande cohésion entre les organismes pour réaliser des gains d'efficacité.

4 Toutefois, l'intégration de ces cinq entités présentait certains défis, notamment :

- quatre d'entre elles étaient des organismes à but non lucratif, ayant un cadre légal et normatif différent de celui de la fonction publique ;
- elles avaient des façons de faire, des processus et des systèmes différents.

5 De plus, le CAG allait devoir offrir une gamme très diversifiée de biens et de services, et ce, pour des clientèles de secteurs différents. D'ailleurs, lors de l'étude en commission parlementaire du projet de loi visant à créer le CAG, plusieurs intervenants ont fait état de leurs préoccupations, notamment quant aux difficultés qu'aurait un seul organisme de regroupement d'achats à répondre adéquatement à des besoins aussi variés. Ils ont également fait part de leurs préoccupations relatives aux difficultés d'accès aux marchés que pourraient avoir les petits fournisseurs locaux si l'on regroupait les achats pour tous ces secteurs d'activité. Enfin, l'importance pour cet organisme de démontrer sa valeur ajoutée a été soulignée.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

6 En 2022-2023, le CAG a octroyé des contrats d'acquisitions regroupées pour une valeur totale de 5,8 milliards de dollars¹. Il joue donc un rôle central dans l'offre de biens et services aux organismes publics. Il doit également prendre les moyens nécessaires notamment pour réaliser les économies gouvernementales attendues² et mettre en place des stratégies d'acquisition qui tiennent compte des orientations gouvernementales, incluant celles découlant de la Stratégie gouvernementale des marchés publics adoptée en février 2022.

Stratégie gouvernementale des marchés publics

Il s'agit d'une stratégie qui vise notamment à augmenter l'achat québécois, à stimuler l'innovation, à accroître les acquisitions responsables et à améliorer la performance des processus d'acquisition en tirant profit des possibilités offertes par le cadre normatif et en valorisant l'information de gestion.

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

7 L'objectif de cet audit est de déterminer si le CAG répond adéquatement et efficacement aux besoins des organismes publics en matière d'acquisitions regroupées tout en optimisant les ressources, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales et des règles contractuelles. Il vise également à évaluer si le CAG dispose d'une information fiable et à jour pour appuyer la prise de décision et rendre compte de sa performance.

8 Nos travaux portent spécifiquement sur les acquisitions regroupées gouvernementales et excluent les achats mandatés³ et les autres services offerts, tels que la disposition de biens et les services de publicité qui sont également sous la responsabilité du CAG.

9 Puisque le CAG a entamé ses activités le 1^{er} septembre 2020, nos travaux visent la période du 1^{er} septembre 2020 au 31 mars 2024. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures, puisque d'autres organisations réalisaient ces activités, ou postérieures à cette période.

10 Nos travaux tiennent compte, lorsque c'est pertinent, du contexte dans lequel le CAG a été créé, marqué par la pandémie de COVID-19, et des effets de cette pandémie sur les opérations du CAG, particulièrement entre 2020-2021 et 2021-2022. En effet, durant cette période, il a été mandaté pour effectuer les acquisitions d'équipements de protection individuelle pour l'ensemble de la province. Conséquemment, la majorité de nos analyses portent sur les années 2022-2023 et 2023-2024.

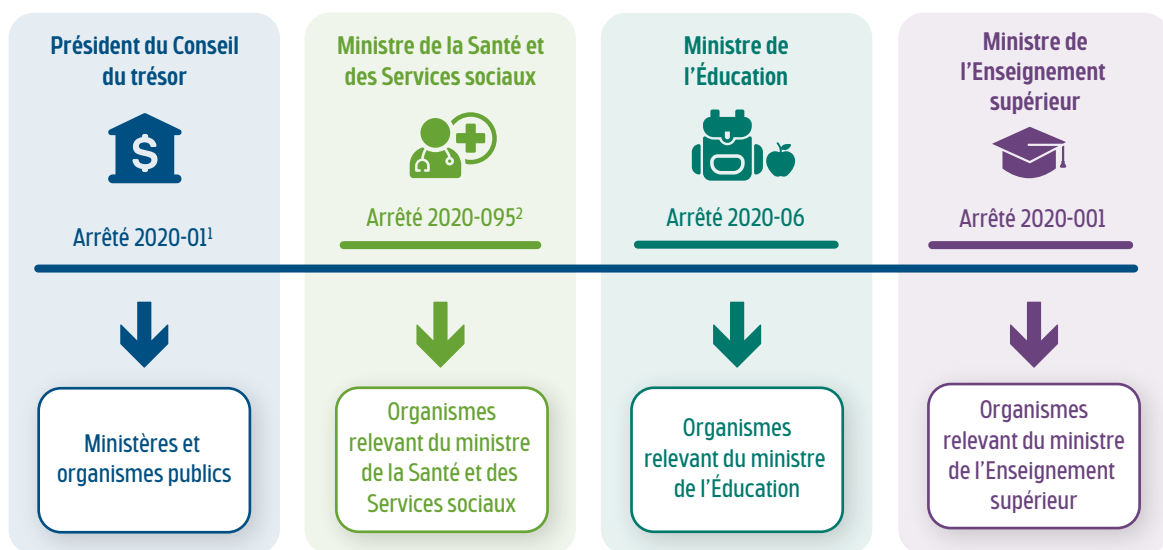
11 L'objectif de l'audit et la portée des travaux de même que les rôles et responsabilités de l'entité sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

1. La valeur des contrats conclus, incluant les renouvellements (regroupements d'achats et achats mandatés), déclarée par le CAG dans son rapport annuel de 2022-2023 s'élève à près de 4,8 milliards de dollars. La différence avec le chiffre que nous présentons est due au décalage entre les données utilisées pour le rapport de gestion provenant du système électronique d'appel d'offres (SEAO) en date du 31 mars 2023 et les données les plus récentes.
2. Les objectifs d'économies fixés par le gouvernement sont de 408 millions de dollars en 2023-2024 et augmentent chaque année pour s'établir à 592 millions en 2026-2027.
3. Il s'agit d'un mandat d'acquisition confié au CAG par un organisme public afin de bénéficier d'un accompagnement dans son processus d'acquisition de biens et services, et ce, dans le respect du cadre réglementaire applicable.

Les acquisitions regroupées gouvernementales en bref

12 Des organismes publics⁴ ont l'obligation de recourir au CAG pour les biens et services déterminés par arrêté ministériel. Ces organismes sont ceux du gouvernement et des réseaux de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, comme l'indique la figure 1. D'autres organisations peuvent également avoir recours aux achats du CAG de façon volontaire, dont les municipalités.

FIGURE 1 Détermination des biens et services pour lesquels les organismes publics assujettis doivent faire affaire avec le CAG



1. Un nouvel arrêté, qui porte le numéro 2024-03, a été adopté le 6 juin 2024 par la présidente du Conseil du trésor.

2. Un nouvel arrêté, qui porte le numéro 2024-004, a été adopté le 27 mars 2024 par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Source : Vérificateur général du Québec.

13 Selon la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales*, le CAG doit établir annuellement un plan des acquisitions gouvernementales (PAG), en collaboration avec les organismes publics qu'il dessert. Ce plan doit être transmis au Conseil du trésor. Il doit inclure notamment :

- une description des regroupements projetés pour les acquisitions de biens ou de services pour le compte des organismes publics ;
- les montants projetés pour la conclusion des contrats liés à ces acquisitions ;
- la date prévue pour le lancement des appels d'offres publics à l'égard des regroupements projetés et la date prévue du début de ces contrats.

4. Il s'agit des organismes publics visés à l'article 4 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, exception faite de ceux que détermine le gouvernement, ainsi que de toute autre entité désignée par le gouvernement.

14 Les organismes publics identifient leurs besoins en biens et en services, que le CAG met ensuite en commun. Ces biens et services peuvent être assujettis ou non à un arrêté ministériel. Le CAG a pour responsabilité de mettre en œuvre des stratégies d'acquisitions regroupées et de gérer l'ensemble du processus contractuel, incluant notamment le suivi du respect des clauses du contrat et l'évaluation des fournisseurs. Une fois le ou les contrats accordés, chaque organisme client réalise ses achats auprès du ou des fournisseurs sélectionnés. Les principales étapes du processus d'acquisitions regroupées du CAG sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Stratégies d'acquisition

Les stratégies d'acquisition visent à fournir des conditions d'achat optimales, particulièrement en termes de qualité, de prix et de disponibilité, tout en assurant le maintien d'une saine concurrence. Ces stratégies incluent notamment le mode de sollicitation (ex. : de gré à gré, par appel d'offres public ou sur invitation). Elles doivent aussi considérer le mode d'adjudication (ex. : le prix le plus bas conforme ou le rapport qualité-prix). D'autres facteurs importent aussi, comme le découpage du contrat par lots lorsque des avantages existent, notamment selon la région, ou l'inclusion de différents critères de sélection (ex. : qualité du produit ou du service, modalités de livraison de celui-ci ou certifications selon des normes de qualité lorsque c'est nécessaire).

Plusieurs regroupements d'achats visant à répondre aux besoins des ministères et organismes ne sont pas réalisés comme prévu par le CAG, ce qui limite l'efficacité de ces regroupements.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions. En effet, de nombreux retards et des annulations ont été observés au cours des derniers exercices. À cela s'ajoute le fait que le nombre de dossiers d'achats regroupés réalisés ainsi que la valeur totale de ces dossiers sont en baisse.

16 Lorsque des acquisitions regroupées prévues ne sont pas réalisées, les économies qu'elles devaient permettre ne peuvent se matérialiser. Dans ces situations en effet, pour éviter des interruptions de service, le CAG doit octroyer des contrats de gré à gré, ou encore chaque organisme public doit procéder par lui-même à l'acquisition des biens ou des services concernés. Il en résulte notamment un dédoublement des efforts fournis par plusieurs entités pour obtenir un même bien ou service, en plus du fait que les contrats se retrouvent souvent négociés de gré à gré, ce qui ne permet pas de s'assurer d'obtenir le juste prix.

17 D'ailleurs, parmi les insatisfactions évoquées par la clientèle quant aux services d'acquisitions regroupées offerts, plusieurs sont liées au fait que souvent, les acquisitions ne sont pas réalisées comme prévu. De même, on observe une diminution du recours aux achats regroupés dans certains secteurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

18 La loi sur le CAG demande qu'un plan des acquisitions gouvernementales soit mis en place. Pour établir cette planification, une consultation des principaux secteurs concernés doit être effectuée afin de déterminer et de prioriser les besoins. Cette planification doit être transmise annuellement au président du Conseil du trésor et être rendue publique. Ainsi, les fournisseurs intéressés peuvent se préparer pour soumettre des propositions et les organismes publics sont en mesure d'identifier les biens et services dont ils devraient bénéficier par l'entremise des contrats du CAG.

19 Cette planification doit être suffisamment ambitieuse pour optimiser les achats regroupés tout en tenant compte de la capacité du CAG, évaluée sur la base d'une information fiable, à réaliser les acquisitions, notamment celles qui présentent le plus grand potentiel de regroupement. Elle constitue également un outil important pour évaluer la performance de cette organisation. Bien que des ajustements puissent être apportés en cours d'année pour diverses raisons, il importe de disposer de l'information nécessaire pour les expliquer.

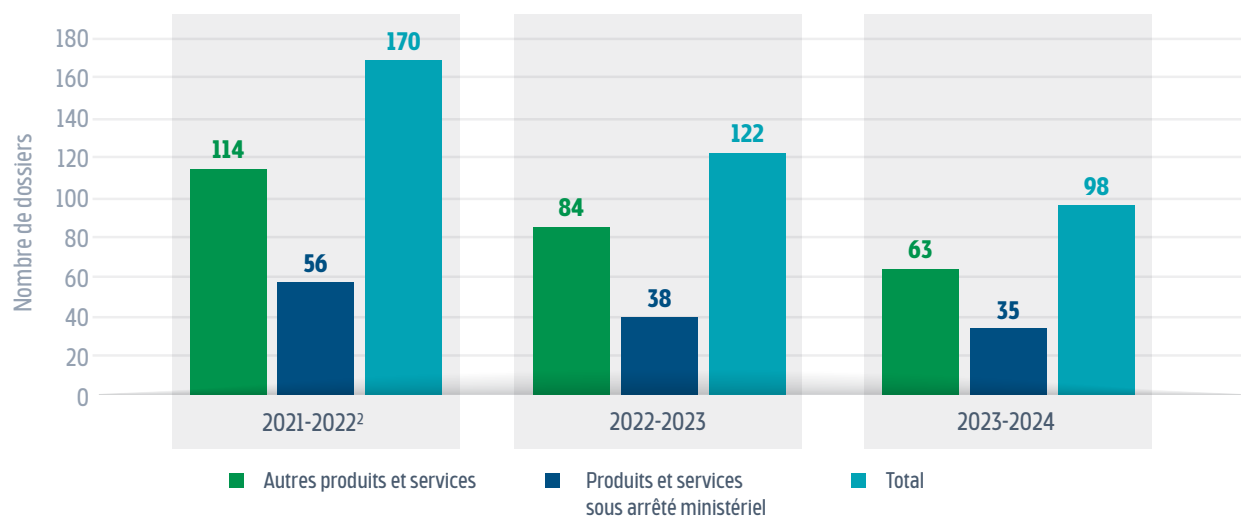
20 Finalement, le CAG étant un organisme dont la mission est d'offrir des services aux ministères et organismes, la satisfaction de ces derniers est un facteur important à prendre en compte, notamment afin de favoriser leur participation aux regroupements d'achats.

Ce qui appuie notre constat

Part importante des acquisitions planifiées non réalisée par le CAG

21 Le taux de réalisation du PAG pour l'année 2022-2023 est faible et s'élève à 52 %⁵. Malgré une augmentation de ce taux en 2023-2024, où il a atteint 70 %, le nombre de dossiers réalisés est en baisse. En effet, ce nombre est passé de 170 à 98 entre 2021-2022 et 2023-2024 (figure 2).

FIGURE 2 Nombre de regroupements réalisés dans le cadre du plan des acquisitions gouvernementales (par année)¹



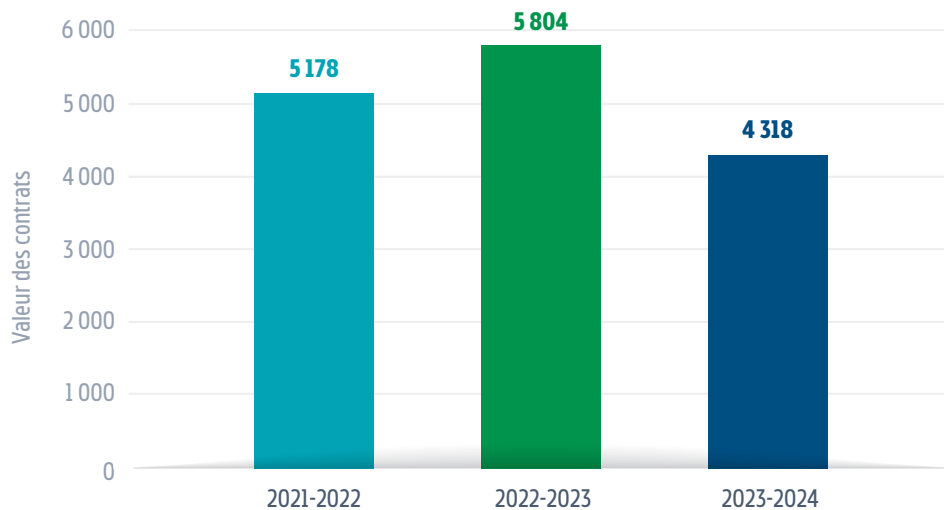
1. Les options de renouvellement et les contrats octroyés de gré à gré, non prévus dans le PAG, ne sont pas inclus.
2. Pour l'année 2021-2022, le nombre de dossiers inclut 76 dossiers réalisés de gré à gré dans le cadre du PAG, notamment en raison d'une autorisation exceptionnelle reliée à la pandémie.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

5. Ce taux de réalisation calculé par le Vérificateur général du Québec utilise pour référence les dossiers initialement planifiés au 1^{er} avril. Il diffère du taux publié dans le plan stratégique 2023-2027 du CAG pour l'année 2022-2023, qui est de 69%. En effet, jusqu'en octobre 2023, le CAG ne calculait pas cet indicateur en utilisant les dossiers planifiés au 1^{er} avril comme référence, mais plutôt le nombre de dossiers replanifiés; l'indicateur pouvait donc varier en cours d'année.

22 De plus, la valeur totale des acquisitions regroupées est passée de 5,8 milliards de dollars à 4,3 milliards entre 2022-2023 et 2023-2024, soit une diminution de près de 26 % (figure 3).

FIGURE 3 Valeur des contrats conclus par le CAG dans le cadre des regroupements d'achats (en millions de dollars)⁶



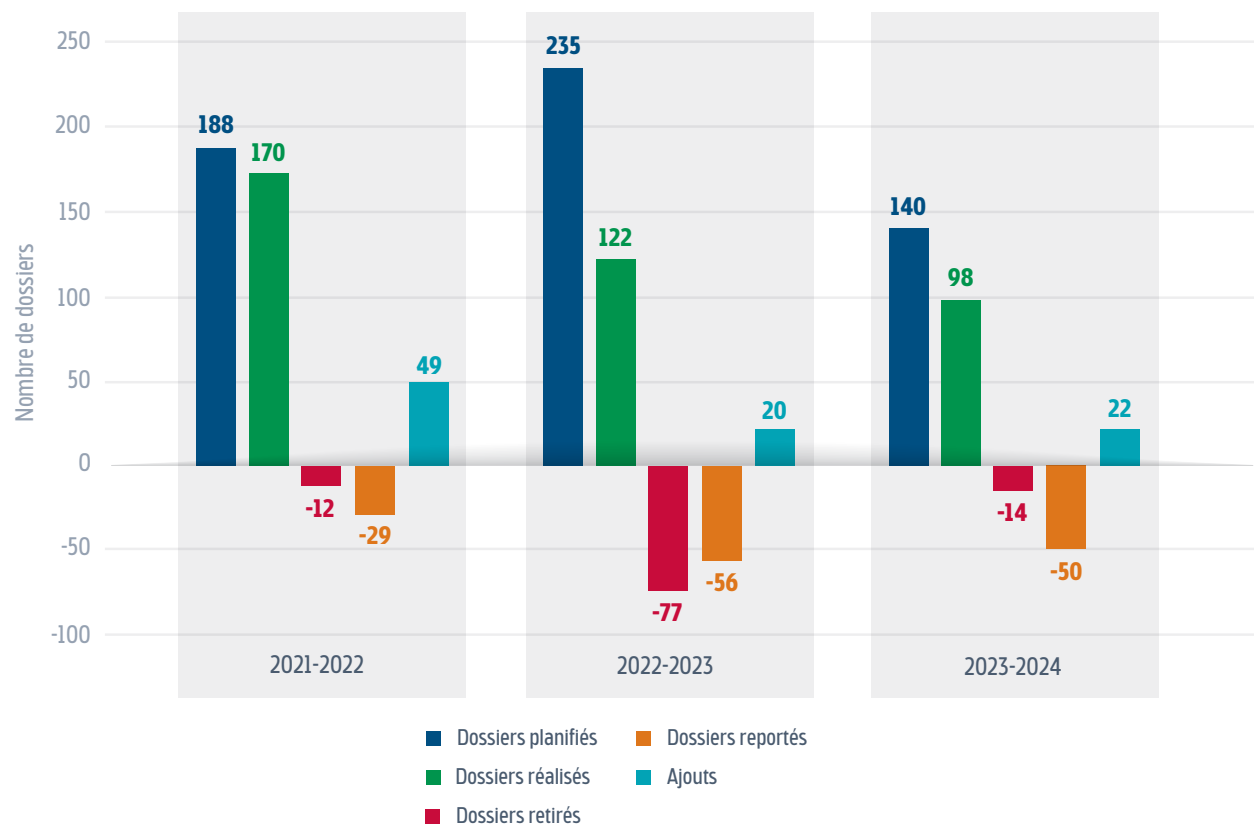
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

23 On constate également un nombre important de retraits et de reports de dossiers initialement planifiés dans le PAG. Parmi les principales raisons qui expliquent ces situations⁷, on retrouve la capacité de réalisation du CAG, la révision de la priorisation des dossiers initialement prévus dans le PAG et la révision de la stratégie d'acquisition par le CAG. Malgré une certaine amélioration, plusieurs retraits et reports de dossiers prévus dans le PAG sont aussi survenus au cours de l'année 2023-2024. À noter qu'il y a des ajouts de dossiers non planifiés en cours de route, mais leur nombre est généralement moindre que ceux qui ont été retirés ou reportés (figure 4).

6. La valeur des contrats conclus pour les regroupements d'achats concerne les contrats réalisés dans le cadre du PAG et ceux réalisés hors PAG (certains contrats conclus de gré à gré), incluant les achats mandatés.

7. Les raisons ont été analysées seulement pour les années 2022-2023 et 2023-2024, compte tenu de l'information disponible.

FIGURE 4 Nombre de dossiers planifiés dans le PAG au 1^{er} avril, nombre de dossiers réalisés et modifications apportées pour les années 2021-2022 à 2023-2024



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

24 De plus, même lorsque les dossiers planifiés dans le PAG sont réalisés en cours d'année, nos analyses ont montré qu'il est fréquent qu'ils ne le soient pas dans les délais prévus. Il n'est toutefois pas possible d'identifier la fréquence à laquelle cette situation survient puisque le CAG n'effectue pas de suivi du respect des échéances prévues. Il ne fait pas non plus de suivi des délais de réalisation de ses dossiers. Or, cette information lui permettrait d'identifier les causes des retards et des reports. Par exemple, il pourrait identifier quelles sont les étapes du processus qui posent problème.

25 Finalement, les biens et services pour lesquels les ministères et organismes ont adhéré à un regroupement d'achats ne sont pas toujours disponibles à l'issue du processus d'acquisition. Cette situation a été relevée pour plus de 57% des dossiers pour lesquels un ou des contrats ont été octroyés par appel d'offres en 2022-2023 et en 2023-2024⁸. En moyenne, en 2022-2023, ce sont 20% des biens ou services initialement prévus dans l'appel d'offres qui ne se retrouvaient pas dans le contrat final.

8. Ces données datent du 19 mars 2024.

26 Lorsque les biens et services ne sont pas disponibles comme prévu, peu importe la raison (non disponibles à l'issue du processus ou pas disponibles à temps), il en résulte l'une des deux situations suivantes :

- Le CAG doit convenir d'un contrat de gré à gré, parfois en utilisant les clauses d'exception prévues dans la loi, alors que la situation découle d'un problème lié à ses processus. En effet, des 56 dossiers pour lesquels des contrats ont été conclus de gré à gré en 2022-2023, 23 l'ont été en raison d'un retard de réalisation.
- Les organismes doivent acquérir par eux-mêmes les biens et services pour ne pas compromettre leurs activités. Ils en sont souvent avisés dans de courts délais. Plusieurs d'entre eux nous ont aussi mentionné qu'ils n'ont pas toujours la capacité de réaliser ces acquisitions imprévues et qu'ils doivent généralement payer un prix plus élevé individuellement que s'ils avaient acheté via un regroupement.

27 L'encadré suivant donne des exemples de conséquences pour les clients lorsque les dossiers ne sont pas réalisés comme prévu.

Mobilier administratif

Pour ce dossier d'une valeur de plus de 15 millions de dollars, le CAG n'a pas été en mesure de produire le nouveau contrat dans les délais qu'il avait prévus dans sa planification initiale, occasionnant ainsi un bris contractuel de trois mois pour ses clients. Par la suite, le processus d'appel d'offres a été annulé, ce qui a entraîné un bris contractuel additionnel de sept mois et demi. L'information disponible dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) montre qu'au moins trois organismes publics ont conclu des contrats de gré à gré ou par l'entremise d'un appel d'offres sur invitation pour du mobilier administratif au cours de ce bris contractuel⁹.

Matériel de suction¹⁰

Le contrat initial lié à ce dossier arrivait à échéance le 28 février 2021. Le CAG l'a prolongé d'un an pour un type de produits et a octroyé deux contrats de gré à gré jusqu'au 31 mars 2023 pour un autre type de produits. Le renouvellement du contrat visant les deux types de produits, d'une valeur de 15 millions de dollars, n'a été réalisé que le 31 mars 2024, si bien qu'un bris contractuel de plusieurs mois a affecté les clients. Les données inscrites dans le SEAO indiquent qu'au moins deux organismes ont conclu des contrats de gré à gré par eux-mêmes au cours de la période concernée.

9. La valeur de ces contrats variait de 18 000 dollars pour le plus bas à 657 000 dollars pour le plus élevé.

10. Le matériel de suction inclut les équipements qui servent à aspirer les sécrétions lors d'une situation d'urgence ou d'une intervention médicale.

Matériel de retraitement des dispositifs médicaux

Dans le cadre de ce dossier, le CAG a signé, au début de juillet 2023, des contrats d'une durée de cinq ans (incluant les renouvellements) pour une valeur totale de 34,7 millions de dollars. Cependant, à l'issue de ce processus, 95 produits sur les 325 initialement mandatés n'étaient pas disponibles, soit parce qu'aucune offre n'a été reçue, soit parce que les soumissions reçues ont été jugées non conformes, soit parce que le produit a été retiré du mandat par le CAG en appliquant la clause de réserve à la suite d'insatisfactions formulées par les clients. Les données disponibles dans le SEAO montrent qu'au moins un établissement de santé a procédé par lui-même à l'acquisition d'un des produits non disponibles en concluant un contrat de gré à gré avec un fournisseur pour une durée de trois ans.

Les difficultés du CAG à répondre aux besoins des organismes publics en temps opportun engendrent des insatisfactions

28 La majorité des représentants d'organismes publics rencontrés durant nos travaux, dans le cadre des entrevues ou des groupes de discussion¹¹ que nous avons réalisés, s'accordent pour dire qu'il y a des avantages à faire affaire avec le CAG et à se regrouper pour acquérir plusieurs biens et services. Toutefois, dans une plus forte proportion encore, ils ont souligné certains inconvénients et fait part de problèmes qui peuvent limiter leur participation aux regroupements d'achats. Les principaux éléments que nous avons recueillis au cours des groupes de discussion sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

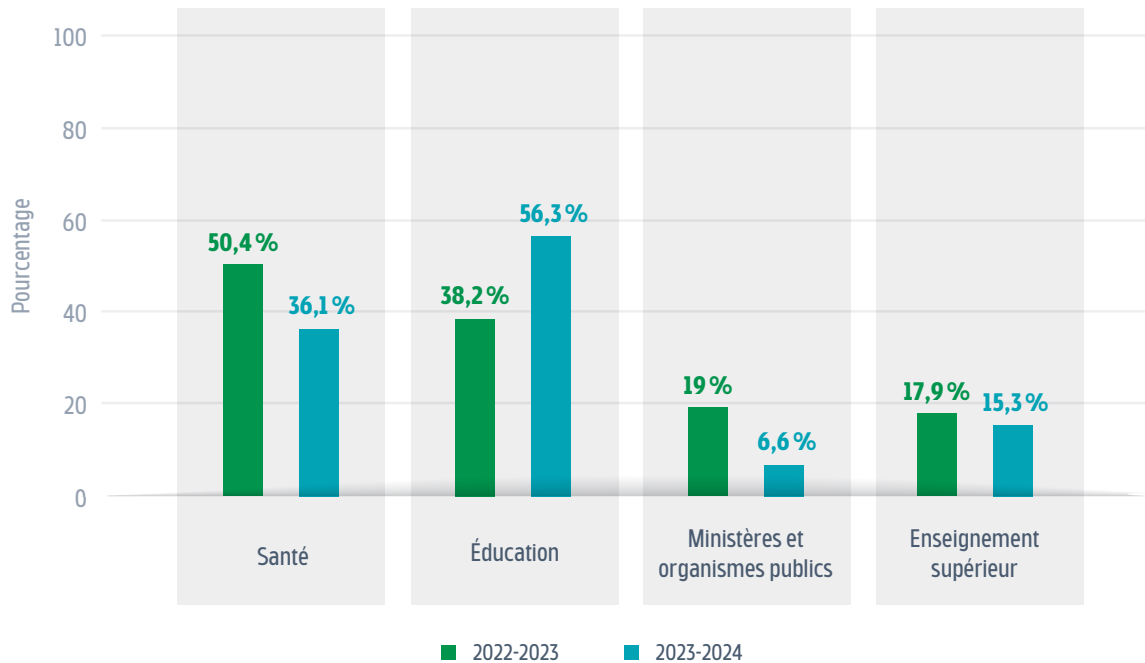
29 Les intervenants d'organismes rencontrés à l'occasion des groupes de discussion ont indiqué comme principale préoccupation le fait de ne pas obtenir de réponse adéquate à leurs besoins. Ils ont soulevé en particulier des insatisfactions découlant des difficultés du CAG à réaliser les dossiers planifiés. Par exemple, les clients ont indiqué qu'ils ne sont pas assurés de la disponibilité des biens et services en temps opportun lorsqu'ils participent à un regroupement d'achats et que le CAG ne répond pas du tout ou tarde à répondre à leurs demandes de nouveaux regroupements.

30 On observe aussi que la proportion des achats que les clients prévoient réaliser par l'entremise des regroupements d'achats du CAG¹² (en valeur) a diminué entre 2022-2023 et 2023-2024, sauf pour le secteur de l'éducation où une augmentation est constatée (figure 5).

11. Au total, 7 groupes de discussion ont été réalisés avec 66 intervenants de 48 organismes publics clients du CAG et qui représentent divers secteurs : établissements de santé, centres de services scolaires et commissions scolaires, cégeps (deux groupes), universités, ministères et autres organismes publics.

12. Il s'agit de la valeur des achats que les clients prévoient réaliser par l'entremise des regroupements d'achats du CAG par rapport à la valeur totale des achats qu'ils prévoient faire par l'entremise du CAG et hors CAG, durant l'année financière. Par exemple, pour un organisme qui s'est engagé dans des regroupements d'achats du CAG pour une valeur de 1 million de dollars en 2022-2023 et qui aurait conclu des contrats hors CAG au cours de cette même année pour 9 millions de dollars, la proportion d'achats qu'il prévoit réaliser par l'entremise du CAG serait de 10 %.

FIGURE 5 Proportion des achats que les clients prévoient réaliser par l'entremise des regroupements d'achats du CAG (en valeur), selon le secteur, pour les années 2022-2023 et 2023-2024



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

31 Bien que cette diminution soit observée sur une courte période et qu'elle ne soit pas nécessairement le reflet d'une tendance lourde, il importe d'en faire l'analyse et, le cas échéant, d'en identifier les causes, en particulier si elles découlent du fait que les clients considèrent que le CAG n'a pas répondu de façon satisfaisante à leurs besoins.

CONSTAT 2

Le CAG n'évalue pas adéquatement les économies générées par les acquisitions regroupées, et l'information divulguée ne permet pas d'en connaître les limites.

Qu'avons-nous constaté ?

32 L'évaluation des économies gouvernementales que réalise le CAG présente plusieurs limites. Par exemple, l'information est incomplète, et la méthode utilisée pour évaluer les économies découlant des acquisitions regroupées du CAG n'est pas uniforme d'un achat à l'autre. De plus, l'utilisation d'un seul indicateur qui combine diverses méthodes d'évaluation ne permet pas de fournir une information adéquate quant aux économies générées par les regroupements d'achats. En effet, cette façon de faire ne permet pas de savoir ce qui est réellement mesuré.

33 De même, le CAG présente, notamment dans son rapport annuel de gestion, une reddition de comptes relative aux économies qui explique peu les résultats et les limites de ses calculs, ce qui ne permet pas de bien interpréter les résultats.

34 Compte tenu de l'information disponible, il n'a pas été possible de calculer la valeur réelle des économies générées par les regroupements d'achats du CAG.

Pourquoi ce constat est-il important ?

35 Le CAG a été créé pour fournir des biens et des services aux organismes publics, et ce, dans l'objectif d'optimiser les acquisitions gouvernementales, notamment en générant des économies. Le CAG doit donc s'assurer d'avoir les données nécessaires afin d'évaluer si ses stratégies d'acquisition permettent d'atteindre cet objectif et, au besoin, de les ajuster.

36 D'après les bonnes pratiques, dont celles qui avaient été identifiées et proposées par une firme que le CAG avait lui-même engagée, les économies peuvent être calculées en utilisant trois méthodes d'établissement du prix de comparaison, selon l'indicateur qu'on souhaite mesurer :

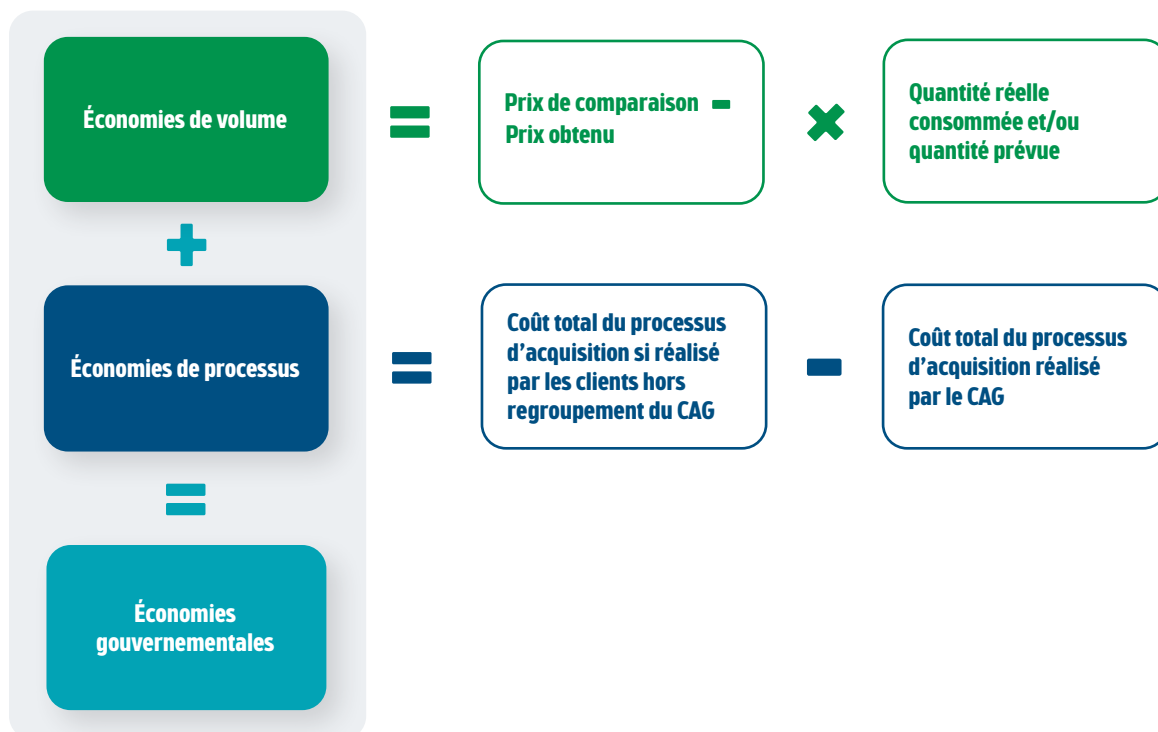
- a. en comparant avec le prix figurant dans le contrat précédent pour identifier les économies budgétaires réalisées ;
- b. en comparant avec le prix du marché (étude de marché) pour mesurer les économies d'échelle découlant du regroupement d'achats ;
- c. en comparant avec la moyenne des soumissions non retenues pour connaître l'économie relative à l'utilisation d'un fournisseur plutôt qu'un autre.

37 L'utilisation de plus d'un indicateur pour évaluer les économies permet de fournir une information plus précise pour la prise de décisions. De plus, peu importe la méthode choisie, il est recommandé que la méthode et son application soient uniformes, notamment pour faciliter l'interprétation des résultats. Il est également important de connaître et d'expliquer les limites des résultats obtenus, quelle que soit la méthode utilisée.

Ce qui appuie notre constat

38 Le CAG s'est doté d'une méthodologie pour évaluer les économies gouvernementales que génèrent ses regroupements d'achats. Cette méthodologie vise à mesurer les économies de volume et celles de processus, soit les gains d'efficacité dans la gestion des acquisitions et des contrats qui en découlent. La figure 6 en présente les principales composantes.

FIGURE 6 Principales composantes de la méthodologie d'évaluation des économies gouvernementales du CAG



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

39 La méthodologie du CAG comporte toutefois certaines limites qui sont présentées ci-après.

Économies de volume : l'utilisation combinée de plusieurs méthodes dans un même indicateur ne permet pas de bien mesurer les économies

40 Dans son rapport annuel de gestion 2022-2023, le CAG indique qu'il a généré des économies gouvernementales de 407,9 millions de dollars. Toutefois, ces économies ne concernent que 20 % des 1 275 ententes en vigueur pour l'année 2022-2023, soit 41 % de leur valeur. Bien que le CAG indique que le montant des économies ne prend pas en compte l'ensemble des contrats, cette nuance n'est pas suffisamment explicite pour permettre de bien interpréter les résultats, et rend impossible la comparaison des économies entre les années. Par exemple, une augmentation des économies l'année suivante peut résulter uniquement d'une proportion plus importante de dossiers prise en compte dans le calcul.

41 De plus, bien que l'étalonnage avec le prix du marché soit la méthode priorisée par le CAG, il est rare que les économies soient calculées sur cette base. En réalité, cette méthode n'a été utilisée que pour 24 des 257 dossiers pour lesquels des économies ont été calculées en 2022-2023¹³. En ce qui concerne les autres dossiers, le CAG a plutôt comparé le prix convenu avec la moyenne des prix des soumissions non retenues¹⁴. La méthode utilisée varie donc d'un dossier à l'autre, ce qui rend difficile l'interprétation du résultat. De plus, la méthode utilisée est parfois discutable. Par exemple :

- Une économie de 1,1 million de dollars a été calculée pour l'achat de papier pour photocopieurs et imprimantes. Le contrat a été octroyé en juillet 2022, et le CAG s'est basé sur une analyse de marché réalisée en octobre 2020 qui établissait les économies à 39 % à ce moment. Toutefois, le contrat impliquait une hausse importante des prix par rapport au contrat précédent. Compte tenu de l'importante inflation qu'a connue le marché du papier en 2022, l'utilisation des calculs réalisés en 2020 est discutable. Dans d'autres cas similaires, en l'absence de base de comparaison intéressante, aucune économie n'a été calculée.
- Des économies de 84 millions de dollars ont été calculées pour un contrat de tests rapides octroyé de gré à gré en utilisant le prix avant négociation avec le fournisseur comme prix de comparaison. Cette façon de faire n'est pas prévue dans la méthodologie du CAG. Or, des prix avaient aussi été obtenus de gré à gré auprès d'autres fournisseurs pour des quantités inférieures de tests rapides, et leur utilisation comme prix de comparaison moyen aurait plutôt mené à un résultat de 47 millions de dollars d'économies.

42 De même, pour calculer les économies, il importe de considérer soit la consommation prévue, qui renseigne sur les économies potentielles, soit la consommation réelle, qui renseigne sur les économies réelles. La méthodologie du CAG préconise l'utilisation des quantités réelles consommées. Toutefois, la méthode utilisée pour tenir compte de la consommation dans le calcul des économies varie d'un dossier à l'autre.

13. Soulignons que la documentation disponible ne permet pas de se prononcer sur la validité de ces études de marché, bien que ce soit exigé par le cadre méthodologique du CAG.

14. Ce calcul exclut les soumissions ayant un écart de prix de $\pm 50\%$.

43 En effet, les systèmes permettant difficilement d'obtenir la consommation réelle, le CAG doit donc l'obtenir auprès des fournisseurs. Étant donné qu'il n'obtient pas l'information pour toutes les ententes, la consommation réelle n'a été utilisée que pour 18 % des dossiers qui ont fait l'objet d'un calcul des économies en 2022-2023. Il est toutefois important de souligner que ceux-ci représentent 54 % de la valeur des économies calculées. Cela indique que ce sont les plus gros dossiers qui ont fait l'objet d'un calcul. Cependant, davantage d'information sur la consommation réelle permettrait d'améliorer cette situation. Entretemps, il importe de distinguer ces deux méthodes.

44 Finalement, bien que nous n'ayons pas pu calculer les économies pour l'ensemble des dossiers du CAG, nous avons vérifié les calculs réalisés par le Centre, ce qui a permis d'identifier certaines inexactitudes. Par exemple, des économies de 8 millions de dollars ont été calculées pour des contrats qui ne couvraient pas l'exercice 2022-2023, mais un exercice antérieur ou postérieur. De même, des erreurs de calcul représentant 8,3 millions de dollars ont été relevées.

Économies de processus : informations nécessaires au calcul non détenues par le CAG

45 La méthodologie du CAG implique également le calcul des économies de processus. Il s'agit d'une information importante puisque pour certains dossiers dont le CAG a la responsabilité, il y a peu de potentiel d'économies de volume. Dans ces cas-là, on s'attend plutôt à réaliser des économies de processus. Par exemple, c'est le CAG plutôt que les 34 établissements de santé qui a la responsabilité de gérer plus d'une centaine de contrats concernant la main-d'œuvre indépendante du réseau de la Santé et des Services sociaux, dont les tarifs sont limités par un règlement. Il importe donc que cette façon de faire puisse être garante d'économies de processus puisqu'elle implique des efforts considérables du CAG, qui est loin des opérations terrain.

46 Or, le CAG prévoit évaluer ces économies uniquement à partir de l'année 2024-2025. De plus, nous avons relevé des enjeux quant aux possibilités de mesurer de telles économies :

- Le CAG ne possède pas de système permettant d'imputer le temps et les coûts associés à la réalisation d'un dossier d'acquisition, ce qui limite les possibilités d'évaluation de ce type d'économie et de calcul du coût moyen de réalisation des dossiers qui pourraient renseigner sur l'efficacité du processus.
- Le calcul des économies de processus nécessiterait également de connaître les coûts que les clients n'ont pas à assumer lorsqu'ils font affaire avec le CAG, ce qui demanderait un effort important, et d'établir plusieurs hypothèses, étant donné les informations actuellement disponibles.

47 Le CAG risque donc de ne pas pouvoir produire une information adéquate sur les économies de processus qui sont générées par ses acquisitions regroupées.

CONSTAT 3

L'utilisation de modes d'attribution des contrats qui tiennent davantage compte de la qualité, de l'achat québécois et du développement durable demeure un défi pour le CAG.

Qu'avons-nous constaté ?

48 La quasi-totalité des contrats du CAG est octroyée sur la base du plus bas prix conforme et de gré à gré. En effet, sur les 159 contrats octroyés en 2022-2023, seuls 7 avaient été donnés en utilisant le meilleur rapport qualité-prix et aucun n'avait été accordé en considérant le coût total¹⁵. Il existe pourtant des orientations gouvernementales qui demandent de favoriser la diversification des modes d'attribution. De plus, le CAG est l'organisme d'achat du gouvernement, et sa création visait notamment à favoriser le développement de l'expertise en matière d'acquisitions.

49 Prendre davantage en compte divers modes d'attribution représente encore un défi pour le CAG. Cette difficulté n'est pas étrangère au fait que le CAG ne réalise pas de veille stratégique pour mieux adapter ses stratégies d'acquisition et intégrer différents facteurs tels que la qualité, l'achat québécois et le développement durable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Pour optimiser les acquisitions regroupées, les stratégies d'acquisition du CAG doivent notamment :

- tirer profit des possibilités offertes par le cadre normatif et envisager diverses opportunités de mise en commun ;
- tenir compte des orientations gouvernementales, notamment en matière de saine concurrence, d'achat québécois et régional, et d'achat responsable ;
- respecter les accords intergouvernementaux de libre marché.

15. Le coût total implique de considérer, en plus du coût d'acquisition, les frais qui seront associés notamment à l'utilisation et à l'entretien.

51 Pour atteindre les objectifs de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, notamment en matière d'achat québécois et de développement durable, la loi prévoit la possibilité pour les organismes publics d'envisager divers moyens, sous certaines conditions. Ces moyens peuvent inclure :

- l'utilisation d'une marge préférentielle d'au plus 10 % sur le prix lorsqu'une exigence liée au développement durable et/ou à l'assurance qualité est considérée lors de l'appel d'offres et qu'elle réduit indûment la concurrence ;
- le dialogue compétitif, qui vise à développer avec les fournisseurs une solution susceptible de répondre aux besoins de l'organisme public et sur la base de laquelle les entreprises seront invitées à présenter une soumission ;
- l'inclusion d'une condition d'admissibilité, d'une exigence technique ou d'un critère d'évaluation de la qualité en particulier ;
- l'acquisition fondée sur la valeur¹⁶ afin d'obtenir la solution la plus avantageuse non seulement sur le plan financier, mais aussi selon divers éléments de valeur, dont les bénéfices attendus.

52 Afin de bien adapter sa stratégie d'acquisition à la situation qui prévaut sur les marchés et d'envisager de nouvelles approches en matière d'acquisition, une veille en continu est essentielle. Elle permet notamment d'identifier les défis potentiels en temps opportun, par exemple les hausses de prix, les pénuries ou les problèmes de livraison. Elle permet aussi d'identifier de nouvelles clientèles, de développer son offre de biens et services et de veiller à une saine concurrence grâce à l'identification de nouveaux fournisseurs potentiels.

Ce qui appuie notre constat

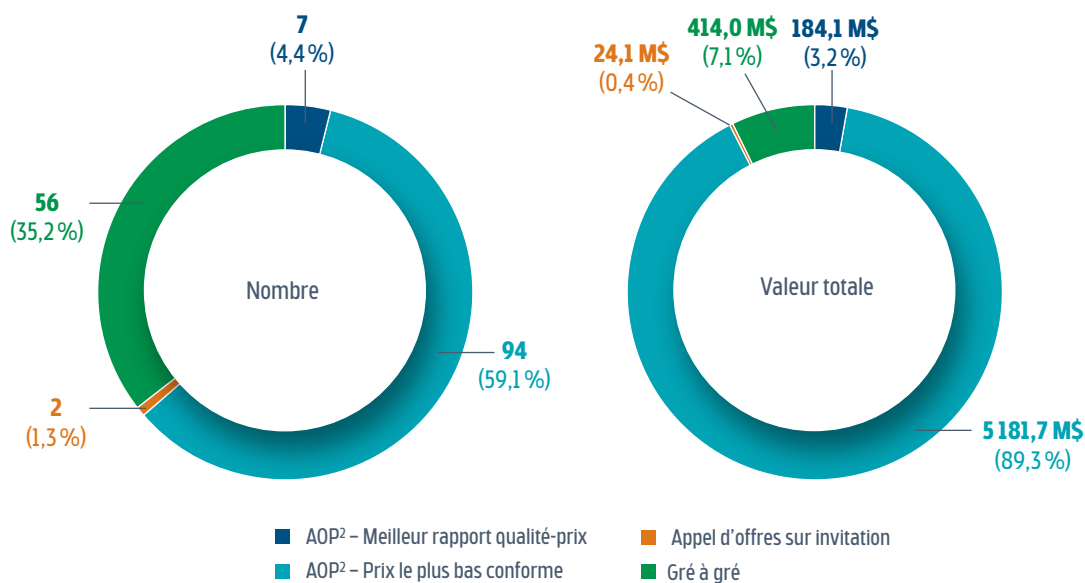
Recours limité du CAG à d'autres stratégies d'acquisition que le plus bas prix et le gré à gré

53 Le plus bas prix conforme est le principal mode d'adjudication utilisé par le CAG pour les regroupements d'achats réalisés en 2022-2023. Ce mode concerne 59 % du nombre total de regroupements¹⁷, pour une valeur de 5,2 milliards de dollars, comme l'indique la figure 7. Le CAG réalise aussi un nombre important de contrats de gré à gré. À elles seules, ces deux stratégies ont été utilisées pour 94 % des regroupements réalisés en 2022-2023, alors que d'autres modes permettent notamment de considérer davantage la qualité ou les coûts qui peuvent être associés à l'entretien ou à d'autres dépenses engagées après l'achat.

16. Selon le SCT, dans le cadre d'un appel d'offres public en matière de santé, par exemple, une solution peut être évaluée selon le degré de confort qu'elle offre aux patients, les économies de coûts qu'elle procure au donneur d'ouvrage, l'amélioration de l'ergonomie pour les équipes soignantes, ou encore la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la société en général. À terme, les organismes publics en question pourraient ainsi avoir accès, par exemple, à des solutions innovantes pour le traitement des plaies ou à de nouvelles technologies en matière de soins à domicile.

17. La réalisation d'un dossier de regroupement d'achats peut mener à la conclusion d'un ou de plusieurs contrats.

FIGURE 7 Modes d'adjudication utilisés par le CAG pour les regroupements d'achats réalisés en 2022-2023¹



1. Un regroupement d'achats peut mener à la conclusion d'un ou de plusieurs contrats.
2. Le sigle AOP renvoie à « appel d'offres public ».

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CAG.

54 L'utilisation d'autres modes d'adjudication, notamment ceux prévus par la loi, représente un défi. En effet, malgré les assouplissements apportés, le CAG est assujéti aux seuils des ententes intergouvernementales d'ouverture des marchés (voir la section Renseignements additionnels), ce qui peut limiter l'utilisation de certains modes tels que ceux visant à considérer davantage la qualité et à favoriser l'achat québécois et l'achat régional. De plus, leur intégration exige des efforts plus importants que les modes les plus souvent utilisés par le CAG (prix le plus bas conforme et gré à gré), notamment parce que des critères de qualité doivent être élaborés et évalués de façon juste et équitable. De même, une expertise et une connaissance pointue du marché sont nécessaires étant donné que les différents modes ne sont pas adaptés à tous les types de biens et services. Par exemple, les acquisitions basées sur la valeur se prêtent particulièrement bien au domaine de la santé.

55 Malgré ces contraintes, le CAG est le principal organisme d'achats regroupés du gouvernement et, en ce sens, il doit veiller à maximiser son expertise en la matière. Le CAG a d'ailleurs pris la décision de mettre sur pied en janvier 2023 une nouvelle direction de l'innovation et de la vigie des marchés pour tenir compte de la Stratégie gouvernementale des marchés publics. Elle vise notamment à développer une culture organisationnelle orientée vers l'innovation, l'achat québécois et régional et les acquisitions responsables. Toutefois, cette direction n'ayant réellement commencé ses activités qu'à l'automne 2023, ses actions restent limitées.

56 En particulier, l'intégration du développement durable dans les acquisitions regroupées représente un défi pour le CAG, malgré l'atteinte des cibles établies dans son plan stratégique 2021-2023. En effet, des possibilités d'intégration du développement durable qui avaient été préalablement identifiées ne sont finalement pas concrétisées pour trois des neuf dossiers analysés pour lesquels le CAG a procédé par appel d'offres :

- Pour un dossier réalisé en 2023-2024, le CAG a annulé l'appel d'offres et n'a pas tenu compte des soumissions reçues en raison d'incohérences entre les différents documents d'appel d'offres quant aux critères de développement durable demandés et à leur pondération, et aux preuves exigées de la part des fournisseurs.
- Pour un autre dossier réalisé en 2023-2024, des possibilités d'intégration de critères de développement durable, tels que des formats ou des emballages écoresponsables et la limitation des effets négatifs sur la santé humaine, avaient été identifiées lors de l'élaboration de la stratégie d'acquisition, mais le CAG n'a pas inclus ces critères dans l'appel d'offres.
- Pour un dossier réalisé en 2022-2023, la possibilité d'exiger une certification en lien avec l'approvisionnement responsable a été envisagée lors de l'élaboration de la stratégie d'acquisition. Or, ce critère n'a pas été utilisé pour la sélection des fournisseurs par la suite, et ce, sans justification.

57 De plus, pour trois autres dossiers d'équipements médicaux, le CAG ne s'est même pas interrogé sur les possibilités d'intégrer des critères de développement durable, alors que le potentiel d'en intégrer certains existe.

58 Par ailleurs, l'indicateur du Plan stratégique 2023-2027 du CAG en matière d'achat québécois, qui correspond à celui de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, exige seulement que le fournisseur dispose d'une adresse d'affaires au Québec. Or, le CAG n'a pas atteint sa cible de 61 % en 2023-2024¹⁸, puisque seuls 54 % des contrats ont été attribués à de tels fournisseurs.

Absence de veille stratégique pour mieux adapter les stratégies d'acquisition au contexte du marché

59 Le CAG ne réalise pas de veille stratégique, et les appels d'intérêt sont le principal moyen qu'il utilise pour sonder le marché avant de lancer un appel d'offres. Ces appels d'intérêt visent à explorer un nouveau marché en obtenant les commentaires des fournisseurs et des prestataires de services à un moment précis, soit celui où l'appel est effectué.

60 Cette façon de faire ne permet pas de connaître suffisamment le marché et d'adapter la stratégie d'acquisition en conséquence. Elle ne peut donc pas remplacer une veille stratégique en continu. Une connaissance inadéquate du marché peut mener à des résultats mitigés et à plusieurs essais et erreurs. L'encadré ci-dessous présente deux cas illustrant cette situation.

18. La cible de la Stratégie gouvernementale des marchés publics, pour l'ensemble des organismes publics, est de 50 % en 2025-2026.

Exemples de dossiers où le peu de connaissance du marché a entraîné un jeu d'essais et erreurs

Achat de papier d'impression

En 2022-2023, le CAG a réalisé un appel d'offres en procédant par lots régionaux. Selon ce qu'il croyait à la suite d'un appel d'intérêt, cette façon de procéder allait permettre à plus d'un fournisseur de soumissionner. Toutefois, à l'issue du processus, une seule entreprise s'est manifestée et a obtenu le contrat. Celles qui n'ont pas soumissionné ont évoqué comme principales raisons les exigences de livraison à une multitude de points de service et le montant élevé de la garantie, même si la valeur du lot était plus modeste. Le CAG est retourné en appel d'offres en 2023-2024. Cette fois, il a ajusté les exigences de livraison et les montants de la garantie, et il a procédé par lots selon le type de papier. Trois entreprises ont alors soumissionné, mais un seul fournisseur s'est qualifié à l'issue du processus. Il est à noter que les quatre contrats initiaux, en 2021, avaient été octroyés à quatre fournisseurs différents. Une meilleure connaissance du marché aurait pu permettre d'ajuster plus tôt l'appel d'offres aux conditions du marché et d'augmenter le nombre de fournisseurs.

Services de destruction de documents confidentiels

Avant la création du CAG, le gouvernement offrait des contrats pour la destruction de documents confidentiels par l'entremise du CSPQ. Plusieurs contrats desservaient les clients, selon leur secteur géographique. Le CAG a procédé à un appel d'offres public en avril 2021 dans le but de conclure un contrat avec un seul prestataire de services pour l'ensemble du Québec. Le CAG s'est basé sur un appel d'intérêt selon lequel quatre fournisseurs avaient l'intention de présenter une soumission. Toutefois, seules deux entreprises ont finalement fait une offre de services. Par ailleurs, au cours du processus d'appel d'offres, des fournisseurs ont adressé au CAG des questions relatives à l'obligation de desservir l'ensemble de la province ainsi qu'aux exigences trop élevées, préoccupations qui auraient pu être identifiées et prises en compte grâce à une meilleure connaissance du marché.

L'information dont dispose le CAG ne permet pas de suivre adéquatement les acquisitions regroupées et de rendre compte de leur performance.

Qu'avons-nous constaté ?

61 Les données du CAG relatives aux acquisitions regroupées sont incomplètes et présentent des problèmes de fiabilité, ce qui ne permet pas au Centre de planifier et de suivre adéquatement les acquisitions, d'ajuster le tir lorsque nécessaire et de rendre compte de leur performance.

62 Le CAG ne possède pas toute l'information dont il aurait besoin pour s'assurer que les organismes ayant l'obligation de faire affaire avec lui, comme prévu dans sa loi constitutive, le font.

Pourquoi ce constat est-il important ?

63 Étant donné que la création du CAG avait pour objectif d'optimiser les acquisitions gouvernementales, cet organisme doit être en mesure d'évaluer et de suivre la performance des acquisitions regroupées qu'il réalise, d'en rendre compte, puis de démontrer la valeur ajoutée de ces regroupements. Une information de qualité, fiable et à jour est donc essentielle, tant pour le CAG que pour les décideurs et la clientèle. Elle doit permettre notamment de planifier les acquisitions regroupées, de déterminer les éléments nécessitant des améliorations et d'identifier les occasions d'optimisation à partir d'un portrait juste de la situation.

Ce qui appuie notre constat

Des données incomplètes, qui ne sont pas toujours fiables

64 Différentes lacunes quant à l'information de gestion ont déjà été mentionnées dans les sections précédentes. En voici un bref rappel.

Résumé de la problématique	Paragraphes
Le CAG n'a pas d'information sur les délais de réalisation des dossiers d'acquisition alors qu'il ne parvient pas à réaliser une part importante de ce qu'il avait planifié.	24
Les données sur la consommation réelle ne sont pas disponibles pour un nombre significatif de contrats, ce qui a un impact sur les informations que le CAG communique à ses clients ainsi que sur le calcul des économies qu'il a pu générer.	43
Le coût de réalisation des regroupements d'achats par le CAG n'est pas évalué, ce qui rend impossibles présentement le calcul des économies de processus et l'évaluation de la valeur ajoutée du Centre.	45-46

65 Il est à noter qu'un bon suivi de la consommation réelle permet de s'assurer que les clients respectent leurs engagements et d'identifier certaines problématiques. Par exemple, une sous-consommation importante peut révéler des problèmes de qualité ou d'inadéquation des biens et services offerts par rapport aux besoins des clients. Il s'agit donc d'une information névralgique pour une organisation dont la mission est d'offrir des biens et services, notamment en effectuant des achats regroupés.

66 De même, un suivi adéquat des plaintes des clients et des fournisseurs peut renseigner sur le caractère optimal ou non des stratégies d'acquisition. Cependant, les registres de plaintes des clients et des fournisseurs sont incomplets, et plusieurs de leurs motifs d'insatisfaction n'y sont pas consignés. En effet, des 6 dossiers de regroupements d'achats analysés pour lesquels des plaintes avaient été formulées et inscrites au dossier, 5 contenaient des plaintes qui n'avaient pas été consignées dans les registres. Par exemple, pour un de ces dossiers, 124 plaintes de 73 clients ont été adressées au CAG, alors que seulement 12 plaintes apparaissent dans le registre.

67 D'autres indicateurs importants ne sont pas suivis par le CAG alors que selon les pratiques reconnues, ils permettraient de fournir une information complémentaire quant à l'efficacité des acquisitions regroupées qu'il réalise, comme :

- le nombre de biens ou services au contrat par rapport au nombre qui devait être inclus dans le regroupement d'achats, afin de mesurer sa capacité de répondre aux besoins exprimés par les clients et d'en rendre compte ;
- le nombre moyen d'addendas par contrat et leur origine (clients ou CAG). Selon leur origine et le moment auquel les addendas sont effectués, ils peuvent renseigner notamment sur des difficultés en lien avec l'identification des besoins par les clients ou par le CAG, avec la précision des documents d'appel d'offres ou du contrat, ou avec la réalisation du contrat.

68 Finalement, la qualité des données disponibles dans les systèmes du CAG nécessiterait une attention particulière de la part du Centre. En effet, différentes lacunes ont été observées, telles que des cas de données non saisies ou de saisies erronées, alors que ces dernières pourraient être corrigées par de meilleurs contrôles ou des améliorations aux systèmes d'information.

Absence de suivi quant au respect de l'obligation de faire affaire avec le CAG

69 Selon l'article 10 de sa loi constitutive, le CAG doit aviser le SCT et le ministre responsable si un organisme public refuse ou omet de recourir à ses services lorsque c'est obligatoire en vertu d'un arrêté ministériel.

70 À cet effet, nous avons identifié des organismes publics ayant l'obligation de recourir au CAG et qui ne l'avaient pas fait. Les contrats en question, cumulant une valeur de 147 millions de dollars en 2022-2023, concernaient des services en technologie de l'information qui sont pourtant sous arrêté ministériel. De plus, la documentation associée aux dossiers d'acquisitions analysés contenait parfois des demandes de dérogation dont certaines avaient été approuvées par le CAG et d'autres non, alors qu'elles doivent toutes être approuvées.

71 Dans tous ces cas, et en date du 26 juin 2024, le CAG n'avait transmis aucune information au SCT et aux ministres responsables quant au non-respect de l'obligation de faire affaire avec lui, alors qu'il doit le faire.

72 Cette lacune n'est pas étrangère au fait que le CAG ne dispose pas de l'information nécessaire pour réaliser le suivi du respect de ces obligations. En effet :

- Une multitude d'organismes sont concernés par les arrêtés ministériels, et le CAG n'a pas l'information dont il aurait besoin pour tous les identifier, comme une liste officielle complète et à jour de ces organismes.
- Les biens et services liés aux arrêtés ne peuvent pas être identifiés dans le SEAO, qui est le seul moyen dont dispose le CAG pour effectuer une vigie des contrats octroyés sans recourir à ses services. En effet, l'identification du bien ou du service dans le SEAO est très variable selon l'organisme qui en fait l'inscription. Parfois, un organisme peut saisir le code spécifique d'un bien ou d'un service, alors qu'un autre saisit plutôt le code générique qui correspond à une famille de biens ou de services.

73 De plus, les mécanismes du CAG ne lui permettent pas d'assurer un suivi adéquat des raisons de la non-participation ou des demandes de dérogation des organismes assujettis aux arrêtés ministériels.

- En cas de non-participation à un regroupement d'achats, le CAG ne détient pas une information compilée concernant les raisons de cette non-participation.
- Il ne possède pas non plus une information complète et compilée sur les demandes de dérogation et n'en fait pas un suivi rigoureux.

RECOMMANDATIONS

74 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Centre d'acquisitions gouvernementales. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Améliorer la planification des acquisitions regroupées et développer des mécanismes afin notamment :
 - d'augmenter le taux de réalisation de celle-ci ;
 - de répondre aux besoins identifiés en temps opportun, incluant les nouveaux besoins ;
 - de tenir l'ensemble de sa clientèle informée lorsqu'un regroupement d'achats ne peut être réalisé comme prévu.
- 2 Évaluer adéquatement les économies gouvernementales générées par les acquisitions regroupées et bien divulguer les limites des calculs réalisés.
- 3 Optimiser ses stratégies d'acquisitions regroupées, notamment en assurant une veille stratégique des marchés et une diversification des modes d'attribution des contrats, tout en tenant compte des orientations gouvernementales.
- 4 S'assurer d'avoir les données nécessaires au suivi des acquisitions regroupées et à la reddition de comptes, et mettre en place les contrôles adéquats pour garantir leur qualité et leur disponibilité en temps opportun.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du Centre d'acquisitions gouvernementales

« Le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) prend acte avec intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Il adhère aux recommandations émises et s'engage à apporter des améliorations concrètes au bénéfice de ses clients, fournisseurs et prestataires de services.

« Basé sur un modèle d'affaires et de gouvernance sans précédent au sein de l'appareil gouvernemental, le CAG a été créé dans des circonstances exceptionnelles. Alors que nos équipes s'affairaient en télétravail à développer et bâtir notre organisation, celles-ci œuvraient, avec la même ardeur, à appuyer le gouvernement du Québec dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire lié à la pandémie de la COVID-19 (achat de masques, de gants, de tests de dépistage rapides, d'équipements de laboratoire, etc.). Jusqu'à l'automne 2022, certains effets et conséquences de la pandémie se sont fait sentir, causant du retard dans certains dossiers, notamment en raison des turbulences des chaînes d'approvisionnement et de l'état des marchés publics. De plus, le ralentissement des activités pendant la pandémie, avant et après la création du CAG le 1^{er} septembre 2020, a nécessité un rattrapage de plusieurs dossiers qui n'ont pu être renouvelés dans les délais prescrits. Le CAG a dû, en reprenant ses activités courantes, en planifier la mise en œuvre en fonction de sa capacité et de celle des parties prenantes (clients, fournisseurs et prestataires de services). Par exemple, de façon exceptionnelle en 2021-2022, le CAG a réalisé plusieurs contrats de gré à gré, en urgence sanitaire, pour des regroupements d'achats prévus au Plan des acquisitions gouvernementales (PAG) afin d'assurer la continuité des services auprès de notre clientèle et ainsi éviter des ruptures d'approvisionnement en temps de pandémie.

« Par ailleurs, la fusion des cinq entités qui ont formé le CAG a présenté plusieurs défis. D'abord, quatre entités n'étaient ni issues de la fonction publique québécoise ni familières avec cette dernière. Cette conjoncture a généré un défi de taille en regard de l'arrimage des différents systèmes informatiques de mission, qui pour la plupart étaient désuets et ne répondaient pas complètement aux normes gouvernementales ni aux besoins de l'organisation ou de la clientèle. Ensuite, chacune des entités possédait une culture organisationnelle et des processus opérationnels qui lui étaient propres. Le CAG a dû composer avec cette réalité afin d'harmoniser ses pratiques d'affaires et susciter l'adhésion et la mobilisation de l'ensemble du personnel. Rappelons que le CAG demeure une jeune organisation qui souligne ses quatre ans de mise en service cette année. Il s'agit d'un organisme public assez unique au Canada, qui joue un rôle majeur dans l'attribution des contrats ayant des impacts stratégiques à l'échelle nationale. Il vise à garantir à l'ensemble des Québécoises et Québécois l'accessibilité à des produits de qualité, uniformes pour tous et en adéquation avec les recommandations des experts issus de notre clientèle (notamment le personnel des domaines de la santé, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et des technologies de l'information).

« Le PAG est l'un des documents phares du CAG. Il vise, dans son approche stratégique et opérationnelle, à promouvoir et à développer des regroupements d'achats de biens et de services qui permettront d'optimiser les acquisitions gouvernementales et de réaliser des économies par la consolidation des volumes et la mise en commun des besoins. Il constitue ainsi l'instrument privilégié sur lequel s'appuie la stratégie opérationnelle de notre organisation dans la réalisation de sa mission.

« Il est important de souligner que la réalisation du PAG est une planification dynamique qui doit être révisée en accord avec la clientèle et en fonction de ses priorités, dans le cadre d'un processus en continu. Certains facteurs externes peuvent cependant influencer à tout moment les échéanciers prévus des regroupements d'achats, comme une nouvelle priorisation des dossiers par la clientèle ou bien la nécessité de revoir la stratégie d'acquisition en fonction de l'évolution des marchés publics.

« Tel qu'indiqué dans ses rapports annuels, le CAG a permis de générer des économies annuelles moyennes de 325 millions de dollars depuis sa création en 2020.

« Le CAG collabore avec plusieurs intervenants stratégiques, afin de veiller à ce que les orientations gouvernementales relatives à l'achat québécois et aux acquisitions responsables soient intégrées dans les processus d'acquisition. À cet effet, le PAG permet non seulement de structurer les regroupements d'achats, mais aussi d'identifier les initiatives et stratégies innovantes qui considèrent des critères d'acquisition responsable et tiennent compte des priorités gouvernementales en matière d'achat québécois et régional.

« Dans le cadre d'une culture d'amélioration continue, le CAG a déjà pris des mesures concrètes pour répondre aux constats du VGQ. Il travaille, par exemple, à l'optimisation de la planification des dossiers en poursuivant ses mécanismes de suivi avec la clientèle. La récente réorganisation interne devrait permettre d'améliorer le suivi des contrats grâce à la création d'une unité administrative dédiée à cette fonction et ainsi augmenter la capacité du CAG à réaliser des regroupements d'achats. Le CAG est déjà en action pour bonifier le processus méthodologique du calcul des économies. De plus, le CAG prévoit mettre en place un système de gestion des acquisitions qui devrait permettre une évaluation plus précise des économies réalisées, une optimisation du processus d'acquisition et une amélioration du service à la clientèle. Le Plan stratégique 2023-2027 du CAG est cohérent avec les constats du VGQ et avec les grandes orientations gouvernementales, soit les économies gouvernementales, l'achat québécois et régional, les stratégies innovantes, les acquisitions responsables et la satisfaction de la clientèle.

« Enfin, le CAG réaffirme son engagement à poursuivre ses efforts d'optimisation, en mettant en œuvre les recommandations formulées par le VGQ à la suite de cet audit de performance, dans le but de maximiser les retombées au bénéfice de la population québécoise. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités du CAG

Processus d'acquisitions regroupées gouvernementales

Principaux avantages et inconvénients soulevés
par les clients du CAG lors des groupes de discussion,
selon leur fréquence

Seuils d'application des principaux accords de libéralisation
des marchés publics, en dollars canadiens,
selon le type de contrat

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 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

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>Déterminer si le CAG répond adéquatement et efficacement aux besoins des ministères et organismes en matière d'acquisitions regroupées tout en optimisant les ressources, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales et des règles contractuelles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le CAG met en œuvre des stratégies d'acquisition qui permettent d'optimiser les regroupements d'achats gouvernementaux, notamment de générer des économies. Ces stratégies tiennent compte particulièrement : <ul style="list-style-type: none"> – des orientations gouvernementales, incluant celles en matière d'achat québécois, de développement régional et de développement durable ; – de l'ensemble des possibilités offertes et des bonnes pratiques, et ce, dans le respect du cadre normatif. ■ Le CAG répond aux besoins des ministères et organismes publics en leur fournissant des biens et des services de qualité, en temps opportun et à juste prix, et favorise leur adhésion. ■ Le CAG dispose d'une information fiable et à jour pour appuyer la prise de décision et rendre compte de sa performance, en particulier concernant : <ul style="list-style-type: none"> – les économies générées par les regroupements d'achats ; – le taux de satisfaction de la clientèle et l'adhésion aux services du CAG ; – le respect par les ministères et organismes de l'obligation de faire affaire avec le CAG en matière d'acquisitions regroupées.

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 (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 8 novembre 2024.

Cet audit de performance porte sur la gestion effectuée par le CAG en ce qui a trait aux acquisitions regroupées. Il vise à examiner si les stratégies d'acquisitions regroupées du CAG permettent de répondre adéquatement et efficacement aux besoins identifiés par les ministères et organismes, et ce, dans un souci d'optimisation des ressources et de respect des orientations gouvernementales et des règles contractuelles. Il vise également à évaluer si le CAG dispose d'une information complète pour évaluer sa performance en matière d'acquisitions regroupées, la suivre et en rendre compte, notamment auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et de sa clientèle. Nos travaux excluent les achats mandatés et les autres services offerts par le CAG.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du CAG. Des entrevues ont aussi été menées auprès de 16 membres des comités stratégiques et tactiques ainsi qu'auprès de membres du personnel en acquisition du SCT, du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère de l'Éducation et du ministère de l'Enseignement supérieur.

Nous avons organisé 7 groupes de discussion comptant 66 intervenants de 48 organismes publics représentant les divers secteurs clients du CAG, soit :

- des établissements de santé ;
- des centres de services scolaires et des commissions scolaires ;
- des cégeps ;
- des universités ;
- des ministères et d'autres organismes publics.

Nous avons également consulté le SCT, l'Association québécoise de la logistique et de l'approvisionnement du secteur de la santé, la Fédération des cégeps, la Fédération des centres de services scolaires du Québec, l'Association québécoise des cadres scolaires et l'Autorité des marchés publics.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que les données provenant de différents systèmes d'information du CAG et du SEAO. Nous avons aussi comparé l'approche du CAG en matière de calcul des économies gouvernementales avec les bonnes pratiques reconnues en la matière ainsi que celles utilisées par des organisations comparables.

Enfin, nous avons examiné 11 dossiers d'acquisitions regroupées sélectionnés de manière raisonnée sur la base de divers critères dont, notamment, la valeur et la complexité du dossier d'acquisition, le type de dossier (biens et services), le secteur d'activité et les indices de problématiques telles que des retards ou des bris contractuels. Ainsi, les résultats de ces analyses ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers du CAG.

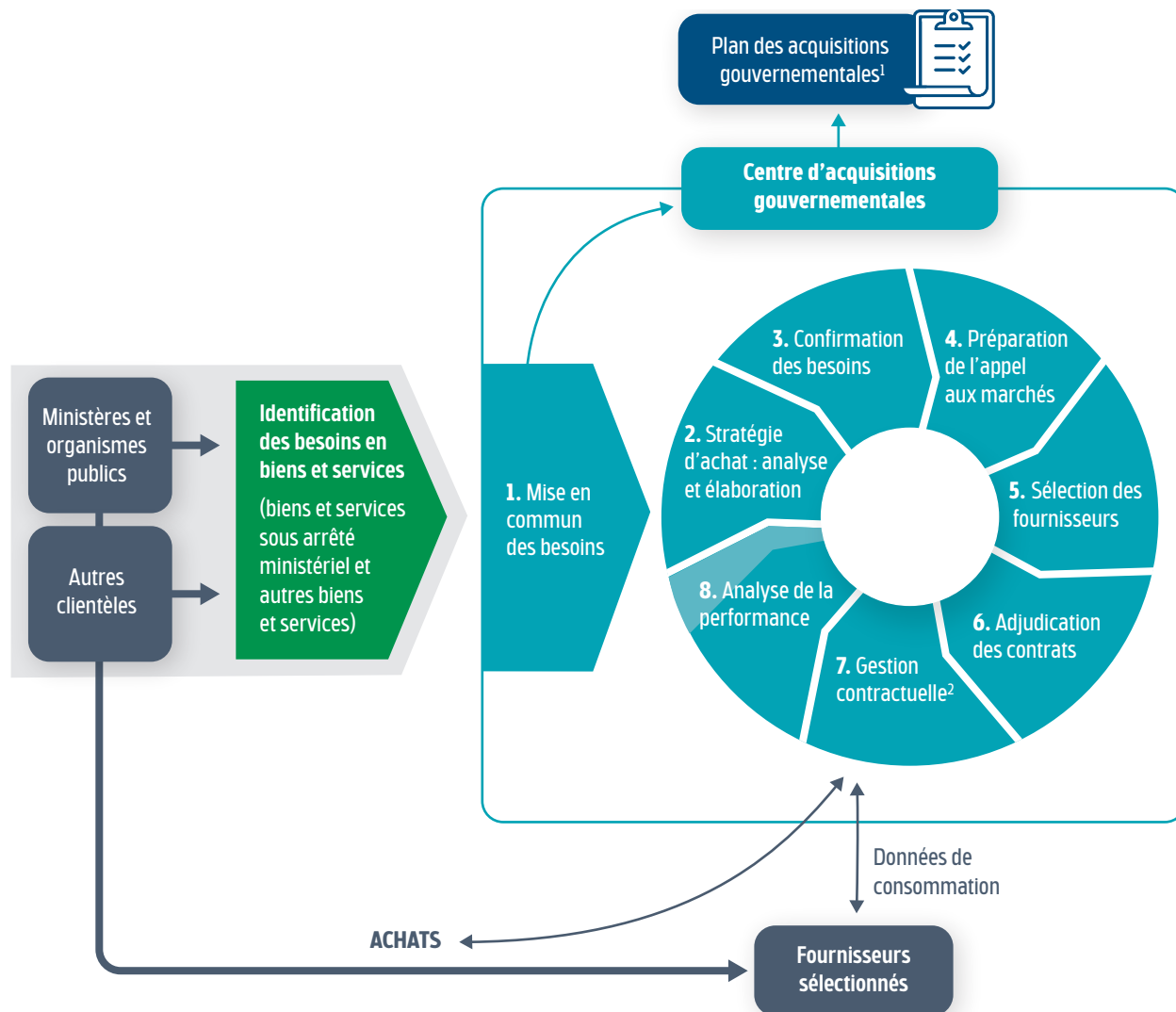
Nos travaux se sont principalement déroulés de janvier à mai 2024. Comme le CAG a entrepris ses activités le 1^{er} septembre 2020, nos travaux portent sur la période du 1^{er} septembre 2020 au 31 mars 2024. Toutefois, certains de nos travaux pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Rôles et responsabilités de l'entité

Les principales responsabilités du CAG sont précisées essentiellement dans la *Loi sur le Centre d'acquisitions gouvernementales* et les directives qui en découlent. Voici les responsabilités qui sont pertinentes dans le cadre de notre mandat :

- acquérir, pour le compte des ministères et organismes, des biens et des services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions en procédant à des regroupements d'achats ;
- établir et mettre à jour, en collaboration avec les organismes publics qu'il dessert, une planification des acquisitions gouvernementales. À cet égard, les ministères et organismes doivent déterminer leurs besoins en biens et en services, et les communiquer au CAG ;
- consulter notamment les ministères et organismes visés par un regroupement d'achats lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins particuliers autres que ceux visés par un arrêté ministériel ;
- respecter les conditions et les principes établis dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*, incluant les accords intergouvernementaux ;
- déterminer le mode d'adjudication opportun ainsi que développer et mettre en place des mécanismes de suivi et d'exécution des contrats et les présenter sur demande au président du Conseil du trésor ;
- mettre en place des stratégies d'acquisition qui tiennent compte des orientations gouvernementales et assurent le maintien d'une diversité de fournisseurs et la saine concurrence ;
- réaliser les économies attendues en matière d'acquisitions gouvernementales ;
- aviser le président du Conseil du trésor et le ministère responsable lorsqu'un organisme public refuse ou omet de recourir au Centre pour obtenir un bien ou un service visé par un arrêté.

Processus d'acquisitions regroupées gouvernementales



1. Le président du Conseil du trésor détermine les renseignements que le plan doit comprendre, la période couverte par celui-ci, le délai dans lequel ce plan doit être transmis au Conseil du trésor ainsi que sa forme et la périodicité de ses révisions.
2. La gestion contractuelle inclut notamment le suivi de la consommation, des plaintes et des litiges.

Source : Vérificateur général du Québec.

Principaux avantages et inconvénients soulevés par les clients du CAG lors des groupes de discussion, selon leur fréquence¹⁹

	Inconvénients	Avantages	Total
Réponse aux besoins des clients (ex. : disponibilité des biens et services en temps opportun, prise en compte des nouveaux besoins et de la réalité des clients, accompagnement lors de problèmes avec les fournisseurs)	113	3	116
Communication avec les clients (ex. : disponibilité de l'information, information en temps opportun, clarté, fiabilité et pertinence de l'information, service à la clientèle)	58	8	66
Lourdeur du processus (ex. : complexité des outils, préparation des mandats, gestion des ententes, uniformité des processus)	61	1	62
Diversité et qualité des biens et services	20	22	42
Obtention du meilleur prix	12	24	36
Économie de processus	-	24	24
Expertise spécialisée du CAG	-	11	11
Fiabilité du calcul des économies	6	-	6
Total	270	93	363

Source : Vérificateur général du Québec.

19. Il s'agit du nombre de fois que l'élément a été soulevé par les participants aux groupes de discussion.

Seuils d'application des principaux accords de libéralisation des marchés publics, en dollars canadiens, selon le type de contrat²⁰

Accord	Ministères/organismes		Éducation		Santé et Services sociaux	
	Biens	Services	Biens	Services	Biens	Services
Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario ¹	33 400	133 800	133 800	133 800	133 800	133 800
Accord de libre-échange canadien ¹	33 400	133 800	133 800	133 800	133 800	133 800
Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne ²	353 300	353 300	353 300	353 300	353 300	353 300
Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce ²	627 200	627 200				

1. Les seuils d'application sont indexés tous les deux ans en fonction de l'inflation.
2. Les seuils sont fixés en droits de tirage spéciaux et sont présentés en dollars canadiens à titre indicatif. Ils sont reconvertis en monnaie nationale tous les deux ans et varient donc selon le taux de change.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

20. Il s'agit des seuils en date du 1^{er} janvier 2024.



CHAPITRE 3

Espaces de bureaux gouvernementaux : planification, utilisation et transformation

Audit de performance

La Financière agricole du Québec
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Revenu Québec
Secrétariat du Conseil du trésor
Société québécoise des infrastructures

EN BREF

Afin de tirer avantage des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et les modes de travail modernes tels que le bureau sans papier et le travail collaboratif, le gouvernement a annoncé dans sa vision immobilière de 2018 son projet de transformation du milieu de travail. Cette transformation devrait notamment permettre de réduire les coûts de loyer par la réduction des espaces administratifs, et d'augmenter la productivité des employés.

Six ans après l'annonce de ce projet, seuls 7,2 % des 900 000 m² devant être transformés l'ont été. Ainsi, le gouvernement tarde à profiter des économies substantielles prévues par la réduction de ses espaces de bureaux. Aussi, la cible qu'il s'est fixée dans sa Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % des espaces à vocation administrative soient transformés d'ici 4 ans, sera difficile à atteindre.

Malgré de nombreuses rencontres tenues entre la Société québécoise des infrastructures (SQI) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) afin de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement visant l'atteinte des objectifs gouvernementaux n'ont été approuvés.

D'autre part, plus de la moitié des projets de transformation complétés par la SQI n'a pas atteint les 46 % de diminution d'espace visés. Le fait que le SCT a tardé à officialiser les paramètres à cet égard peut avoir contribué à cette situation.

Finalement, bien qu'elle assure généralement le suivi individuel de chacun des projets, la SQI n'a aucun mécanisme pour suivre la performance des projets dans son ensemble en ce qui a trait au respect des paramètres initiaux, comme le coût estimé des travaux, la réduction des espaces et les économies potentielles. De plus, elle ne rend aucun compte au SCT à ce sujet.

CONSTATS

1

La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.

2

Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.

3

Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Étienne Côté

Directeur d'audit

Marie-Hélène Boily

Annie Coulombe

Vincent Duguay

Nadia Giguère

Catherine Labbé

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

ETC	Équivalent temps complet
FADQ	La Financière agricole du Québec
MTAA	Milieu de travail axé sur les activités
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
RQ	Revenu Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SQI	Société québécoise des infrastructures

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	63
La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.	67
Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.....	74
Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.	77
Recommandations.....	81
Commentaires des entités auditées	82
Renseignements additionnels.....	87

MISE EN CONTEXTE

1 En 2018, dans *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, le gouvernement concluait qu'à quelques exceptions près, les environnements de travail dans les espaces de bureaux gouvernementaux n'avaient pas beaucoup évolué depuis les années 1980 et ne permettaient pas de tirer tous les avantages des technologies et des nouveaux modes de travail tels que le bureau sans papier et le travail collaboratif.

2 Cette vision se voulait le point de départ du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail impliquant l'implantation d'aménagements selon le concept de milieu de travail axé sur les activités (MTAA). Ce projet gouvernemental vise notamment à permettre :

- de réduire les coûts de loyer en diminuant les espaces administratifs ;
- d'augmenter la productivité des employés, ainsi que d'améliorer leur attraction et leur rétention.

Milieu de travail axé sur les activités

Le milieu de travail axé sur les activités est un environnement où l'équipement et l'espace sont organisés en fonction de la diversité des activités qu'un travailleur exerce au quotidien. Dans ce milieu, on trouve notamment des postes de travail non assignés afin, par exemple, de faciliter le passage d'une activité d'apprentissage à une activité de collaboration.

Projet gouvernemental de transformation du milieu de travail : un levier important

Le projet gouvernemental de transformation du milieu de travail contribue à l'atteinte de cibles de trois grandes stratégies gouvernementales, soit :

- *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, qui visait à implanter un nouveau concept d'aménagement des milieux de travail dans au moins 50 % de la superficie globale des projets d'aménagement¹ réalisés au 31 mars 2023.
- La Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023, qui prévoyait que 60 % des employés gouvernementaux bénéficieraient d'un milieu de travail et de façons de faire transformés.
- La Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % de la superficie à vocation administrative soit transformée par des aménagements en MTAA².

1. Il s'agit des projets d'aménagement relatifs aux espaces de 1 000 m² et plus qu'occupent individuellement les organismes publics à une adresse donnée.

2. La stratégie précédente, soit la Stratégie de gestion des ressources humaines 2018-2023, visait à offrir des milieux de travail stimulants en concevant une organisation du travail adaptée aux nouvelles réalités. Aucune cible quantifiée n'avait alors été établie.

3 La gestion de cet important chantier incombe principalement à la Société québécoise des infrastructures (SQI). Créée en 2013, à la suite de l'adoption de la *Loi sur les infrastructures publiques*, la SQI voit centralement à la gestion des infrastructures gouvernementales, tant sur le plan du développement et du maintien du parc immobilier qu'en ce qui concerne le soutien aux organismes publics (ministères et organismes) assujettis à la loi dans la gestion de leurs projets d'infrastructure. Plus spécifiquement, elle loue des espaces de bureaux principalement aux organismes publics dans des immeubles de son parc immobilier et s'assure de la sécurité et du confort des occupants. En 2023-2024, la location de ces espaces a représenté 478 millions de dollars de revenus pour la SQI, montant qui couvre essentiellement ses coûts.

4 Quant aux organismes publics, la loi précise qu'ils doivent faire affaire exclusivement avec la SQI pour satisfaire leurs besoins en espaces locatifs ainsi qu'en matière de construction, d'entretien, d'exploitation et de gestion d'immeubles¹. Ils doivent définir leurs besoins en matière d'espace afin que la SQI puisse déterminer et mettre en place la solution immobilière la plus appropriée pour y répondre, en tenant compte, notamment, des coûts sur le plan immobilier et de l'impact sur leurs activités.

5 Finalement, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) élabore des directives établissant les normes et paramètres à respecter afin d'encadrer l'utilisation des ressources de l'État. Il doit notamment soutenir les organismes publics dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion des espaces de bureaux. Il a également la responsabilité de recommander au gouvernement les investissements à prioriser dans le Plan québécois des infrastructures. Les rôles et responsabilités des entités auditées sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

6 En décembre 2020, la SQI évaluait à près de 2 milliards de dollars les investissements nécessaires pour transformer l'ensemble des espaces de bureaux gouvernementaux de 1 000 mètres carrés² et plus sur une période de 15 ans. Elle estimait aussi que ces travaux permettraient de faire des économies de loyers de plus de 5 milliards de dollars d'ici 2052, et ce, par une réduction des espaces de 40 %.

7 L'entrée en vigueur en avril 2022 de la Politique-cadre en matière de télétravail pour le personnel de la fonction publique, qui permet aux employés occupant des emplois admissibles d'exercer du télétravail jusqu'à trois jours par semaine, pourrait permettre de réaliser des économies d'espaces et de loyers additionnelles.

1. Le gouvernement peut toutefois, à l'égard d'un organisme public ou de l'une de ses entités administratives, exclure certaines activités immobilières et certains services de cette obligation.

2. Il s'agit de la superficie à partir de laquelle les gains potentiels seraient maximisés, selon la SQI.

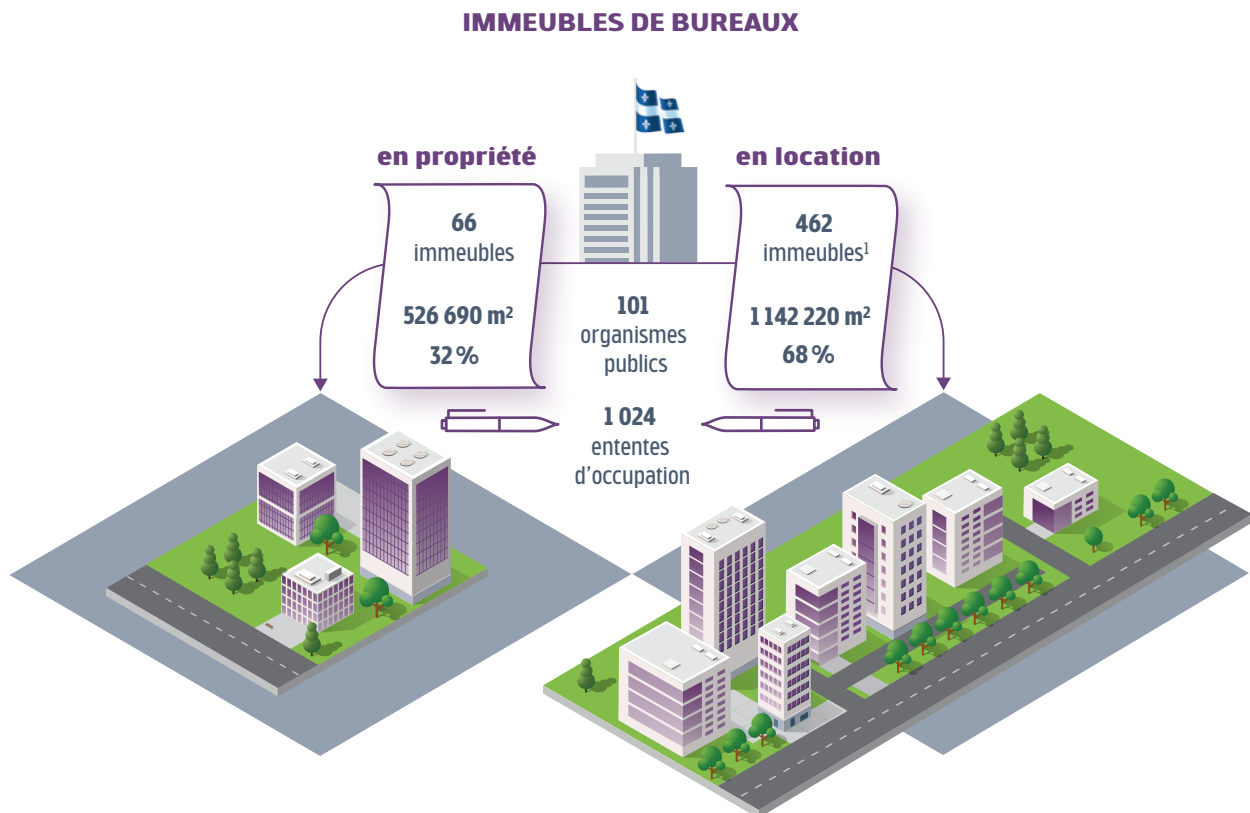
Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

- 8 Le présent audit avait entre autres comme objectif de s'assurer que la SQI gère de façon efficace et efficiente les espaces de bureaux gouvernementaux, notamment en les optimisant et en répondant adéquatement aux besoins des organismes publics. Il visait aussi à déterminer si les organismes publics établissent leurs besoins à cet égard et, finalement, si le SCT encadre correctement cette gestion.
- 9 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 10 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Les espaces de bureaux gouvernementaux en bref

- 11 Au 31 mars 2024, le parc d'espaces de bureaux gérés par la SQI était composé en majeure partie d'immeubles en location, pour une superficie totale de près de 1,7 million de mètres carrés (figure 1).

FIGURE 1 Portrait des espaces de bureaux gérés par la SQI au 31 mars 2024



1. Ces immeubles abritent des espaces se rapportant à 593 baux.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

Illustration : Shutterstock.

12 À la même date, la SQI fournissait des espaces de bureaux à 101 organismes publics par le biais de 1 024 ententes d'occupation.

13 En plus de la gestion de l'ensemble des espaces de bureaux sous la responsabilité de la SQI, nous nous sommes intéressés aux espaces de bureaux de quatre organismes publics, La Financière agricole du Québec (FADQ), le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), et Revenu Québec (RQ) (tableau 1).

TABLEAU 1 Données au 31 mars 2024 sur les espaces de bureaux des organismes publics audités

	FADQ	MEIE	MESS	RQ
Nombre d'édifices	27	6	169	31
Superficie				
■ Locative (m ²)	15 454	20 512	220 406	257 882
■ Utilisable ¹ (m ²)	14 088	18 061	197 264	229 142
Part des espaces situés dans des immeubles en location	40 %	93 %	89 %	98 %
Loyer annuel de l'organisme				
■ Total (M\$)	3,7	7,7	61,2	91,6
■ Par m ² de superficie locative (\$)	239	375	278	355
Équivalent temps complet (ETC)	639	582	6 675	11 610
Superficie utilisable par ETC (m ²)	22	31	22 ²	20

1. La superficie utilisable représente la superficie locative dont on retranche les espaces communs, tels que les salles de bains, les ascenseurs et les escaliers.

2. Le MESS consacre 26 % de ses espaces à des services à la clientèle, comme des bureaux libre-service et des salles d'entrevue. Ces espaces ne sont pas disponibles pour les employés et ont donc été retranchés de la superficie utilisable par ETC.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures et du Secrétariat du Conseil du trésor.

La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.

Qu'avons-nous constaté ?

14 En mars 2024, soit six ans après l'annonce du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail, seuls 7,2 % des espaces de bureaux devant être transformés par la SQI l'ont été. Ainsi, le gouvernement tarde à profiter des économies substantielles qui proviendraient de la réduction de ses espaces de bureaux.

15 De plus, la proportion des espaces de bureaux transformés ne représente qu'une faible part de l'objectif de la Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % de la superficie à vocation administrative soit transformée d'ici le 31 mars 2028.

Pourquoi ce constat est-il important ?

16 Les réductions majeures d'espace peuvent entraîner d'importantes économies de loyer. Par ailleurs, des aménagements fonctionnels ainsi qu'un environnement sain et sécuritaire favoriseraient la productivité et amélioreraient la capacité d'attraction et de rétention du personnel.

Ce qui appuie notre constat

Des travaux peu avancés

17 L'approche choisie par la SQI était de transformer d'abord les immeubles en propriété et certains faisant l'objet de baux à long terme pour réduire l'espace des occupants en place, et y déménager ensuite d'autres organismes installés dans des immeubles en location. Les économies proviendraient alors du non-renouvellement des baux de ceux-ci.

18 Notre analyse montre que les travaux sont peu avancés. En effet, en mars 2024, les travaux réalisés ne représentaient que 64 391 m² (tableau 2), soit 7,2 % de la superficie totale de 900 000 m² des espaces à transformer³.

TABLEAU 2 Projets complétés et projets en cours de réalisation au 31 mars 2024

	N ^{bre}	Superficie (m ²)			Coûts des travaux (M\$)		
		Réalisée	À venir	Total	Réalisés	À venir	Total
Projets complétés	17	26 911	s. o.	26 911	44,2	s. o.	44,2
Projets en cours	20	37 480 ¹	79 281	116 761	70,0	148,2	218,2
Total	37	64 391	79 281	143 672	114,2	148,2	262,4

1. Afin d'estimer cette superficie, nous avons considéré que l'avancement des projets en cours variait proportionnellement aux coûts des travaux réalisés à une date donnée sur les coûts totaux estimés. Le taux d'avancement de ces projets est donc estimé à 32,1 % (70,0 M\$/218,2 M\$) au 31 mars 2024. En appliquant ce taux d'avancement à la superficie totale des projets en cours, soit 116 761 m², il est estimé que 37 480 m² seraient réalisés à cette même date.

Source : Société québécoise des infrastructures.

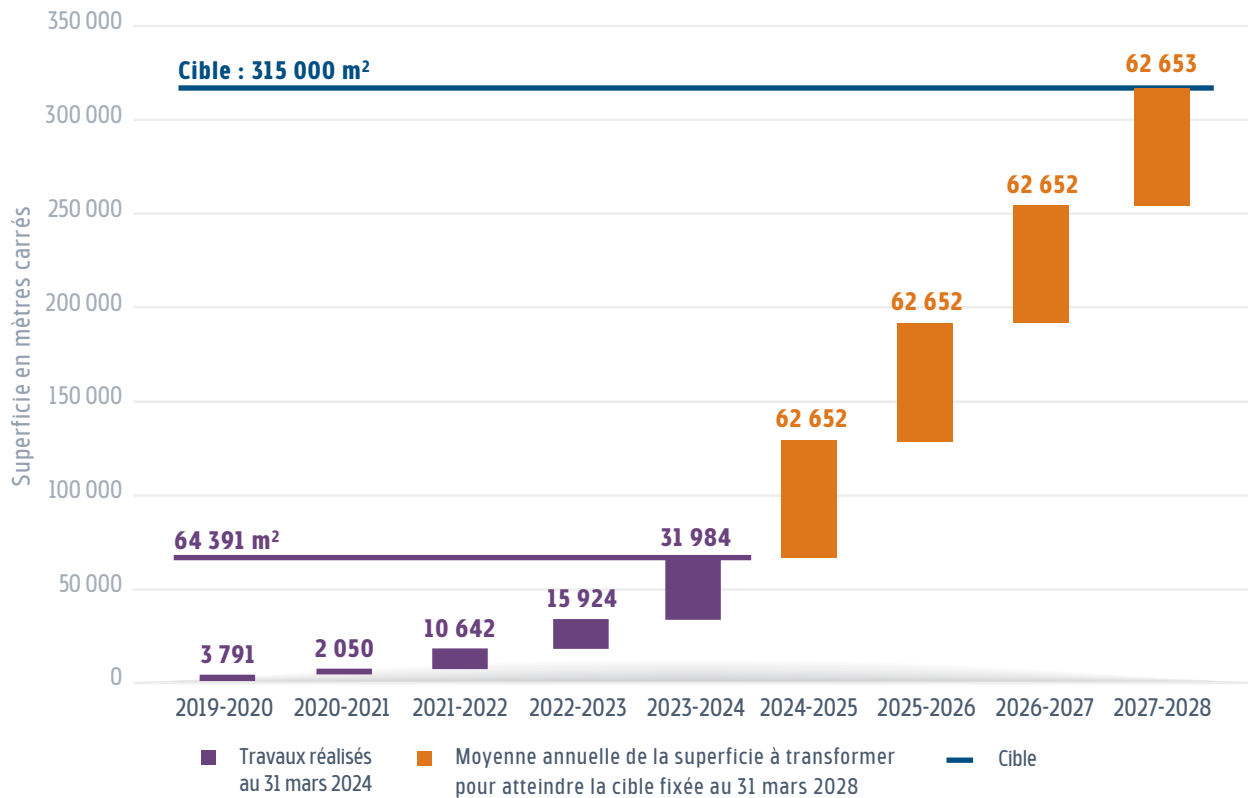
19 Rappelons de plus que la Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028 vise à ce que 35 % des espaces à vocation administrative soient transformés, et ce, d'ici 4 ans, soit avant le 31 mars 2028.

20 Afin que cette cible soit atteinte au 31 mars 2028, des travaux couvrant 315 000 m² devront avoir été achevés d'ici là, c'est-à-dire 250 609 m² additionnels⁴. Le rythme des travaux devra donc être grandement accéléré pour y arriver.

21 La figure 2 montre la proportion des travaux qui sont réalisés par rapport à ceux qui devront l'être d'ici mars 2028 pour que cette cible soit atteinte. Ainsi, au cours de chacun des 4 prochains exercices, 62 652 m² devront être transformés, ce qui représente près du double de ce qui a été réalisé au cours du meilleur exercice des 5 dernières années, soit 31 984 m².

3. Cela représente l'estimation des espaces de bureau à transformer qui est utilisée dans le suivi de la cible de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2023-2028.

4. Cette superficie représente la totalité des espaces à transformer multipliée par 35 % moins les espaces déjà transformés.

FIGURE 2 Travaux à réaliser pour atteindre la cible de 35 %

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

22 Puisque peu de travaux sont réalisés jusqu'à maintenant, les économies relatives à la transformation des espaces de bureaux tardent à se concrétiser. De plus, les retards dans la réalisation des travaux pourraient entraîner des coûts additionnels, car, selon des prévisions du ministère des Finances de mars 2024, l'inflation dans le secteur de la construction devrait demeurer plus élevée que l'inflation générale.

23 Voici, à titre d'exemples, les économies de loyer estimées par la SQI en mai 2024 relativement à la transformation de trois importants édifices.



Québec - 675, boul. René-Lévesque Est (Complexe G)

Paramètres estimés

Coût des travaux : 123,2 M\$

Économies de loyer annuelles¹ : 20,9 M\$/an à partir de 2031-2032

Espaces libérés : 63 334 m² sur 120 634 m², soit 53 %

Échéancier : de 2022-2023 à 2031-2032



Québec - 425, rue Jacques-Parizeau

Paramètres estimés

Coût des travaux : 46,9 M\$

Économies de loyer annuelles¹ : 11,2 M\$/an à partir de 2031-2032

Espaces libérés : 27 854 m² sur 58 254 m², soit 48 %

Échéancier : de 2022-2023 à 2026-2027



Montréal - 500, rue Sherbrooke Ouest

Paramètres estimés

Coût des travaux : 21,7 M\$

Économies de loyer annuelles¹ : 3,7 M\$/an à partir de 2024-2025

Espaces libérés : 10 024 m² sur 18 941 m², soit 53 %

Échéancier : de 2022-2023 à 2030-2031

1. Cette somme représente le maximum d'économies annuelles prévues lorsque tous les locataires d'autres édifices auront été transférés. Ce maximum sera atteint progressivement.

Des organismes publics dans l'attente

24 La plupart des organismes publics ignorent le moment où leur projet de transformation pourrait être réalisé. En effet, en juillet 2021, le SCT et la SQI leur ont transmis une lettre conjointe indiquant que les demandes de projets d'aménagement visant la rétrocession d'espaces en raison du télétravail seraient traitées ultérieurement. Pendant trois ans, malgré la généralisation du télétravail au sein de la fonction publique et les bénéfices qu'il pourrait apporter en termes de réduction d'espaces, aucune autre indication ne leur a été fournie sur le moment où ces travaux pourraient être réalisés. Ce n'est qu'en juillet 2024, alors que nous finalisons nos travaux, que le SCT a transmis aux organismes publics un communiqué les informant qu'ils pouvaient à nouveau faire ce type de demande à la SQI.

25 Nos travaux auprès des quatre organismes publics audités visaient notamment à évaluer leur niveau de préparation à la transformation de leur milieu de travail. Alors que la FADQ nous a confirmé attendre que la SQI la sollicite avant d'agir, les trois autres organismes publics sont déjà avancés dans leur préparation :

- Le MESS a analysé près de la moitié de ses adresses et a déterminé qu'elles représentaient un potentiel de réduction d'espace administratif de 47 %.
- RQ a mis en place une stratégie immobilière quinquennale qui vise à réduire d'un minimum de 19 % ses espaces de bureaux d'ici 2027. D'autres possibilités de rationalisation seront planifiées par la suite.
- Le MEIE a établi un objectif de réduction de l'ensemble de ses espaces de bureaux de 33 %.
- Le MEIE et RQ ont dépersonnalisé plus de la moitié de leurs postes de travail tandis que le MESS l'a fait pour environ 10 %⁵. Voici un projet que le MEIE a entrepris dans les dernières années.

Dépersonnalisation des postes de travail

La dépersonnalisation des postes de travail consiste à enlever tous les effets personnels d'un bureau, ce qui permet la réaffectation du poste de travail à d'autres personnes lorsqu'il est vacant.

5. Selon le MESS, ce taux plus faible s'explique largement par l'importance de son parc immobilier déployé dans l'ensemble de la province. De plus, en respect des orientations du SCT, il dépersonnalise les postes de travail lorsqu'il y a une possibilité de rétrocéder de l'espace ou lorsqu'il y a un besoin urgent à combler.

Transformation d'espaces de façon autonome

En octobre 2021, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, constatant la sous-utilisation de ses espaces et souhaitant rapatrier à la même adresse tous ses employés du centre-ville de Québec, a entrepris un projet de transformation. Bien que le traitement par la SQI des projets d'aménagement visant la rétrocession d'espaces eût été suspendu dans le but de procéder à des travaux de planification globale, le ministère a choisi de procéder à des travaux de façon autonome en se limitant essentiellement à l'achat de nouveau mobilier. Ainsi, il n'avait pas l'obligation de faire intervenir la SQI, et il estime qu'il pourrait, avec ce projet, réduire de 4 500 m² ses espaces de bureaux au centre-ville de Québec, soit d'environ 38 %.

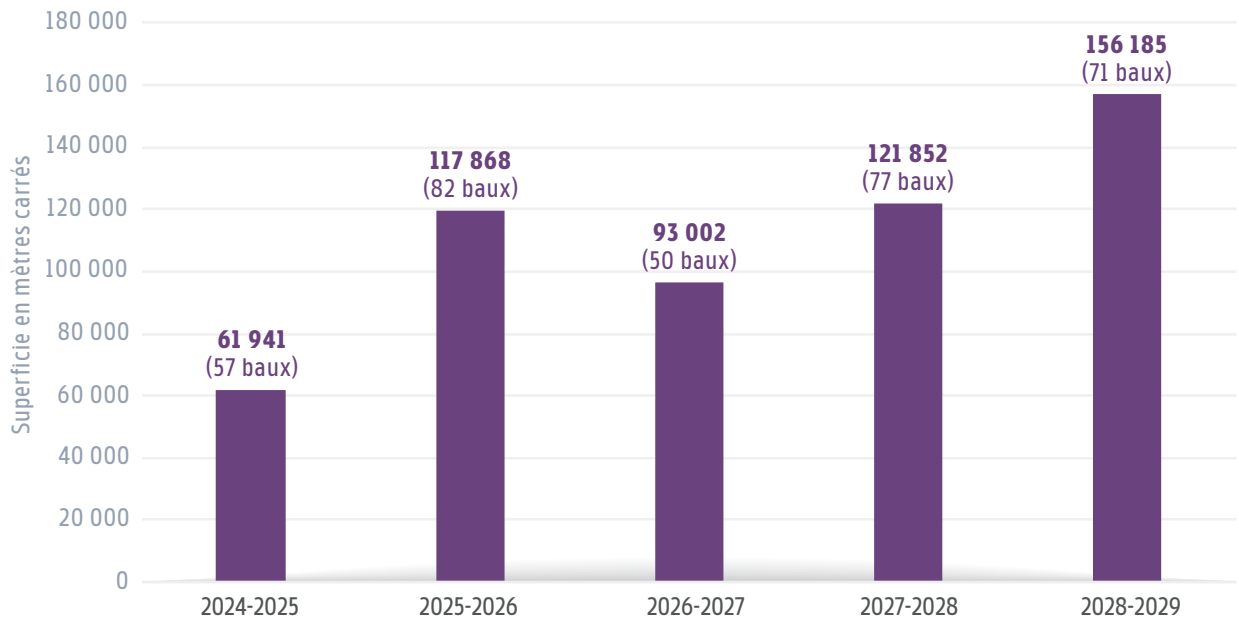
Au terme du projet, le ministère prévoit avoir investi, en mobilier et en aménagement, près de 2,7 millions de dollars et réaliser des économies annuelles de plus de 1,4 million de dollars.

Voici un aperçu du projet en cours de ce ministère qui s'inspire du concept de milieu de travail axé sur les activités :

- Les bureaux sont dépersonnalisés et non assignés. Les bureaux fermés sont maintenant occupés par deux personnes.
- De petites salles de rencontres de quatre à cinq personnes ont été aménagées et les bureaux de gestionnaires deviennent des salles de rencontres en leur absence.
- Chaque étage inclut une aire de collaboration et des aires de concentration. Des cabines insonorisées sont prévues pour réduire le bruit lors d'appels.
- Différents types de mobilier répondent aux besoins des multiples tâches à accomplir.

Enjeux liés à la hausse marquée des échéances de baux

26 Au cours des 5 prochaines années, soit entre avril 2024 et mars 2029, 337 des 593 baux (57 %) que la SQI a conclus avec des propriétaires d'immeubles viendront à échéance. Ces baux représentent 48 % de la superficie totale des immeubles de bureaux qu'elle loue (550 848 m²/1 142 220 m²). La figure 3 présente la distribution dans le temps de ces baux et leur importance en termes de superficie.

FIGURE 3 Superficie des baux venant à échéance au cours des 5 prochaines années

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

27 Si les immeubles en propriété et certains faisant l'objet de baux à long terme ne sont pas prêts à temps, la SQI se verra obligée de renouveler un grand nombre de baux bientôt échus avec des propriétaires d'immeubles. Il est aussi important de considérer que la transformation d'un immeuble prend généralement plusieurs années à se réaliser. Cette situation risque de complexifier la planification des travaux et d'affecter la rentabilité du projet gouvernemental de transformation des espaces de bureaux.

CONSTAT 2

Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.

Qu'avons-nous constaté ?

28 Depuis le début du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail, aucun des scénarios présentés au SCT au cours des années par la SQI n'a permis d'en arriver à un plan d'action et à une stratégie de financement approuvés.

29 Depuis juillet 2023, les rencontres entre le SCT et la SQI se sont intensifiées, et ce, afin d'identifier des moyens d'optimiser l'occupation des espaces et de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus. Un projet de plan d'action a été préparé à l'automne 2023, mais il n'était toujours pas approuvé en septembre 2024, et les deux organisations poursuivaient leurs discussions à cet égard.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 La planification de la transformation des espaces de bureaux d'une centaine d'organismes publics, actuellement répartis dans plus de 500 immeubles, est une tâche complexe et d'envergure. Pour la mener à bien, il faut prioriser et planifier adéquatement les projets, et les ressources disponibles pour les travaux doivent être établies le plus rapidement et le plus précisément possible.

31 Par ailleurs, la priorisation et la planification de tels travaux doivent reposer sur une bonne connaissance des besoins et sur des données fiables. En ce sens, dans sa vision immobilière, le gouvernement confie à la SQI le mandat de réaliser une planification des besoins immobiliers des organismes publics sur 10 ans et de revoir annuellement cette planification.

Ce qui appuie notre constat

Aucun plan d'action et aucune stratégie de financement approuvés

32 Comme mentionné dans la mise en contexte, la volonté de transformer les espaces de bureaux a été réitérée à quatre reprises depuis 2018 dans différentes stratégies gouvernementales. Afin de planifier ces travaux de transformation, la SQI a présenté au SCT trois principales estimations de coûts. Cependant, chaque fois, aucun plan d'action n'a été approuvé. Les principaux événements liés au projet de transformation du milieu de travail sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

33 Voici sommairement chacune de ces estimations : on y voit que les superficies visées diminuent au fil du temps, en raison de changements à la portée et au découpage par phases, et que les budgets autorisés sont en deçà des coûts estimés. De l'information plus détaillée pour chaque estimation est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Date de l'estimation	Période couverte	Superficie visée (m ²)	Coûts estimés par la SQI (M\$)	Budget autorisé au 31 mars 2024 (M\$)	Économies estimées
Décembre 2020	2023-2037	760 063 ¹	1 954,9	-	5,1 milliards de dollars sur 30 ans
Automne 2021	2022-2032	427 354	894,7 ²	240,4	Non déterminé
Mai 2024 (Phase 1)	2024-2029	199 542	487,7 ³	171,1 ⁴	54,8 millions de dollars/an une fois les travaux terminés

1. Il s'agit du total des superficies de 1 000 m² et plus à transformer selon la SQI.

2. L'estimation de la SQI était de 807,0 millions de dollars pour 40 projets. Nous avons ajouté 87,7 millions de dollars et une superficie de 37 531 m² pour considérer quatre projets en cours de réalisation que la SQI n'avait pas inclus dans cette période. De plus, l'estimation de la SQI ne considère qu'une partie de l'inflation.

3. L'estimation de la SQI était de 412,9 millions de dollars pour 12 projets. Nous avons ajouté 74,8 millions de dollars et une superficie de 8 253 m² pour considérer un projet en cours de réalisation que la SQI n'avait pas inclus dans cette période. De plus, l'estimation de la SQI n'inclut aucune inflation.

4. Ce montant représente une portion du budget de 240,4 millions de dollars de la ligne précédente.

34 De 2018 à 2021, soit avant l'autorisation du budget de 240,4 millions de dollars, les travaux de transformation réalisés ont été financés à même le budget annuel accordé à la SQI dans le Plan québécois des infrastructures pour réaliser des projets d'aménagement de l'administration gouvernementale. Cette enveloppe s'élevait à 39,1 millions de dollars en 2018-2019 et a diminué graduellement pour atteindre 21,4 millions de dollars en 2021-2022.

35 En novembre 2021, la SQI indiquait au SCT qu'étant donné l'envergure du projet de transformation des milieux de travail, elle ne pourrait jamais supporter l'ensemble des interventions requises à même le budget de base pour les projets d'aménagement. La SQI se proposait de poursuivre les discussions sur d'autres possibilités de financement. À ce moment, les coûts estimés pour réaliser 44 projets s'élevaient à près de 895 millions de dollars, et au 31 mars 2024 les budgets autorisés pour certains de ceux-ci étaient d'environ 240 millions de dollars.

36 Depuis juillet 2023, les rencontres entre le SCT et la SQI se sont intensifiées, et ce, afin d'identifier des moyens d'optimiser l'occupation des espaces et de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus. Ces rencontres ont mené à l'automne 2023 à l'élaboration d'un projet de plan d'action par la SQI, dont la première phase a été présentée au SCT en mai 2024. Celle-ci vise à réaménager 12 édifices en propriété ou en location à long terme des régions de Québec et de Montréal. L'estimation des coûts de ces travaux était de 488 millions de dollars alors que le budget autorisé au 31 mars 2024 était de 171 millions de dollars.

37 L'approbation de ce plan qui était prévue pour l'automne 2023 n'avait toujours pas été obtenue en septembre 2024. Les deux organisations poursuivaient leurs discussions sur les paramètres et sur le financement de ce plan.

38 Par ailleurs, le recensement des besoins immobiliers des organismes publics réalisé par la SQI est incomplet. En effet, plusieurs organismes n'ont pas répondu à la demande d'informations qui leur a été transmise, soit 13 % en 2022 et 26 % en 2023. Un portrait précis des besoins des organismes publics est un intrant essentiel à une planification optimale et adéquate des projets d'optimisation. Il est à noter qu'avec les modifications apportées à la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*⁶ en mars 2024, les organismes publics sont maintenant dans l'obligation de transmettre à la SQI les informations nécessaires à l'élaboration de ce recensement.

6. Avant mars 2024, cette directive s'intitulait *Directive concernant la gestion et l'ameublement des espaces de l'administration gouvernementale*.

CONSTAT 3

Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.

Qu'avons-nous constaté ?

39 Six ans se sont écoulés entre les changements importants annoncés dans la vision immobilière de 2018 et la publication d'une mise à jour de la directive sur la gestion et l'aménagement des espaces, en mars 2024. Ce long délai peut avoir contribué au fait que plusieurs projets réalisés jusqu'à maintenant par la SQI ont donné lieu à un pourcentage de rationalisation en deçà du taux de réduction recherché.

40 De plus, bien qu'elle assure le suivi individuel de chacun des projets, la SQI n'a pas mis en place de mécanisme afin de suivre de manière globale la performance du programme de transformation du milieu de travail. De son côté, le SCT n'a pas exigé un tel suivi.

Pourquoi ce constat est-il important ?

41 Dans le contexte d'un chantier de l'ampleur de la transformation en cours, il est important, afin de favoriser l'atteinte des objectifs, que les documents de référence définissent clairement les responsabilités de chacune des parties et qu'ils formulent des paramètres qui reflètent adéquatement les nouvelles réalités du travail et les possibilités qu'offrent les aménagements modernes.

42 Un suivi adéquat permet de juger de la performance des projets et d'apporter les ajustements nécessaires au besoin.

Ce qui appuie notre constat

Des paramètres qui ont tardé à être officialisés

43 Les paramètres que doivent respecter la SQI et les organismes publics dans leurs travaux d'aménagement sont précisés dans la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale* du Conseil du trésor. Ces paramètres font partie de la base du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail.

44 Pourtant, six ans se sont écoulés entre les changements importants annoncés dans la vision immobilière de 2018 et la publication d'une mise à jour de la directive sur la gestion et l'aménagement des espaces, en mars 2024. Auparavant, les derniers changements significatifs remontaient à 2015. Voici quelques-uns des changements les plus importants entre la version de la directive de 2015 et celle de 2024.

	Directive de 2015	Directive de 2024
Responsabilité de la planification à long terme des besoins des organismes publics en matière d'espaces	Non spécifiée	SQI et organismes publics
Responsabilité de la détermination de la solution immobilière	SQI et organismes publics ¹	SQI
Type d'aménagement	Aménagement en aire ouverte ²	Prendre en compte les principes du MTAA
Ratio d'occupation	Maximum de 18 m ² par poste de travail	Maximum de 14 m ² par personne
Occupation journalière	Non spécifiée	70 %

1. Lorsque la Société et le ministère ne s'entendaient pas sur le choix de la solution immobilière, celle-ci était déterminée par le Conseil du trésor.

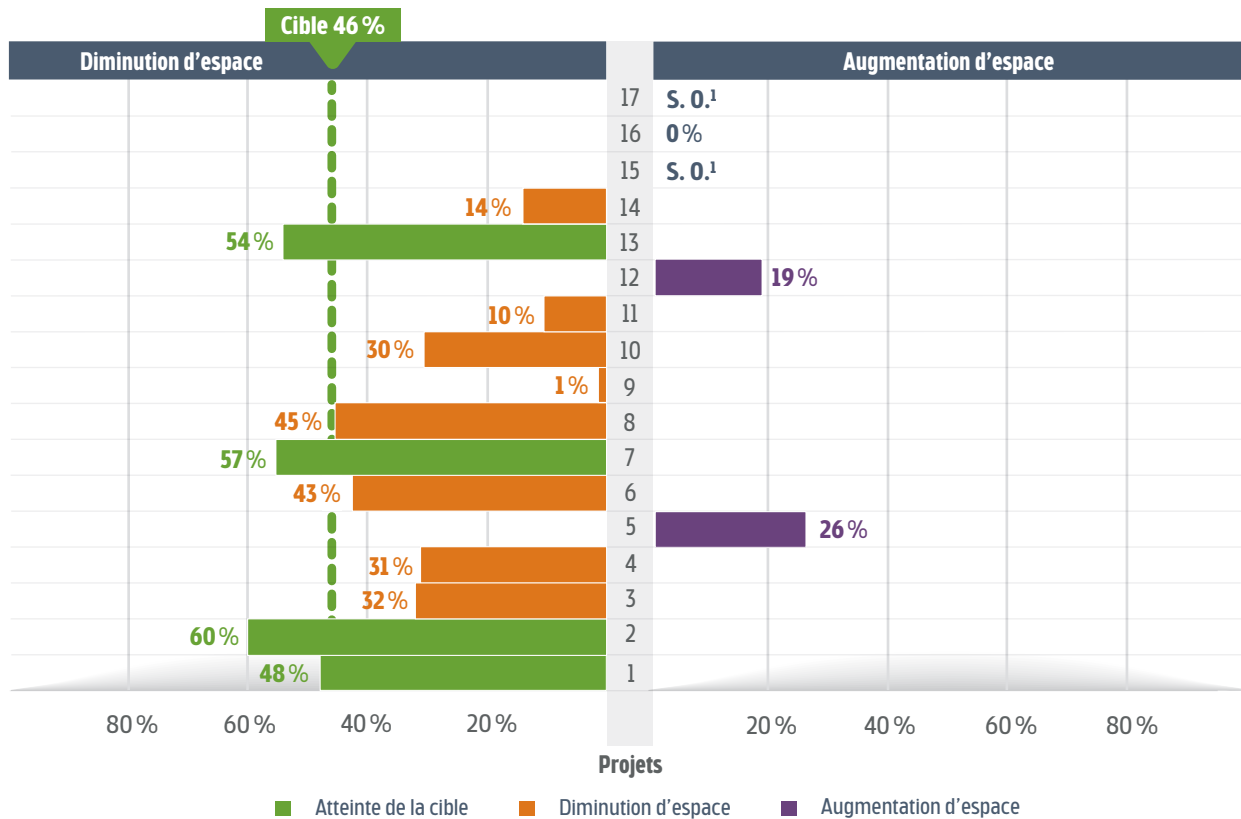
2. Des aménagements en aire fermée étaient prévus pour certains groupes de personnes et lorsque le cas le justifiait.

Source : Conseil du trésor.

45 En combinant la diminution du ratio d'occupation de 18 à 14 m² avec celui du taux de 70 % de l'effectif affecté à cet espace, on obtient une cible de rationalisation de 46 %. Par exemple, alors qu'auparavant 10 espaces de travail de 18 m² étaient nécessaires (180 m²) pour répondre aux besoins de 10 employés, dorénavant il n'en faudra que 7 de 14 m² (98 m²).

46 Le long délai avant que les paramètres relatifs à l'espace et à l'occupation journalière ne soient officialisés dans la mise à jour de la directive peut avoir contribué au fait que des projets ont donné lieu à un pourcentage de rationalisation en deçà de la réduction recherchée de 46 %. Bien que quelques-uns de ces projets soient de moins de 1 000 m², ou encore incluent des espaces de configuration atypique ou spécialisés, ce qui représente des cas où cette cible est plus difficile à atteindre, il reste tout de même que plus de la moitié des 17 projets complétés jusqu'à maintenant par la SQI n'a pas atteint ce seuil (figure 4).

FIGURE 4 Pourcentage de rationalisation des 17 projets de transformation complétés par la SQI au 31 mars 2024



1. Il s'agit d'un nouvel espace administratif. Il est donc impossible de calculer un pourcentage de rationalisation.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

47 Par ailleurs, dans l'établissement du taux d'occupation journalière de 70 %, le SCT n'a pas été en mesure de bien considérer le nombre réel de jours de télétravail des employés gouvernementaux. Bien qu'en 2022 il ait mis en place un outil à cette fin, son analyse des données produites indique qu'elles pourraient être biaisées, voire erronées, et qu'il faudrait être prudent dans leur interprétation. Cette situation viendrait notamment du faible taux d'utilisation de l'outil et du fait que les absences (congés parentaux, vacances, maladies, etc.) sont comptabilisées comme des journées en milieu de travail. Dans le même sens, un organisme public audité nous a mentionné que l'outil du SCT ne permet pas d'extraire des rapports fiables, et deux autres nous ont indiqué utiliser un autre outil pour faire leur suivi des présences.

48 Il est à noter que le SCT réalise présentement une évaluation de la Politique-cadre en matière de télétravail pour le personnel de la fonction publique et qu'il prévoit avoir terminé celle-ci à l'automne 2024.

49 Finalement, plusieurs cibles de la vision immobilière adoptée en 2018 par le gouvernement du Québec sont échues depuis mars 2023 et nécessitent une mise à jour. Or la SQI n'a pas entamé de travaux afin de proposer une mise à jour de cette stratégie gouvernementale.

Absence de suivi du respect des paramètres initiaux et des bénéfices escomptés

50 Jusqu'en novembre 2023, le seul indicateur mis en place afin de suivre le projet de transformation gouvernementale est celui inclus dans *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, qui visait à implanter un nouveau concept d'aménagement des milieux de travail dans au moins 50 % de la superficie globale des projets d'aménagement réalisés au 31 mars 2023⁷. Selon le rapport annuel de la SQI, c'est finalement 46,5 % de la superficie des 17 projets réalisés à cette date qui incluaient ce nouveau concept. Cependant, ce seul indicateur ne permet pas de suivre le respect des paramètres initiaux et des bénéfices escomptés.

51 La SQI assure le suivi de chacun de ses projets, mais n'a pas mis en place de mécanisme afin de suivre de manière globale la performance du programme de transformation du milieu de travail en ce qui a trait notamment au respect des paramètres initiaux, comme le coût estimé des travaux, la réduction des espaces et les économies potentielles. De son côté, le SCT ne s'est pas assuré d'obtenir un tel suivi. Pourtant, un plan de travail lié aux rencontres entre la SQI et le SCT prévoyait de se doter d'un tableau de bord à compter d'avril 2024 pour suivre les projets autorisés et les économies réalisées.

52 Nous avons analysé le respect des paramètres initiaux des 17 projets de transformation du milieu de travail terminés au 31 mars 2024. Une synthèse de cette analyse est présentée ci-dessous.

Coûts	Des 17 projets complétés, 1 seul présente un dépassement de coûts de 2 % alors que 13 autres ont généré des économies variant de 1 % à 18 %. Au total, des économies de 2,3 millions de dollars ont été réalisées par rapport à un coût estimé à 46,5 millions (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).
Échéanciers	Onze des 17 projets présentent des retards : 5 ont retardé de moins d'un mois et 6, entre un et six mois (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).
Rationalisation des espaces	Quinze des 17 projets, pour lesquels nous étions en mesure de calculer un pourcentage de rationalisation des espaces, occupaient une superficie initiale de 40 478 m ² . À la suite des travaux, celle-ci a été réduite à 26 276 m ² , soit une réduction de 35 %. Ce taux est inférieur à l'hypothèse utilisée par la SQI pour estimer les économies de loyers, ainsi qu'à l'objectif de réduction de 46 % découlant des paramètres de la directive (voir figure 4).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

53 Finalement, le SCT n'a pas prévu réaliser d'analyse pour mesurer si les bénéfices escomptés dans la vision immobilière de 2018 ont été obtenus, soit l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la capacité d'attraction et de rétention du personnel, la réduction de l'absentéisme, ainsi que la réduction des coûts de loyer.

7. Il s'agit des projets d'aménagement relatifs aux espaces de 1 000 m² et plus qu'occupent individuellement les organismes publics à une adresse donnée.

RECOMMANDATIONS

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Société québécoise des infrastructures. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor et à la Société québécoise des infrastructures

- 1 Voir à ce que soit élaboré un plan pluriannuel de transformation des milieux de travail qui tient compte des objectifs gouvernementaux et qui priorise les projets les plus pertinents, et ce, afin d'appuyer les autorités gouvernementales dans leur prise de décision.
- 2 Mettre à jour, au moment opportun, les documents encadrant la transformation des milieux de travail en fonction de l'évolution des modes d'organisation du travail et des orientations gouvernementales.
- 3 Suivre l'avancement des travaux de transformation des milieux de travail afin de s'assurer que les paramètres prévus sont respectés.

Recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor

- 4 Analyser si les bénéfices escomptés ont été obtenus, soit l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la capacité d'attraction et de rétention du personnel, la réduction de l'absentéisme ainsi que la réduction des coûts de loyer.

Recommandation à la Société québécoise des infrastructures

- 5 Établir une planification à long terme des besoins immobiliers des organismes publics par le biais de méthodes de collecte d'informations à la fois efficaces et efficientes.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les deux entités auditées à qui nous avons fait des recommandations 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 de la Société québécoise des infrastructures

« La Société québécoise des infrastructures (SQI) prend acte des constats émis et adhère aux recommandations du Vérificateur général du Québec au terme de son audit portant sur la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux. Elle saisit également l'opportunité qui lui est offerte de commenter le présent rapport.

« Un contexte en évolution

« En lien avec le premier constat, la SQI tient d'abord à souligner que l'évolution du contexte sanitaire, réglementaire ainsi que financier, a influencé l'état d'avancement de la transformation des espaces de bureaux gouvernementaux. Aussi, bien avant que le télétravail ne fasse partie des modes de prestation du travail, la Vision immobilière du gouvernement du Québec (Vision), publiée en avril 2018, établissait parmi ses orientations celle de développer et d'implanter un concept d'aménagement soutenant la modernisation des façons de travailler dans les espaces de bureaux. En allouant une superficie unitaire réduite de 18 m² à 14 m² par personne, les nouveaux aménagements allaient permettre, en outre, de diminuer l'étendue des espaces de bureaux. Les intentions portées par la Vision auront été formalisées par la mise à jour de la Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale (Directive) en mars 2024.

« Avec la publication de la Vision, la SQI s'est engagée dans le projet gouvernemental de transformation du milieu de travail (PGTMT) en mettant en place une équipe dédiée qui s'est d'abord affairée à définir le concept même du milieu de travail axé sur les activités (MTAA), à le promouvoir, et à élaborer l'ensemble des paramètres et des outils de gestion et de priorisation pour suivre l'avancement du PGTMT. Elle a également répondu aux demandes de clients, au moment où, en l'absence d'une directive gouvernementale ajustée, seule leur adhésion aux principes de densification des espaces, de dépersonnalisation des postes de travail et de réduction des bureaux fermés, constituait un levier de réalisation des projets en cohérence avec la Vision.

« Certaines organisations publiques allaient dès 2019, au-delà des orientations de la Vision avec la planification de projets pilotes visant à encadrer le télétravail. Si la pandémie mondiale de 2020 en a propulsé le déploiement, réduisant significativement le réel besoin en espaces, cette période a été défavorable à l'avancement du PGTMT, les préoccupations de santé publique s'accordant difficilement avec la densification et le partage des postes de travail. La SQI a alors tablé sur l'élaboration d'une Stratégie immobilière adaptée ayant pour but d'assurer la performance gouvernementale de la gestion de ses espaces de bureaux.

« Au cours de cette période de transition, les ministères et organismes (MO) ont été avisés en juillet 2021 que les projets d'aménagement visant la rétrocession d'espaces en raison du télétravail étaient reportés puisque "de tels changements doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie gouvernementale quant à la gestion des espaces et dans le respect de l'organisation du travail qui sera préconisée par le gouvernement du Québec". Ainsi, bien qu'il ait pu paraître judicieux pour les MO de procéder à certaines interventions, les projets réalisés dans des espaces locatifs sans tenir compte de cet avis ont nécessité des investissements qui ne considéraient pas la planification globale de réduction des espaces.

« En 2022, la politique gouvernementale qui encadre le nombre de journées par semaine où l'employé doit réaliser ses activités professionnelles dans les espaces de bureaux a été mise en application, officialisant la réduction de l'occupation journalière des milieux de travail.

« Cette série d'événements s'est étirée sur une période au cours de laquelle la sollicitation importante des investissements de l'État (prévus au Plan québécois des infrastructures — PQI) et une hyperinflation des marchés de la construction ont renforcé la nécessité de positionner adéquatement la portée, et conséquemment le coût, du PGTMT parmi les priorités identifiées.

« La convergence de ces éléments contextuels (Vision, évolution de l'occupation des espaces de bureaux entraînée par la crise sanitaire et conséquemment du cadre réglementaire, pressions financières, etc.) a donc mené au deuxième constat du rapport, à savoir que, malgré les activités de planification, la réalisation d'aménagements transformés et la réduction d'espaces entreprise, aucun plan d'action ni stratégie de financement n'ont été approuvés. En effet, alors que les premières planifications visaient la transformation de l'ensemble des espaces de bureaux et bien que la portée des suivantes ait été plus limitée, le financement total nécessaire à la réalisation du PGTMT n'a pas été obtenu.

« Des conditions de réalisation renouvelées

« La SQI tient à mentionner que le contexte a grandement progressé au cours de la dernière année et que plusieurs actions stratégiques ont été mises en œuvre afin d'accélérer la transformation et d'optimiser la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux. Un plan d'optimisation de l'occupation et du coût des loyers du gouvernement (Plan), élaboré à l'automne 2023, se déploie graduellement et, au regard de la recommandation 3 du présent rapport d'audit, une nouvelle étape sera franchie à l'automne 2024 avec la mise en place d'un tableau de bord pour le suivi de l'avancement des travaux, lequel constituera également un mode de reddition de compte officiel et transparent.

« Le Plan est construit selon les échéances des baux, qui dictent la vitesse de déploiement et la priorisation des projets, tout en tenant compte de la capacité financière pour les réaliser. Par conséquent, les droits de rétrocession à exercer selon les clauses prévues aux baux concernés, qui permettront de diminuer les espaces occupés par le gouvernement auprès de propriétaires et de bénéficier des économies escomptées, sont considérés dans le Plan. Celui-ci tient également compte des nouvelles données de référence de la Directive, en termes de superficie allouée par personne et d'occupation journalière. Afin d'accélérer la mise en œuvre du Plan, la SQI a adapté ses orientations afin de densifier l'occupation des espaces tout en tenant compte des situations propres à chaque immeuble (contraintes patrimoniales, configuration atypique, espaces spécialisés, etc.) et en maximisant la conservation des aménagements existants, pour limiter les investissements. Malgré l'augmentation de la taille de l'administration publique ces dernières années, le Plan entraînera des économies nettes substantielles pour l'État en libérant à terme des immeubles qui pourront être requalifiés.

« La SQI est donc pleinement engagée dans la transformation des espaces à bureaux gouvernementaux qui offrira à l'État des immeubles optimisés, et aux employés un environnement qui favorise l'efficacité et la collaboration. Soulignons que les projets en cours de réalisation, une fois terminés, mèneront à l'atteinte de plus de 145k m² d'espaces transformés, soit 46 % de la cible de 315k m² visée au 31 mars 2028.

« En résumé, la situation actuelle postpandémique avec ses effets sur les modes de travail, le cadre réglementaire ajusté et le financement raisonnable et approprié pour transformer les immeubles de bureaux permettront à la SQI d'aller beaucoup plus loin dans les efforts d'optimisation que ce qui aurait été envisageable entre les années 2018 et 2023. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) prend acte de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ).

« D'abord, depuis 2018, la situation pandémique a amené le gouvernement à revoir sa position sur le télétravail, à réviser ses orientations concernant la gestion des espaces et à adopter une nouvelle stratégie gouvernementale en gestion des ressources humaines, ce qui peut avoir contribué à modifier la planification des projets de transformation des espaces de travail sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures (SQI). Ce contexte unique doit être pris en compte dans l'appréciation des résultats en matière de modernisation des espaces de travail.

« Ensuite, cet audit repose en partie sur des informations fournies dans le cadre des négociations entre organismes publics qui ont précédé l'approbation par le gouvernement du Plan québécois des infrastructures [PQI], lequel est ensuite déposé à l'Assemblée nationale. Le PQI prévoit la répartition des investissements en infrastructures entre les différentes missions de l'État. Lors de la préparation du PQI, les organismes publics transmettent au SCT leurs besoins qui font ensuite l'objet d'une analyse, d'une priorisation puis d'un arbitrage par les autorités selon les priorités gouvernementales. C'est dans ce contexte que la SQI a été amenée à soumettre au SCT l'évaluation de ses besoins en lien avec les investissements requis pour la modernisation des espaces de travail. Ces évaluations doivent être traitées avec prudence puisqu'en raison du contexte budgétaire actuel, le SCT a demandé à la SQI de réviser ses besoins et de faire preuve d'innovation afin d'assurer une gestion optimale des sommes prévues au PQI, l'objectif étant de réaliser les projets au meilleur coût.

« De plus, le SCT tient à préciser qu'il revient en premier lieu à la SQI de planifier, en collaboration avec les ministères et les organismes concernés, la transformation des milieux de travail en tenant compte des objectifs gouvernementaux et des ressources mises à sa disposition. Le SCT s'assurera quant à lui que la planification soit conforme aux orientations et qu'elle soit approuvée dans le cadre des processus décisionnels gouvernementaux habituels. Cette planification devra notamment tenir compte des sommes qui ont déjà été octroyées et des projets d'infrastructure présentement inscrits au Plan québécois des infrastructures qui comprennent un réaménagement des espaces de travail. Un suivi sera réalisé par le SCT dans le cadre du processus annuel d'élaboration du PQI.

« Enfin, le SCT rappelle qu'en plus de générer des économies, la transformation des milieux de travail a aussi des bénéfices sur l'attraction, la santé au travail et le bien-être des employés. Il s'agit d'un moyen parmi plusieurs autres à la disposition du gouvernement pouvant être utilisé pour mobiliser et fidéliser les employés. L'impact des milieux de travail ne peut donc être évalué indépendamment de l'ensemble des facteurs qui concourent à la mobilisation du personnel. L'analyse des bénéfices devra tenir compte de ces éléments. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Principaux événements liés au projet
de transformation du milieu de travail

Principales estimations du coût
des travaux d'aménagement

Coûts et délais de réalisation des 17 projets de
transformation complétés au 31 mars 2024

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 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

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
Déterminer si le SCT encadre adéquatement la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le SCT base ses recommandations au Conseil du trésor sur une information fiable et sur les meilleures pratiques dans le domaine. ■ Le SCT propose au Conseil du trésor l'adoption d'orientations et de directives suffisantes et cohérentes, fait un suivi approprié de leur application et appuie les organismes publics dans leur mise en œuvre.
S'assurer que la SQI gère de façon efficace et efficiente les espaces de bureaux gouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ La SQI dispose de portraits fiables de l'utilisation des espaces de bureaux, de l'état de ses bâtiments et des besoins d'espace des organismes publics. ■ La SQI a établi des mesures qui permettent d'optimiser la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux tout en respectant les orientations gouvernementales. ■ La SQI répond adéquatement aux besoins des organismes publics dans le respect des règles gouvernementales.
S'assurer que les organismes publics établissent adéquatement leurs besoins relatifs aux espaces de bureaux et considèrent les différentes options pour y répondre	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ils établissent un portrait et des projections fiables de l'utilisation de leurs espaces. ■ Ils tiennent compte des différentes possibilités d'aménagements ergonomiques, d'améliorations technologiques et d'adaptations liées au travail hybride pour favoriser leur productivité. ■ Ils respectent les règles gouvernementales.

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 (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 8 novembre 2024.

L'audit porte sur la façon dont la SQI répond aux besoins des organismes publics en matière d'espaces de bureaux. Nous nous sommes également attardés sur la manière dont le SCT encadre la gestion de ces espaces. Par la même occasion, nous nous sommes assurés que les organismes publics établissent leurs besoins en espaces de bureaux de façon adéquate.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel de ces organisations. De plus, nous avons analysé plusieurs documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de la SQI et du SCT concernant les espaces de bureaux.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2023 à juin 2024.

Compte tenu de l'adoption, en 2018, de *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, nos travaux portent sur les exercices 2018-2019 à 2023-2024. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les organismes publics ont été sélectionnés en fonction de l'importance de la superficie des espaces de bureaux qu'ils occupent, de la localisation de ceux-ci dans différents types d'immeubles (propriété ou location), de l'existence ou non de projets de réaménagement au sein de leur organisation, et du coût des projets.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des projets en cours, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités

Secrétariat du Conseil du trésor

Selon la *Loi sur l'administration publique*, le SCT soutient les activités du Conseil du trésor et assiste son président dans l'exercice de ses fonctions. Il doit notamment appuyer les organismes publics dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources budgétaires et de gestion des espaces de bureaux.

De plus, selon la *Loi sur les infrastructures publiques*, le Conseil du trésor peut donner à la SQI des directives à l'égard des orientations et des objectifs généraux qu'elle doit poursuivre. Il peut faire de même à l'égard de tout aspect d'un projet de construction ou de location d'immeuble lorsqu'il estime que la nature de ce projet ou le développement d'une région le justifie.

Finalement, dans le cadre de la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*, le Conseil du trésor doit :

- autoriser la solution immobilière retenue si les investissements en immobilisations ou l'augmentation annuelle des loyers dépassent un certain seuil ;
- déterminer la solution immobilière si la SQI et l'organisme public ne s'entendent pas sur le choix de la solution. (Cette responsabilité n'apparaît plus dans la directive de 2024.)

Société québécoise des infrastructures

Les principales responsabilités de la SQI sont précisées dans la *Loi sur les infrastructures publiques* et dans des directives.

La SQI a pour mission, d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière.

Aux fins de sa mission de développement, de maintien et de gestion du parc immobilier des organismes publics, la SQI peut, entre autres :

- acquérir de gré à gré tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel ;
- construire, louer, entretenir et conserver tout immeuble ;
- vendre, aliéner ou donner en garantie les biens meubles ou immeubles, de même que les droits dont elle dispose ;
- pourvoir à l'aménagement et à l'ameublement des immeubles et, à cette fin, acquérir, louer, entretenir et conserver tout bien meuble.

De plus, selon la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*, les responsabilités de la SQI ont évolué au fil des différentes versions de celle-ci. Voici les principales modifications apportées à cette directive :

Directive de 2015	Directive de 2024
Mettre à la disposition de l'organisme public des locaux répondant à ses besoins, et ce, en évaluant les différentes options pour convenir avec lui de la solution immobilière la plus appropriée compte tenu, notamment, des coûts sur le plan immobilier et des impacts sur ses opérations	Déterminer et mettre en place la solution offrant le meilleur bénéfice gouvernemental avantages-coûts pour répondre aux besoins de l'organisme public tout en tenant compte de ses besoins fonctionnels et après consultation et échanges avec celui-ci
Non spécifié	Tenir compte, dans la détermination de la solution immobilière, notamment des objectifs suivants : <ul style="list-style-type: none"> ■ privilégier les espaces disponibles dans son parc immobilier ; ■ optimiser le ratio propriété-location des espaces administratifs en favorisant la propriété ; ■ respecter sa planification à long terme des besoins en espaces administratifs ; ■ optimiser les coûts d'espace, d'aménagement et de mobilier que la solution peut occasionner pour l'organisme et, le cas échéant, pour les autres organismes affectés ; ■ considérer les impacts de la solution immobilière sur les opérations de l'organisme ; ■ favoriser le développement d'environnements innovants et performants, axés sur l'adaptabilité, la flexibilité et la durabilité.
Non spécifié	Réaliser une planification à long terme des besoins des organismes en matière d'espaces en favorisant un ratio propriété-location économiquement avantageux et en conservant un faible taux d'inoccupation

Ministères et organismes concernés

Les principales responsabilités des organismes publics en matière de gestion immobilière sont établies dans la *Loi sur les infrastructures publiques* et dans des directives. Les organismes doivent faire affaire exclusivement avec la SQI⁸ :

- pour satisfaire leurs besoins en espaces locatifs ;
- pour acquérir un immeuble ou pour en disposer⁹ ;
- en matière de construction, d'entretien, d'exploitation et de gestion d'immeubles.

8. Le gouvernement peut toutefois, à l'égard d'un organisme public ou de l'une de ses entités administratives, exclure certaines activités immobilières et certains services de cette obligation.

9. L'immeuble visé ne doit être ni une infrastructure de transport ni en lien avec une telle infrastructure ou avec un projet concernant une infrastructure de transport.

Les organismes publics assument également des responsabilités en vertu de la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*. Celles-ci ont été modifiées selon les différentes versions de cette même directive.

Directive de 2015	Directive de 2024
Définir leurs besoins en matière d'espaces dans le respect des modalités prévues par le Conseil du trésor	Définir leurs besoins fonctionnels en matière d'espaces dans le respect des principes et des normes prévues par le Conseil du trésor
Convenir avec la SQI de la solution immobilière la plus appropriée, en tenant compte, notamment, des coûts sur le plan immobilier et des impacts sur leurs opérations	Responsabilité appartenant à la SQI
Non spécifié	Communiquer à la SQI les renseignements nécessaires à l'élaboration de la planification à long terme des besoins

Principaux événements liés au projet de transformation du milieu de travail

Année	Événements
2018	<p>Publication de la <i>Vision immobilière du gouvernement du Québec 2018-2023</i> : Implanter un nouveau concept d'aménagement des milieux de travail dans au moins 50 % de la superficie globale des projets réalisés au 31 mars 2023</p> <p>Publication de la <i>Stratégie de gestion des ressources humaines 2018-2023</i> : Offrir des milieux de travail stimulants en concevant une organisation du travail adaptée aux nouvelles réalités</p>
2019	<p>Publication de la <i>Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023</i> : Procurer à 60 % des employés gouvernementaux un milieu de travail et des façons de faire transformés</p>
2020	<p>Estimation des coûts à près de 2 G\$ et prévision d'économies de loyers substantielles liées à la transformation des milieux de travail selon le concept du MTAA pour l'ensemble des espaces de bureaux de 1 000 m² et plus</p>
2021	<p>La SQI indique au SCT que l'ensemble des interventions requises ne peuvent pas continuer à être supportées à même le budget de base pour les projets d'aménagement</p> <p>Estimation des besoins de la SQI pour 2022-2032 : 807 M\$ pour 40 projets</p>
2022	<p>Plan québécois des infrastructures 2022-2032 : 105 M\$ autorisés</p>
2023	<p>Intensification des rencontres tenues entre le SCT et la SQI afin de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus</p> <p>Publication de la <i>Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028</i> : Transformer 35 % de la superficie à vocation administrative par des aménagements en MTAA</p>
2021 2024	<p>Plan québécois des infrastructures : 135,4 M\$ pour les travaux d'aménagement de quatre projets majeurs</p>
2024	<p>Projet de plan d'action élaboré par la SQI - 1^{re} phase : budget nécessaire de 412,9 M\$ pour 12 projets</p>

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Société québécoise des infrastructures.

Principales estimations du coût des travaux d'aménagement

Décembre 2020

Cette estimation n'a pas été faite projet par projet, mais était basée sur l'application d'un coût par mètre carré uniforme pour l'ensemble des espaces à transformer.

Les hypothèses utilisées étaient notamment basées sur des projets qui avaient été réalisés récemment et sur des comparaisons avec les méthodes de calcul et des hypothèses formulées par une autre juridiction canadienne.

Estimation réalisée par la SQI en décembre 2020 pour les projets de 1 000 m² et plus¹

Coûts

Superficie totale des espaces de 1 000 m ² et plus	1 266 771 m ²
Hypothèse de rationalisation de 40 % en ayant recours à l'aménagement de MTAA	(506 708) m ²
Espace restant à aménager	760 063 m ²
Coût d'aménagement de MTAA estimé	2 100 \$/m ²
Coût total avant indexation	1 596 132 300 \$
Coût d'indexation de 2 % pour des travaux prévus s'échelonner sur 15 ans (2023 à 2037)	358 793 852 \$
Coûts totaux prévus	1 954 926 152 \$

Économies

Pour les 15 premières années (2023 à 2037)	1 489 692 319 \$
Pour 15 années additionnelles (2038 à 2052)	3 616 927 888 \$
Économies totales sur 30 ans	5 106 620 207 \$

1. Il s'agit de la superficie à partir de laquelle les gains potentiels seraient maximisés, selon la SQI.

Automne 2021

	N ^{bre} de projets	Superficie (m ²)	Coûts prévus 2022-2032 ¹ (M\$)
Plus de 50 M\$	5	182 181	382,2
Entre 10 M\$ et 50 M\$	18	152 401	349,8
Moins de 10 M\$	17	55 241	75,0
Estimation de la SQI	40	389 823	807,0
Projets non inclus	4	37 531	87,7
Total	44	427 354	894,7

1. Pour certains projets, cette estimation n'incluait aucun coût pour prendre en compte l'inflation sur cette période de 10 ans.

Source : Société québécoise des infrastructures.

Mai 2024

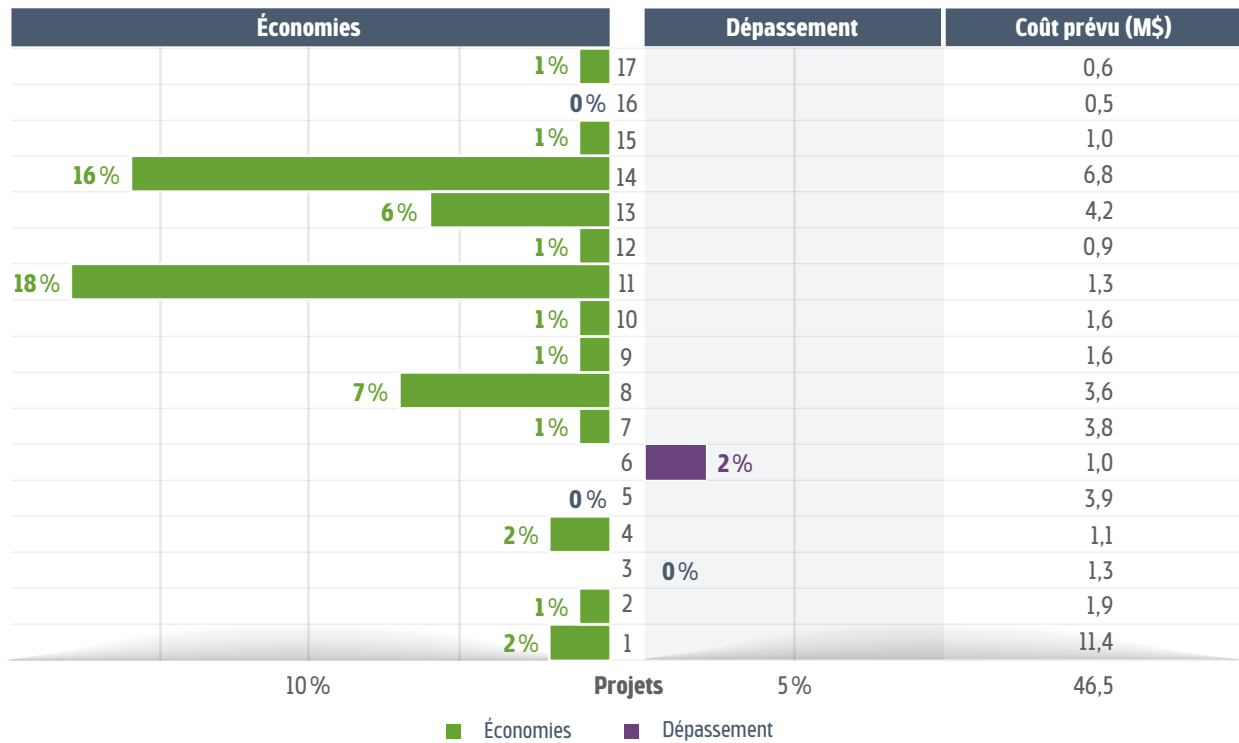
	Nb	Superficie (m ²)	Coûts prévus 2024-2029 ¹ (M\$)	Économies estimées (M\$/an)
Québec	7	136 594	299,0	42,2
Montréal	5	54 695	113,9	12,6
Estimation de la SQI	12	191 289	412,9	54,8
Projet non inclus	1	8 253	74,8	Non déterminé
Total	13	199 542	487,7	54,8

1. Les coûts estimés n'incluent aucun montant pour tenir compte de l'inflation.

Source : Société québécoise des infrastructures.

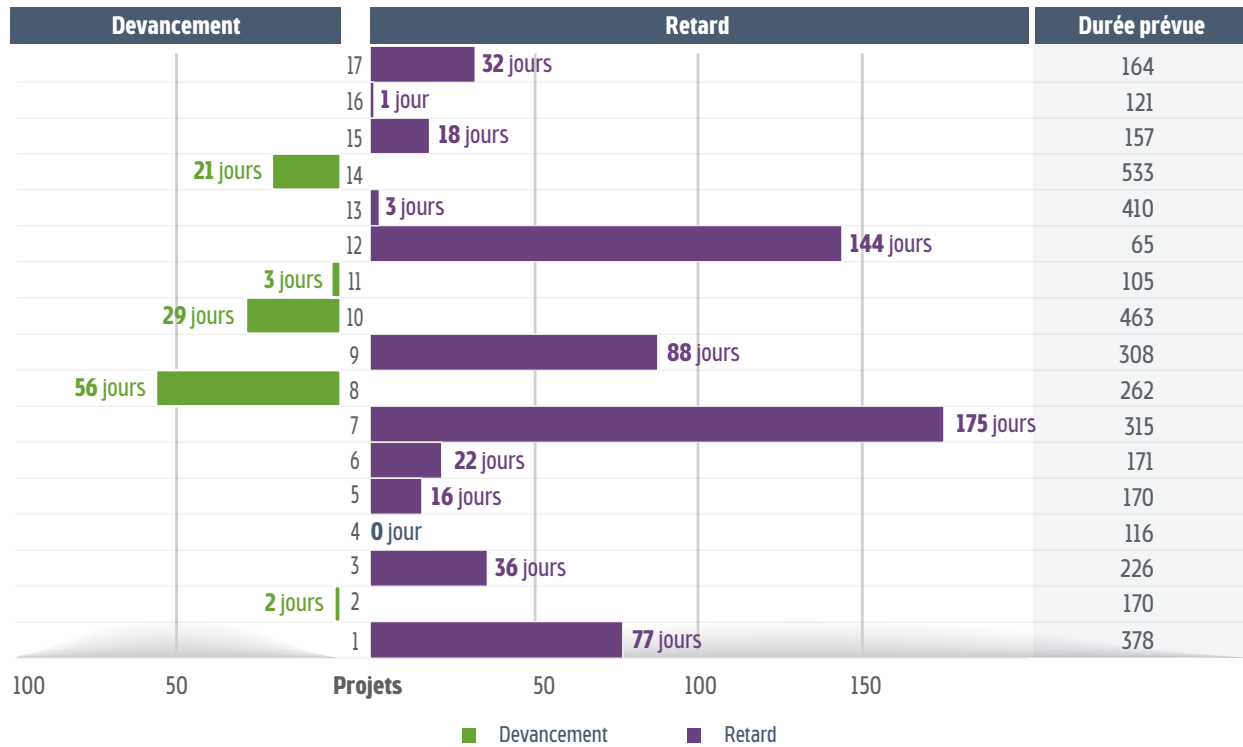
Coûts et délais de réalisation des 17 projets de transformation complétés au 31 mars 2024

Écart entre le coût réel et le coût prévu



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

Écart entre le délai de réalisation réel et celui prévu



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

CHAPITRE 4

Réussite éducative des élèves autochtones

Audit de performance

Ministère de l'Éducation du Québec
Centre de services scolaire de l'Énergie
Centre de services scolaire de l'Or-et-des-Bois
Centre de services scolaire du Fer
Commission scolaire Central Québec
Commission scolaire New Frontiers

EN BREF

Près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite. D'ailleurs, il n'y a pas de stratégie ni de plan d'action pour orienter les actions des organismes scolaires, ce qui se répercute sur les services offerts aux élèves. Par exemple, les élèves autochtones ne reçoivent pas le soutien suffisant ni adapté à leurs besoins lors de leur transition entre une école de leur communauté et une école du réseau scolaire québécois. Ils ne reçoivent pas non plus suffisamment d'aide en français.

Ensuite, malgré les recommandations qui lui ont été adressées et les engagements qu'il a pris, le ministère mène peu d'actions afin d'offrir aux élèves autochtones un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent. Il s'ensuit par exemple, pour les organismes scolaires audités, que le personnel des écoles ne reçoit pas la formation suffisante pour comprendre les causes de certains comportements et acquérir les outils qui lui permettraient de mieux accompagner les élèves autochtones dans leur parcours scolaire. De plus, peu d'écoles visitées avaient engagé un agent de liaison pour faciliter le lien de confiance et encourager l'engagement scolaire des élèves autochtones.

Finalement, l'une des principales actions du ministère depuis 2005 a été l'octroi d'un financement supplémentaire. Or, les sommes destinées à la réussite des élèves autochtones ne sont pas octroyées en fonction des besoins et des réalités régionales, et les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes.

CONSTATS

1

Près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite.

2

Le soutien offert aux élèves autochtones, par exemple lors d'un transfert d'une école de leur communauté vers le réseau scolaire québécois, n'est pas suffisant ni adapté à leurs besoins.

3

Peu d'actions ont été menées afin d'assurer un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent pour les élèves autochtones, malgré les engagements et les recommandations en ce sens.

4

Les sommes destinées à la réussite des élèves autochtones ne sont pas octroyées en fonction des besoins et des réalités régionales, et les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur général d'audit

Sébastien Simard

Directeur d'audit

Sébastien Beauregard

Stephanie Caron

Audrey Cliche

Myriam L'Heureux

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLE

MEQ Ministère de l'Éducation du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	107
Près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite.	114
Le soutien offert aux élèves autochtones, par exemple lors d'un transfert d'une école de leur communauté vers le réseau scolaire québécois, n'est pas suffisant ni adapté à leurs besoins.	119
Peu d'actions ont été menées afin d'assurer un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent pour les élèves autochtones, malgré les engagements et les recommandations en ce sens.	130
Les sommes destinées à la réussite des élèves autochtones ne sont pas octroyées en fonction des besoins et des réalités régionales, et les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes.	136
Recommandations.	140
Commentaires des entités auditées	142
Renseignements additionnels.	147

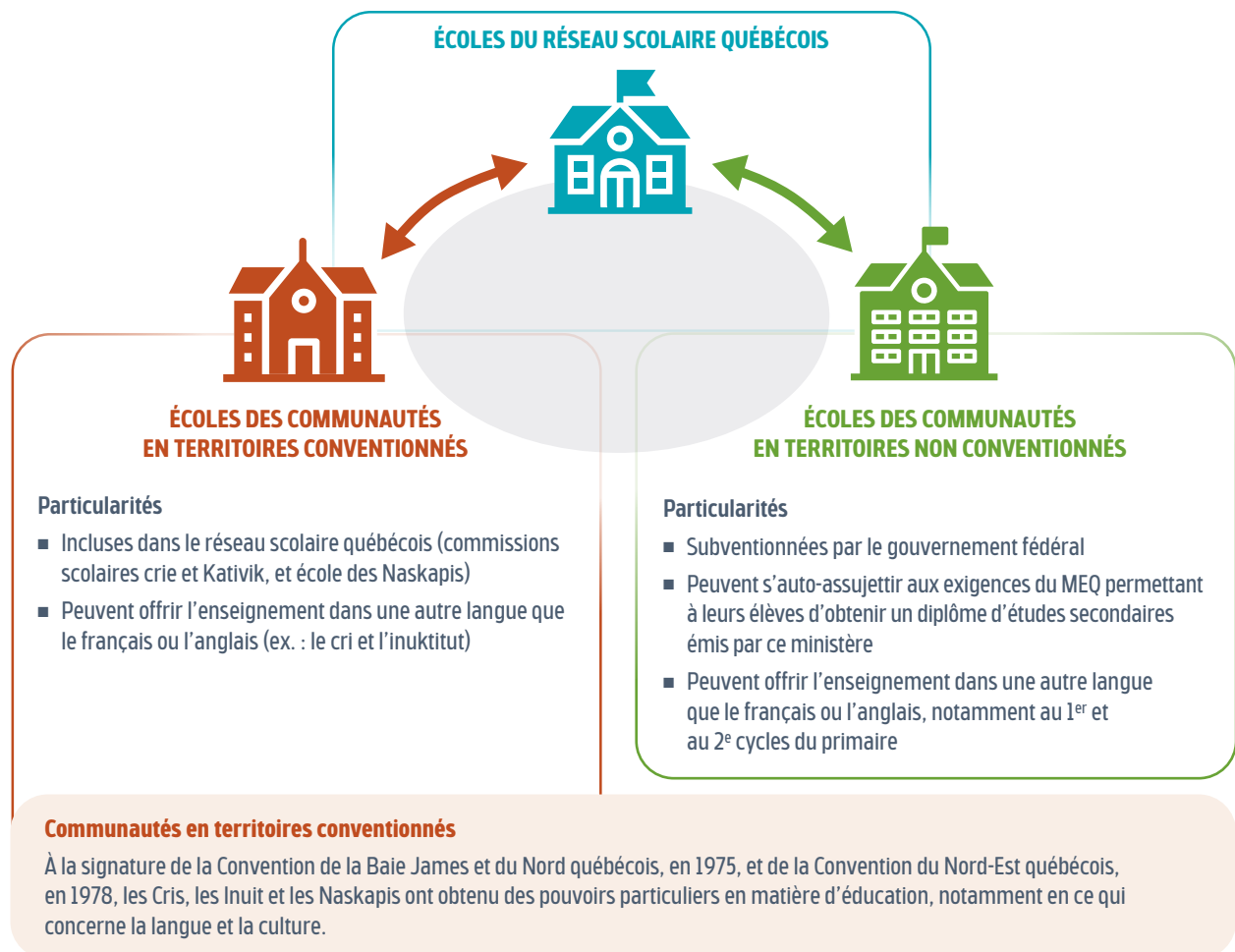
Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet.

MISE EN CONTEXTE

1 Au Québec, la population autochtone est formée de 41 Premières nations, issues de 10 nations reconnues, et du peuple inuit. Elle était estimée à 140 000 personnes en 2021. Chaque nation ainsi que le peuple inuit possèdent son histoire, sa culture, sa langue et des réalités qui lui sont propres. Cette population réside dans les municipalités dans une proportion approximative de 65 % et dans les communautés autochtones dans une proportion de 35 %. Plus d'information sur les peuples autochtones au Québec est présentée dans la section Renseignements additionnels.

2 Les élèves autochtones peuvent accomplir leur parcours scolaire au primaire et au secondaire dans trois systèmes scolaires différents. Ils peuvent fréquenter les écoles des communautés autochtones situées en territoires conventionnés, celles des communautés situées en territoires non conventionnés et celles du réseau scolaire québécois (figure 1). L'encadrement de chaque système est différent. De plus, le programme de formation peut varier d'un système scolaire à l'autre, voire d'une école à l'autre. Par exemple, l'enseignement peut être offert dans une langue autochtone, en anglais ou en français selon l'école et le cycle d'études.

FIGURE 1 Systèmes scolaires fréquentés par les élèves autochtones au primaire et au secondaire



3 Les élèves autochtones sont susceptibles de changer d'école en cours de parcours, ce qui implique des transitions complexes, notamment lorsqu'ils passent d'un système scolaire à un autre. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces changements d'école, notamment l'absence d'enseignement à leur niveau dans leur communauté ou le désir d'accéder à plus de services. Par exemple, sur 31 communautés en territoires non conventionnés, 23 ont une école, et 8 d'entre elles n'offrent pas ou offrent partiellement l'enseignement secondaire. Pour certains élèves, ces transitions peuvent impliquer des changements culturels, familiaux ou d'approches pédagogiques.

4 Le réseau scolaire public québécois compte 72 organismes scolaires, soit des centres de services scolaires et des commissions scolaires, dont 60 sont francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier. Un résumé du fonctionnement du réseau ainsi que des cheminements types des élèves est présenté dans la section Renseignements additionnels.

5 Les informations dont dispose le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) sur les élèves nous ont permis d'estimer qu'environ 3 100 élèves autochtones ont fréquenté une école du réseau scolaire public québécois chaque année de 2017-2018 à 2022-2023¹. C'est près du quart des organismes scolaires qui ont accueilli plus de 50 élèves autochtones chaque année.

Données sur les élèves autochtones fréquentant le réseau scolaire québécois

À des fins d'analyse et pour sélectionner les organismes scolaires à auditer ainsi que les dossiers à examiner, nous avons estimé le nombre d'élèves autochtones ayant fréquenté le réseau scolaire québécois pendant une période déterminée, à partir des informations consignées dans le système d'information sur l'effectif scolaire du MEQ. Nous avons considéré comme des élèves autochtones ceux qui avaient déjà déclaré un ou plusieurs des éléments suivants :

- une langue maternelle autochtone ;
- un lieu de résidence dans une communauté autochtone ;
- la fréquentation d'une école des communautés en territoires conventionnés ou non conventionnés.

Cette estimation ne représente qu'une portion du nombre d'élèves autochtones potentiel en raison du manque de données disponibles. Bien qu'incomplète, notamment parce qu'elle n'inclut pas les élèves autochtones qui ne répondent pas aux critères ci-dessus, il s'agit de l'estimation la plus représentative actuellement.

1. Les élèves qui ont fréquenté les écoles situées dans les communautés en territoires conventionnés, soit celles des commissions scolaires crie et Kativik ainsi que l'école des Naskapis, n'ont pas été pris en compte parce que le cadre légal de ces écoles est différent.

6 La responsabilité de soutenir les élèves autochtones pour favoriser leur réussite est partagée entre le MEQ et les organismes scolaires. Le MEQ doit notamment élaborer des politiques et des directives pour orienter l'action du réseau, établir les règles budgétaires et veiller à la qualité des services éducatifs. Les organismes scolaires, de leur côté, doivent soutenir et accompagner les écoles, en rendant accessibles les biens et les services, et en mettant en place les conditions optimales pour offrir aux élèves des services éducatifs de qualité et veiller à leur réussite éducative. Plus de détails sur les rôles et les responsabilités du ministère et des organismes scolaires sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

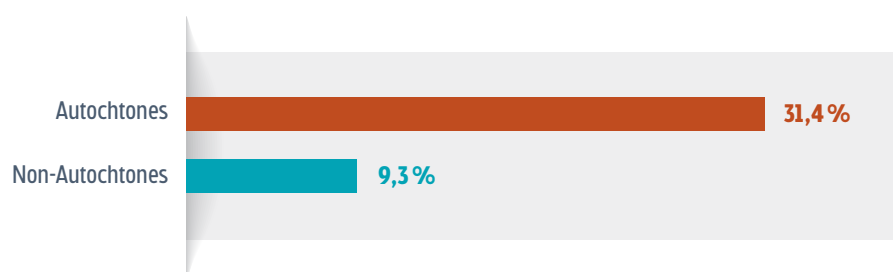
Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

7 D'une part, l'éducation représente un important levier de lutte contre la pauvreté et une condition essentielle à l'enrichissement durable de la société sur les plans social, culturel et économique. Les citoyens dont la scolarité est limitée ont de moins bonnes perspectives d'emploi et ont moins d'occasions de participer à la vie de la société. Il est donc essentiel de mettre en place un système d'éducation qui réponde aux besoins de tous les jeunes.

8 Plusieurs études, dont celle publiée par le Conseil canadien sur l'apprentissage, démontrent que les enfants autochtones, notamment par leur culture et leur histoire, ont des besoins qui diffèrent. Le MEQ reconnaissait justement, dans la Politique de la réussite éducative qu'il a publiée en 2017, que les services éducatifs devaient être adaptés à leurs besoins et qu'ils devaient pouvoir évoluer dans un environnement éducatif sécurisant et culturellement pertinent. Dans ses observations, la commissaire au développement durable présente d'ailleurs sa réflexion sur les bienfaits d'une éducation qui met en valeur les patrimoines culturels autochtones pour soutenir la réussite éducative des élèves autochtones. Ces observations sont annexées au *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025* de novembre 2024 et elles sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général.

9 Le plus récent recensement réalisé par Statistique Canada, en 2021, montre que, chez les 25 à 34 ans, les Autochtones sont moins nombreux à posséder un certificat ou un diplôme que les non-Autochtones (figure 2).

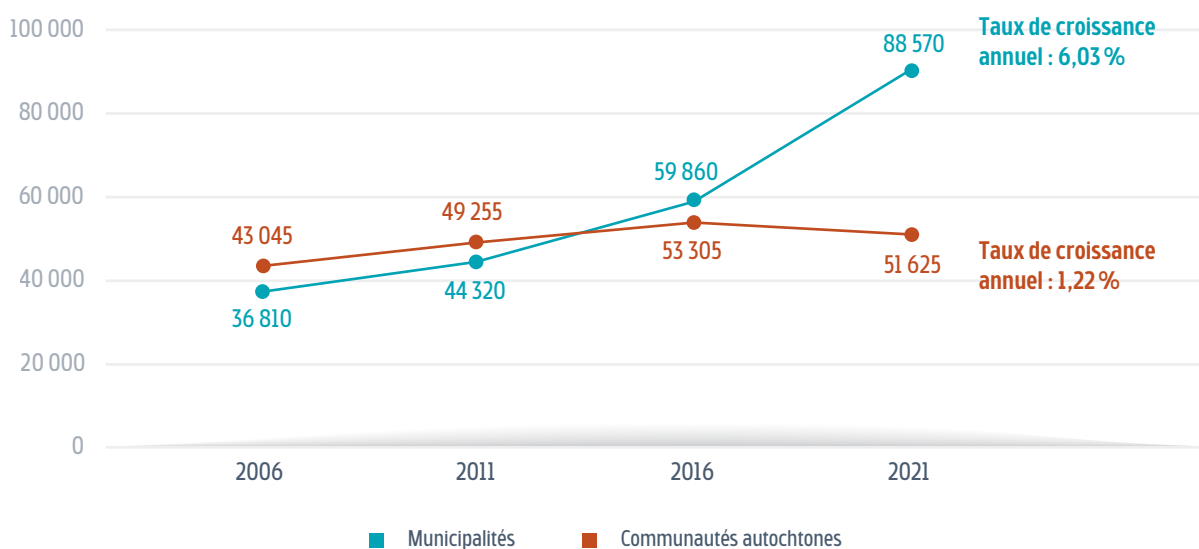
FIGURE 2 Proportion de la population québécoise âgée de 25 à 34 ans sans certificat ni diplôme en 2021



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada.

10 D'autre part, la population autochtone croît à un rythme plus rapide que la population québécoise. En effet, en 2021, les jeunes autochtones âgés de moins de 25 ans représentaient une proportion plus importante de la population autochtone (36 %) que les jeunes de cet âge dans le reste de la population québécoise (27 %). Par ailleurs, de 2006 à 2021, le taux de croissance annuel de la population autochtone a été beaucoup plus élevé dans les municipalités du Québec (6,03 %) que dans les communautés autochtones (1,22 %), comme l'illustre la figure 3. De ce fait, les élèves autochtones sont de plus en plus susceptibles de fréquenter les écoles du réseau scolaire québécois plutôt que les écoles des communautés autochtones.

FIGURE 3 Croissance du nombre d'Autochtones au Québec de 2006 à 2021, selon le lieu de résidence



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du Réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones DIALOG, 2023.

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

11 L'objectif de l'audit visait à déterminer si le MEQ et les organismes scolaires audités ont pris des mesures efficaces pour améliorer les facteurs scolaires de la réussite éducative des élèves autochtones qui fréquentent le réseau scolaire public québécois au primaire et au secondaire (formation générale des jeunes). Ainsi, les écoles des communautés en territoires non conventionnés, qui sont financées par le gouvernement fédéral et ne relèvent pas du MEQ, n'ont pas fait l'objet de nos travaux.

12 En plus d'effectuer des travaux auprès du MEQ et de cumuler des données sur les 72 organismes scolaires, nous avons réalisé des travaux plus détaillés dans les 5 organismes scolaires suivants et dans certaines des écoles qu'ils chapeautent :

- Centre de services scolaire de l'Énergie ;
- Centre de services scolaire de l'Or-et-des-Bois ;
- Centre de services scolaire du Fer ;
- Commission scolaire Central Québec ;
- Commission scolaire New Frontiers.

13 La Commission scolaire crie et la Commission scolaire Kativik ainsi que l'école des Naskapis, qui sont situées en territoires conventionnés, n'ont pas été sélectionnées puisqu'elles sont soumises à la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, qui diffère de la *Loi sur l'instruction publique* à certains égards. Cette loi donne en effet des pouvoirs spéciaux à ces organismes, notamment en ce qui concerne la langue et la culture.

14 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend sur 6 ans, soit de l'année scolaire 2017-2018 à l'année scolaire 2022-2023 inclusivement. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

Soutien aux élèves autochtones fréquentant le réseau scolaire québécois, en bref

16 Il faut savoir que plusieurs rapports ont abordé des enjeux éducatifs touchant les Autochtones au cours des 30 dernières années, notamment des rapports de commissions d'enquête (figure 4). Plus de détails sur certaines commissions d'enquête et sur leurs recommandations sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

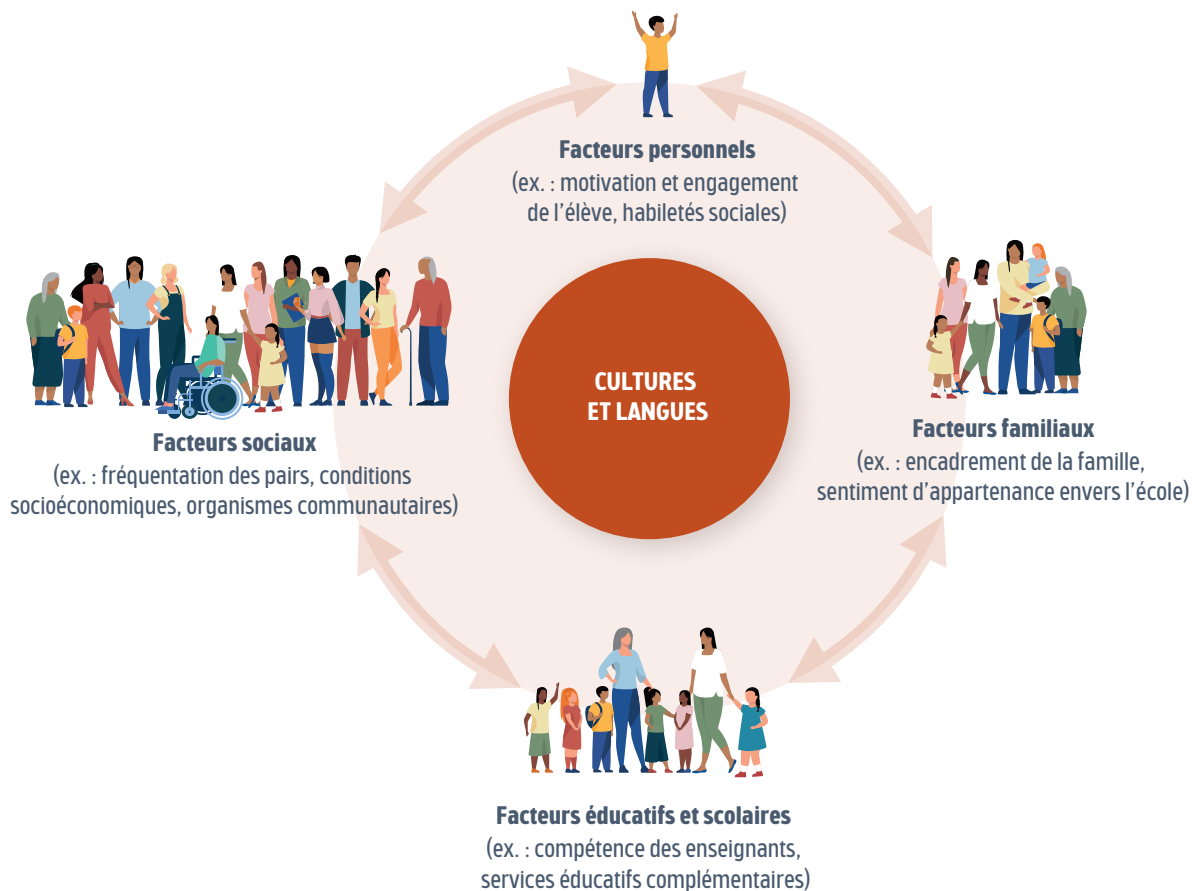
FIGURE 4 Objectifs des principaux rapports ayant abordé des enjeux éducatifs touchant les Autochtones

	<p>Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones</p>	<p>Enquêter sur les problèmes qui nuisent aux rapports entre les peuples autochtones et notamment la société canadienne dans son ensemble et proposer des solutions.</p>
	<p>Rapport de la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale</p>	<p>Recueillir de l'information sur les besoins éprouvés et définis par les Autochtones dans leur communauté en matière d'éducation, les principaux problèmes qu'ils rencontrent ainsi que les expériences réalisées en éducation et qui sont porteuses de succès.</p>
	<p>Rapport de la Commission de vérité et réconciliation</p>	<p>Favoriser la réconciliation entre les Canadiens et les peuples autochtones et reconnaître les traumatismes que les pensionnats indiens ont créés, notamment.</p>
	<p>Rapport de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès, communément appelée commission Viens</p>	<p>Enquêter afin de faire des recommandations quant aux actions correctives concrètes, efficaces et durables à mettre en place par le gouvernement et par les autorités autochtones en vue de prévenir ou d'éliminer, quelles qu'en soient l'origine et la cause, toute forme de violence et de pratiques discriminatoires ainsi que de traitements différents dans la prestation des services publics aux Autochtones au Québec.</p>
	<p>Rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées</p>	<p>Procéder à un examen sur les causes systémiques qui sous-tendent la violence faite aux femmes et aux filles autochtones, notamment.</p>
	<p>Premier rapport de suivi de la commission Viens du Protecteur du citoyen</p>	<p>Assurer le suivi des appels à l'action formulés par la commission Viens.</p>

Facteurs favorisant la réussite éducative

17 La réussite éducative va au-delà de la réussite scolaire (diplomation et qualification) ; elle tient compte de tout le potentiel de la personne dans ses dimensions intellectuelle, cognitive, sociale et physique. La Politique de la réussite éducative publiée par le MEQ en 2017 présente quatre grandes catégories de facteurs qui influencent la réussite éducative (figure 5). Elle mentionne également que la mise en valeur des cultures et des langues autochtones s'inscrit dans la vision ministérielle de la réussite éducative. Soulignons par ailleurs que le MEQ octroie des sommes pour le soutien de la réussite éducative des élèves autochtones fréquentant le réseau scolaire public (un total d'environ 64,5 millions de dollars de 2017-2018 à 2022-2023).

FIGURE 5 Facteurs de la réussite éducative, selon le MEQ



Illustrations : Banque d'images Freepik.

Près de 20 ans après avoir fait le constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones, le ministère de l'Éducation met encore peu d'actions en œuvre pour favoriser leur réussite.

Qu'avons-nous constaté ?

18 Le MEQ reconnaît depuis 2005 au moins qu'il y a un écart de réussite chez les élèves autochtones par rapport à l'ensemble des élèves qui fréquentent le réseau scolaire québécois. Or, le ministère ne s'est toujours pas fixé d'objectifs ni de cibles en matière de réussite des élèves autochtones, chose qu'il a faite pour d'autres groupes d'élèves chez qui il a constaté un écart de réussite. Cette absence d'objectifs et de cibles se répercute dans les actions des organismes scolaires. Leurs actions pour favoriser la réussite éducative des élèves autochtones sont peu structurées, elles misent sur des initiatives locales et souvent sur des individus engagés.

19 De ce fait, un écart de réussite important demeure et peu d'amélioration peut être observée comparativement à l'ensemble des élèves et aux autres groupes d'élèves ayant des écarts de réussite.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Dans la Politique de la réussite éducative publiée en 2017, le MEQ reconnaît que les principes d'équité et d'égalité des chances exigent de considérer les écarts de réussite observés entre différents groupes d'élèves et de prendre les moyens nécessaires pour les réduire le plus possible. De plus, il mentionne dans ses plans stratégiques 2017-2022 et 2023-2027 que les élèves autochtones constituent l'un des cinq groupes d'élèves qui présentent les écarts de réussite les plus significatifs².

2. Les quatre autres groupes sont les garçons, les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, les élèves issus de milieux défavorisés et les élèves issus de l'immigration (première génération).

21 D'autre part, le ministère est responsable d'élaborer des politiques qui orientent les actions du réseau scolaire et d'établir les indicateurs nationaux. À cet effet, il doit indiquer aux organismes scolaires quels objectifs de son plan stratégique ces derniers doivent considérer dans leur plan d'engagement vers la réussite, afin que les actions pour lesquelles ils auront à rendre des comptes soient synchronisées.

22 Par ailleurs, la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale a présenté en 2007 un rapport sur la réussite des élèves autochtones, dans lequel elle recommande au MEQ d'élaborer une série d'indicateurs compatibles avec une perspective de persévérance scolaire des élèves autochtones.

Ce qui appuie notre constat

Aucune orientation stratégique ni d'indicateurs mesurables pour améliorer la réussite des élèves autochtones

23 En 2005, alors qu'il constatait un écart de réussite chez les élèves autochtones par rapport à l'ensemble des élèves du réseau scolaire, le MEQ a créé une mesure budgétaire afin de soutenir les organismes scolaires dans leurs actions pour favoriser la réussite des élèves autochtones. Or, ce n'est qu'en 2017 qu'il a convenu d'adopter une approche prenant en considération les multiples facteurs et défis qui sous-tendent cet écart de réussite. À l'automne 2017, il mettait en place un mécanisme de consultation, la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones, dans le but de trouver des pistes de solution pour répondre aux besoins particuliers des élèves autochtones. Cette Table nationale peut, de concert avec le milieu autochtone, formuler des recommandations au ministre sur les travaux que lui soumet le MEQ. La liste complète de ses membres est présentée dans la section Renseignements additionnels.

24 En 2018-2019, la Table nationale a déterminé des priorités d'action. Or, au moment de nos travaux, le MEQ n'avait toujours pas adopté de stratégie ni de plan d'action prenant en compte ces priorités afin d'orienter les actions des organismes scolaires. D'ailleurs, la Table nationale a proposé plusieurs initiatives au cours des dernières années. Toutefois, ses recommandations liées aux priorités d'action adressées aux autorités du MEQ sont demeurées lettre morte. À ce jour, les réalisations du ministère consistent principalement en l'octroi de financement supplémentaire (figure 6). Pendant ce délai de 6 ans, une cohorte complète d'élèves a eu le temps de commencer et de terminer son primaire.

Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones

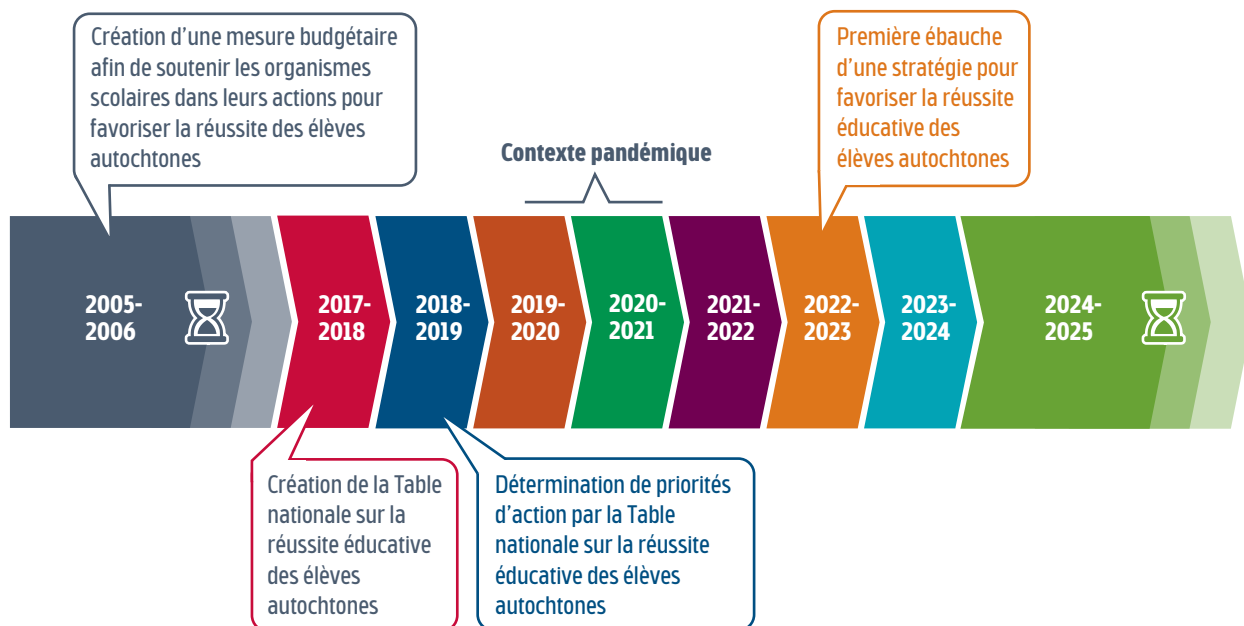
Il s'agit d'un groupe de travail relevant du ministre de l'Éducation, actuellement co-présidé par une sous-ministre adjointe et une représentante autochtone. La Table nationale a le mandat d'exercer un leadership concernant la reconnaissance des besoins et des réalités des élèves autochtones, dans le but de permettre à ces élèves d'atteindre leur plein potentiel et d'améliorer leur persévérance et leur réussite scolaires. Elle regroupe actuellement 20 organisations liées au réseau scolaire et aux milieux autochtone et gouvernemental.

Priorités d'action de la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones

Trois sujets sont priorisés :

- la valorisation des langues et des cultures autochtones ;
- l'adaptation des programmes d'études et du matériel pédagogique ;
- la sensibilisation du personnel scolaire aux réalités autochtones.

FIGURE 6 Principales réalisations du MEQ depuis son constat d'un écart de réussite chez les élèves autochtones



25 Cette absence de stratégie se répercute dans les actions des organismes scolaires. En effet, dans les plans d'engagement vers la réussite des organismes scolaires audités comme dans les plans stratégiques du MEQ, il n'y a pas d'objectifs ni de cibles en matière de réussite des élèves autochtones, alors qu'il y en a pour d'autres groupes d'élèves ayant des écarts de réussite. Conséquemment, les projets éducatifs des écoles contiennent peu d'actions concrètes pour améliorer la réussite éducative des élèves autochtones³. D'ailleurs, le manque d'orientations claires et le manque d'appui pour la mise en œuvre d'actions concrètes dans les écoles ont été soulevés comme difficultés vécues par les intervenants sur le terrain.

26 Soulignons néanmoins que certains organismes scolaires audités ont pris diverses initiatives porteuses au cours des dernières années afin d'améliorer leur approche (ex. : création d'un comité avec les partenaires autochtones de la région). Or, ces initiatives locales demeurent isolées et reposent sur des individus engagés.

3. Pendant la période de l'audit, des écoles avaient inclus des objectifs concernant les élèves autochtones dans leur projet éducatif, par contre ce n'était pas le cas pour la période 2023-2027.

Pratiques dans d'autres provinces

En 2007, le ministère de l'Éducation de l'Ontario a mis en place le Cadre d'élaboration des politiques en éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuit, à son intention et à celle des conseils scolaires de l'Ontario. On y précise l'approche pour soutenir les élèves autochtones et 10 mesures de rendement y sont définies, par exemple :

- Augmentation notable du pourcentage des élèves autochtones qui atteignent les normes provinciales lors des tests en lecture, en écriture et en mathématique effectués à l'échelle de la province ;
- Participation accrue des parents des élèves autochtones ;
- Satisfaction accrue des enseignants quant aux activités et aux ressources de développement professionnel prévues pour les aider à mieux servir les élèves autochtones ;
- Intégration de possibilités pédagogiques qui permettent d'améliorer de manière significative la sensibilisation à la richesse et à la diversité des cultures et des histoires de ces peuples.

En 2004, le ministère de l'Éducation et de l'Apprentissage de la petite enfance du Manitoba a publié son premier plan d'action pour l'éducation des Autochtones, un plan qui a été ajusté au cours des années. Le plus récent, intitulé Cadre politique en matière d'éducation autochtone, a été publié en 2022 et décrit notamment la vision, les principes directeurs, les stratégies et les mesures du ministère pour obtenir les résultats d'apprentissage souhaités avec les élèves des Premières Nations, métis et inuit du Manitoba. Voici des exemples de stratégies prévues :

- Promouvoir la participation des parents, des grands-parents et de la famille élargie (tantes et oncles) ;
- Instaurer un environnement d'apprentissage inclusif et respectueux de la culture.

27 L'absence d'indicateurs ne permet pas non plus de faire le suivi des avancées quant à la persévérance scolaire et aux résultats des élèves autochtones, alors qu'il y a des indicateurs pour d'autres groupes d'élèves qui présentent des écarts de réussite.

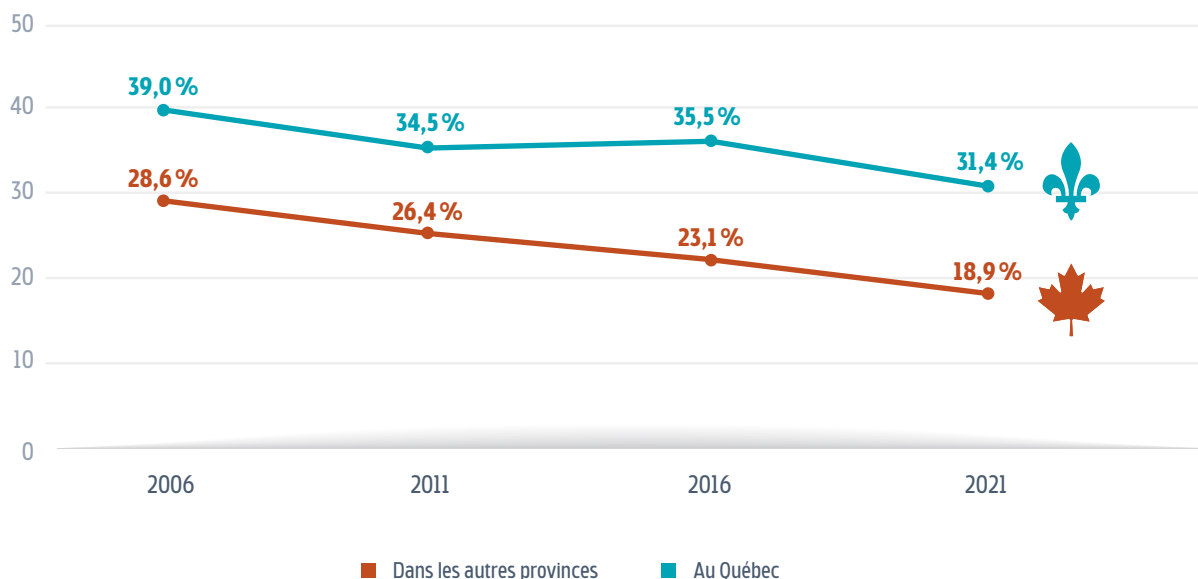
28 De plus, le ministère n'utilise pas, à des fins d'analyse et d'évaluation, les données dont il dispose sur les élèves autochtones qui fréquentent le réseau scolaire. Il ne les partage pas non plus avec les organismes scolaires. D'ailleurs, les données disponibles sont incomplètes. Par exemple, il est difficile d'obtenir de l'information sur les élèves autochtones qui fréquentent le réseau scolaire, mais qui ne résident pas dans une communauté autochtone et déclarent le français ou l'anglais comme langue maternelle. Tout cela fait en sorte que le MEQ est incapable de mesurer les résultats de ses actions pour favoriser la réussite de ces élèves ou encore de justifier leur importance en fonction du nombre d'élèves autochtones qui fréquentent le réseau scolaire. Pourtant, les montants qu'il verse augmentent ; ils sont passés de 3,9 millions de dollars en 2017-2018 à 16,1 en 2022-2023. Cet enjeu de disponibilité des données a été soulevé à maintes reprises, à la fois par le réseau scolaire lui-même, ainsi que dans divers rapports.

29 Par ailleurs, en 2021, le MEQ s'est engagé envers la Table nationale à offrir des formations sur les réalités autochtones aux directions de son ministère afin de les sensibiliser et de rendre leurs actions porteuses pour les Premières Nations et les Inuit. Or, des formations sont seulement offertes aux directions qui en font la demande, de sorte que seulement 7 % du personnel du ministère et seulement trois cadres en ont suivi en 2021-2022 et en 2022-2023. Pourtant, ces formations pourraient leur être bénéfiques dans l'accomplissement de leur rôle d'élaboration des politiques et des directives pour orienter les actions du réseau scolaire.

Écart de réussite qui persiste sans amélioration significative des résultats des élèves

30 Comme mentionné précédemment, le MEQ reconnaît un écart de réussite chez les élèves autochtones depuis 2005 au moins. Pourtant, peu d'amélioration peut être observée chez les élèves autochtones comparé à ce qui est observé chez l'ensemble des élèves et chez les autres groupes d'élèves présentant un écart de réussite. De plus, comme le montre la figure 7, depuis 2006, le Québec compte un plus haut taux d'Autochtones sans certificat ni diplôme que dans l'ensemble des provinces canadiennes. En 2021, ce taux était encore à plus de 30 %. Le Québec est également la province ayant connu le moins d'amélioration, soit une amélioration moyenne de 19 % comparé à 34 % dans les autres provinces. Les résultats par province pour 2021 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 7 Proportion de la population autochtone âgée de 25 à 34 ans sans certificat ni diplôme dans les provinces canadiennes, de 2006 à 2021¹



1. En Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et en Saskatchewan, des groupes et des associations métis détiennent un statut constitutionnel. Les données relatives à cette population ont été incluses pour ces provinces.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada.

CONSTAT 2

Le soutien offert aux élèves autochtones, par exemple lors d'un transfert d'une école de leur communauté vers le réseau scolaire québécois, n'est pas suffisant ni adapté à leurs besoins.

Qu'avons-nous constaté ?

31 L'analyse des besoins des élèves autochtones qui vivent une transition entre une école de leur communauté et une école du réseau scolaire québécois est déficiente, notamment parce qu'elle ne tient pas compte des différences entre les programmes de formation des systèmes scolaires. Par ailleurs, le parcours scolaire de nombreux élèves autochtones est modifié dès leur arrivée dans le réseau, même si leur dossier scolaire n'en laisse pas toujours voir la nécessité. Au secondaire, la modification de parcours peut mener certains élèves à emprunter les parcours d'adaptation scolaire axés sur l'emploi, lesquels ne permettent pas d'obtenir un diplôme d'études secondaires.

32 Des difficultés avec la maîtrise du français compliquent le parcours scolaire des élèves autochtones, mais peu d'entre eux ont accès aux services de soutien linguistique dans les écoles des organismes scolaires francophones audités. Les services de soutien en français offerts à ces élèves sont en outre moins intensifs que ceux offerts aux élèves issus de l'immigration. D'ailleurs, les sommes allouées par le MEQ pour offrir ces services sont infimes pour les élèves non francophones qui ne sont pas issus de l'immigration.

33 Finalement, au secondaire, les élèves autochtones à risque ou en difficulté d'apprentissage bénéficient peu des services éducatifs complémentaires (ex. : éducation spécialisée, orthopédagogie) qui sont disponibles dans les écoles.

Pourquoi ce constat est-il important ?

34 Selon le ministère, les transitions nécessitent des ajustements du milieu scolaire, qui doit prendre en compte différents facteurs pour assurer une transition harmonieuse favorisant l'engagement et la motivation de l'élève et, par extension, sa persévérance scolaire et sa réussite. Pour ce faire, il considère qu'il importe pour le milieu scolaire de connaître l'élève, d'analyser ses besoins et sa situation de façon à adapter les actions. De même, la transmission et le partage d'information pertinente, par exemple sur le parcours scolaire et les acquis de l'élève, entre les différents intervenants, dont les parents et les organismes extérieurs à l'école, sont des pratiques de transition efficaces. La continuité dans les pratiques pédagogiques et évaluatives contribue également à une transition de qualité.

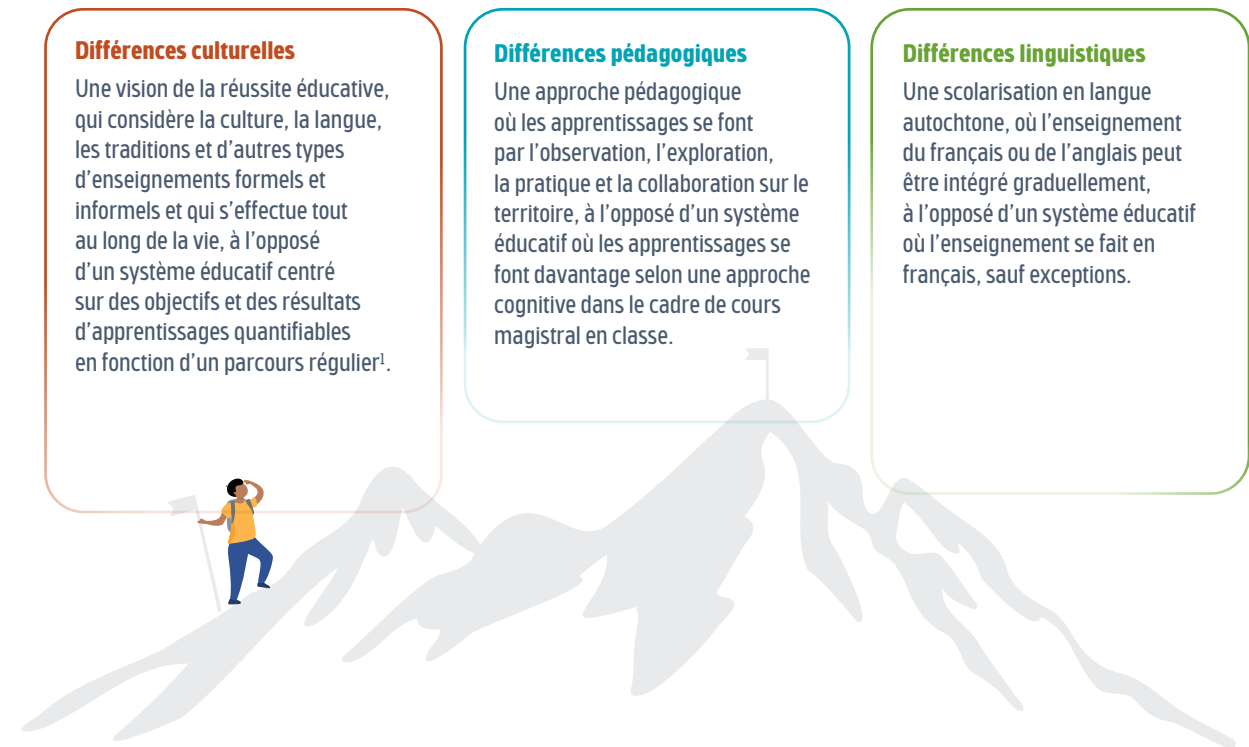
35 Le MEQ encadre les transitions scolaires qui correspondent au passage d'un ordre d'enseignement à un autre, par exemple du primaire au secondaire. Cependant, plusieurs élèves autochtones vivent des transitions fréquentes et complexes, dont les enjeux vont au-delà des changements d'ordre d'enseignement. Ces élèves font face à des différences culturelles, pédagogiques et linguistiques. La figure 8 présente les défis qu'ils ont à relever lors du passage d'une école de leur communauté vers une école du réseau scolaire québécois. De 2017-2018 à 2022-2023, ce sont 40 % des 6 213 élèves autochtones ayant fréquenté le réseau public québécois, selon notre estimation⁴, qui ont vécu au moins une transition complexe au cours de leur parcours scolaire.

Transitions complexes

Il s'agit, pour les élèves autochtones, du passage du système scolaire d'une école de leur communauté vers celui du réseau scolaire québécois. Ces transitions sont parfois obligées, entre autres lorsque les services éducatifs de leur communauté ne couvrent pas toutes les années du primaire et du secondaire.

4. Les élèves qui ont fréquenté les écoles situées dans les communautés en territoires conventionnés, soit celles des commissions scolaires cri et Kativik ainsi que l'école des Naskapis, n'ont pas été pris en compte parce que le cadre légal de ces écoles est différent.

FIGURE 8 Défis associés aux transitions entre l'école de la communauté et celle du réseau scolaire québécois



1. Selon le MEQ, le parcours régulier d'un élève dans le système scolaire québécois débute à l'âge de 6 ans, au premier cycle du primaire, et se termine à l'âge de 16 ans, en 5^e secondaire.

Illustrations : Banque d'images Freepik.

36 Bon nombre d'élèves autochtones doivent étudier dans une langue qui n'est pas la leur, et le français (ou l'anglais) constitue souvent leur deuxième, voire leur troisième langue. En effet, 65 % des 6 213 élèves autochtones ayant fréquenté le réseau public québécois de 2017-2018 à 2022-2023, selon notre estimation, ont déclaré une langue autochtone comme langue maternelle. Il s'agit d'un enjeu à considérer puisqu'au Québec⁵, aucun diplôme d'études secondaires ne peut être délivré à un élève qui n'a pas la connaissance du français parlé et écrit exigée par les programmes du MEQ. Pour obtenir son diplôme d'études secondaires, l'élève doit entre autres réussir le cours de français langue d'enseignement ou langue seconde de 5^e secondaire.

5. Des particularités s'appliquent pour les élèves qui fréquentent les écoles des communautés en territoires conventionnés (Commission scolaire crie, Commission scolaire Kativik et école des Naskapis).

37 Les services éducatifs complémentaires et les services particuliers d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français ont aussi un rôle particulièrement important à jouer en matière de réussite éducative à l'égard des élèves autochtones. Selon la *Loi sur l'instruction publique*, les organismes scolaires sont responsables d'établir un programme pour chaque service éducatif complémentaire et particulier, et les écoles ont la responsabilité de leur mise en œuvre, y compris la mise en œuvre de services adaptés aux besoins des élèves.

Ce qui appuie notre constat

Analyse déficiente des besoins de l'élève lors de transitions complexes

38 Les écoles du réseau scolaire public visitées ne disposent pas de suffisamment d'information sur l'élève qui vit une transition complexe pour pouvoir déterminer ses besoins dès son arrivée et lui offrir des services adaptés. En effet, selon notre analyse des dossiers, dans 17 % des cas (19 élèves sur 110), l'école ne détenait aucune information sur l'élève, pas même un bulletin scolaire de l'école de sa communauté, et dans 51 % des cas (56 élèves sur 110), le seul document dont disposait l'école était un bulletin de l'école de sa communauté. Bien que le bulletin fournisse un minimum d'information sur l'élève, notamment ses résultats et son cheminement scolaire, ce seul document ne permet pas de dresser un portrait précis des besoins de l'élève et de comprendre les différences entre les programmes de formation des systèmes scolaires. D'ailleurs, ces différences sont rarement prises en compte par le réseau scolaire québécois, qui tarde à offrir du soutien adapté pour favoriser la réussite des élèves dont les acquis scolaires ne correspondent pas aux exigences des programmes du MEQ.

39 Voici deux exemples concrets qui montrent l'importance d'analyser les besoins de l'élève au-delà de l'information contenue dans ses bulletins scolaires pour pouvoir l'intégrer correctement dans sa nouvelle école du réseau scolaire québécois :

- Dans le premier cas, les bulletins de l'école de la communauté montraient que l'élève avait suivi un cours de français langue seconde en 1^{re} et en 2^e année, et un cours de français langue d'enseignement en 3^e année. Rien dans les bulletins ne permettait cependant de connaître les notions de français qu'il avait acquises au cours de ces trois années ni son niveau de connaissance de la langue française par rapport aux exigences des programmes du MEQ pour le réseau scolaire francophone. Puisque son bulletin de 3^e année indiquait qu'il avait bien réussi sa 3^e année en français, aucun soutien ne lui a été offert lorsqu'il est arrivé dans le réseau scolaire québécois pour sa 4^e année. L'élève a subi d'importants échecs dès le début de l'année scolaire et ce n'est qu'à compter de décembre que les services d'un orthopédagogue lui ont été offerts à raison d'environ 30 minutes par semaine jusqu'en juin. Au cours de l'année scolaire de son intégration, cet élève aura bénéficié de seulement 12 heures d'orthopédagogie au total. L'élève aura malheureusement échoué sa 4^e année.

- Dans le deuxième cas, le seul bulletin de l'école de la communauté disponible, celui de 4^e année, montrait que l'élève avait suivi un cours de français langue seconde, mais aucun cours d'anglais, lorsqu'il a intégré le réseau scolaire québécois anglophone en 5^e année. L'école ne disposait d'aucune autre information sur le parcours antérieur de l'élève. Selon nos recherches, l'école de la communauté fréquentée par cet élève intègre l'enseignement du français langue seconde à partir de la 4^e année et celui de l'anglais, à partir de la 5^e année. Cet élève n'a reçu aucun soutien pendant l'année scolaire de son intégration dans le réseau scolaire québécois, même si des difficultés en français et en anglais ont été constatées dès son arrivée.

40 Dans la plupart des cas analysés, aucune mesure pour pallier le manque d'information n'a été prise par les écoles, alors qu'il existe de telles mesures qui permettent de dresser le profil de l'élève et de déterminer ses besoins dès son arrivée dans sa nouvelle école, dont la mise en œuvre d'un protocole d'accueil.

Protocole d'accueil

Selon le MEQ, la mise en œuvre d'un protocole d'accueil fait partie des services de soutien pouvant être offerts aux élèves nouvellement inscrits à l'école publique québécoise. Ce protocole comprend entre autres une entrevue initiale avec l'élève et sa famille pour recueillir les renseignements qui permettent de dresser le profil de l'élève. Une évaluation de la compétence langagière de l'élève peut également être réalisée lorsque le nouvel élève doit évoluer dans un environnement éducatif dont la langue d'enseignement n'est pas la sienne.

Un organisme scolaire audité a élaboré un protocole d'accueil pour les élèves autochtones, lequel a été mis en œuvre à partir de l'année scolaire 2023-2024. Ce protocole vise notamment à déterminer les besoins de soutien linguistique des élèves.

41 Par ailleurs, dans 75 % des cas (40 élèves sur 53⁶) où l'école de la communauté avait mis en place un plan d'intervention pour un élève, les mesures d'adaptation ou les services dont bénéficiait l'élève n'ont pas été maintenus par l'école du réseau scolaire québécois. En effet, dans 19 cas, les plans d'intervention de l'école de la communauté n'ont tout simplement pas été obtenus par la nouvelle école. Dans les 21 autres cas, les mesures de soutien ont été abandonnées sans justification.

42 Enfin, les écoles visitées procèdent rarement à une évaluation de la compétence langagière de l'élève autochtone qui déclare une langue maternelle autre que le français lors de son arrivée. Pourtant, la nécessité de cette évaluation au moment de la première inscription dans une école québécoise où l'enseignement se donne en français est nécessaire pour déterminer les besoins de soutien linguistique de l'élève.

6. Nous avons analysé au total 110 dossiers d'élèves autochtones qui sont passés d'une école de leur communauté vers une école du réseau scolaire québécois. Parmi ces 110 élèves, 53 avaient profité d'un plan d'intervention mis en place par l'école de leur communauté.

Adaptation scolaire ou redoublement d'année faute d'outils et de solutions adaptés

43 L'évaluation déficiente des besoins des élèves autochtones, laquelle notamment ne tient pas compte des différences entre les programmes de formation des systèmes scolaires, mène parfois les écoles du réseau scolaire québécois à considérer que les élèves autochtones présentent des retards scolaires. De fait, 40 % des élèves dont nous avons analysé les dossiers (44 élèves sur 110) ont vu leur parcours être modifié lors de leur arrivée dans le réseau scolaire québécois. On a par exemple intégré des élèves dans une classe spécialisée ou on les a fait redoubler dès leur arrivée dans le réseau. Dans les écoles visitées, l'intégration dans une classe spécialisée ou le redoublement n'étaient pas justifiés ou cohérents avec les recommandations de l'école de la communauté dans 50 % des cas (22 élèves). Voici deux exemples qui illustrent la situation :

- Dans le premier cas, l'élève était en 3^e année du primaire dans une école de sa communauté lorsqu'il est arrivé dans le réseau scolaire québécois en cours d'année. Il a été soumis à une évaluation orthopédagogique à la demande de la direction de l'école pour soutenir une décision de classement en adaptation scolaire et confirmer un retard accumulé de plus de deux ans. Toutefois, cette évaluation ne fait pas mention que l'élève avait suivi un programme de français langue seconde à son ancienne école. Les attentes évaluées ayant été celles du programme de français langue d'enseignement, on a considéré que trop de notions n'étaient pas acquises et recommandé que l'élève poursuive son parcours en adaptation scolaire.
- Dans le deuxième cas, l'élève a été intégré d'emblée en classe spécialisée dès son arrivée dans le réseau, en 1^{re} secondaire, alors que son bulletin de l'école de sa communauté ne faisait mention d'aucun échec et recommandait la poursuite de ses apprentissages dans le parcours régulier.

44 Il nous faut souligner que les décisions ayant pour effet de modifier le parcours de l'élève, dont celles de l'orienter dans une classe spécialisée, sont rarement réversibles. En effet, seulement 3 élèves sur 22 ont réintégré un parcours régulier après une modification de leur parcours scolaire. De façon générale, la décision initiale est entérinée au fil des années par le milieu scolaire, qui considère que les décisions antérieures sont adéquates. Rappelons que les parcours d'adaptation scolaire ne permettent pas à l'élève d'obtenir un diplôme d'études secondaires.

Adaptation scolaire

Il s'agit d'adapter les services éducatifs à l'élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de façon à favoriser sa réussite en tenant compte de ses capacités et de ses besoins. Dans certaines situations, des décisions peuvent avoir une incidence sur le parcours scolaire de l'élève, par exemple celle de modifier les objectifs et les attentes d'apprentissages par rapport au programme régulier ou de placer l'élève dans une classe spécialisée. À partir du 2^e cycle du secondaire, des parcours d'adaptation scolaire axés sur l'emploi sont offerts pour répondre aux besoins de certains élèves.

45 Ces décisions non fondées ne sont pas étrangères au fait que les outils et les solutions adaptés aux besoins particuliers des élèves autochtones sont limités. En effet, le MEQ fournit des outils et des solutions, mais ceux-ci sont orientés vers le soutien aux élèves issus de l'immigration et peu accessibles aux élèves autochtones. C'est le cas du programme développemental d'intégration linguistique, scolaire et sociale destiné aux élèves qui ne sont pas en mesure de suivre l'enseignement en français. Ce programme donne droit à des attentes modifiées dans toutes les autres matières scolaires, bien souvent temporairement, soit pendant la période d'intégration et d'adaptation au système scolaire québécois. Il s'agit d'une modalité intéressante qui peut être utilisée avant d'envisager le retour de l'élève dans le parcours régulier au moment opportun, après une analyse de situation effectuée par une équipe multidisciplinaire.

Programme d'intégration linguistique, scolaire et sociale

Le cadre d'évaluation du Programme d'intégration linguistique, scolaire et sociale diffère de celui des programmes réguliers de l'école québécoise. L'évaluation est effectuée en fonction de paliers plutôt qu'annuellement. Les élèves peuvent ainsi réaliser les apprentissages à leur rythme, selon leur âge et leur parcours scolaire antérieur.

46 Bien que les élèves autochtones puissent vivre des enjeux similaires à ceux que vivent les élèves issus de l'immigration, leurs réalités et leurs besoins diffèrent. Par exemple, dans un des organismes scolaires audités, les élèves autochtones déclarent majoritairement le français comme langue maternelle et ne répondent donc pas aux critères établis pour recevoir du soutien linguistique. Pourtant, des intervenants de cet organisme scolaire nous ont mentionné que ces élèves auraient besoin d'un certain soutien, puisque leur français présente d'importantes différences de structure par rapport au français utilisé pour l'enseignement. Il arrive aussi que des élèves déclarent une langue autochtone comme langue maternelle, mais que, comme ils ont suivi leur enseignement en français dans l'école de leur communauté, on considère qu'ils sont en mesure de poursuivre leur enseignement en français sans possibilité de profiter de modalités plus flexibles.

Soutien insuffisant en français pour favoriser la diplomation

47 Selon notre analyse des données du ministère, réussir les programmes de français langue d'enseignement ou langue seconde du MEQ s'avère plus difficile pour les élèves autochtones que pour les élèves non autochtones dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais (tableau 1).

TABLEAU 1 Taux de réussite aux cours de français de 5^e secondaire, langue d'enseignement et langue seconde¹

	Langue d'enseignement				Langue seconde			
	Élèves autochtones ²		Élèves non autochtones dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais		Élèves autochtones ²		Élèves non autochtones dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais	
	Nombre total	Taux de réussite (%)	Nombre total	Taux de réussite (%)	Nombre total	Taux de réussite (%)	Nombre total	Taux de réussite (%)
2017-2018	80	56	6 599	80	51	45	791	89
2018-2019	75	71	6 812	80	64	59	798	93
2021-2022	62	58	8 596	76	86	22	792	88
2022-2023	52	83	9 202	77	108	32	781	88

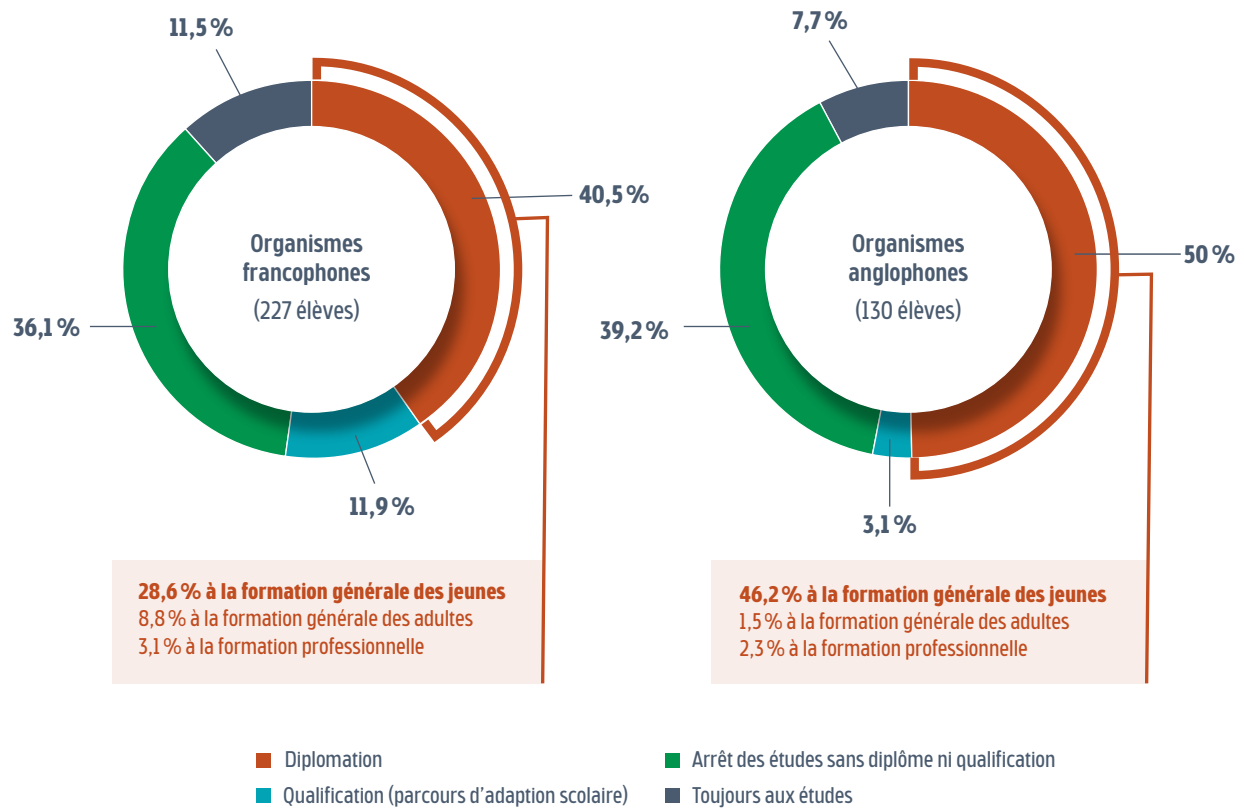
1. Il s'agit du taux de réussite pour les élèves ayant passé l'épreuve unique de français en juin. Les années 2019-2020 et 2020-2021 n'ont pas été considérées parce que les épreuves ministérielles ont été annulées ces années-là en raison de la pandémie de COVID-19.

2. Tous les élèves autochtones que nous avons identifiés ont été considérés, incluant ceux qui ont déclaré le français ou l'anglais comme langue maternelle.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEQ.

48 Par ailleurs, même si l'écart de réussite est plus marqué pour le français langue seconde, la proportion d'élèves autochtones qui obtiennent un diplôme à la formation générale des jeunes est plus élevée dans les écoles des organismes scolaires anglophones audités. Dans les organismes scolaires francophones audités, les difficultés en français affectent davantage le parcours scolaire des élèves. Comme l'illustre la figure 9, parmi les 227 élèves autochtones des cohortes 2014-2015 à 2016-2017 que nous avons identifiés, 54 (24 %) ont emprunté un parcours d'adaptation scolaire ou ont obtenu leur diplôme à la formation générale des adultes ou à la formation professionnelle, et 108 (48 %) n'avait toujours pas obtenu de diplôme ou de qualification 7 à 10 ans après avoir commencé leur secondaire.

FIGURE 9 Parcours des élèves autochtones des cohortes 2014-2015 à 2016-2017 pour les organismes scolaires audités



Source : Vérificateur général du Québec d'après les données du MEQ.

49 Malgré l'écart de réussite important chez les élèves autochtones, les services de soutien linguistique étaient peu accessibles dans les organismes scolaires audités et, lorsqu'il y en avait, le soutien offert était moins intensif⁷ que celui offert aux élèves issus de l'immigration. De plus, alors qu'une proportion importante d'élèves issus de l'immigration bénéficiait de tels services, peu d'élèves autochtones y avaient accès (tableau 2). Des informations détaillées sur les deux types de services de soutien linguistique offerts dans le réseau scolaire sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Soulignons que les services de soutien linguistique en français sont offerts seulement dans les écoles des organismes scolaires francophones.

7. Selon le MEQ, un soutien intensif est offert au moins une période par jour ou l'équivalent.

TABLEAU 2 Pourcentage d'élèves ayant eu accès aux services de soutien linguistique dans les écoles des organismes scolaires francophones audités¹

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Élèves autochtones	12 ²	14 ²	9	8	6	10
Élèves immigrants	28	27	35	33	32	46
Écart	16	13	26	25	26	36

1. Il s'agit des élèves autochtones et des élèves immigrants de première génération qui ont déclaré une langue maternelle autre que le français.
2. Dans un des trois organismes scolaires audités, aucun service de soutien linguistique n'a été offert aux élèves autochtones en 2017-2018 et en 2018-2019.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEQ.

50 Pourtant, plusieurs élèves autochtones rencontrent des difficultés liées à l'intégration linguistique. D'ailleurs, dans 65 % des 40 dossiers d'élèves ayant déclaré une langue maternelle autochtone que nous avons consultés dans les organismes scolaires francophones audités, nous avons remarqué une difficulté en lien avec la maîtrise du français. Dans la majorité des cas, ces élèves ne recevaient pas de services de soutien linguistique ou complémentaire.

Les difficultés en français, particulièrement quand le français est la langue d'enseignement, peuvent se répercuter sur l'apprentissage des autres matières scolaires qui font appel aux compétences en lecture et en écriture.

51 Le MEQ verse des allocations aux organismes scolaires francophones pour la mise en place des services de soutien linguistique⁸. Il revient ensuite à chaque organisme scolaire de déterminer l'utilisation et la répartition des sommes dans les écoles. Toutefois, les sommes attribuées par élève non francophone et non issu de l'immigration, comme les élèves autochtones, sont infimes. De 2018-2019 à 2021-2022, le montant de l'allocation s'élevait approximativement à 80 dollars par élève, par année scolaire. En 2022-2023, il pouvait atteindre 450 dollars par élève, par année scolaire. En contrepartie, 6 813 dollars sont attribués en plus pour les élèves issus de l'immigration lors de leur première inscription dans le réseau. L'écart de financement pour les services de soutien linguistique entre les organismes scolaires qui accueillent principalement des élèves autochtones et ceux qui accueillent des élèves issus de l'immigration est donc significatif.

Difficultés liées à l'intégration linguistique

Il s'agit par exemple d'avoir besoin d'aide pour comprendre la signification de plusieurs mots en français, comme les consignes Encercler, Entourer et Souligner.

8. En 2022-2023, le montant total accordé provient de l'addition de trois montants : le montant pour nouveaux élèves immigrants, le montant pour élèves non francophones et, le cas échéant, un montant pour bonifier l'allocation afin que tous les organismes reçoivent une allocation minimale. Les montants totaux pour les nouveaux élèves immigrants et les élèves non francophones sont établis en fonction du nombre moyen d'élèves, calculé sur deux années précédentes. Le nombre de nouveaux élèves immigrants est aussi pondéré pour considérer certains facteurs, par exemple l'ordre d'enseignement à l'arrivée.

52 Par ailleurs, les allocations de soutien à l'accueil en français langue seconde allouées aux organismes scolaires du réseau anglophone ne permettent pas non plus de couvrir les besoins de soutien linguistique en français des élèves autochtones, puisqu'elles s'adressent uniquement aux élèves provenant de l'extérieur du Québec. Ainsi, les commissions scolaires anglophones ne reçoivent aucun soutien financier pour favoriser la réussite en français des élèves autochtones.

Peu d'accès à des services complémentaires au secondaire

53 Des services peuvent être offerts aux élèves autochtones qui sont à risque, handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Ces services éducatifs complémentaires, qui consistent par exemple en du soutien en éducation spécialisée ou en orthopédagogie, ont pour but de favoriser la progression de l'élève dans ses différents apprentissages.

54 Au secondaire, les élèves autochtones à risque ou en difficulté d'apprentissage bénéficient peu de ces services complémentaires. En effet, dans les dossiers que nous avons analysés⁹, l'accès à ces services diminuait au secondaire. Par exemple, alors qu'il était possible de confirmer qu'un élève recevait des services au primaire, notamment grâce à un plan d'intervention ou une fiche sommaire des services, il n'était pas possible de le confirmer au secondaire dans 76 % des dossiers des élèves à risque ou en difficulté d'apprentissage (42 élèves sur 55).

55 L'absence d'information dans les dossiers augmente le risque de répéter des actions inefficaces pour soutenir la réussite éducative des élèves. Dans un contexte où des interventions peuvent être faites à différents moments du parcours scolaire d'un élève, par différents intervenants, l'école doit déployer des efforts pour assurer la réalisation d'interventions cohérentes, suivies, qui s'inscrivent en continuité avec les actions déjà entreprises. Par ailleurs, les politiques d'adaptation scolaire des organismes scolaires audités précisent que les intervenants ont la responsabilité de noter et de partager l'information sur les élèves, notamment celle relative aux interventions qu'ils ont réalisées.

Initiative dans une école secondaire

Les élèves considérés à risque d'échec après la première communication sont retirés de certains cours, à raison de 3 périodes de 60 minutes par cycle de 9 jours, pour recevoir du soutien additionnel dans une matière qu'il faut réussir pour obtenir le diplôme d'études secondaires.

9. Nous avons sélectionné 94 dossiers d'élèves autochtones à risque ou en difficulté d'apprentissage (39 au primaire et 55 au secondaire), excluant les élèves suivant un parcours d'adaptation scolaire.

CONSTAT 3

Peu d'actions ont été menées afin d'assurer un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent pour les élèves autochtones, malgré les engagements et les recommandations en ce sens.

Qu'avons-nous constaté ?

56 Différentes initiatives peuvent aider les écoles à offrir aux élèves autochtones un environnement sécurisant et culturellement pertinent. L'une d'entre elles consiste en l'embauche d'agents de liaison dans les écoles pour faciliter le lien de confiance et l'engagement scolaire. Toutefois, en ce qui concerne les organismes scolaires audités, il y avait peu d'agents de liaison dans les écoles visitées, malgré les engagements du ministère à cet égard.

57 Les formations offertes au personnel scolaire sur les réalités autochtones ne sont pas suffisantes. D'ailleurs, la majorité du personnel rencontré qui travaillait avec des élèves autochtones n'avait pas suivi de formation sur les réalités des élèves autochtones.

58 Bien qu'il soit démontré que la compréhension des spécificités autochtones est un des éléments importants pour établir un environnement sécurisant et de confiance pour les élèves autochtones, l'inclusion des cultures et des contributions autochtones dans les programmes d'études n'a toujours pas été complétée. Pourtant, ce besoin a été mentionné dans divers rapports depuis 2007.

Environnement sécurisant et culturellement pertinent

Cela signifie notamment d'assurer des rapports égaux, respectueux de l'identité, des langues, des cultures et des valeurs. Il peut s'agir de faire appel à un agent de liaison jouant un rôle direct avec l'élève et sa famille, ou d'offrir très tôt aux élèves autochtones et non autochtones des activités de sensibilisation aux arts et à la culture, à l'évolution de la pensée humaine, à la diversité des cultures et des civilisations. Les observations de la commissaire au développement durable en lien avec le présent audit abordent plus en détail la démarche de sécurisation culturelle.

Pourquoi ce constat est-il important ?

59 Comme le MEQ le mentionne dans la Politique de la réussite éducative qu'il a publiée en 2017, les milieux éducatifs doivent offrir un milieu de vie accueillant, sécuritaire et bienveillant, et ils doivent tenir compte des besoins et des réalités des familles, particulièrement au regard de leurs différences culturelles et linguistiques. En ce qui concerne les élèves autochtones, le MEQ reconnaît dans cette politique le besoin de renforcer leur identité et il souligne que ces élèves doivent pouvoir évoluer dans un environnement éducatif sécurisant et culturellement pertinent.

60 Par ailleurs, plusieurs chercheurs, dont des chercheurs de l'Institut national de la recherche scientifique, affirment que la relation de confiance entre l'élève et le personnel scolaire ainsi que la reconnaissance culturelle ont une influence déterminante sur le succès scolaire des élèves autochtones. Le MEQ partage cette vision en précisant dans la Politique de la réussite éducative que la qualité de la relation du personnel avec l'élève produit un effet de levier, notamment pour l'engagement scolaire de l'élève, sa persévérance et ultimement sa réussite éducative. Le ministère considère important d'établir un lien de confiance avec les élèves et de leur offrir une présence bienveillante, et ce, plus particulièrement pour les élèves autochtones. La présence d'un agent de liaison est l'une des actions reconnues en ce sens. Il est également important que le personnel scolaire soit sensibilisé aux réalités que peuvent vivre les élèves autochtones, et que leurs interventions soient appropriées.

61 Selon nos travaux, des facteurs historiques peuvent occasionner des défis supplémentaires pour les élèves autochtones, que les écoles doivent considérer. Par exemple, il faut prendre en compte la méfiance de certaines familles envers le système scolaire québécois, en raison notamment de l'existence dans le passé des pensionnats autochtones, dont le dernier au Québec a fermé en 1979. Plus de détails à ce sujet sont présentés dans le résumé sur la Commission de vérité et réconciliation qui figure dans la section Renseignements additionnels.

62 Enfin, plusieurs rapports, dont celui de la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale sur la réussite scolaire des Autochtones publié en 2007 et celui de la commission Viens publié en 2019, ont fait appel à l'action à l'égard de la nécessité d'ajuster le contenu des programmes d'études pour y intégrer davantage les histoires et les cultures autochtones. Ils ont notamment démontré que la compréhension des spécificités autochtones est importante pour établir un environnement sécurisant et de confiance pour les élèves autochtones.

Ce qui appuie notre constat

Peu d'agents de liaison pour faciliter le lien de confiance et l'engagement scolaire

63 Les mesures budgétaires du ministère rendent possible l'embauche d'un agent de liaison pour accompagner les élèves autochtones et leur famille dans le parcours scolaire des jeunes et les soutenir lorsqu'ils rencontrent des difficultés. Le MEQ avait d'ailleurs prévu un financement spécifique pour l'embauche de telles ressources dans 10 organismes scolaires, dont 4 des organismes scolaires audités, afin de répondre à une mesure du Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022.

64 Toutefois, en 2022-2023, soit cinq ans après la publication de ce plan d'action, moins de la moitié des écoles que nous avons visitées employaient un agent de liaison pour accompagner les élèves autochtones et leur famille (figure 10).

FIGURE 10 Écoles qui employaient un agent de liaison en 2022-2023 parmi les écoles visitées

Organismes scolaires audités	Organisme scolaire 1		Organisme scolaire 2		Organisme scolaire 3		Organisme scolaire 4			Organisme scolaire 5			
	École A	École B	École A	École B	École A	École B	École A	École B	École C	École A	École B	École C	École D
Présence d'un agent de liaison dans les écoles visitées	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗ ¹	✗	✗	✓	✗	✓	✓

1. Cette école employait un agent de liaison en 2023-2024.

65 Dans les écoles où un agent de liaison était présent, plusieurs membres du personnel nous ont mentionné les impacts positifs de cette ressource, notamment pour la création d'un lien de confiance avec l'élève et avec sa famille.

66 D'autre part, il serait nécessaire de mieux définir les tâches de ce type d'agent de liaison ainsi que les aptitudes nécessaires pour exercer ce rôle. En effet, dans plusieurs descriptions de tâches utilisées pour leur recrutement dans les organismes scolaires audités, l'accent est mis sur l'intervention auprès d'une clientèle présentant des problèmes de comportement plutôt que sur les approches de sécurisation culturelle visées par le plan d'action. De plus, certains des affichages de poste n'exigent pas d'expérience ou de connaissances pertinentes à l'égard des Autochtones ou mentionnent cela comme un atout seulement.

67 Le MEQ n'a pas encore balisé le rôle des agents de liaison, bien qu'il ait consulté son réseau de répondants Premières Nations et Inuit¹⁰ à l'hiver 2023 pour définir les compétences ainsi que les rôles et les responsabilités de ces agents. La version « projet » du document produit en février 2024 à la suite de ces consultations présente du contenu qui serait très pertinent pour les organismes scolaires qui voudraient embaucher un premier agent de liaison. Il contient en effet des objectifs et des exemples d'actions concrètes. Ce document pourrait également aider les organismes scolaires à produire des descriptions de tâches pertinentes.

Formation insuffisante du personnel

68 Le Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022 soulignait l'importance d'avoir recours à des interventions culturellement pertinentes et sécurisantes à l'endroit des Autochtones, et ciblait la formation du personnel comme moyen d'atteindre cet objectif. D'ailleurs, les organismes scolaires ont l'obligation de soutenir le personnel pour lui permettre de donner des services de qualité, notamment en lui offrant des formations structurantes.

69 Les organismes scolaires audités ont offert des formations et des activités culturelles à certains membres du personnel. Toutefois, nos entrevues avec le personnel scolaire ont révélé que ces formations ne sont pas suffisantes et ne sont pas nécessairement structurées pour permettre au personnel de reconnaître les comportements culturels afin d'agir et de réagir de façon appropriée. De plus, la majorité du personnel rencontré qui travaillait avec des élèves autochtones n'avait pas suivi de formation sur les réalités des élèves autochtones.

70 De telles formations peuvent aider à comprendre les causes de certains comportements et fournir des outils pour mieux intervenir. À titre d'exemple, des membres du personnel rencontrés ont souligné que les élèves autochtones sont parfois étiquetés d'emblée comme des élèves timides, qui accordent moins d'importance à l'assiduité scolaire ou dont les parents s'impliquent peu auprès de l'école.

71 Par ailleurs, en 2019-2020, le MEQ a mis en place une mesure budgétaire spécifique pour le volet « sensibilisation aux réalités autochtones du personnel scolaire ». Toutefois, peu d'écoles profitent de cette mesure. En effet, 8 des 13 écoles que nous avons visitées ne l'ont pas utilisée en 2021-2022 ni en 2022-2023.

10. Il s'agit d'un comité mis en place en 2021 par le MEQ afin d'assurer le partage de l'information relative aux élèves autochtones entre le ministère et les milieux scolaires. Un représentant par organisme scolaire est généralement présent aux rencontres.

Initiatives inspirantes dans les organismes scolaires audités

- Des écoles d'un organisme scolaire incluent dans l'horaire des élèves autochtones un service de soutien qui comprend un volet culturel.
- Dans trois organismes scolaires, un membre du personnel est généralement responsable de soutenir le personnel des écoles qui travaille avec les élèves autochtones.
- Toutes les écoles visitées soulignent la Journée nationale de la vérité et de la réconciliation, le 30 septembre. Cette journée, aussi commémorée sous le nom de « Journée du chandail orange », est une occasion d'aborder l'histoire et les effets des pensionnats autochtones.
- Dans 5 des 13 écoles visitées, un local est à la disposition des élèves autochtones pour leur permettre de se retrouver dans un espace culturel autochtone où une personne-ressource est disponible pour eux.

Inclusion partielle des réalités autochtones dans les programmes d'études et difficulté d'accès aux outils pédagogiques

72 Dans son rapport sur la réussite scolaire des Autochtones, publié en 2007, la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale recommandait au ministère d'ajuster le contenu de ses programmes d'études pour y intégrer des éléments de compétences à développer en lien avec les cultures autochtones. La commission Viens, dont le rapport a été publié en 2019, a également appelé le MEQ à agir à l'égard de l'enrichissement du contenu des programmes d'études et à introduire plus rapidement des notions relatives à l'histoire et aux cultures autochtones dans le parcours scolaire des élèves. Or, en 2024, l'inclusion des éléments liés aux réalités autochtones dans les programmes d'études n'est pas encore complétée.

73 Le nouveau programme *Culture et citoyenneté québécoise*, qui remplace le programme *Éthique et culture religieuse* et qui a été enseigné de façon facultative en 2023-2024, puis est devenu obligatoire à partir de 2024-2025, a été conçu en réponse à ces recommandations. Ce programme permet d'aborder les cultures autochtones dès la première année du primaire jusqu'en 5^e secondaire, à l'exception de la 3^e secondaire. Cependant, nous avons constaté que les premiers éléments « obligatoires » relatifs aux Autochtones sont enseignés seulement en 2^e secondaire. Pour les autres années, les éléments sur les cultures autochtones sont présentés en annexe du programme et comme des éléments facultatifs, et il revient au personnel enseignant de décider s'il en parle ou non. Nous avons constaté lors de nos entrevues que du personnel enseignant ne se sentait pas à l'aise avec certains sujets liés aux cultures autochtones et qu'il préférerait ne pas aborder de thématiques autochtones s'il n'y était pas obligé.

74 Par ailleurs, le Programme d'histoire du Québec et du Canada destiné aux élèves de 3^e et de 4^e secondaire aborde maintenant la période des pensionnats autochtones et la signature des conventions au Québec. Il a été révisé en 2017 et a fait l'objet de consultations auprès de représentants des peuples autochtones. Par contre, il n'est pas encore prévu que les programmes d'études du domaine de l'univers social utilisés au primaire (géographie, histoire et éducation à la citoyenneté), qui sont en application depuis 2001, soient révisés comme recommandé par la commission Viens notamment.

75 Au cours des dernières années, des outils et des référentiels ont été élaborés pour soutenir le personnel enseignant dans l'utilisation de matériel et de contenus scolaires culturellement pertinents. Toutefois, ils ne sont pas facilement accessibles et leur utilisation repose sur le bon vouloir de l'enseignant. D'ailleurs, nos entrevues avec le personnel enseignant ont démontré que la grande majorité des enseignants et des enseignantes n'était pas au courant de leur existence et que, lorsqu'ils l'étaient, c'était souvent parce qu'ils avaient fait des recherches personnelles ou qu'un autre membre du personnel, notamment l'agent de liaison, leur en avait parlé.

Initiative dans une école visitée

Une école offre un cours sur l'histoire des Autochtones aux élèves de 5^e secondaire.

Pratiques dans d'autres provinces

En Colombie-Britannique :

- le ministère de l'Éducation et des Services à la petite enfance développe des cours en collaboration avec des représentants autochtones depuis au moins 2008 ;
- les élèves doivent obligatoirement avoir obtenu 4 crédits dans un cours axé sur les Autochtones pour obtenir leur diplôme d'études secondaires ;
- le ministère offre des outils permettant d'intégrer les perspectives autochtones dans l'ensemble des cours des programmes d'études du primaire et du secondaire.

Au Manitoba, le ministère de l'Éducation et de l'Apprentissage de la petite enfance a rendu disponible un recueil de nombreuses ressources pour faciliter l'enseignement de l'histoire des pensionnats autochtones.

CONSTAT 4

Les sommes destinées à la réussite des élèves autochtones ne sont pas octroyées en fonction des besoins et des réalités régionales, et les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes.

Qu'avons-nous constaté ?

76 Des mesures budgétaires sont spécifiquement destinées à favoriser la persévérance et la réussite des élèves autochtones qui fréquentent les écoles du réseau scolaire québécois. Toutefois, le MEQ ne priorise pas les demandes de financement en fonction des besoins et des réalités régionales, alors que les besoins estimés par les organismes scolaires sont supérieurs aux sommes disponibles. Par conséquent, il n'y a pas d'assurance que les sommes sont allouées aux écoles qui en ont le plus besoin. De plus, sauf dans un des organismes scolaires audités, les processus en place ne permettraient pas d'établir que les sommes ont été utilisées aux fins destinées.

77 Les modalités de financement ne permettent pas la mise en place d'actions pérennes. En effet, le financement n'est pas récurrent et les montants sont confirmés tardivement, ce qui nuit à la mise en œuvre de projets à long terme.

Pourquoi ce constat est-il important ?

78 Le montant versé par le MEQ pour soutenir les organismes scolaires dans leurs interventions pour favoriser la persévérance et la réussite des élèves autochtones a quadruplé depuis 2017-2018, passant de 3,9 millions de dollars à 16,1 millions en 2022-2023¹¹. Les mesures budgétaires encadrant le versement des sommes sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

79 Même si le montant total octroyé a augmenté, il ne couvrirait que les deux tiers des besoins estimés par les organismes scolaires en 2022-2023. Dans ce contexte, il est important que l'attribution des sommes couvre les principaux besoins le plus efficacement possible et que la bonne clientèle en bénéficie.

11. Ce montant exclut les sommes versées pour les écoles des communautés en territoires conventionnés, soit celles des commissions scolaires crie et Kativik ainsi que l'école des Naskapis, parce que ces écoles ne bénéficient pas nécessairement des mêmes mesures budgétaires.

80 De plus, une certaine prévisibilité du financement est nécessaire pour permettre aux organismes scolaires et aux écoles de notamment bien planifier leur effectif, embaucher les ressources demandées avant le début de l'année scolaire ou mettre en place des projets structurants pour plus d'une année.

Ce qui appuie notre constat

Absence de priorisation des demandes et de suivi des résultats obtenus

81 Pour obtenir du financement dans le cadre des mesures budgétaires visant à favoriser la réussite des élèves autochtones, les organismes scolaires transmettent annuellement une demande au ministère. Ils doivent présenter une estimation de leurs besoins en fonction de différents enjeux et réalités que vivent les élèves qui fréquentent leurs écoles. Voici des exemples d'enjeux soulevés par les organismes scolaires audités :

- langue maternelle autochtone ;
- isolement de la communauté autochtone ;
- facteurs socio-économiques.

82 Dans les faits, ces justifications ne sont pas prises en compte lors de la répartition des sommes entre les organismes scolaires. En général, les sommes sont réparties en fonction des sommes versées les années précédentes. De plus, les représentants du ministère nous ont mentionné vouloir que le montant alloué par élève tende à être le même d'un organisme scolaire à l'autre. Par contre, cela peut être difficile à appliquer, puisque le MEQ ne dispose pas de données fiables quant au nombre d'élèves autochtones fréquentant les écoles du réseau.

83 Par ailleurs, le MEQ ne possède pas d'outils, par exemple une grille d'évaluation des demandes, qui puisse lui permettre de s'assurer que les demandes de financement acceptées proposent les projets structurants les plus pertinents. Des grilles d'évaluation sont pourtant couramment utilisées pour évaluer des projets, dont ceux qui sont soumis pour obtenir l'Allocation de soutien à l'enseignement dans la langue de la minorité et la langue seconde.

84 De plus, sauf dans un des organismes scolaires audités, les processus en place ne permettraient pas d'établir que les sommes avaient été utilisées aux fins destinées. D'ailleurs, le MEQ ne fournit aucune orientation aux organismes scolaires pour le suivi et l'évaluation de l'impact des projets financés par les mesures budgétaires. Ainsi, ni le ministère ni les organismes scolaires ne peuvent s'assurer que les projets permettent d'atteindre les objectifs souhaités.

Modalités de financement empêchant la pérennité des actions

85 Les mesures budgétaires destinées au soutien des élèves autochtones ont pour objectif de mettre en œuvre des actions et des stratégies pour améliorer leur persévérance et leur réussite. Or, les organismes scolaires doivent renouveler leur demande de financement chaque année et aucun financement récurrent n'est octroyé. Ainsi, les actions prévues (ex. : mise en place d'une classe d'accueil ou embauche d'un agent de liaison) ne peuvent pas être intégrées avec certitude dans la planification annuelle des organismes scolaires ni être planifiées pour plus d'une année, ce qui nuit à la pérennité des actions.

86 Pour l'année scolaire 2023-2024, le MEQ a indiqué dans un document complémentaire annexé à ses mesures budgétaires que des demandes pourraient faire l'objet d'un engagement pluriannuel si l'organisme scolaire avait une planification stratégique concertée avec le milieu autochtone. Cependant, cette nouveauté n'était pas précisée dans le formulaire de demande de financement transmis aux organismes scolaires ni dans la description des mesures budgétaires du ministère, ce qui en a limité la compréhension, selon plusieurs organismes scolaires audités. Ainsi, seulement trois des organismes scolaires audités ont pu bénéficier d'un engagement financier sur plus d'une année, alors que tous avaient des besoins en ce sens et auraient pu y avoir droit.

87 Il est d'autant plus difficile pour les organismes scolaires d'assurer la pérennité des actions prévues que la confirmation des montants octroyés arrive souvent tardivement, soit après l'affectation du personnel (tableau 3). Si leur budget n'est pas confirmé au moment des séances d'affectation du personnel, qui se tiennent généralement en juin, il est plus difficile pour les écoles d'embaucher du personnel à temps pour la rentrée. Considérant les enjeux de recrutement actuels, il arrive donc qu'il n'y ait plus de personnel qualifié disponible puisque le personnel est généralement déjà placé. Par exemple, dans une école visitée, le financement tardif a eu comme conséquence qu'un poste pour le soutien pédagogique et culturel des élèves autochtones a connu beaucoup de roulement de personnel au cours des dernières années. Comme le poste était affiché tardivement, le personnel potentiel avait déjà accepté un autre poste pour s'assurer une sécurité d'emploi. D'ailleurs, en 2023-2024, cette école a réussi à pourvoir ce poste seulement en janvier, soit plusieurs mois après la rentrée scolaire, ce qui a limité les interventions auprès des élèves.

TABLEAU 3 Dates de dépôt des demandes de financement et de confirmation des sommes allouées, de 2017-2018 à 2023-2024

	Dépôt des demandes par les organismes scolaires	Confirmation des sommes allouées par le MEQ
2017-2018	26 mai 2017	4 mai 2018
2018-2019	8 juin 2018	10 déc. 2018
2019-2020	3 juill. 2019	19 déc. 2019
2020-2021	17 juill. 2020	17 déc. 2020
2021-2022	18 juin 2021	25 août 2021
2022-2023	18 mai 2022	23 juin 2022
2023-2024	23 mai 2023	15 août 2023

88 Par ailleurs, des organismes scolaires font également des demandes de financement au gouvernement fédéral en vertu du principe de Jordan. Certains des organismes scolaires audités allèguent qu'ils se tournent vers le fédéral en raison des longs délais de traitement des demandes au MEQ, de la lourdeur du processus et du financement insuffisant. Des sommes leur sont alors accordées rapidement, soit généralement dans un délai de 48 heures. De plus, 11 organismes scolaires ont conclu des accords de contribution avec le gouvernement fédéral qui facilitent encore plus leur accès à du financement.

89 Le tableau 4 présente les montants demandés au MEQ par les organismes scolaires audités et les montants qu'ils ont reçus du MEQ et du gouvernement fédéral pour offrir des services aux élèves autochtones.

Principe de Jordan

Il s'agit d'une ordonnance du Tribunal canadien des droits de la personne qui vise à garantir que les enfants des Premières Nations obtiennent les services dont ils ont besoin au moment où ils en ont besoin, peu importe où ils vivent au Canada. Le financement offert en vertu de cette ordonnance permet de combler toutes sortes de besoins en matière de santé, de services sociaux et d'éducation. Les demandes de financement en vertu du principe de Jordan sont administrées par Services aux Autochtones Canada.

TABLEAU 4 Sommes demandées et octroyées aux organismes scolaires audités pour offrir des services aux élèves autochtones, en 2022-2023 (en dollars)

	Demandées au MEQ	Octroyées par le MEQ	Octroyées en vertu du principe de Jordan
Organisme scolaire 1	3 804 070	1 823 895	615 143
Organisme scolaire 2	2 394 811	1 651 249	45 407
Organisme scolaire 3	1 076 520	1 076 520	285 448
Organisme scolaire 4	3 668 430	1 412 000	884 669
Organisme scolaire 5	797 331	806 331	614 563

90 Bien que l'utilisation de deux enveloppes budgétaires distinctes permette d'augmenter les sommes disponibles pour offrir des services aux élèves autochtones, les sommes accordées en vertu du principe de Jordan servent souvent à financer des activités similaires à celles normalement couvertes par les mesures budgétaires du MEQ, notamment l'embauche de personnel de soutien scolaire ou d'un agent de liaison. Même s'il est au fait de cette pratique, le MEQ n'a pas de portrait d'ensemble des services financés en vertu du principe de Jordan qui seraient normalement couverts par ses mesures budgétaires.

RECOMMANDATIONS

91 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Éducation et des organismes scolaires suivants : le Centre de services scolaire de l'Énergie, le Centre de services scolaire de l'Or-et-des-Bois, le Centre de services scolaire du Fer, la Commission scolaire Central Québec et la Commission scolaire New Frontiers. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Nous invitons l'ensemble des organismes scolaires à s'inspirer des recommandations adressées aux organismes scolaires audités étant donné qu'elles peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre eux.

Recommandations au ministère de l'Éducation

- 1 Élaborer et mettre en œuvre une stratégie ou un cadre d'intervention pour améliorer la réussite éducative des élèves autochtones, notamment dans une perspective de persévérance scolaire et de réduction de l'écart de réussite observé.
- 2 Définir et mettre en place des indicateurs précis et mesurables, notamment pour orienter les actions du réseau scolaire visant l'amélioration de la réussite éducative des élèves autochtones.
- 3 Offrir au réseau scolaire des outils et des solutions adaptés aux besoins des élèves autochtones dès leur arrivée et tout au long de leur parcours scolaire, notamment pour leur permettre de vivre des transitions qui favorisent chez eux l'engagement et la motivation.
- 4 Accélérer l'intégration des réalités autochtones dans les programmes d'études et faciliter l'accès à du matériel pédagogique pour s'assurer que tous les élèves sont sensibilisés aux perspectives autochtones pendant leur parcours scolaire.
- 5 Développer des stratégies pour offrir un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent aux élèves autochtones, notamment en s'assurant que le personnel scolaire reçoit des formations structurantes sur les réalités autochtones.
- 6 Évaluer les modalités de financement existantes pour s'assurer que les sommes sont allouées au moment opportun et en fonction des besoins prioritaires et des réalités régionales, et qu'elles permettent la mise en place d'actions pérennes.

Recommandations aux organismes scolaires audités

- 7 Mettre en place des mesures pour s'assurer que les élèves autochtones fréquentant leurs écoles ont droit au soutien dont ils ont besoin dès leur arrivée et tout au long de leur parcours scolaire.
- 8 S'assurer qu'un membre du personnel scolaire sensibilisé aux réalités autochtones est disponible dans chacune des écoles fréquentées par des élèves autochtones pour accompagner ces élèves et leur famille tout au long de leur parcours scolaire et leur offrir une présence bienveillante.
- 9 Fournir aux membres du personnel scolaire la formation nécessaire sur les réalités autochtones afin qu'ils puissent reconnaître les comportements culturels, éviter les préjugés et adapter leurs interventions, le cas échéant.

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 l'Éducation

« Le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) prend acte avec grand intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Il adhère aux recommandations émises dans le cadre de cet audit. Le MEQ est en accord avec le VGQ quant à l'importance de soutenir la réussite éducative des élèves autochtones.

« Le MEQ tient à souligner que toutes les mesures déjà mises en place au sein des centres de services scolaires et des commissions scolaires sont accessibles à l'ensemble de la clientèle, et ce, incluant les élèves des Premières Nations et Inuit qui les fréquentent.

« **Recommandation 1** : Élaborer et mettre en œuvre une stratégie ou un cadre d'intervention pour améliorer la réussite éducative des élèves autochtones, notamment dans une perspective de persévérance scolaire et de réduction de l'écart de réussite observé.

« Les défis vécus par les élèves autochtones sont nombreux et la réduction de l'écart de réussite nécessite des actions soutenues. Le MEQ considère avoir mis en œuvre des actions en faveur des élèves autochtones. Bien que des ajustements soient nécessaires, ces mesures visent à obtenir des retombées positives dans le réseau scolaire. Les consultations ministérielles portant sur la réussite éducative des élèves autochtones, qui ont eu lieu au printemps 2023, ont permis au MEQ et à ses partenaires de développer une vision commune à long terme.

« **Recommandation 2** : Définir et mettre en place des indicateurs précis et mesurables, notamment pour orienter les actions du réseau scolaire visant l'amélioration de la réussite éducative des élèves autochtones.

« Le MEQ travaille afin d'améliorer l'estimation du nombre d'élèves autochtones et la disponibilité des données, mais l'information recueillie par le MEQ ne comporte aucune question relative à l'origine ethnique des élèves permettant d'identifier les élèves autochtones. *La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, c. A-2.1) (Loi sur l'accès) prévoit que les organismes publics ne peuvent recueillir que les renseignements personnels nécessaires à l'exercice de leurs attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont ils assurent la gestion. Plusieurs communautés des nations autochtones considèrent également que les statistiques liées aux élèves autochtones doivent s'appuyer sur l'autoidentification de ces élèves par nation. C'est pourquoi les travaux visant à améliorer les statistiques liées aux élèves autochtones devront se poursuivre en collaboration avec des partenaires autochtones.

« **Recommandation 3** : Offrir au réseau scolaire des outils et des solutions adaptés aux besoins des élèves autochtones dès leur arrivée et tout au long de leur parcours scolaire, notamment pour leur permettre de vivre des transitions qui favorisent chez eux l'engagement et la motivation.

« Le MEQ a mis en place un réseau de répondants au sein de chaque centre de services scolaire et commission scolaire. Des agents de liaison travaillent également dans certaines écoles et peuvent accompagner les élèves autochtones et leurs familles. Le MEQ est également sensible aux besoins ciblés par le VGQ en matière de soutien linguistique. Cela dit, le MEQ privilégie également au sein des milieux scolaires des mesures qui bénéficient à tous les élèves, notamment une offre de services complémentaires, une vie scolaire dynamique incluant des activités parascolaires, le soutien à l'enseignement apporté par les aides à la classe ainsi que le maintien d'un climat scolaire inclusif et bienveillant.

« **Recommandation 4** : Accélérer l'intégration des réalités autochtones dans les programmes d'études et faciliter l'accès à du matériel pédagogique pour s'assurer que tous les élèves sont sensibilisés aux perspectives autochtones pendant leur parcours scolaire.

« En novembre 2021, pour donner suite aux recommandations de la Commission Viens, 19,4 M\$ ont été réservés afin que le MEQ mette en place des mesures visant à soutenir la production de matériel pédagogique complémentaire prenant en compte les réalités autochtones, à soutenir les élèves autochtones et les organismes scolaires dans la persévérance et la réussite scolaires ainsi qu'à développer un plan de mise en œuvre visant à intégrer du contenu autochtone dans les programmes d'études ministériels, en concertation avec les Premières Nations et les Inuit. Le MEQ reste engagé dans cette voie, au bénéfice de tous les élèves qui auront accès à un curriculum enrichi et des élèves autochtones dont l'engagement scolaire sera stimulé par l'accès à des repères culturels pertinents.

« **Recommandation 5** : Développer des stratégies pour offrir un environnement scolaire sécurisant et culturellement pertinent aux élèves autochtones, notamment en s'assurant que le personnel scolaire reçoit des formations structurantes sur les réalités autochtones.

« Des formations en sensibilisation aux cultures et réalités autochtones ont été déployées. Un service d'accompagnement personnalisé par l'équipe du Service de formation continue de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, assorti d'un soutien financier du MEQ, a été mis sur pied. Un réseau de répondants et d'agents de liaison Premières Nations et Inuit a été instauré. Les équipes du MEQ ont réalisé des rencontres d'information et d'échanges ainsi que le partage de pratiques et de ressources variées, notamment certains outils pédagogiques. Le MEQ travaille à mieux intégrer ces mesures dans le réseau. De nombreux projets ont été financés, issus des demandes du personnel scolaire et des besoins observés localement dans chacun des organismes scolaires.

« **Recommandation 6** : Évaluer les modalités de financement existantes pour s'assurer que les sommes sont allouées au moment opportun et en fonction des besoins prioritaires et des réalités régionales, et qu'elles permettent la mise en place d'actions pérennes.

« Concernant le financement, divers engagements ont été pris au cours des dernières années, notamment dans le Plan budgétaire 2021-2022 : Un Québec résilient et confiant, dans lequel 37 M\$ sur cinq ans ont été octroyés au MEQ afin de favoriser la réussite éducative des élèves autochtones et l'égalité des chances de réussite éducative. Le MEQ est également porteur d'une mesure du Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027, financée à hauteur de 9,9 M\$ sur cinq ans. Ces actions se sont traduites, entre autres, par l'augmentation du financement de certaines mesures des règles budgétaires de fonctionnement des centres de services scolaires. Le MEQ a donc l'intention de poursuivre l'optimisation des règles budgétaires sous sa responsabilité.

« **Autres actions du MEQ en faveur de la réussite éducative des élèves autochtones**

« La portée de l'audit est limitée aux organismes scolaires institués en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, ce qui exclut de facto une part considérable du travail réalisé annuellement au MEQ auprès des autres organismes éducatifs autochtones. En écartant de ses travaux la Commission scolaire crie, la Commission scolaire Kativik, l'École des Naskapis et les écoles des communautés en territoires non conventionnés, le VGQ exclut une partie des services offerts à des élèves autochtones du Québec. Chaque année, près de 10 000 élèves fréquentent les écoles primaires et secondaires de ces communautés. Ces territoires présentent des enjeux qui leur sont propres, de même que des mécanismes de financement distincts. Néanmoins, le MEQ déploie également des actions afin de soutenir la réussite de ces élèves.

« Le MEQ veille également à soutenir l'offre de services éducatifs en formation générale des adultes dans six communautés des Premières Nations non conventionnées, ce qui représente un engagement ministériel. Le MEQ travaille également à l'adaptation de l'offre de services en formation professionnelle. De plus, le MEQ soutient financièrement des organismes à but non lucratif en appui aux élèves autochtones dans le cadre d'un programme de soutien aux partenaires de l'éducation. Un volet tout particulier de ce programme est consacré aux élèves autochtones. »

Commentaires du Centre de services scolaire de l'Énergie

« Le Centre de services scolaire de l'Énergie adhère aux recommandations émises, lesquelles sont en cohérence avec les actions déjà mises en place au sein de notre organisation afin d'améliorer nos pratiques et de favoriser la réussite et la persévérance de nos élèves autochtones et celle de tous nos élèves.

« En contexte de pénurie de personnel, la disponibilité des ressources humaines pourrait devenir un enjeu. »

Commentaires du Centre de services scolaire de l'Or-et-des-Bois

« Le Centre de services scolaire de l'Or-et-des-Bois (CSSOB) accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec et adhère aux recommandations formulées. Nous sommes confiants dans notre capacité à réaliser celles qui relèvent de notre compétence, en nous appuyant notamment sur notre Plan d'engagement vers la réussite. Le CSSOB réaffirme son engagement envers la réussite de tous les élèves, notamment ceux des Premières Nations. Nous avons déjà implanté des initiatives locales et pris des mesures concrètes, telles que l'embauche d'une agente de développement centralisée et d'agentes de liaison dans certains milieux pour soutenir nos élèves et leurs familles. Le CSSOB poursuivra ses partenariats avec l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, les centres d'amitié autochtones et d'autres acteurs du milieu afin de les soutenir. Grâce à une planification rigoureuse et à des ressources adéquates, nous continuerons à mettre en œuvre les actions nécessaires pour leur réussite. »

Commentaires du Centre de services scolaire du Fer

« Nous sommes d'accord avec les recommandations du rapport et sommes déjà à mettre en place des actions en accord avec celles-ci.

« Cependant, la pénurie de personnel est un enjeu important dans la mise en place de stratégies propres aux besoins de nos élèves autochtones. Nous sommes ouverts à collaborer avec tous nos partenaires à l'amélioration de nos approches. »

Commentaires de la Commission scolaire Central Québec

« La Commission scolaire Central Québec (CSCQ) accueille positivement les constats du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) quant à la réussite éducative des élèves autochtones dans ses écoles et son centre d'éducation aux adultes et de formation professionnelle.

« La CSCQ prend acte des recommandations aux organismes scolaires audités et entend poursuivre son engagement envers la réussite des élèves autochtones. À cette fin, en considération du rapport du VGQ et de nos données réelles, nos élèves autochtones continueront de bénéficier d'un soutien accru en français langue seconde, favorisant ainsi leur réussite de l'épreuve ministérielle et, conséquemment, maximisant leur chance d'obtenir leur diplôme d'études secondaires.

« Parallèlement, dans l'optique d'offrir aux membres du personnel du perfectionnement professionnel sur les cultures et les perspectives des Autochtones, des formations officielles dispensées par l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et sanctionnées par le ministère de l'Éducation du Québec seront offertes à toutes nos équipes-écoles d'ici la fin de l'année scolaire 2024-2025. Ce faisant, notre personnel sera davantage outillé pour accueillir et apporter du soutien socioaffectif et pédagogique à nos élèves autochtones dans leur parcours scolaire.

« De plus, depuis 2019-2020, notre commission scolaire dispose d'une personne-ressource autochtone, qui, à titre de professionnelle, accompagne les équipes-écoles en soutien aux familles autochtones nouvellement arrivées dans nos établissements. Le but est d'en arriver à ce qu'elles tissent un lien de confiance avec les intervenants du milieu scolaire pour ainsi assurer le meilleur déploiement des services spécifiques à nos élèves autochtones.

« Ceci dit, nous prenons à cœur les constats et recommandations émises par le VGQ. Pour encadrer encore plus efficacement la réussite de tous nos élèves autochtones, nous veillerons à ce que nos actions actuelles et futures en soient toujours le reflet.

« En terminant, l'effectif de notre petite commission scolaire ne nous aurait pas permis de brosser un tel portrait de la situation. Nous y voyons donc une occasion d'améliorer nos méthodes et de tirer profit, entre autres, des données statistiques traitées dans le cadre de l'audit. »

Commentaires de la Commission scolaire New Frontiers

« La Commission scolaire New Frontiers (CSNF) accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et prend acte de la mise en contexte et des constats contenus dans le rapport. La CSNF adhère aux recommandations aux organismes scolaires audités – celles-ci reflètent les démarches déjà en cours et son engagement envers la réussite éducative des élèves autochtones. La CSNF souligne les efforts et le dévouement de son personnel en soutien de ses étudiants autochtones. Avec l'appui du ministère de l'Éducation, la CSNF s'engage à continuer ses efforts afin de répondre aux recommandations du VGQ. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Peuples autochtones au Québec

Organisation du réseau scolaire
québécois et parcours scolaires

Principales commissions d'enquête ayant
abordé des enjeux éducatifs touchant les
Premières Nations et le peuple inuit au Québec

Membres de la Table nationale sur la
réussite éducative des élèves autochtones

Proportion de la population autochtone âgée
de 25 à 34 ans sans certificat ni diplôme,
dans les provinces canadiennes, en 2021

Soutien linguistique en français offert dans les écoles
francophones du réseau scolaire québécois

Mesures budgétaires pour la réussite
éducative des élèves autochtones

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 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

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
S'assurer que le MEQ et les organismes scolaires audités ont pris des mesures efficaces pour améliorer les facteurs scolaires de la réussite éducative des élèves autochtones.	<p>Les modalités de financement permettent la mise en place de mesures structurantes pour la réussite éducative des élèves autochtones.</p> <p>Le MEQ et les organismes scolaires audités ont pris des mesures pour s'assurer que les élèves autochtones fréquentant une école du réseau provincial ont droit au soutien dont ils ont besoin et ont accès à un environnement éducatif accueillant et valorisant tout au long de leur parcours.</p> <p>Le MEQ a établi des priorités et des objectifs mesurables afin d'évaluer les actions mises en place pour la réussite éducative des élèves autochtones.</p>

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 (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 8 novembre 2024.

L'audit porte sur les mesures prises par le MEQ et cinq organismes scolaires afin d'améliorer les facteurs scolaires de la réussite éducative des élèves autochtones au primaire et au secondaire (formation générale des jeunes).

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de membres du personnel du MEQ et des organismes scolaires. Nous avons également rencontré la direction, des membres du personnel enseignant et du personnel de soutien de 13 écoles. Au total, c'est 145 personnes qui ont été rencontrées dans les organismes scolaires audités. Des partenaires autochtones et d'autres administrations publiques ont aussi été consultés.

De plus, nous avons analysé divers documents concernant le soutien aux élèves autochtones et effectué du traitement de données à partir des informations recueillies entre octobre 2023 et mai 2024 dans le système d'information sur l'effectif scolaire du ministère. D'ailleurs, nous avons procédé à une estimation du nombre d'élèves autochtones à partir de ce système. Nous avons considéré comme des élèves autochtones ceux qui avaient déjà déclaré un ou plusieurs des éléments suivants :

- une langue maternelle autochtone ;
- un lieu de résidence dans une communauté autochtone ;
- la fréquentation d'une école des communautés en territoires conventionnés ou non conventionnés.

Bien qu'incomplète, cette estimation est la plus représentative actuellement.

Les organismes scolaires audités et les écoles visitées (2 à 4 par organisme scolaire) ont été sélectionnés en fonction de la présence d'élèves autochtones dans les établissements, de leur situation géographique et de la présence de certains risques.

Considérant la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, la Commission scolaire crie, la Commission scolaire Kativik et le Comité naskapi de l'éducation disposent de pouvoirs spéciaux, notamment en lien avec la langue et la culture. C'est pourquoi les écoles des communautés en territoires conventionnés n'ont pas été sélectionnées.

Parmi les élèves autochtones que nous avons identifiés dans les organismes scolaires audités, nous avons sélectionné 94 élèves en difficulté (39 au primaire et 55 au secondaire), 110 élèves qui ont vécu des transitions complexes et 28 élèves ayant échoué à leur cours de français de 5^e secondaire, langue d'enseignement ou langue seconde. Cette sélection s'est faite par choix raisonné, selon certains critères non statistiques, tels que l'intégration au réseau scolaire québécois en cours de parcours scolaire ou la présence de difficultés. Nous avons déterminé si des services de soutien étaient offerts aux élèves en analysant les dossiers d'élèves sélectionnés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2023 à juin 2024. Ils portent sur les années scolaires 2017-2018 à 2022-2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des organismes scolaires, mais ils donnent des indications concernant des éléments que les acteurs du milieu de l'éducation doivent prendre en compte et certaines bonnes pratiques.

Rôles et responsabilités des entités

Les principales responsabilités du MEQ sont précisées notamment dans la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, la *Loi sur l'instruction publique* et le *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*. Voici celles qui sont les plus pertinentes pour notre mandat :

- élaborer et proposer au gouvernement des politiques dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire ;
- sanctionner les études secondaires des élèves du Québec, qui doivent satisfaire aux exigences du *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire* ;
- établir les indicateurs nationaux pour les centres de services scolaires et les commissions scolaires ;
- établir les règles budgétaires de façon à prévoir, entre autres, que les subventions de fonctionnement sont réparties de façon équitable entre les centres de services scolaires et les commissions scolaires, et il peut prescrire certaines mesures budgétaires pour tenir compte de situations particulières ou pour réaliser certains projets ;
- favoriser la consultation et la concertation des ministères, organismes et personnes intéressées ;
- veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par les centres de services scolaires et les commissions scolaires.

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

- établir des établissements d'enseignement sur leur territoire, les soutenir et les accompagner en leur rendant accessibles les biens et services et en leur offrant les conditions optimales leur permettant de dispenser aux élèves des services éducatifs de qualité et de veiller à leur réussite éducative, en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau d'instruction, de socialisation et de qualification de la population ;
- organiser les services éducatifs¹² offerts dans leurs établissements et s'assurer de leur qualité ainsi que de la gestion efficace, efficiente, équitable et écoresponsable des ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent ;
- contribuer, dans la mesure prévue par la loi, à ce que les enfants remplissent leur obligation de fréquentation scolaire ;
- s'assurer que les personnes relevant de leur compétence reçoivent les services éducatifs¹² auxquels elles ont droit en vertu de la loi ;
- s'assurer de l'application du régime pédagogique établi par le gouvernement, conformément aux modalités d'application progressive établies par le ministre.

12. Les services éducatifs offerts aux élèves comprennent des services d'éducation primaire et secondaire, des services complémentaires (ex. : psychoéducation, éducation spécialisée, orthopédagogie) et des services particuliers (ex. : soutien à l'apprentissage de la langue française).

Peuples autochtones au Québec

Le terme « autochtone » désigne les premiers peuples d'Amérique du Nord et leurs descendants. Au Québec, les peuples autochtones reconnus sont formés de 41 Premières Nations (issues de 10 nations reconnues) et du peuple inuit.

L'expression Premières Nations a remplacé les appellations « bande d'Indiens » et « réserve d'Indiens ». Le terme « indien » est utilisé principalement dans certains contextes juridiques en raison de son utilisation dans la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, les Premières Nations font référence aux « Indiens inscrits, aux Indiens non inscrits et aux Indiens visés par un traité » au Canada.

Voici ces 41 Premières Nations :

- Anishinabe (Algonquin) : 9
- Atikamekw : 3
- Eeyou (Cri) : 9
- Innu : 9
- Kanien'kehá :ka (Mohawk) : 3
- Mi'gmaq : 3
- Naskapi : 1
- Wendat : 1
- Wolastoqiyik (Malécite) : 1
- W8banaki (Abénaki) : 2

Les Inuit, qui ne sont pas des « Indiens » au sens de la *Loi sur les Indiens*, occupent le Grand Nord québécois, au-delà du 55^e parallèle. Il y a 14 villages inuit au Québec. Une certaine population inuit occupe également la communauté Chisasibi, qui est le site permanent des Cris de Chisasibi.

La figure 11 présente la carte géographique des différentes communautés autochtones au Québec.

FIGURE 11 Carte géographique des Premières Nations et des villages inuit au Québec



Source : Vérificateur général du Québec d'après les informations de la plateforme Web *Les voix du territoire*.

Organisation du réseau scolaire québécois et parcours scolaires

Le parcours scolaire régulier débute à l'âge de 6 ans, au premier cycle du primaire, et se termine à l'âge de 16 ans, en 5^e secondaire. L'élève suit le programme de formation de l'école québécoise (PFEQ), qui, au primaire, est divisé en 3 cycles de 2 ans. Au secondaire, le parcours est divisé en 2 cycles ; il offre une formation générale de cinq ans qui mène au diplôme d'études secondaires.

La *Charte de la langue française* prévoit que les enfants doivent fréquenter l'école francophone jusqu'au terme de leurs études secondaires. Toutefois, des élèves peuvent fréquenter un établissement de langue anglaise dans certaines situations particulières, par exemple lorsqu'un de leurs parents a reçu un enseignement primaire ou secondaire en anglais au Canada. Le MEQ est responsable de traiter les demandes d'admissibilité à l'enseignement en anglais.

Les élèves qui éprouvent des difficultés à répondre aux exigences du PFEQ (élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage) peuvent suivre un parcours scolaire modifié. Ils peuvent par exemple être soumis à des attentes d'apprentissage modifiées en fonction de leurs besoins et de leurs capacités, ou être placés en classe spécialisée. Les attentes modifiées qui serviront de référence pour l'enseignement et l'évaluation de l'élève sont définies dans l'objectif de lui faire vivre des réussites et de le faire progresser dans son parcours scolaire.

Si l'application d'attentes d'apprentissage modifiées persiste jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire, alors que l'élève est âgé d'au moins 15 ans, on peut lui offrir un parcours d'adaptation scolaire. L'élève peut alors choisir de poursuivre son secondaire dans un des programmes axés sur l'emploi conduisant à un certificat de formation à un métier semi-spécialisé ou à un certificat de formation préparatoire au marché du travail.

Lorsqu'un élève a atteint 16 ans le dernier jour d'une année scolaire (30 juin), mais qu'il n'a pas terminé les cinq années du secondaire, il peut fréquenter un centre d'éducation des adultes, qui lui permettra d'obtenir son diplôme d'études secondaires.

Principales commissions d'enquête ayant abordé des enjeux éducatifs touchant les Premières Nations et le peuple inuit au Québec

Cette section ne présente que certaines des commissions d'enquête qui ont abordé des enjeux éducatifs touchant les Premières Nations et les Inuit.

Commission royale sur les peuples autochtones

La Commission royale sur les peuples autochtones a été créée par le gouvernement du Canada au lendemain de la crise d'Oka, qui a opposé des manifestants de la communauté mohawk de Kanesatake à la Sûreté du Québec et à l'armée canadienne en 1990. La commission avait pour mandat de faire une enquête sur les problèmes qui nuisent aux rapports entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et la société canadienne dans son ensemble, et d'y proposer des solutions. À l'automne 1996, elle a publié un rapport qui énonce 440 recommandations afin d'apporter des changements fondamentaux aux relations entre les Autochtones, les différents gouvernements au Canada et l'ensemble de la société canadienne, dont les suivantes :

- que les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux s'entendent rapidement pour reconnaître mutuellement les programmes offerts par leurs établissements d'enseignement respectifs, de façon à faciliter le passage des élèves d'un système d'éducation à l'autre tout en protégeant l'intégrité des dimensions culturelles de l'éducation autochtone ;
- que les ministères provinciaux et territoriaux exigent que les conseils scolaires desservant les élèves autochtones mettent en œuvre une stratégie globale d'éducation des Autochtones, élaborée avec le concours des parents, des anciens et des éducateurs autochtones. Cette stratégie comprendra notamment :
 - l'embauche de travailleurs de soutien autochtones, par exemple un agent de liaison communautaire,
 - des programmes d'études qui, dans toutes les disciplines, tiennent compte des perspectives, des traditions, des croyances et des conceptions des peuples autochtones,
 - des indicateurs de rendement dont dépend le financement du conseil ou du district.

Commission de vérité et réconciliation

La Commission de vérité et réconciliation du Canada, créée en 2008, « a offert aux personnes touchées directement ou indirectement par les séquelles des pensionnats indiens l'occasion de partager leurs récits et leurs expériences ». Selon le rapport final de la commission, publié en juin 2015, le gouvernement du Canada a commencé à établir des pensionnats pour les enfants autochtones dans les années 1880. En 2008, le gouvernement canadien a reconnu que ces pensionnats avaient deux principaux objectifs : « isoler les enfants et les soustraire à l'influence de leur foyer, de leur famille, de leurs traditions et de leur culture, et les intégrer par l'assimilation à la culture dominante ». Ce système de pensionnats a été instauré plus tard au Québec, soit dans les années 1930. En tout, au Canada, ce sont au moins 150 000 enfants autochtones qui ont été retirés de leur famille et de leur collectivité pour fréquenter les pensionnats. Au Québec, on retrouvait 12 pensionnats et foyers fédéraux, qui ont été fréquentés par un nombre estimé à 13 000 enfants autochtones. La plupart des pensionnats autochtones ont cessé d'exister dans les années 1970¹³.

La commission a lancé 94 appels à l'action pour favoriser la réconciliation entre les Canadiens et les peuples autochtones. En décembre 2015, le premier ministre du Canada a accepté ce rapport. Les appels à l'action englobent le bien-être de l'enfance, l'éducation, la santé, la justice, la langue et la culture. L'appel à l'action 62 vise à la fois les gouvernements fédéral et provinciaux, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones et les éducateurs ; il propose notamment :

- de rendre obligatoire, pour les élèves de la maternelle à la cinquième année du secondaire, l'établissement d'un programme adapté à l'âge des élèves portant sur les pensionnats, les traités, de même que les contributions passées et contemporaines des peuples autochtones à l'histoire du Canada ;
- de créer des postes de niveau supérieur au sein du gouvernement, à l'échelon du sous-ministre adjoint ou à un échelon plus élevé, dont les titulaires seront chargés du contenu autochtone dans le domaine de l'éducation.

13. Les dates mentionnées peuvent différer de ce que les chercheurs considèrent comme les dates d'ouverture et de fermeture officielles des pensionnats autochtones et le nombre d'enfants estimé ne fait pas l'unanimité.

Commission Viens

En décembre 2016, le gouvernement du Québec a adopté par décret la mise en place de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès, connue sous le nom de commission Viens. Bien que les services d'éducation n'aient pas été particulièrement visés dans le rapport final de la commission publié en 2019, quelques appels à l'action en lien avec l'éducation des jeunes en sont ressortis, dont les suivants :

- faire de la mise en œuvre des mesures de soutien à la persévérance scolaire et à la réussite éducative des élèves et enfants autochtones une priorité et y consacrer les sommes nécessaires, le tout avec pour guide les besoins identifiés par les peuples autochtones eux-mêmes et le respect de leurs traditions ancestrales ;
- poursuivre, en collaboration avec les autorités autochtones, l'enrichissement du cursus scolaire québécois pour y introduire un portrait juste et représentatif de l'histoire des Premières Nations et des Inuit au Québec ;
- introduire, le plus tôt possible dans le parcours scolaire de l'élève, des notions relatives à l'histoire et aux cultures autochtones.

Commission Viens

Le mandat de cette commission était d'enquêter afin de faire des recommandations quant aux actions correctives concrètes, efficaces et durables à mettre en place par le gouvernement et par les autorités autochtones en vue de prévenir ou d'éliminer, quelles qu'en soient l'origine et la cause, toute forme de violence et de pratiques discriminatoires ainsi que de traitements différents dans la prestation des services publics aux Autochtones au Québec.

Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées

L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées a été lancée par le gouvernement fédéral en 2016, en tant qu'initiative clé pour éliminer les taux disproportionnés de violence envers les femmes et les filles autochtones. Le rapport, déposé en juin 2019, compte 231 appels à la justice, dont un visant directement le MEQ, soit :

- que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, ainsi que toutes les institutions québécoises d'enseignement intègrent au curriculum scolaire obligatoire une formation élaborée en collaboration avec des organisations autochtones, relative aux réalités socioculturelles, historiques et contemporaines des Autochtones.

Membres de la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones

Organisations liées au réseau de l'éducation

- Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec
 - Association des directions générales scolaires du Québec
 - Centrale des syndicats du Québec
 - Centre de services scolaire de la Baie-James
 - Centre de services scolaire du Littoral
 - Comité naskapi de l'éducation
 - Commission scolaire Central Québec
 - Commission scolaire crie
 - Commission scolaire Kativik
 - Ministère de l'Éducation
 - Ministère de l'Enseignement supérieur
-

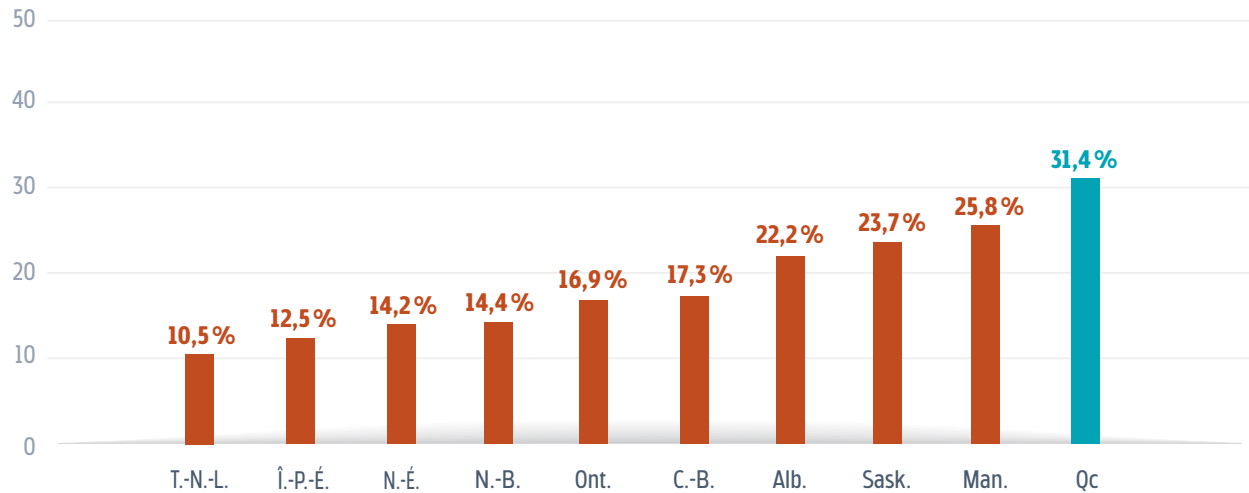
Organisations autochtones

- Centre de développement de la formation et de la main-d'œuvre huron-wendat
 - Conseil de la Nation Atikamekw
 - Conseil en Éducation des Premières Nations
 - Conseil scolaire des Premières Nations en éducation des adultes
 - Innu Takuaikan Uashat mak Mani-utenam
 - Institut Tshakapesh
 - Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
-

Autres organisations gouvernementales

- Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit
 - Services aux Autochtones Canada
-

Proportion de la population autochtone âgée de 25 à 34 ans sans certificat ni diplôme, dans les provinces canadiennes, en 2021¹



1. En Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et en Saskatchewan, des groupes et des associations métis détiennent un statut constitutionnel. Les données relatives à cette population ont été incluses pour ces provinces.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada.

Soutien linguistique en français offert dans les écoles francophones du réseau scolaire québécois

Les services particuliers en français comprennent les services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français (SASAF) et les services linguistiques d'appoint en francisation (SLAF). Ils sont offerts seulement dans les écoles des organismes scolaires francophones. L'accès à ces services est un droit garanti aux élèves en vertu de l'article 1 de la *Loi sur l'instruction publique*.

Services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français (SASAF)

Ces services ont comme principal objectif d'améliorer les compétences en français des élèves qui ne sont pas en mesure de suivre l'enseignement en français.

Ce sont des services intensifs offerts à l'arrivée des élèves dans le réseau scolaire jusqu'à ce qu'ils puissent suivre l'enseignement en français. L'évaluation de cette capacité repose sur une décision pédagogique, entérinée par la direction de l'école et appuyée par l'évaluation d'un enseignant.

Les SASAF peuvent être offerts au sein d'une classe d'accueil ou d'une classe ordinaire.

Services de soutien linguistique d'appoint en francisation (SLAF)

Ces services sont moins intensifs que les SASAF puisqu'ils ne sont pas offerts sur une base quotidienne. Ils sont destinés aux élèves qui sont en mesure de suivre l'enseignement en français.

Ils visent une mise à niveau. Leur objectif est également de rendre les élèves plus autonomes dans leurs apprentissages, tant à l'oral qu'en lecture et en écriture, dans la compréhension des consignes et du vocabulaire disciplinaires, mais aussi dans l'utilisation de stratégies et de méthodes de travail efficaces leur permettant de progresser dans leur apprentissage de la langue.

Ce soutien se traduit par une intervention individualisée ou en petits groupes, en classe ou à l'extérieur de la classe, et peut varier d'un élève à un autre, mais également dans le temps et d'une matière à l'autre.

Mesures budgétaires pour la réussite éducative des élèves autochtones

Le MEQ établit annuellement les règles budgétaires qui déterminent les allocations de fonctionnement qui seront versées aux organismes scolaires. Il offre aussi la possibilité aux organismes scolaires d'avoir recours à des sommes additionnelles pour soutenir la réussite éducative des élèves autochtones. Pendant la période auditée, ces sommes étaient réparties entre trois mesures distinctes. Pour l'année scolaire 2023-2024, ces trois mesures ont été fusionnées et le montant octroyé s'est élevé à 18,1 millions de dollars, soit sensiblement le même qu'en 2022-2023.

Mesures	Constat	Description ¹	Exemples
Mesure 15061 Sensibilisation aux réalités autochtones	-	Volet 1 – Élèves Projets axés sur le vivre-ensemble qui favorisent des relations harmonieuses entre les communautés autochtones et non autochtones, particulièrement celles vivant à proximité l'une de l'autre	<ul style="list-style-type: none"> ■ Visite en milieu autochtone pour les élèves ■ Création d'une œuvre collective avec un artiste autochtone
	Constat 3	Volet 2 – Membres du personnel Projets axés sur l'acquisition ou la consolidation de connaissances sur les réalités contemporaines, le mode de vie et les traditions des communautés autochtones au Québec	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inscription des membres du personnel à des formations sur les réalités autochtones
Mesure 15062 Réussite éducative des élèves autochtones	Constat 4	Projets visant à accroître la persévérance et la réussite éducative des Autochtones pour leur permettre d'atteindre leur plein potentiel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agent de liaison autochtone ■ Projet de classe d'accueil ■ Enseignement à travers les arts appliqués
Mesure 15063 Soutien à l'éducation autochtone dans le réseau	Constat 4	Projets permettant l'offre de services culturellement sécurisants et pertinents aux élèves autochtones afin de favoriser leur réussite éducative	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enseignant-ressource ■ Technicien en éducation spécialisée ■ Psychoéducateur ■ Orthopédagogue

1. Il s'agit des descriptions des mesures pour l'année scolaire 2022-2023.

CHAPITRE 5

Réseau express métropolitain : mise à jour de l'analyse comptable du montage financier publiée en 2018

Audit

Ministère des Finances du Québec
Ministère des Transports et de la Mobilité durable
Caisse de dépôt et placement du Québec
CDPQ Infra inc.

EN BREF

Le Réseau express métropolitain (REM) est le plus grand projet de transport collectif entrepris au Québec depuis les 50 dernières années. En juin 2018, en réponse à une motion de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général a publié un rapport portant sur l'analyse comptable du montage financier du projet du REM. Depuis, le projet a évolué : une première antenne a été mise en service, de nouvelles ententes ont été signées, des hypothèses, des coûts et des investissements relatifs au REM ont été modifiés.

Selon l'estimation de CDPQ Infra de mars 2024, les sommes prévues pour la construction du REM ont augmenté depuis 2018 et seraient d'environ 9,4 milliards de dollars. L'investissement en capital-actions du gouvernement du Québec et ses contributions à la construction et à la réalisation du REM sont, quant à eux, demeurés inchangés. Par ailleurs, les revenus d'exploitation du REM seront constitués principalement des revenus d'achalandage qui découlent à plus de 50 % de contributions du gouvernement du Québec.

La structure juridique du projet est également demeurée inchangée depuis notre rapport de 2018 et CDPQ Infra continue d'en détenir le contrôle.

D'autre part, l'investissement en capital-actions du gouvernement du Québec présenterait toujours, selon les prévisions de CDPQ Infra, un potentiel de rendement prévu à long terme, soit dans environ 25 ans.

Enfin, la comptabilisation du placement du gouvernement dans ses états financiers est conforme aux exigences des normes comptables applicables. Par ailleurs, le ministère des Finances du Québec (MFQ) ne dispose pas de certaines informations importantes pour s'assurer que la comptabilisation du placement du gouvernement demeure adéquate.

CONSTATS

1

Les coûts de construction du REM ont augmenté par rapport à l'estimation établie par CDPQ Infra au moment de notre audit de 2018.

2

Au cours de l'exploitation du REM, la contribution du gouvernement du Québec représentera plus de la moitié des revenus d'achalandage que percevra le REM.

3

La structure juridique est demeurée inchangée depuis 2018 et CDPQ Infra a conservé le contrôle de REM inc.

4

Selon les prévisions de CDPQ Infra, le gouvernement du Québec commencerait à obtenir dans environ 25 ans un rendement sur son investissement en capital-actions.

5

La comptabilisation du placement du gouvernement dans ses états financiers est conforme aux exigences des normes comptables applicables.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Myrienne Bussière

Directrice d'audit

Étienne Desjardins Provost

Naomie Genois

Faiçal Lounis

Caroline Pouliot

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

ARTM Autorité régionale de transport métropolitain

CDPQ Caisse de dépôt et placement du Québec

Exo Réseau de transport métropolitain

GPMM Groupe des partenaires pour la Mobilité des Montréalais

MFQ Ministère des Finances du Québec

MTMD Ministère des Transports et de la Mobilité durable

Projetco Projet REM s.e.c.

REM Réseau express métropolitain

REM inc. Réseau express métropolitain inc.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	169
Les coûts de construction du REM ont augmenté par rapport à l'estimation établie par CDPQ Infra au moment de notre audit de 2018.	176
Au cours de l'exploitation du REM, la contribution du gouvernement du Québec représentera plus de la moitié des revenus d'achalandage que percevra le REM.	190
La structure juridique est demeurée inchangée depuis 2018 et CDPQ Infra a conservé le contrôle de REM inc.	200
Selon les prévisions de CDPQ Infra, le gouvernement du Québec commencerait à obtenir dans environ 25 ans un rendement sur son investissement en capital-actions.	205
La comptabilisation du placement du gouvernement dans ses états financiers est conforme aux exigences des normes comptables applicables.	209
Recommandations	215
Commentaires des entités auditées	216
Renseignements additionnels.	219

MISE EN CONTEXTE

1 Le Réseau express métropolitain¹ (REM) est le plus grand projet de transport collectif entrepris au Québec depuis les 50 dernières années, soit depuis la création du métro de Montréal. Il est aussi le premier projet majeur d'infrastructure publique dont la réalisation a été confiée à CDPQ Infra inc. (CDPQ Infra), une filiale en propriété exclusive de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), qui est responsable du financement, de la construction et de l'exploitation du projet. Le gouvernement du Québec a investi dans le projet du REM, et des ministères et organismes, gouvernementaux ou non, ont fourni notamment des contributions afin de permettre la réalisation du REM.

Contribution

Le terme *contribution* fait référence à toute forme de versement financier (ex. : contributions et aides financières), à l'exception d'investissements octroyant un rendement.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 En juin 2018, en réponse à une motion de l'Assemblée nationale adoptée en avril 2017, le Vérificateur général a publié un rapport dans lequel il a présenté les résultats d'un audit portant sur l'analyse comptable du montage financier du projet du REM.

Montage financier

Le montage financier permet de déterminer les sommes requises pour mener un projet à terme, de présenter ses sources de financement et de valider sa rentabilité.

3 Depuis la publication de ce rapport du Vérificateur général, le projet a atteint un jalon important d'exploitation par la mise en service d'une première antenne en juillet 2023. De plus, de nouvelles ententes ont été signées et des hypothèses (ex. : inflation), des coûts et des investissements relatifs au REM ont été modifiés. Des contributions se sont également ajoutées, telles que celles relatives aux autres coûts afférents à ce projet, notamment en lien avec l'intégration du REM au réseau de transport collectif existant.

4 En septembre 2023, CDPQ Infra annonçait une hausse de 26 % des coûts du projet par rapport à ceux prévus en 2018. Elle mentionnait que cette hausse était attribuable principalement à une inflation plus élevée que prévu, à l'état de la voûte souterraine de l'avenue McGill College, aux retards occasionnés par la pandémie de COVID-19 et à la découverte d'explosifs dans le tunnel Mont-Royal. Ces deux derniers événements ont, de plus, occasionné des retards dans la mise en service complète du REM. Celle-ci est maintenant prévue en 2027 plutôt qu'en 2024.

Mise en service complète

La mise en service complète correspond à l'exploitation commerciale de toutes les antennes dès que le certificateur indépendant aura attesté que les conditions prévues au contrat relatif à l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction (IAC) ont été satisfaites.

1. Le Réseau électrique métropolitain est devenu, en février 2018, le Réseau express métropolitain.

5 Par ailleurs, les habitudes de mobilité des utilisateurs des transports en commun ont varié : une diminution de l'achalandage a eu lieu durant la pandémie, alors qu'une reprise de celui-ci est actuellement observée. Nous avons relevé dans notre rapport de 2018 que l'achalandage avait une incidence sur le rendement de l'investissement du gouvernement.

6 Par conséquent, bien que le projet ne soit toujours pas terminé et puisse encore évoluer, nous avons jugé important de faire un suivi du rapport de 2018 afin de présenter l'incidence de l'évolution du projet du REM sur l'analyse comptable du montage financier ainsi que sur les finances publiques du gouvernement du Québec.

Réseau express métropolitain

7 Le REM est un système de transport collectif léger sur rail entièrement automatisé et électrique de 67 kilomètres comptant 26 stations réparties sur 4 antennes situées dans la région métropolitaine de Montréal. L'antenne Rive-Sud est la première à être mise en service : elle relie la station Brossard sur la Rive-Sud à la station Gare Centrale sur l'île de Montréal et elle a été ouverte au public en juillet 2023. La mise en service des trois autres antennes devrait s'échelonner de 2025 à 2027. Une carte du REM intégré au réseau actuel de transport collectif est présentée dans la section Renseignements additionnels.

8 La figure 1 présente les principaux éléments de l'évolution du projet du REM depuis son acceptation par le gouvernement en 2016.

FIGURE 1 Évolution¹ du projet du REM

1. La figure ne présente pas l'ensemble des modifications apportées aux échéanciers au cours du projet.

2. Il s'agit de la mise en service telle qu'elle était prévue en 2018.

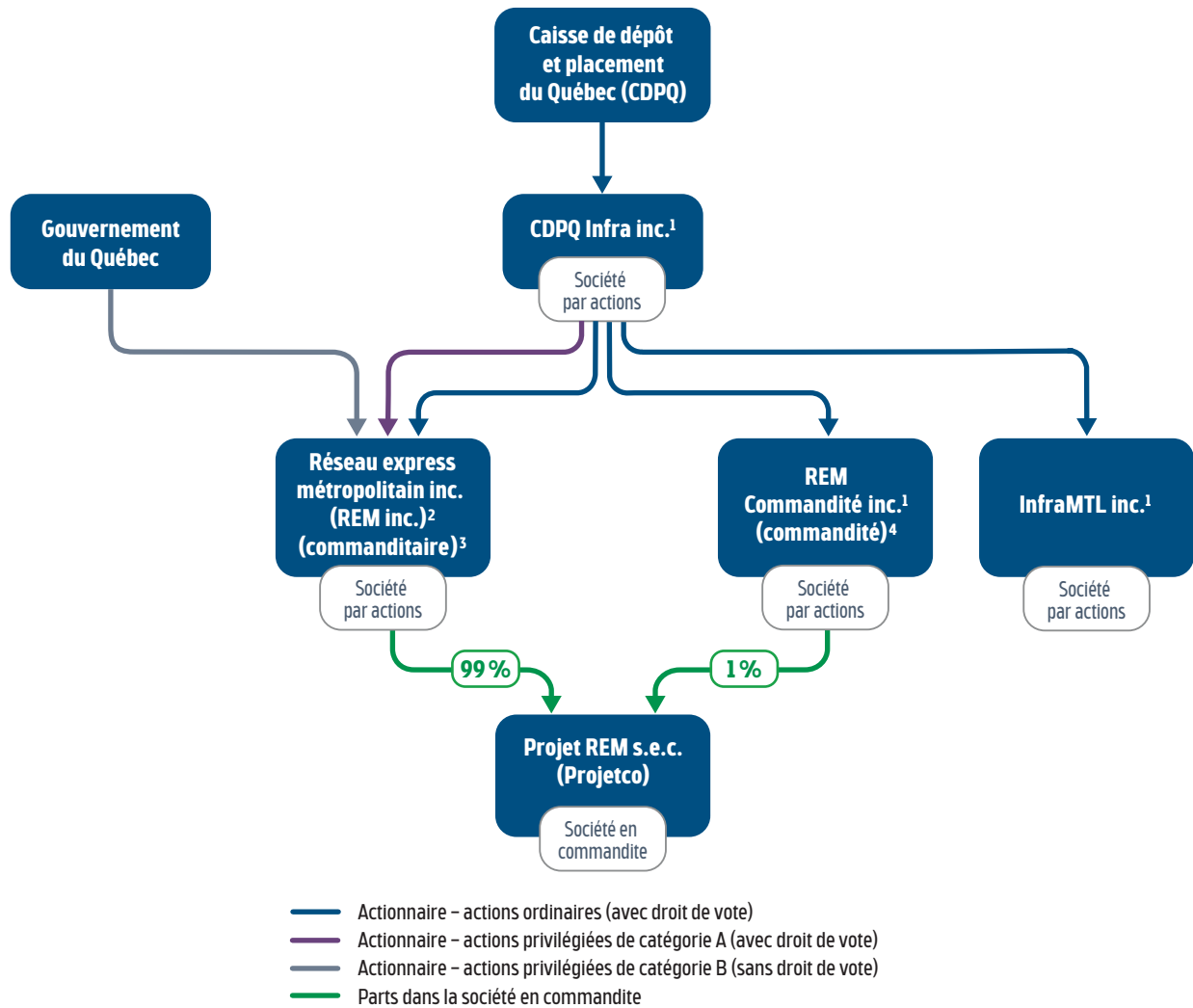
3. Il s'agit de la mise en service projetée en date de nos travaux.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des décrets, des ententes, des communiqués, des présentations ainsi que le modèle financier de CDPQ Infra.

Structure juridique du projet

9 Pour réaliser le projet du REM, une structure juridique composée de sociétés par actions et d'une société en commandite a été mise en place. La figure 2 présente cette structure juridique. Le constat 3, pour sa part, présente notamment les caractéristiques détaillées de chaque type d'actions. Les principales distinctions entre une société par actions et une société en commandite sont pour leur part présentées dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 2 Structure juridique



1. Il s'agit d'une filiale en propriété exclusive.

2. Chacun des actionnaires détient 100% de leur catégorie d'actions respective.

3. Un commanditaire est une personne physique ou morale qui fournit le capital à une société en commandite.

4. Un commandité est une personne physique ou morale à qui la gestion d'une société en commandite est confiée.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de CDPQ Infra.

10 Le mandat dévolu à chacune des filiales de cette structure juridique est le suivant.

Société	Date de création	Mandat
CDPQ Infra inc.	2015	Réaliser et financer des projets majeurs d'infrastructures
Réseau express métropolitain inc. (REM inc.)	2017	Acquérir les terrains et les droits immobiliers nécessaires à la réalisation du REM et agir à titre de commanditaire de Projetco
REM Commandité inc. (REM Commandité)	2017	Agir à titre de commandité de Projetco
Projet REM s.e.c. (Projetco)	2017	Concevoir, construire et exploiter le REM
InfraMTL inc. (InfraMTL)	2018	Exploiter des actifs immobiliers utilisés à des fins de transport

Ententes et contrats permettant la réalisation du Réseau express métropolitain

11 Des ententes ont notamment été conclues entre, d'une part, le gouvernement du Québec ou l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et, d'autre part, la CDPQ ou CDPQ Infra et ses filiales, afin de permettre la réalisation du REM et de convenir entre autres des responsabilités de chaque partie ainsi que du financement du projet.

Entente en matière d'infrastructure publique

12 En juillet 2015, le gouvernement du Québec a conclu avec la CDPQ l'Entente en matière d'infrastructure publique, une entente de nature commerciale pour la réalisation de projets majeurs d'infrastructures publiques. Cette entente, aussi appelée *entente-cadre*, a pour objectif de procurer à la CDPQ des rendements pour ses déposants, alors qu'elle permet au gouvernement de minimiser son endettement. Des modifications législatives ont été nécessaires pour permettre la conclusion de cette entente : en juin 2015, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec*. Cette loi confère au ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD)² le pouvoir de mandater la CDPQ afin de gérer et de réaliser des projets d'infrastructures de transport collectif, et crée par le fait même une nouvelle approche pour le financement et la gestion de projets d'infrastructures.

13 L'entente-cadre définit les principes directeurs du modèle d'affaires entre la CDPQ et le gouvernement pour la réalisation, la gestion et le financement de projets majeurs d'infrastructures publiques. Elle détermine également leurs rôles et responsabilités respectifs à chacune des étapes de la démarche.

2. Le ministère des Transports a été désigné ministère des Transports et de la Mobilité durable en 2022.

ARTM

L'ARTM assure la mobilité des personnes par le transport collectif, notamment sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Elle planifie, développe et soutient le transport collectif, et en fait la promotion. Elle détient la compétence exclusive pour fixer les tarifs des titres de transport collectif sur son territoire et elle gère l'ensemble des revenus de la vente de ces titres, y compris ceux du REM.

14 Cette entente sert de base à tous les projets d'infrastructures pour lesquels le gouvernement pourrait mandater CDPQ Infra. D'ailleurs, depuis 2018, le gouvernement a confié des mandats à CDPQ Infra pour procéder à l'analyse d'autres projets d'infrastructures publiques, qui sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Ententes relatives au projet du Réseau express métropolitain

15 À la suite de l'approbation du projet du REM par le gouvernement, d'autres ententes ont été conclues pour la réalisation du projet, dont les principales sont les suivantes.

Entente	Objet de l'entente	Gouvernement du Québec	CDPQ Infra et/ou ses filiales	ARTM
Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain ¹ (entente de gestion)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Représenter l'entente définitive de ce projet et donc remplacer l'entente-cadre ainsi que toutes les autres ententes signées précédemment en lien avec le projet du REM² ■ Définir notamment : <ul style="list-style-type: none"> – la durée de l'entente (99 ans) – les rôles et responsabilités de chaque partie quant à la gestion, à la réalisation et au financement du projet – les actifs connexes – les obligations en matière de biens fonciers – les principales modalités des mécanismes d'intégration – les obligations d'indemnisation (voir la section Renseignements additionnels) 	X (MTMD)	X	
Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du Réseau express métropolitain au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal ¹ (entente d'intégration)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Décrire et prévoir : <ul style="list-style-type: none"> – les services de transport à offrir par Projetco à l'ARTM – les modalités d'intégration du REM au système de transport collectif sur le territoire de l'ARTM, incluant la tarification applicable aux usagers – les paiements à effectuer à Projetco – une clause de non-concurrence ■ Définir les bassins de rabattement des usagers vers les stations du REM 		X	X
Convention de souscription d'actions de REM inc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prévoir les modalités de souscription au capital-actions de REM inc., notamment le nombre et le type d'actions pour chacun des souscripteurs 	X (MFQ)	X	
Convention unanime des actionnaires de REM inc.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prévoir les responsabilités, obligations et privilèges de chaque actionnaire 	X (MFQ)	X	

MFQ Ministère des Finances du Québec

1. L'Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain inclut l'Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du Réseau express métropolitain au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal.

2. L'Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain ne remplace toutefois pas l'entente d'accès qui définit les modalités et les conditions d'exercice de la servitude légale attribuée par le MTMD.

Contrats conclus par Projetco et REM inc.

16 En 2018, Projetco et REM inc. ont signé des contrats avec deux consortiums pour la conception, la construction, la fourniture du matériel roulant et des systèmes ainsi que pour l'exploitation du projet du REM. Voici la description de ces contrats.

Contrat d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction des infrastructures

Consortium : NouvLR¹

- Le consortium est responsable de la conception et de la construction des infrastructures, notamment les stations et les rails.
- Ce contrat se terminera 5 ans après la réception définitive de l'ensemble du réseau.

Contrat relatif à la fourniture du matériel roulant, des systèmes et des équipements connexes, à l'exploitation et à la maintenance

Consortium : GPMM²

- Le consortium est responsable :
 - de la fourniture du matériel roulant et des systèmes d'information, de communication et de conduite automatisée ;
 - de l'exploitation et de la maintenance du REM.
- Ce contrat prendra fin à la 30^e année suivant la mise en service complète du REM. Il se poursuivra donc après la période de construction, soit durant la phase d'exploitation, pour le volet exploitation et maintenance.

1. Le consortium NouvLR est formé d'AtkinsRéalis Grands Projets inc. (anciennement SNC-Lavalin Grands Projets inc.), de EBC inc., de Pomerleau inc., de Dragados Canada, inc. et de Groupe Aecon Québec Ltée.

2. Le consortium GPMM est formé des sociétés Alstom Transport Canada inc. et AtkinsRéalis Opérations & Maintenance inc. (anciennement SNC-Lavalin Opérations & Maintenance inc.).

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

17 L'objectif du présent audit est de réaliser une mise à jour de notre rapport de 2018 portant sur l'analyse comptable du montage financier du projet du REM. Nos travaux ne constituent donc pas un audit de performance de la gestion du projet du REM. Ils visent à fournir une information à jour à propos de l'analyse comptable, notamment à l'égard des sommes liées à ce projet provenant du gouvernement du Québec.

18 Nos travaux ont porté principalement sur la période de juin 2018 à juin 2024. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

19 Le présent rapport fait mention de clauses provenant d'ententes examinées, mais nos travaux ne constituent aucunement un avis juridique sur celles-ci et ne peuvent être utilisés à cette fin.

20 Le modèle financier préparé par CDPQ Infra inclut des prévisions et des hypothèses qui portent sur des événements futurs, donc encore inconnus par définition (ex. : évolution de l'achalandage ou de la conjoncture économique). Il est donc entendu que les résultats réels pourront être différents de ce qui est prévu.

21 L'objectif de l'audit et la portée des travaux de même que les rôles et responsabilités des entités auditées sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Les coûts de construction du REM ont augmenté par rapport à l'estimation établie par CDPQ Infra au moment de notre audit de 2018.

Qu'avons-nous constaté ?

22 Les coûts de construction du REM ont augmenté par rapport à l'estimation établie par CDPQ Infra au moment de notre audit en 2018. Selon l'estimation de mars 2024 de CDPQ Infra, les sommes prévues pour construire le REM seraient d'environ 9,4 milliards de dollars. Après déduction des revenus et de certaines contributions obtenues pendant la période de construction, le montant à financer par CDPQ Infra serait de 8,3 milliards de dollars (voir le tableau 1).

23 Le gouvernement du Québec a contribué au financement de la construction du REM par l'intermédiaire d'un investissement en capital-actions de près de 1,3 milliard de dollars dans REM inc. Il a également fourni des contributions financières totalisant près de 1,2 milliard pour la réalisation du projet.

24 De plus, des éléments afférents à la mise en place du REM ont requis d'autres contributions du gouvernement qui se sont élevées à 456 millions de dollars (voir le tableau 3).

Pourquoi ce constat est-il important ?

25 Les coûts de construction représentent une composante importante du modèle financier de CDPQ Infra. Ce modèle sert notamment au calcul du rendement de l'investissement en capital-actions des actionnaires, soit le gouvernement du Québec et CDPQ Infra. La fiabilité des données du modèle est donc importante afin de s'assurer de celle des prévisions de dividendes qui pourront être versés.

26 D'autres contributions du gouvernement ont également été requises pour la mise en place du REM. Dans un souci de transparence, il importe que les sommes divulguées par le gouvernement reflètent l'ensemble des contributions qu'il a engagées en lien avec le projet du REM.

Ce qui appuie notre constat

27 La mise en place du projet du REM comporte deux grandes composantes de coûts. D'une part, se trouvent les coûts engagés par CDPQ Infra et ses filiales, responsables de la construction de son infrastructure de transport collectif qu'est le REM. Ces coûts et leurs sources de financement sont détaillés dans les paragraphes 28 à 60 du présent constat. D'autre part, il y a des coûts afférents au projet, notamment en lien avec l'intégration du REM au réseau de transport collectif existant, qui ont nécessité des contributions additionnelles du gouvernement du Québec. Ces coûts et leurs sources de financement respectives sont expliqués plus en détail aux paragraphes 61 à 76 du présent constat.

Coûts de construction du REM et leurs sources de financement

28 Comme le prévoit l'entente de gestion, CDPQ Infra a établi un modèle financier ayant pour objectif, d'une part, de déterminer ses coûts et d'identifier ses sources de financement pour mener le projet du REM à terme, et, d'autre part, de valider la rentabilité du projet et donc d'estimer le rendement des actionnaires. Ce modèle financier intègre et reflète, jusqu'en 2054³, seulement les flux monétaires correspondant aux entrées et aux sorties de fonds qui sont sous la responsabilité de CDPQ Infra relativement au projet du REM. Il présente des flux monétaires réels ainsi que des flux monétaires basés sur des prévisions et des estimations effectuées directement par CDPQ Infra ou provenant de conseillers externes auxquels elle a eu recours. Selon les modalités de l'entente de gestion, les Parties REM ont la responsabilité de trouver le financement du projet.

29 Le tableau 1 présente l'estimation de CDPQ Infra, d'une part quant aux sommes requises pour la construction du projet du REM, et ce, jusqu'à la fin de la construction prévue en 2027 et, d'autre part, quant à la provenance des fonds pour en assurer le financement. Chaque élément du tableau est ensuite expliqué dans les prochaines sous-sections.

Parties REM

L'entente de gestion désigne ainsi les Parties REM : collectivement, REM inc., Projetco et REM Commandité. Pour les indemnités relatives aux modifications aux lois municipales et fiscales, cela inclut également InfraMTL.

3. Le modèle financier de CDPQ Infra détermine une valeur terminale du projet qui permet notamment d'estimer le rendement (voir le constat 4). Il est usuel en évaluation d'entreprise d'établir une telle valeur.

TABLEAU 1 Sommes requises pour la construction du REM estimées par CDPQ Infra et leurs sources de financement, jusqu'à la fin de la construction prévue en 2027 (en millions de dollars)

	Prévisions		Référence
	2018 ¹	2024 ²	
Sommes requises pour la construction du REM^{3,4}	6 951,2	9 369,6	
Revenus et contributions déduits par CDPQ Infra			
Revenus nets liés à l'exploitation pendant la période transitoire ⁵	234,4	411,3	Paragr. 43
Revenus de redevance de transport	-	225,1	Paragr. 44-46
Contribution du gouvernement pour des actifs connexes ⁶	220,8	220,8	Paragr. 47, 48
Contribution du gouvernement pour la relocalisation des services publics et la décontamination des sols ⁶	171,0	171,0	Paragr. 49
Coûts de construction nets à financer présentés par CDPQ Infra	6 325,0	8 341,4	
Sources de financement des coûts de construction nets			
Investissement dans le capital-actions – CDPQ Infra	2 952,0	4 968,4	Paragr. 50-54
Total du financement par CDPQ Infra	2 952,0	4 968,4	
Investissement dans le capital-actions – gouvernement du Québec	1 283,0	1 283,0	Paragr. 50-54
Sous-total – investissement dans le capital-actions – gouvernement du Québec	1 283,0	1 283,0	
Capital-actions – gouvernement du Canada ⁷	1 283,0	-	Paragr. 55, 56
Prêt – Banque de l'infrastructure du Canada	-	1 283,0	Paragr. 55, 56
Sous-total – gouvernement du Canada	1 283,0	1 283,0	
Contributions du gouvernement du Québec ⁸	807,0	807,0	Paragr. 57-60
Sous-total – contributions du gouvernement du Québec	807,0	807,0	
Total du financement externe	3 373,0	3 373,0	
Total des sources de financement	6 325,0	8 341,4	

1. Les données de 2018 proviennent du modèle financier de CDPQ Infra de février 2018.

2. Les données de 2024 incluent les chiffres réels jusqu'en mars 2024 et les estimations de CDPQ Infra jusqu'à la mise en service complète prévue en 2027.

3. La construction n'étant pas encore terminée, les sommes requises pour la construction du REM pourraient différer.

4. Les coûts de construction de la station Griffintown–Bernard-Landry ne sont pas inclus par CDPQ Infra dans son modèle financier (voir aux paragraphes 38 et 39).

5. La période transitoire représente la période pendant laquelle le REM est en construction pour certaines antennes et en exploitation pour d'autres antennes.

6. Ces sommes proviennent du Fonds des réseaux de transport terrestre.

7. Alors que la forme du financement était indéterminée, CDPQ Infra avait considéré celui-ci comme du capital-actions dans son modèle financier.

8. Un montant de 512 millions de dollars provient du Fonds des réseaux de transport terrestre.

Sommes requises pour la construction du REM (inclus dans le tableau 1 : 9 369, 6 millions de dollars)

30 Ce tableau montre que les sommes requises pour la construction du REM s'élèveraient à 9,4 milliards de dollars. Ces coûts pourraient augmenter à l'issue des processus contractuels et d'autres modes de règlement visant la détermination et la répartition finales des coûts, lesquels incluent le règlement des différends. Pour des raisons évidentes de confidentialité liées à ces aspects, nous ne présentons pas de détails à leur sujet.

31 Les montants requis dans la construction du REM sont relatifs à des coûts découlant des contrats conclus avec les consortiums, des coûts relatifs à l'acquisition de terrains et d'autres actifs, ainsi qu'à certains autres coûts.

Contrats conclus avec les consortiums

32 Comme il a été mentionné précédemment, Projetco et REM inc. ont signé des contrats pour la conception, la construction, la fourniture du matériel roulant et des systèmes ainsi que pour l'exploitation du projet du REM. Voici comment les éléments relatifs à ces contrats sont pris en compte dans les coûts de construction.

NouvLR	Ingénierie, approvisionnement et construction du projet du REM	Sommes incluses dans les coûts de construction
GPMM	Fourniture du matériel roulant et systèmes	Sommes incluses dans les coûts de construction
	Coûts liés à l'exploitation et à la maintenance	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jusqu'à la mise en service complète : coûts déduits des revenus d'exploitation qui sont inclus dans les revenus nets liés à l'exploitation pendant la période transitoire¹ ■ Dès la mise en service de toutes les antennes : coûts inclus dans les coûts d'exploitation

1. Par exemple, au moment de nos travaux, seule l'antenne Rive-Sud était en exploitation et générait des revenus.

33 En 2019, Projetco a conclu avec NouvLR une entente d'optimisation qui visait notamment à assurer le respect de l'échéancier de réalisation du projet, qui présentait certains retards. De plus, les événements mentionnés dans la section Mise en contexte ont nui à l'exécution des travaux de NouvLR et de GPMM. Comme il est mentionné dans notre rapport de 2018, les deux consortiums ne peuvent être tenus responsables de situations qui sont hors de leur contrôle.

34 Il est à noter que CDPQ Infra a mis en place un processus de contrôle des coûts avec des ressources internes et externes. De plus, comme le prévoit l'entente de gestion, un certificateur indépendant effectue depuis le début des travaux un suivi régulier de l'état d'avancement du projet, et les résultats de ce suivi sont transmis au MFQ.

Acquisition de terrains, d'actifs et autres coûts

35 Les sommes requises pour la construction du REM incluent également d'autres composantes, notamment :

- les frais d'acquisition des terrains nécessaires pour le tracé du REM : REM inc. assume les coûts des expropriations nécessaires pour la construction du REM, bien que le MTMD soit responsable de la réalisation de ces expropriations, comme cela est expliqué dans la section Renseignements additionnels ;
- les frais de gestion et d'administration de Projetco : des coûts se sont ajoutés à ce qui était prévu en 2018 ;
- les paiements de loyers du bail du pont Samuel-De Champlain, signé avec un tiers, qui ont débuté en 2020 ; ce bail se poursuivra au-delà de la période de construction et les loyers payés seront alors inclus dans les coûts d'exploitation ;
- la portion des coûts pour les mesures d'atténuation assumés par CDPQ Infra, qui seront expliqués aux paragraphes 64 à 67 du présent constat.

36 Il est à noter que le modèle financier de CDPQ Infra ne présente pas les coûts d'acquisition d'actifs destinés à être partagés avec des opérateurs ferroviaires de trains lourds, soit le tunnel Mont-Royal et le Viaduc Sud. Ces actifs ont été acquis par d'autres filiales de CDPQ Infra puisqu'ils peuvent être utilisés à d'autres fins. Les dispositions du bail conclu entre InfraMTL et REM inc. permettent, moyennant un paiement de loyer, l'utilisation de ces deux actifs.

37 Bien que ces deux actifs soient utilisés pendant la construction, le bail prévoit que les paiements de loyers commenceront seulement lors de la mise en service complète du REM. Ces paiements sont donc inclus dans les coûts d'exploitation qui seront expliqués dans le constat 2.

Stations prévues

38 Le projet décrit dans l'entente de gestion du REM inclut 26 stations, et CDPQ Infra est entièrement responsable de la construction de 25 d'entre elles.

39 La station Griffintown–Bernard-Landry (anciennement Bassin Peel) fait partie des 25 stations sous sa responsabilité. Certains coûts ont été considérés dans son modèle financier, par exemple ceux pour la conception préliminaire. Toutefois, CDPQ Infra n'a pas pris en compte les coûts relatifs à sa construction dans son modèle. Une estimation des coûts de construction nous a été transmise par CDPQ Infra. Toutefois, afin de préserver l'équité et l'intégrité d'un potentiel processus d'appel d'offres, nous ne présentons pas ces informations. CDPQ Infra étudie des options de financement pour réaliser la construction de cette station. D'autre part, les revenus d'achalandage liés à cette station n'ont pas non plus été intégrés dans son modèle financier. Selon les estimations de CDPQ Infra, l'ajout de ces flux monétaires ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le rendement de l'investissement de CDPQ Infra et du gouvernement.

Station Griffintown–Bernard-Landry

L'entente de gestion prévoyait que la station Griffintown–Bernard-Landry (anciennement Bassin Peel) serait située près du bassin Peel. Dans le cadre du processus d'appel d'offres commencé en 2016, l'appel de propositions stipulait que la station devait être construite sous le bassin Peel. En raison des coûts élevés estimés, CDPQ Infra a modifié son appel d'offres pour en exclure la construction de la station ; celle-ci ne fait donc pas partie du contrat conclu avec le consortium NouvLR. L'emplacement final de la station Griffintown–Bernard-Landry a été confirmé en 2020. Des travaux de conception préliminaire pour permettre l'implantation future de la station ont toutefois été réalisés et achevés par NouvLR. Quant au contrat de GPMM, celui-ci prévoit déjà cette station. Cette station est toujours prévue dans l'entente de gestion.

40 La 26^e station incluse dans le projet décrit dans l'entente de gestion est la station YUL-Aéroport-Montréal-Trudeau. Cependant, sa construction ne relève pas de la responsabilité de CDPQ Infra et n'a donc pas à être incluse dans son modèle financier. Les modalités applicables sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Revenus et contributions déduits par CDPQ Infra

41 CDPQ Infra présente publiquement les coûts de construction sur une base nette. Ainsi, elle soustrait des sommes requises pour la construction du REM les revenus nets générés par l'exploitation ainsi que les redevances de transport reçues durant la période de construction. Elle soustrait également le montant de contributions spécifiques reçues pour des activités dont elle assume la responsabilité en vertu notamment de l'entente de gestion.

42 En procédant ainsi, CDPQ Infra détermine le montant net des coûts de construction qu'elle doit financer. Selon CDPQ Infra, une telle présentation lui permet notamment de démontrer, lors des mises à jour financières publiques, qu'elle assume toute augmentation des coûts puisqu'elle divulgue l'évolution de son investissement dans le projet, tout en confirmant que l'investissement du gouvernement demeure inchangé.

Revenus nets liés à l'exploitation pendant la période transitoire (inclus dans le tableau 1 : 411,3 millions de dollars)

43 Les revenus nets d'exploitation représentent les revenus relatifs aux activités d'exploitation diminués des dépenses. Il s'agit en fait des bénéfices d'exploitation réalisés depuis la mise en service de l'antenne Rive-Sud, qui a débuté en juillet 2023, et de ceux prévus jusqu'à la fin de la construction. Ces bénéfices sont utilisés par Projetco pour financer les autres antennes en construction. Il est à noter qu'ils incluent une contribution du gouvernement à l'ARTM relative à l'exploitation du REM d'un montant estimé à 340 millions de dollars. La méthode de calcul de la contribution du gouvernement du Québec pour l'exploitation est expliquée dans le constat 2.

Revenus de redevance de transport (inclus dans le tableau 1 : 225,1 millions de dollars)

44 Comme il est indiqué dans notre rapport de 2018, la redevance de transport est une contribution à long terme maximale de 600 millions de dollars prévue pour le financement à la fois de la construction et de l'exploitation du REM. Elle provient de sommes que les municipalités prélèvent auprès des propriétaires immobiliers lorsqu'ils réalisent des travaux assujettis par règlements⁴ et situés dans les zones aux abords des stations du REM. Selon les modalités prévues dans la réglementation, la perception de la redevance par les municipalités s'effectue au moment de la délivrance du permis à l'égard des travaux assujettis. Une figure présente des exemples de travaux assujettis dans la section Renseignements additionnels. Les sommes prélevées transitent par l'ARTM pour être remises à REM inc. Il s'agit de la première utilisation de ce type de redevance dans le financement d'un projet de transport collectif au Québec.

45 La perception de la redevance de transport à l'égard du REM a débuté le 1^{er} mai 2018 lors de l'entrée en vigueur du *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain* et se terminera à la première des deux dates suivantes :

- la date à laquelle le total des sommes versées s'élèvera à 600 millions de dollars ;
- le 50^e anniversaire d'entrée en vigueur du règlement.

46 Comme il est présenté dans le tableau 1, des revenus relatifs à la redevance de transport de 225,1 millions de dollars sont prévus jusqu'à la fin de la période de construction. Selon son modèle financier, CDPQ Infra estime qu'en 2040, soit 18 ans avant l'échéance prévue dans le règlement, la totalité du montant de 600 millions aura été reçue⁵.

Contribution du gouvernement pour des actifs connexes (inclus dans le tableau 1 : 220,8 millions de dollars)

47 Comme le prévoit l'entente de gestion, le gouvernement du Québec a financé la construction ou l'acquisition d'actifs dits « connexes » qui sont tous liés au projet du REM : la plupart sont nécessaires pour accéder aux stations du REM (ex. : une bretelle d'autoroute pour, entre autres, accéder à un stationnement du REM). Un tableau sommaire des actifs connexes est présenté dans la section Renseignements additionnels.

48 Une somme de 220,8 millions de dollars est incluse dans le modèle financier de CDPQ Infra pour financer ces actifs connexes. Les divers montants fixés dans l'entente de gestion ont été versés dès mars 2018 comme celle-ci le prévoyait. Le gouvernement a versé ces montants soit directement à REM inc., soit à l'ARTM afin que celle-ci paie REM inc. pour acquérir ou louer des actifs. L'usage, par l'entremise de baux, ou la propriété de ces actifs sont ensuite transférés au gouvernement ou à l'ARTM lorsque leur construction est terminée ou que leur acquisition est réalisée. Les coûts excédentaires liés à la construction de ces actifs ont été assumés par CDPQ Infra.

4. Il s'agit du *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain* et du *Règlement modifiant le Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain*.

5. Il est à noter que, selon l'entente de gestion, le gouvernement pourrait avoir à verser une indemnité relativement à la redevance de transport advenant le cas où une modification apportée au *Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain* aurait pour effet de réduire les sommes versées par l'ARTM à REM inc.

Contribution du gouvernement pour la relocalisation des services publics et la décontamination des sols (inclus dans le tableau 1 : 171 millions de dollars)

49 Selon l'entente de gestion, le gouvernement devait contribuer pour un montant de 171 millions de dollars à la relocalisation des services publics et à la décontamination des sols. Selon un document budgétaire gouvernemental de 2018, cela serait conforme aux pratiques habituelles pour de grands projets d'infrastructures. Il n'y a eu aucun changement à cet égard depuis 2018.

Sources de financement des coûts de construction nets

Investissements dans le capital-actions par CDPQ Infra et le gouvernement du Québec (inclus dans le tableau 1 : 4,968 milliards et 1,283 milliard de dollars)

50 CDPQ Infra et le gouvernement du Québec ont investi dans le projet du REM sous forme de capital-actions de REM inc. Le capital-actions de cette société est constitué de différentes catégories d'actions pour lesquelles plus de détails sont fournis dans le constat 3.

51 L'entente-cadre prévoyait qu'advenant le cas où un investissement du gouvernement serait nécessaire pour le projet, celui-ci serait effectué entièrement à la fin de la période de construction. L'entente de gestion, qui remplace l'entente-cadre pour le projet du REM, a toutefois modifié ce principe en mars 2018. En effet, cette entente de gestion fait référence à la convention de souscription d'actions qui établit que le gouvernement devait plutôt effectuer son investissement dans le capital-actions dès 2018 et 2019, ce qu'il a fait comme prévu. CDPQ Infra, pour sa part, a effectué la quasi-totalité de ses investissements à partir de 2021, soit en fonction de l'évolution des besoins financiers du projet.

52 Si du financement supplémentaire devait être obtenu, des émissions d'actions seraient effectuées en faveur de CDPQ Infra en fonction des besoins au cours de la construction.

53 Pour l'investissement du gouvernement, le MFQ était autorisé par la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain* à prendre une somme maximale de 1,283 milliard de dollars dans le fonds consolidé du revenu.

54 À titre d'information, la majeure partie de cette somme a été financée par le recours à des émissions d'obligations vertes gouvernementales. Les coûts totaux de financement de cet investissement du gouvernement, y compris notamment les intérêts versés aux détenteurs de ces obligations, sont estimés à plus de 172 millions de dollars jusqu'en 2025. Les taux d'intérêt de ces obligations varient de 1,65 à 2,60 %.

Fonds consolidé du revenu

Le fonds consolidé du revenu est constitué de toutes les sommes d'argent perçues ou reçues de quelque source que ce soit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation.

Obligations vertes

Les obligations vertes émises par le gouvernement servent à lever des capitaux qui sont affectés à des projets précis engendrant des bénéfices tangibles en matière de protection de l'environnement, de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ou d'adaptation aux changements climatiques.

Gouvernement du Canada (inclus dans le tableau 1 : 1,283 milliard de dollars)

55 Lors de la publication de notre rapport en 2018, la nature de la participation financière du gouvernement du Canada était indéterminée. Dans son modèle financier de l'époque, CDPQ Infra prévoyait alors que le gouvernement du Canada investirait dans le projet du REM par l'acquisition de capital-actions, tandis qu'il a plutôt choisi ultérieurement de participer au projet en effectuant un prêt à REM inc. par l'entremise de la Banque de l'infrastructure du Canada. Cette dernière a versé ce prêt de 1,283 milliard de dollars à REM inc. entre novembre 2018 et avril 2020. Le paiement des intérêts commencera en décembre 2028, soit au 10^e anniversaire du prêt. Le remboursement du capital et du solde des intérêts est prévu pour novembre 2033.

56 Les effets sur la structure juridique et sur le rendement du projet des choix du gouvernement du Canada et du prêt de la Banque de l'infrastructure du Canada seront abordés plus en détail dans les constats 3 et 4.

Contributions du gouvernement du Québec (inclus dans le tableau 1 : 807 millions de dollars)

57 En plus des contributions présentées en déduction des sommes requises pour la construction du REM (voir tableau 1), le gouvernement du Québec fournit d'autres contributions, incluses dans le modèle financier de CDPQ Infra. Le tableau 2 présente ces contributions.

TABLEAU 2 Contributions du gouvernement du Québec incluses dans le modèle financier de CDPQ Infra (en millions de dollars)

	Contributions (2024 ¹)	Sources de financement	Référence
Contribution pour des actifs connexes ²	220,8	MTMD ³	Paragr. 47, 48
Contribution pour la relocalisation des services publics et la décontamination des sols ²	171,0	MTMD ³	Paragr. 49
Sous-total – Contributions déjà considérées en déduction des sommes requises pour la construction du REM	391,8		
Captation de la plus-value foncière	512,0	MTMD ³	Paragr. 58
Contribution d'Hydro-Québec	295,0	Hydro-Québec	Paragr. 59, 60
Sous-total – Contributions à titre de financement	807,0		
Total des contributions du gouvernement du Québec	1 198,8		

1. Les données de 2024 incluent les chiffres réels jusqu'en mars 2024 et les prévisions pouvant s'échelonner jusqu'en 2027.

2. Ces montants sont déjà présentés dans le tableau 1.

3. Ces sommes proviennent du Fonds des réseaux de transport terrestre.

Captation de la plus-value foncière

58 CDPQ Infra prévoyait initialement financer une partie du REM en percevant des revenus futurs provenant de la captation de la plus-value foncière d'immeubles et de terrains adjacents au REM. Comme il est indiqué dans notre rapport de 2018, le gouvernement a toutefois laissé aux municipalités la totalité des revenus provenant des taxes foncières. En contrepartie, le gouvernement a augmenté les sources de financement de l'ARTM de 512 millions de dollars afin que celle-ci compense CDPQ Infra pour ces revenus non obtenus. Ainsi, en mars 2018, le MTMD a versé cette somme à l'ARTM, qui l'a remise à REM inc. Ce montant représente la somme unique et totale remise à REM inc. à titre de compensation liée à la captation de la plus-value foncière et il n'y a eu aucun changement à cet égard depuis 2018.

Contribution d'Hydro-Québec

59 Hydro-Québec a été autorisée, par décret, à octroyer une contribution maximale de 295 millions de dollars à REM inc. pour couvrir les coûts d'acquisition et d'installation de matériel fixe nécessaire à l'électrification du REM engagés par REM inc. Ce montant n'a pas été modifié depuis notre rapport de 2018.

60 En mars 2024, le montant de l'aide financière versé s'élevait à 177 millions de dollars. Le solde du montant autorisé, soit 118 millions de dollars, devrait être versé par Hydro-Québec lorsque les conditions énoncées seront remplies par REM inc. Il convient de préciser que si le montant de l'aide financière ne couvre pas l'ensemble des coûts encourus par REM inc. pour l'électrification du REM, les coûts excédentaires seront assumés par REM inc.

Autres coûts afférents au projet du REM et financés par l'intermédiaire de contributions du gouvernement du Québec (hors périmètre du modèle financier)

61 Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Québec a versé des contributions additionnelles relatives à d'autres coûts afférents au projet du REM. Ces coûts sont exclus du modèle financier de CDPQ Infra, et donc du tableau 1, car ils ne sont pas directement reliés à la construction de son infrastructure qu'est le REM. Ils doivent être analysés indépendamment de l'investissement en capital-actions du gouvernement dans le REM. Le tableau 3 présente ces coûts.

TABLEAU 3 Autres coûts afférents au projet du REM financés par le gouvernement
(en millions de dollars)

	Prévisions		Référence
	2018	2024 ¹	
Actifs connexes	-	6,8	Paragr. 62, 63
Mesures d'atténuation	-	149,0	Paragr. 64-67
Lignes de train de banlieue	-	142,8	Paragr. 68-70
Projets liés à la mise en service du REM	-	145,6	Paragr. 71-73
Sous-total – MTMD²	-	444,2	
Dispense de contribution accordée par Hydro-Québec	43,0	11,8	Paragr. 74-76
Total des autres coûts afférents au projet du REM financés par le gouvernement³	43,0	456,0	

1. Les données de 2024 incluent les chiffres réels jusqu'en mars 2024 et les prévisions pouvant s'échelonner jusqu'en 2027.

2. Ces sommes proviennent du Fonds des réseaux de transport terrestre.

3. Nos travaux n'ont pas relevé de versement de subvention.

Actifs connexes

62 Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Québec a contribué pour l'acquisition ou la construction d'actifs connexes pour un montant de 220,8 millions de dollars.

63 Un montant de 6,8 millions de dollars s'est ajouté à ces coûts. Ce montant, approuvé par décret, n'était pas prévu dans l'entente de gestion et n'est pas considéré dans le modèle financier de CDPQ Infra. Il constitue une compensation versée par le gouvernement à l'ARTM pour une partie non remboursable à l'ARTM de la taxe de vente du Québec. Ainsi, le montant total que le gouvernement a déboursé en lien avec ces actifs a été de plus de 227 millions de dollars.

Mesures d'atténuation

64 Afin de limiter l'impact pour les usagers des transports collectifs et de maintenir leur mobilité, notamment durant la construction des antennes Rive-Sud et Deux-Montagnes, des mesures d'atténuation ont été mises en place. Elles peuvent entre autres prendre la forme de mesures transitoires et d'infrastructures temporaires.

Exemples de mesures d'atténuation mises en place à la suite de l'arrêt de la ligne de train de banlieue Deux-Montagnes

- Service de navette par autobus de la ligne Deux-Montagnes vers la station de métro Côte-Vertu
- Distribution de billets gratuits pour l'essai de services alternatifs et rabais tarifaires offerts aux acheteurs admissibles de titres mensuels et annuels

65 Au moment de nos travaux en 2018, les coûts de ces mesures étaient indéterminés. Depuis, les coûts ont été établis et le partage de ceux-ci a fait l'objet d'ententes entre les parties. Selon l'estimation de juin 2024, les coûts de ces mesures atteindront 280,5 millions de dollars en 2026. Les coûts totaux pourraient toutefois évoluer advenant un nouveau report de la mise en service du REM.

66 Le gouvernement assume 149 millions de dollars, soit plus de la moitié des coûts estimés des mesures d'atténuation. D'autres parties financent également ces mesures. D'une part, Projetco contribue pour 46,6 millions ; cette somme est incluse dans les sommes requises pour la construction du REM présentées au tableau 1. D'autre part, l'ARTM contribue pour un montant de 84,9 millions. Cette contribution n'est pas incluse dans les tableaux 1 et 3, car ceux-ci ne présentent que les coûts assumés par CDPQ Infra ou le gouvernement.

67 Il est à noter que le MTMD a déjà versé, comme prévu par décret, 156 millions de dollars à l'ARTM pour sa contribution aux mesures d'atténuation. Des modalités de remboursement sont définies pour tout montant non utilisé par l'ARTM.

Lignes de train de banlieue

68 La construction du REM a entraîné des répercussions opérationnelles et financières notamment pour deux lignes de train de banlieue exploitées par le Réseau de transport métropolitain (Exo), soit la ligne Deux-Montagnes et la ligne Mascouche. En vue de compenser en partie Exo pour ces répercussions, le MTMD lui a versé les contributions suivantes, non prévues au moment de notre rapport de 2018. Le tableau 4 présente ces contributions.

TABLEAU 4 Contributions versées à Exo par le MTMD (en millions de dollars)

	Décret	Description	Contributions (2024 ¹)
Ligne de train de banlieue Deux-Montagnes	Mars 2019	Perte comptable subie par Exo dans le cadre de la cession des actifs de la ligne Deux-Montagnes à CDPQ Infra en 2018	44,7
	Juin 2022	Coûts découlant de l'arrêt de la ligne Deux-Montagnes	30,0
Sous-total			74,7
Ligne de train de banlieue Mascouche	Janvier 2020	Coûts des travaux requis dans le cadre du prolongement de la ligne Mascouche en raison de la fermeture du tunnel Mont-Royal afin que les trains puissent accéder à la Gare Centrale	36,5
Sous-total			36,5
Centre d'entretien Pointe-Saint-Charles	Janvier 2020	Coûts découlant de la suspension puis du prolongement des travaux au centre d'entretien Pointe-Saint-Charles	31,6
Sous-total			31,6
Total			142,8

1. Les données de 2024 incluent les chiffres réels jusqu'en mars 2024 et les prévisions pouvant s'échelonner jusqu'en 2027.

69 Exo estime que ses coûts totaux relatifs à l'arrêt de la ligne de train de banlieue Deux-Montagnes sont de plus de 40 millions de dollars : l'écart de 10 millions de dollars avec la contribution financière versée par le MTMD est assumé par Exo.

70 En 2015, Exo⁶ avait entamé des travaux au centre d'entretien Pointe-Saint-Charles pour répondre à ses besoins. En 2016, à la suite de l'acceptation du projet du REM, ces travaux ont été suspendus pendant 19 mois en attendant que soient précisés les besoins relatifs à l'entretien du matériel roulant du REM, ce qui a entraîné des coûts. Le MTMD a donc versé un montant de 31,6 millions de dollars à Exo pour couvrir ces coûts.

Projets liés à la mise en service du REM

71 Le MTMD a versé une contribution de 145,6 millions de dollars, soit le montant maximal autorisé par décret, pour couvrir des dépenses admissibles engagées par l'ARTM pour la réalisation de différents projets en lien avec la mission de l'ARTM et favorisant une intégration des opérations du REM à l'ARTM. Cette contribution n'était pas prévue au moment de notre rapport de 2018 et a fait l'objet d'une convention d'aide financière entre le MTMD et l'ARTM pour la période du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2027. Selon cette convention, une convention spécifique à chacun des projets doit être conclue afin de déterminer les dépenses admissibles. Au moment de nos travaux, pour la majorité des projets, les dépenses pouvant être qualifiées d'admissibles ne sont toujours pas définies par l'intermédiaire de ces conventions spécifiques.

Exemples de projets

Équipements de billettique du REM

Acquisition et installation des distributrices automatiques de titres de transport et des portillons dans les différents sites du REM

Accessibilité universelle à la station Édouard-Montpetit

Construction d'une rampe d'accès en lien avec la station de métro Édouard-Montpetit et la station du REM du même nom

72 Selon l'estimation de l'ARTM, les coûts totaux s'élèveront à 248 millions de dollars. En avril 2024, elle aurait engagé plus de 131 millions de dollars pour ces projets.

73 Le gouvernement pourrait être amené à déboursier davantage que la somme de 145,6 millions de dollars prévue par décret. En effet, selon les modalités de la convention d'aide financière, l'ARTM pourrait faire une demande au gouvernement, notamment par l'entremise de programmes réguliers d'aide financière déjà en vigueur, relativement à des dépenses qu'elle a engagées pour ces mêmes projets avant la période prévue dans la convention, soit 40 millions de dollars selon les données de l'ARTM.

6. Avant le 1^{er} juin 2017, la gestion des trains de banlieue relevait de l'Agence métropolitaine de transport.

Dispense de contribution accordée par Hydro-Québec

74 Hydro-Québec a été autorisée, par décret, à octroyer une contribution qui consiste à prendre en charge les sommes normalement exigées d'un client qui requiert l'alimentation d'une installation électrique.

75 Puisque ces travaux étaient nécessaires au projet du REM, nous avons considéré cette dispense de contribution, comme nous l'avions fait en 2018, comme faisant partie du projet même si les travaux de raccordement sont effectués sur des équipements qui sont et qui demeurent la propriété d'Hydro-Québec.

76 Hydro-Québec nous a confirmé que les travaux de raccordement sont terminés à l'exception de travaux complémentaires qui pourraient découler de certaines éventualités. Seuls les coûts actuels de 11,8 millions de dollars sont reflétés dans le tableau 3. Advenant le cas où ces travaux complémentaires seraient nécessaires, Hydro-Québec estime que les coûts demeureraient en deçà des 43 millions prévus initialement dans le décret.

Contributions non quantifiées

77 Des contributions dont les valeurs financières sont non quantifiées ont été octroyées dans le cadre du projet du REM, par exemple les servitudes. Ces contributions sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 2

Au cours de l'exploitation du REM, la contribution du gouvernement du Québec représentera plus de la moitié des revenus d'achalandage que percevra le REM.

Qu'avons-nous constaté ?

78 Les revenus d'exploitation du REM seront constitués principalement des revenus d'achalandage facturés à l'ARTM. Ces revenus d'achalandage ne proviennent pas exclusivement de la tarification des passagers, mais découlent à plus de 50 % de contributions du gouvernement du Québec.

79 Si les nouvelles prévisions d'achalandage de CDPQ Infra se concrétisent, elles auront pour conséquence que la contribution financière du gouvernement sera plus élevée que ce qui était prévu dans son modèle financier en 2018, mais, en contrepartie, elles auront également un effet positif sur le rendement de l'investissement du gouvernement. À partir des données de CDPQ Infra, notamment de ces nouvelles prévisions, nous avons calculé que la contribution du gouvernement à l'ARTM, pour payer la facture du REM, pourrait s'élever à environ 420 millions de dollars pour l'année 2032.

80 Le gouvernement fournira aussi annuellement à l'ARTM une compensation pour des revenus de stationnement non perçus et pour des taxes liées aux services du REM. Par exemple, pour l'année 2032, nous avons estimé que le montant total pour ces deux contributions serait de 45,5 millions de dollars.

Pourquoi ce constat est-il important ?

81 Les contributions financières du gouvernement à l'égard de l'exploitation du REM constituent une part importante des bénéfices de la phase d'exploitation, bénéfiques qui servent au calcul du versement des dividendes au gouvernement et à CDPQ Infra.

Ce qui appuie notre constat

Coûts d'exploitation du REM

82 Selon le modèle financier de CDPQ Infra, à compter de la mise en service complète du REM prévue en 2027, les coûts engagés seront tous des coûts d'exploitation.

83 Le modèle financier de CDPQ Infra prévoit plusieurs catégories de coûts d'exploitation, dont les suivantes :

- contrat avec le consortium GPMM, responsable de l'exploitation et de la maintenance du matériel roulant et des systèmes, pour une période de 30 ans à partir de la mise en service complète du REM ;
- paiement de loyers, y compris ceux relatifs aux actifs mentionnés au paragraphe 36 ;
- coûts de consommation énergétique (ex. : électricité) ;
- coûts de fonctionnement ;
- coûts futurs de maintenance majeure liés aux infrastructures civiles.

Revenus du REM pendant la période d'exploitation

84 Durant l'exploitation du REM, les revenus sont constitués des revenus provenant de la redevance de transport, comme il a été expliqué précédemment dans le constat 1, et des revenus d'achalandage facturés à l'ARTM, qui représentent les revenus les plus significatifs. Les revenus d'achalandage sont expliqués dans la présente section.

Revenus d'achalandage

85 L'entente d'intégration, conclue entre Projetco et l'ARTM, prévoit les modalités liées à la rémunération de Projetco pour les services offerts par le REM. Selon l'entente de gestion, REM inc. assume le risque associé à l'achalandage. L'achalandage du REM est calculé selon le nombre de passagers-kilomètres.

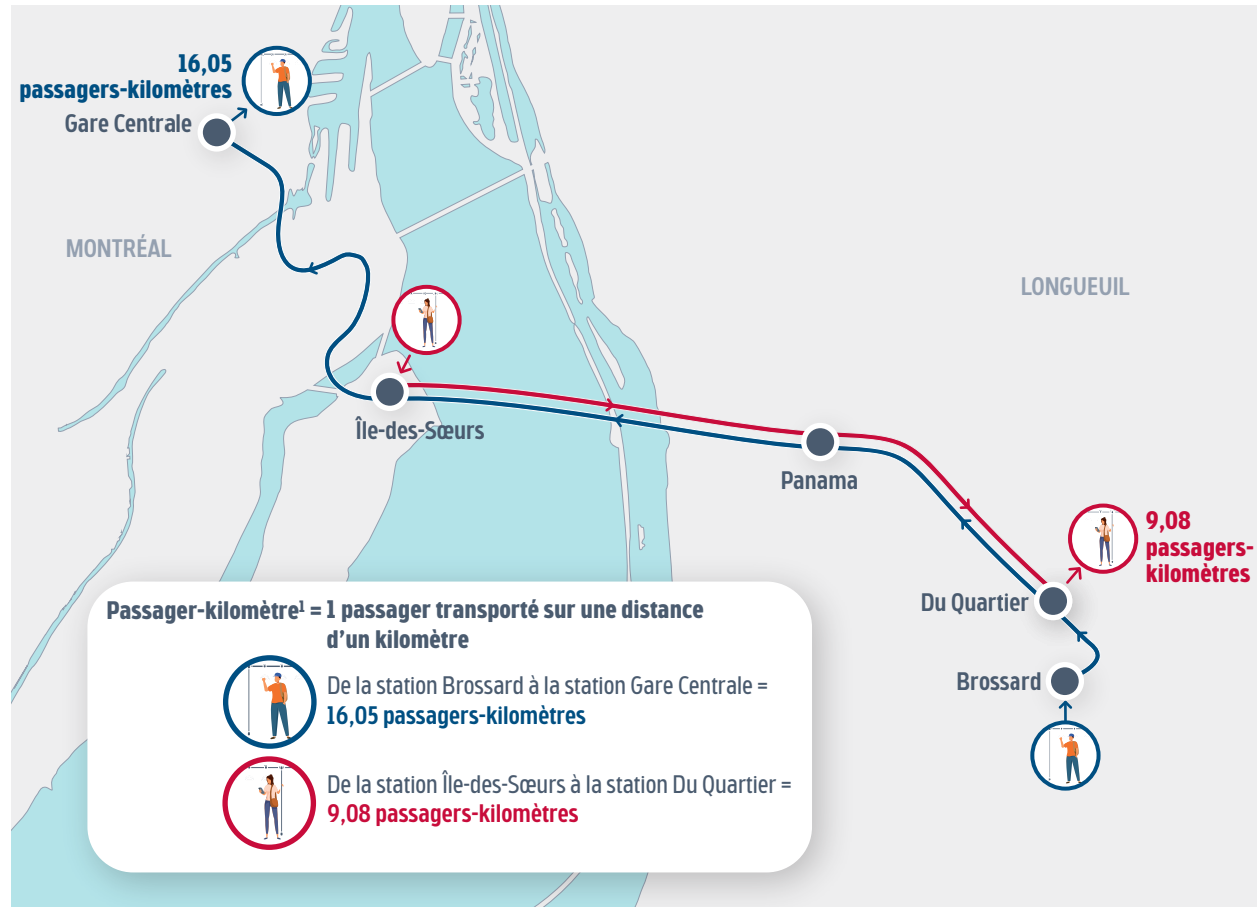
Achalandage selon le nombre de passagers-kilomètres

Ce mode de rémunération est différent de celui utilisé par les organismes de transport en commun sur le territoire de l'ARTM, pour lesquels la rémunération est établie en fonction de l'offre de services.

L'entente d'intégration prévoit que des mécanismes doivent être mis en place par Projetco et l'ARTM afin qu'ils puissent respectivement calculer l'achalandage réel. Nos travaux ne visaient pas l'appréciation de ces mécanismes.

86 La figure 3 montre des exemples d'application du mode de calcul des passagers-kilomètres aux fins de la rémunération de Projetco pour les services du REM.

FIGURE 3 Exemples d'application du mode de calcul des passagers-kilomètres



1. Le calcul selon le nombre de passagers-kilomètres s'appliquera à la totalité des antennes du REM. L'antenne Rive-Sud est utilisée à titre d'exemple.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de CDPQ Infra.

Illustrations : Banque d'images Shutterstock.

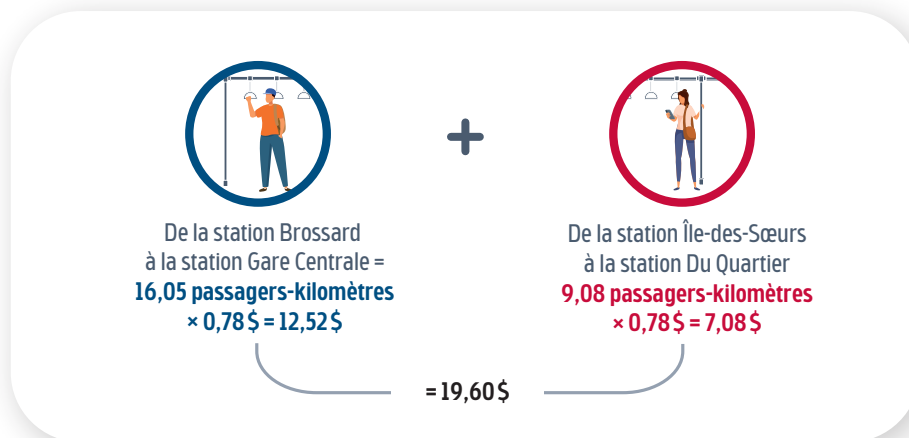
87 L'entente d'intégration prévoit que Projetco est rémunéré selon un tarif de base de 0,72 dollar par passager-kilomètre, qui doit être indexé⁷ annuellement. Ce tarif global tient compte d'un ensemble de coûts, notamment les coûts d'exploitation du REM et ceux liés à la maintenance à long terme d'actifs importants, tels que le matériel roulant.

7. Même si l'entente d'intégration prévoyait que l'indexation annuelle débiterait en janvier 2022, son application a commencé en janvier 2023 pour tenir compte de la révision de la date de mise en service de la première antenne du REM.

88 Pour 2024, le tarif indexé s'élève à 0,78 dollar par passager-kilomètre. Projetco a mandaté une firme externe pour valider le calcul d'indexation pour les années 2023 et 2024, dont les rapports ont été transmis au MTMD et à l'ARTM. Pour les deux années, la firme a conclu que le tarif payable à Projetco était adéquat.

89 Ainsi, la figure 4 illustre pour les deux exemples présentés précédemment les coûts facturés à l'ARTM en 2024.

FIGURE 4 Mode de calcul des passagers-kilomètres



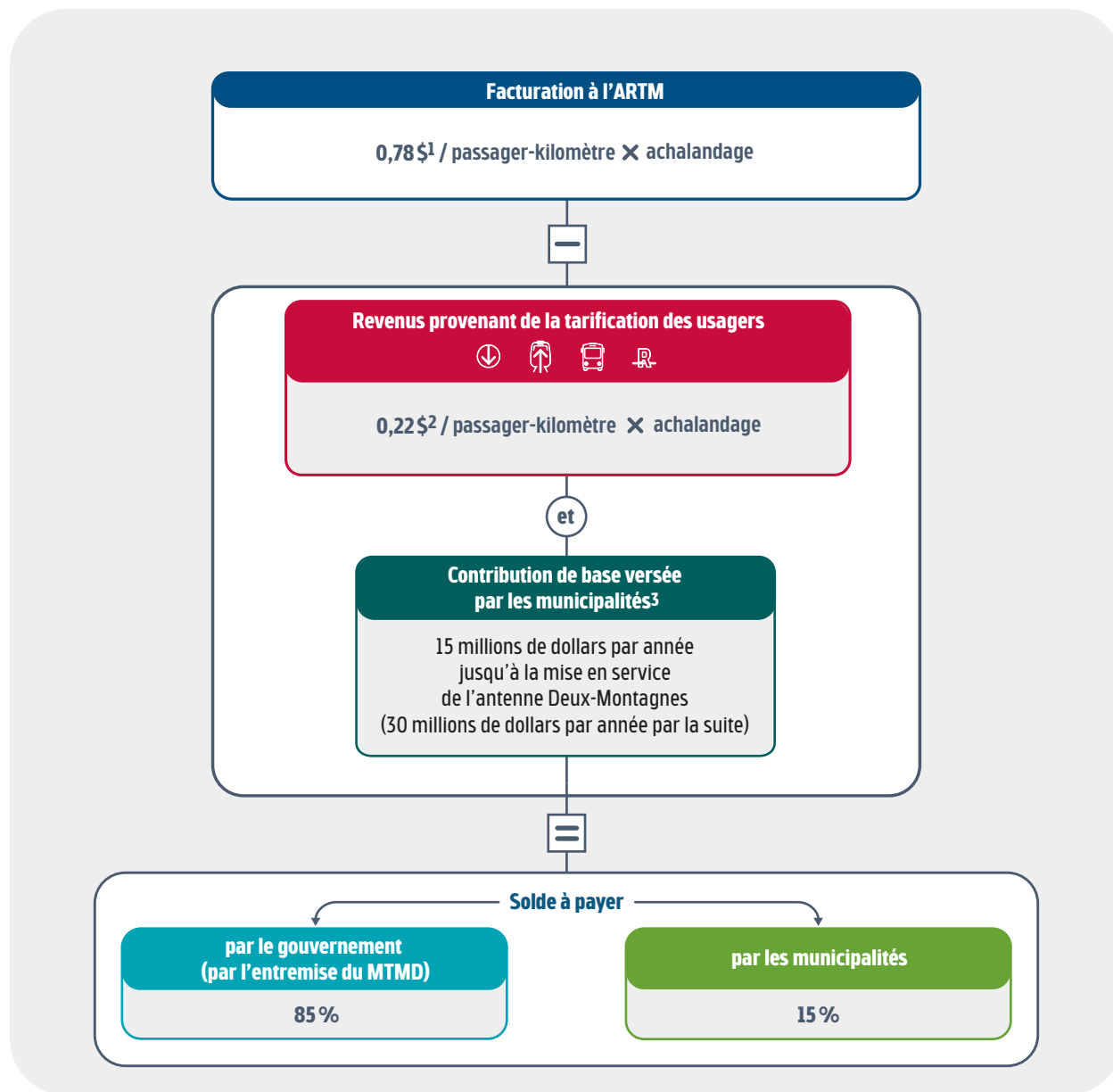
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de CDPQ Infra.

Illustrations : Banque d'images Shutterstock.

90 Pour être en mesure de payer la facturation qu'elle reçoit relativement à l'achalandage du REM, l'ARTM dispose de trois sources de financement, soit une part des revenus provenant de la tarification des usagers de l'ensemble des transports collectifs offerts sur son territoire⁸, une contribution des municipalités et une contribution du gouvernement. La figure 5 illustre le calcul de la part de chacune de ces sources de financement et permet de voir que la somme que le gouvernement devra verser annuellement n'est pas connue d'avance puisqu'elle variera notamment en fonction de l'achalandage.

8. La loi constitutive de l'ARTM définit son territoire ainsi : ceux de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la réserve de Kahnawake et de la Ville de Saint-Jérôme.

FIGURE 5 Sources de financement de l'ARTM pour le paiement de la facturation du REM



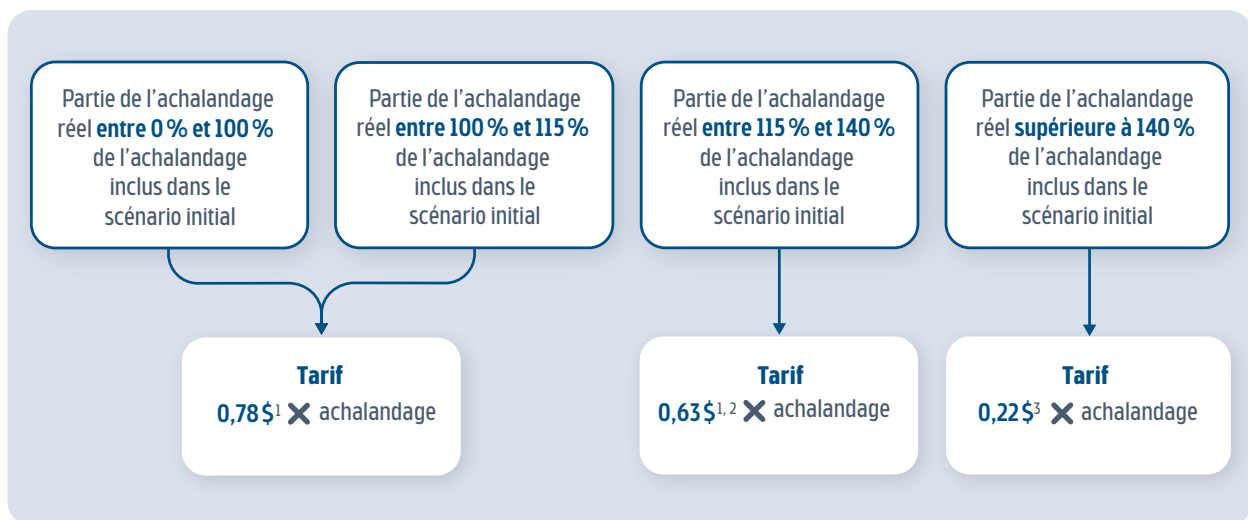
1. L'indexation annuelle du tarif se fait le 1^{er} janvier. Initialement, le tarif était de 0,72 dollar par passager-kilomètre. La première indexation a eu lieu le 1^{er} janvier 2023. Au 1^{er} janvier 2023 et au 1^{er} janvier 2024, le tarif était respectivement de 0,75 et 0,78 dollar par passager-kilomètre.
2. Il s'agit d'un engagement de l'ARTM. Le montant est indexé annuellement.
3. Ces montants sont indexés annuellement.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des documents des entités auditées.
Illustrations : Exo.

91 C'est en mars 2017 que le gouvernement a annoncé publiquement son soutien financier à l'ARTM par une contribution de 85 % du solde à payer⁹. En mars 2018, il s'est engagé à verser cette contribution pour la durée de l'entente de gestion, soit 99 ans.

92 Par ailleurs, l'entente d'intégration prévoit un mécanisme d'ajustement du tarif payable qui varie en fonction de l'écart entre l'achalandage réel et l'achalandage prévu dans le scénario d'achalandage de base et appelé, aux fins du présent rapport, *scénario initial*. Ce scénario, qui s'applique à partir de 2021, est basé sur une évaluation indépendante réalisée avant la signature de l'entente d'intégration par une firme mandatée par CDPQ Infra. La figure 6 illustre ce mécanisme d'ajustement.

FIGURE 6 Ajustement du tarif payable à Projetco en fonction de l'achalandage réel



1. L'indexation annuelle du tarif se fait le 1^{er} janvier. Initialement, le tarif était de 0,72 dollar par passager-kilomètre. La première indexation a eu lieu le 1^{er} janvier 2023. Au 1^{er} janvier 2023 et au 1^{er} janvier 2024, le tarif était respectivement de 0,75 et 0,78 dollar par passager-kilomètre.
2. Le tarif en vigueur est escompté de 20 %.
3. L'indexation annuelle du tarif se fait le 1^{er} janvier. Ce tarif provient des revenus de la tarification des usagers. Initialement, le tarif était de 0,21 dollar par passager-kilomètre.

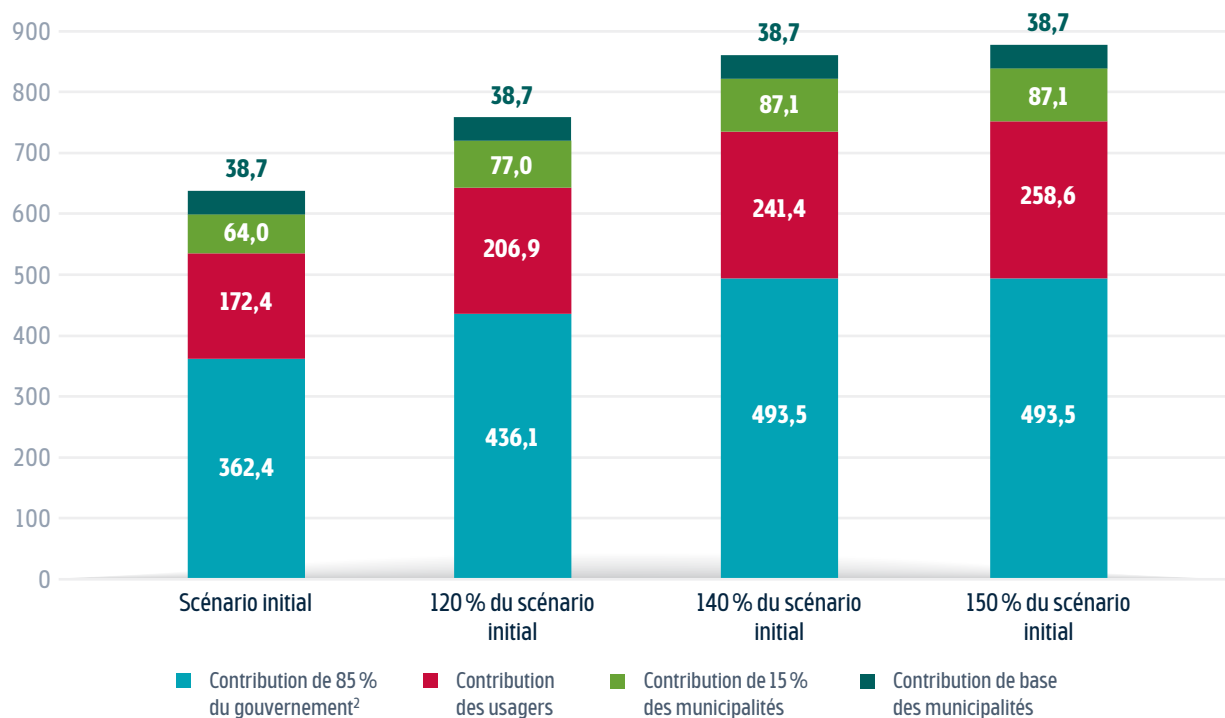
Source : Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du Réseau express métropolitain au réseau de transport collectif de la région métropolitaine de Montréal.

93 Ce mécanisme d'ajustement a pour effet que lorsque l'achalandage réel atteint 140 % de l'achalandage prévu dans le scénario initial, la contribution du gouvernement se trouve donc à son maximum. En effet, au-delà du seuil de 140 %, seuls les revenus provenant de la tarification des usagers continueront d'augmenter.

94 La figure 7 illustre les effets de certains scénarios d'achalandage sur la proportion et le montant du financement de chacune des parties contribuant au paiement de la rémunération de Projetco par l'ARTM. Il en ressort que, dans tous les cas, la contribution du gouvernement représente plus de la moitié de ce financement.

9. Dans un document budgétaire de 2018, le gouvernement qualifiait sa contribution à l'exploitation du REM de comparable à celle du réseau de trains de banlieue. Comme il est indiqué dans la section Renseignements additionnels, nos travaux ne visaient toutefois pas à apprécier la comparabilité de ces contributions à l'exploitation.

FIGURE 7 Projection de la contribution à l'exploitation du REM pour l'année 2032¹ selon différents scénarios d'achalandage (en millions de dollars)



1. L'année 2032 a été choisie à titre d'exemple. Ce choix s'explique par le fait qu'elle représente une période de cinq ans après la mise en service complète prévue, soit une année qui peut être considérée comme représentative de l'exploitation régulière du REM.
2. Pour l'année 2032, l'achalandage réel devrait se situer à moins de 42 % ou à plus de 214 % pour que la contribution du gouvernement représente moins de 50 % du financement. Ces pourcentages pourraient varier d'une année à l'autre.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données indexées fournies par CDPQ Infra.

Réajustement potentiel du financement du REM

Si l'achalandage réel de l'année dépasse 140 % de l'achalandage prévu dans le scénario initial et qu'il y a un besoin de réinvestissement, l'entente d'intégration prévoit que les parties pourront examiner l'opportunité de faire un rééquilibrage économique et financier du projet. Le gouvernement ou l'une des autres parties pourraient donc être amenés à contribuer davantage.

95 Pour les 9 mois d'exploitation, de juillet 2023 à mars 2024, l'achalandage réel représentait environ 57 % de l'achalandage prévu dans le scénario initial. Pour cette même période, la contribution du gouvernement, ajustée selon l'achalandage réel, s'est élevée à 24,3 millions de dollars, alors que la facturation à l'ARTM a totalisé 54,9 millions. Comme il est mentionné dans le constat 1, cette contribution du gouvernement sert notamment à financer les coûts de construction de CDPQ Infra pendant la période transitoire. Selon nos estimations, le gouvernement pourrait contribuer à hauteur de près de 340 millions de dollars durant cette période transitoire qui s'achèvera avec la mise en service complète du REM prévue en 2027.

96 Le gouvernement reçoit de l'ARTM, en vertu d'une convention d'aide financière conclue avec celle-ci, les prévisions annuelles de Projetco qui lui permettent d'estimer sa contribution pour l'année à venir. Sur la base de cette estimation, le gouvernement a versé 49 millions de dollars à titre de contribution pour l'achalandage du REM pour l'année 2023-2024. Le surplus déboursé servira, comme prévu dans cette convention, à réduire le versement de la contribution de l'année 2024-2025.

Obtention de nouvelles prévisions d'achalandage par CDPQ Infra

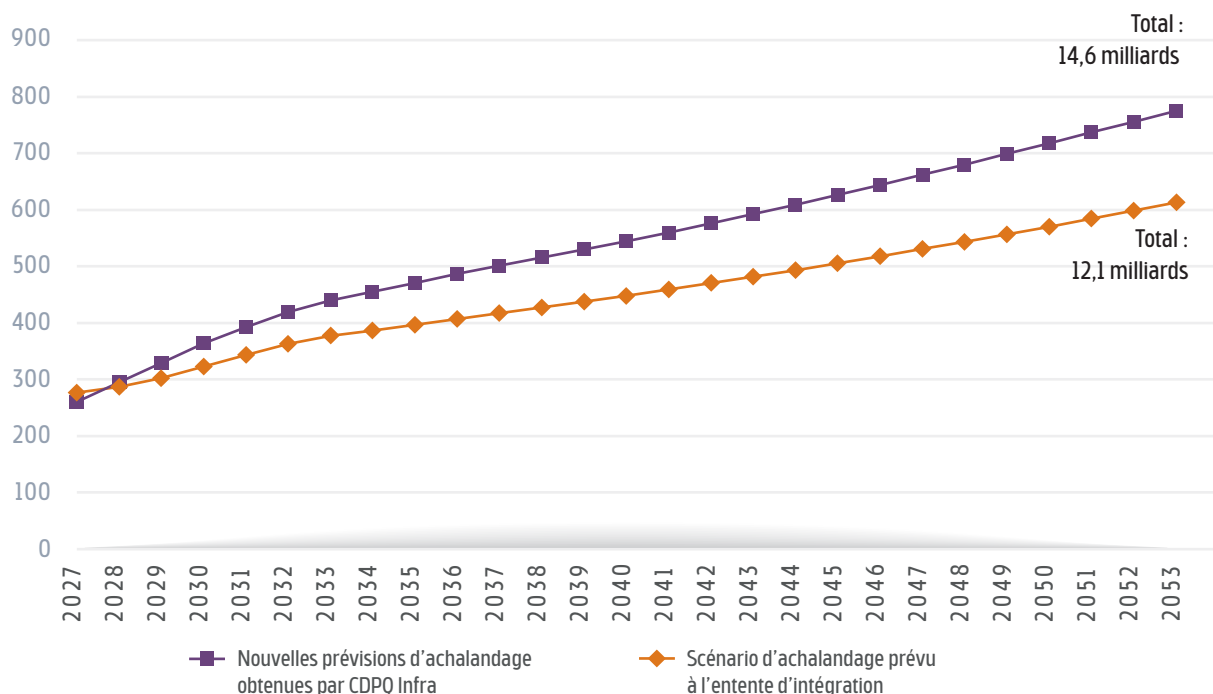
97 CDPQ Infra a mandaté la même firme externe afin d'obtenir de nouvelles prévisions d'achalandage du REM en fonction de l'évolution du contexte. Elle a intégré ces nouvelles prévisions dans son modèle financier au cours de l'automne 2023. Ces nouvelles prévisions, établies à partir de 2024 pour les 30 prochaines années, indiquent que l'achalandage serait plus élevé que celui prévu dans le scénario initial. Par exemple, en 2032, la nouvelle estimation de l'achalandage correspond à environ 114 % de l'achalandage prévu dans le scénario initial. Ces nouvelles prévisions ne remplacent pas le scénario initial établi dans l'entente d'intégration, qui demeure toujours celui en vigueur.

98 Selon le modèle financier de CDPQ Infra, si ces nouvelles prévisions d'achalandage se réalisent, cela pourrait engendrer un effet positif sur le rendement de l'investissement du gouvernement (voir le constat 4 pour plus de détails relativement au rendement). D'autre part, cela entraînerait une hausse de la contribution du gouvernement relative à l'exploitation du REM comparativement à la somme qu'il aurait versée en fonction du scénario initial.

99 Par ailleurs, l'entente d'intégration prévoit que Projetco doit communiquer à l'ARTM ses prévisions quinquennales d'achalandage, et ce, à partir de la mise en service complète du REM. Puisque les antennes ne sont pas encore toutes mises en service, aucune prévisions quinquennales n'ont été transmises à l'ARTM à ce jour. Comme c'est l'ARTM qui doit remettre ensuite ces prévisions au gouvernement, celui-ci ne dispose pas non plus, à ce jour, d'une information importante relative à sa contribution future.

100 Nous avons estimé les contributions gouvernementales potentielles à l'aide des nouvelles prévisions d'achalandage incluses au modèle financier de CDPQ Infra. La figure 8 montre l'estimation de la contribution du gouvernement pour l'exploitation du REM de 2027 à 2053, si les nouvelles prévisions obtenues par CDPQ Infra se réalisaient par rapport au scénario initial. Il en ressort que, dès 2028, les nouvelles prévisions dépassent le scénario initial et que, par conséquent, la contribution du gouvernement serait plus élevée que prévu à compter de ce moment. Toujours à titre d'exemple, sa contribution atteindrait en 2032 environ 420 millions de dollars, soit 57 millions de plus que ce qui est estimé selon le scénario initial (voir la figure 7).

FIGURE 8 Projection de la contribution du gouvernement pour l'exploitation du REM (en millions de dollars)¹⁾²



1. Les montants calculés prennent en compte une indexation annuelle.
2. Nos estimations vont jusqu'à l'année 2053, soit la dernière année complète du modèle financier.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données indexées fournies par CDPQ Infra.

101 Comme il a été mentionné dans le constat 1, les coûts ainsi que les revenus d'achalandage relatifs à la station Griffintown–Bernard-Landry ne sont pas inclus dans le modèle financier de CDPQ Infra, bien qu'elle dispose d'un autre scénario d'achalandage distinct qui inclut cette station.

102 Par ailleurs, le gouvernement versait des montants pour les services de transport en commun qui sont remplacés par le REM, comme les services d'autobus express qui offraient le parcours de la Rive-Sud vers le centre-ville de Montréal. Nos travaux ne visaient pas à évaluer les effets économiques de ces changements.

Bassins de non-concurrence et de rabattement

103 L'entente d'intégration prévoit des bassins de non-concurrence au REM. L'étude d'achalandage de 2023 prend d'ailleurs en compte l'absence de concurrence sur les trajets effectués par le REM et conclut à des retombées positives sur l'achalandage du REM.

Bassin de non-concurrence

Pour chaque antenne, il est interdit, dans un territoire défini, que tout autre mode de transport collectif propose un trajet que le REM effectue, sauf pour quelques exceptions, notamment le transport adapté.

104 D'autre part, selon cette même étude, l'achalandage est également influencé par l'offre des services de rabattement par autobus vers les stations du REM que l'ARTM doit fournir, ou doit faire en sorte qu'ils soient fournis, en vertu de l'entente d'intégration.

Bassin de rabattement

Les services d'autobus dans un territoire défini doivent converger vers les stations du REM. Les bassins de rabattement sont en lien avec les bassins de non-concurrence.

Contributions supplémentaires

105 En plus de la contribution relative à l'exploitation du REM, le gouvernement octroie d'autres aides financières à l'ARTM qui seront récurrentes annuellement, soit :

- une compensation de 7 millions de dollars, indexée annuellement, pour des revenus relatifs aux stationnements liés aux stations du REM et situés sur le territoire de l'ARTM. Selon le MTMD, cette compensation vise à combler la perte du bénéfice de tarification des stationnements incitatifs qui aurait autrement dû être administrée par l'ARTM.
- une compensation pour la portion de la taxe de vente du Québec non remboursable, soit 50 %, liée à la facture que l'ARTM reçoit de CDPQ Infra pour les services du REM.

106 Pour l'année 2023-2024, le montant des contributions supplémentaires s'est élevé à 7,7 millions de dollars qui sont répartis ainsi : 4,98 millions de dollars pour les revenus de stationnement non perçus et 2,74 millions pour la taxe de vente non récupérable.

107 Le tableau 5 présente ce que pourrait avoir à verser le gouvernement pour ces contributions supplémentaires pour l'année 2032.

TABLEAU 5 Projection des contributions supplémentaires du gouvernement à verser à l'ARTM en 2032¹ (en millions de dollars)

Description	Contribution
Compensation pour les revenus de stationnement	9,1
Compensation pour la portion de la taxe de vente du Québec non remboursable	36,4
Total	45,5

1. L'année 2032 a été choisie à titre d'exemple. Ce choix s'explique par le fait qu'elle représente une période de cinq ans après la mise en service complète prévue, soit une année qui peut être considérée comme représentative de l'exploitation régulière du REM.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données indexées fournies par CDPQ Infra.

CONSTAT 3

La structure juridique est demeurée inchangée depuis 2018 et CDPQ Infra a conservé le contrôle de REM inc.

Qu'avons-nous constaté ?

108 La structure juridique relative au projet du REM est demeurée inchangée depuis notre rapport de 2018 : comme prévu dans la convention de souscription d'actions, CDPQ Infra détient la totalité des actions avec droit de vote de la société REM inc. depuis sa création.

109 De plus, des ententes, signées en 2018, prévoient des modalités d'achat et de vente du projet, ce qui pourrait amener le gouvernement à devoir prendre une décision relativement à l'achat du REM dès la fin de la construction prévue en 2027.







Pourquoi ce constat est-il important ?

110 Une évolution de la structure juridique aurait pu avoir une incidence sur la conclusion découlant de l'analyse de l'application des normes comptables présentée dans le constat 5, notamment si une telle évolution avait apporté des modifications au contrôle du projet.

Ce qui appuie notre constat

Participation au capital-actions de REM inc.

111 Le capital-actions de REM inc. est constitué de trois catégories d'actions aux caractéristiques différentes, notamment en ce qui concerne le contrôle qu'elles octroient et le rendement qu'elles peuvent procurer.

Catégorie d'actions	Actions ordinaires	Actions privilégiées de catégorie A	Actions privilégiées de catégorie B
Détenteur	CDPQ Infra	CDPQ Infra	Gouvernement du Québec
Nombre d'actions autorisées ¹	100	Illimité	2 600 000
Nombre d'actions émises ²	99	4 498 018	1 283 000
Actions avec droit de vote ³			
Dividendes (rendement)		 Prioritaires	

1. Il s'agit du nombre d'actions qui peuvent être émises en vertu de la convention de souscription d'actions.

2. Il s'agit du nombre d'actions émises en date du 31 mars 2024.

3. Une action avec droit de vote octroie un droit de vote sur les différentes décisions relatives à la société, notamment la nomination des membres du conseil d'administration.

112 L'entente de gestion et la convention unanime des actionnaires définissent le contrôle comme étant notamment le droit de nommer les membres du conseil d'administration. Seules les actions avec droit de vote donnent cette possibilité de contrôle. Comme il est indiqué ci-dessus, CDPQ Infra détient la totalité des actions avec droit de vote, ce qui lui confère le contrôle de la société REM inc., et ce, depuis sa création. La participation du gouvernement, qui ne donne aucun contrôle, n'a pas changé par rapport à ce qui était prévu en 2018. Cela respecte le principe de l'entente-cadre selon lequel le gouvernement n'exerce pas de contrôle sur l'utilisation des actifs du projet. Il est à noter que, selon la convention unanime des actionnaires, aucun changement de contrôle n'est possible avant la fin de la période de construction.

113 La hausse depuis 2018 de l'investissement de CDPQ Infra dans le capital-actions de REM inc. engendre une augmentation du nombre d'actions privilégiées de catégorie A qu'elle détient. Cette augmentation n'a pas modifié la structure juridique, CDPQ Infra continuant de détenir le contrôle. Les effets des actions détenues sur le rendement de CDPQ Infra et sur celui du gouvernement seront analysés dans le constat 4.

Participation du gouvernement du Canada et contribution temporaire du Québec

114 Dans son modèle financier de 2018, CDPQ Infra avait considéré que l'investissement du gouvernement du Canada prendrait la même forme que l'investissement du gouvernement du Québec, pour une somme identique à ce dernier de 1,283 milliard de dollars. Un nombre suffisant d'actions privilégiées de catégorie B avait donc été autorisé pour prévoir l'investissement du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec. Cette catégorie d'actions n'ayant aucun droit de vote, le fait que le gouvernement du Canada ne soit finalement pas actionnaire n'a eu aucun impact sur le contrôle du projet. Cela fait toutefois en sorte que le gouvernement du Québec détient la totalité des actions privilégiées de catégorie B.

115 Par ailleurs, compte tenu de l'incertitude quant au moment de la participation financière du gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec s'était engagé, en vertu d'une convention signée en mars 2018, à verser à REM inc. une contribution équivalente à la participation prévue du gouvernement du Canada. La convention prévoyait que cette contribution serait remboursée au gouvernement du Québec lorsque la contribution financière du gouvernement du Canada serait obtenue.

116 En juin 2018, le gouvernement du Québec a versé une première tranche de 279 millions de dollars à REM inc. En septembre 2018, la Banque de l'infrastructure du Canada a consenti un prêt à REM inc. Le gouvernement du Québec a reçu trois mois plus tard, soit en décembre 2018, le remboursement intégral de sa contribution de 279 millions de dollars qu'il avait versée en juin 2018. Il est à noter que cette avance de fonds du gouvernement du Québec ne portait pas intérêt pour REM inc.

Entités incluses dans la structure juridique du projet

117 En vertu de l'entente de gestion, CDPQ Infra et les Parties REM se sont engagées à ne pas effectuer de modifications à la structure corporative si cela pouvait nuire aux droits du MTMD prévus dans cette entente.

118 CDPQ Infra nous a informés que, depuis la publication de notre rapport de 2018, elle a créé une nouvelle filiale, soit la société Immeuble VDS inc. CDPQ Infra nous a indiqué que cette société a été créée afin d'isoler les opérations ferroviaires de trains lourds de l'exploitation du REM. Selon l'analyse de CDPQ Infra, cette nouvelle filiale ne fait pas partie de la structure juridique du projet du REM. Les droits de propriété et d'usage nécessaires pour que la construction et l'exploitation du REM puissent se faire sont accordés en vertu d'ententes entre cette société et InfraMTL.

119 Les entités incluses dans la structure juridique du projet demeurent donc les mêmes qu'en 2018, telles qu'elles sont présentées dans la figure 2 de la section Mise en contexte. CDPQ Infra nous a indiqué qu'elle n'a rien relevé qui porte à croire qu'il y aurait eu une modification à la structure corporative et donc qu'il y aurait eu obstacle à l'exercice des droits du MTMD prévus dans l'entente de gestion.

Clauses contractuelles liées à la vente ou à l'achat du projet du REM et incidences pour le gouvernement

120 L'entente de gestion ainsi que la convention unanime des actionnaires prévoient des mécanismes permettant à CDPQ Infra de vendre le projet du REM et au gouvernement de le racheter. Pour que les mécanismes de vente et d'achat puissent s'enclencher, il doit y avoir soit une décision émanant de CDPQ Infra de se départir du projet du REM, soit une décision émanant du gouvernement de racheter le projet par l'intermédiaire d'une option d'achat pouvant s'exercer à des moments spécifiques. Des clauses limitent toutefois la mise en action de ces mécanismes avant la fin de la période de construction. Un tableau résumant les différentes options de vente et d'achat prévues ainsi que leurs caractéristiques est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Vente dès la fin de la période de construction

121 Dès la fin de la période de construction prévue en 2027, CDPQ Infra pourrait, par exemple, vendre des actions qu'elle détient dans REM inc. Cette option est en conformité avec les politiques et directives de la CDPQ qui prévoient qu'elle doit avoir des possibilités de se départir d'un investissement. Rappelons que CDPQ Infra est une filiale en propriété exclusive de la CDPQ et que, conformément à sa loi constitutive, la mission de cette dernière est de gérer les sommes en dépôt de façon à obtenir le rendement optimal du capital pour ses déposants. Advenant le cas où CDPQ Infra déciderait de se départir de son investissement dans REM inc., la convention unanime des actionnaires prévoit également que le gouvernement a un droit de première offre, c'est-à-dire que CDPQ Infra doit d'abord lui offrir la possibilité de faire une offre d'achat avant d'offrir cette possibilité à un tiers.

Vente après une période minimale d'exploitation de cinq ans

122 L'entente de gestion inclut une clause en vertu de laquelle Projetco s'est engagé à exploiter le REM pendant une période minimale de cinq ans après sa mise en service complète, et ce, indépendamment de toute transaction de CDPQ Infra décrite ci-dessus. Par exemple, advenant que CDPQ Infra vende en 2027 des actions, Projetco devrait tout de même exploiter le REM jusqu'en 2032.

123 L'entente de gestion prévoit la possibilité que Projetco cesse l'exploitation d'une antenne en donnant un préavis de six mois au MTMD et à l'ARTM. Des pourparlers entre Projetco et l'ARTM y sont prévus pour établir les modalités de maintien ou de cessation de l'exploitation de l'antenne. Advenant le cas où il n'y aurait pas d'entente, cela déclencherait alors des mécanismes de vente de l'ensemble du projet du REM. Cela pourrait amener le gouvernement à devoir prendre la décision d'acheter ou non, notamment, la totalité des actifs du REM, alors que Projetco souhaiterait pourtant cesser l'exploitation d'une seule antenne. Le gouvernement aurait 90 jours pour faire une offre d'achat. Advenant le dépassement de ce délai et aucune offre déposée par le gouvernement, Projetco pourrait cesser l'exploitation de l'antenne en question sans autres modalités.

Particularités des options de vente

124 Advenant le cas où CDPQ Infra déciderait de se départir du projet du REM et où le gouvernement déciderait de s'en porter acquéreur en vertu des mécanismes décrits précédemment, cela lui occasionnerait un risque financier :

- Il pourrait être amené à déboursier des sommes importantes, et ce, dès la fin de la période de construction prévue en 2027.
- Comme le délai prévu pour que le gouvernement présente une offre d'achat à CDPQ Infra est de 90 jours, il disposerait de peu de temps pour effectuer les évaluations requises pour prendre une décision.

125 La majorité des mécanismes de vente et d'achat prévoit que le prix serait établi selon la juste valeur marchande. Ainsi, si le gouvernement devait racheter le projet du REM à court terme, cela aurait pour conséquence que la somme qu'il déboursierait servirait à payer un actif qu'il a déjà contribué à financer en partie, par les contributions qu'il a versées pour sa construction.

126 Par ailleurs, en vertu de certaines dispositions incluses dans la *Loi sur la fiscalité municipale*, le REM est actuellement exempté des taxes municipales. Diverses clauses de l'entente de gestion et de la convention unanime des actionnaires prévoient des modalités pour maintenir les exemptions de taxes municipales advenant le cas où le projet du REM serait vendu à un tiers privé. Ces modalités impliquent qu'un minimum de participation de CDPQ Infra soit maintenu advenant une vente à un tiers privé.

Droit d'option d'achat par le gouvernement

127 La convention unanime des actionnaires et l'entente de gestion prévoient une option d'achat que le gouvernement pourra exercer à deux moments spécifiques, ce qui pourrait être en 2077 en fonction des prévisions actuelles de mise en service du REM ou en 2117. L'exercice de l'une de ces options d'achat ne présente aucun enjeu financier à court terme pour le gouvernement, étant donné que la première option d'achat ne pourra avoir lieu que dans plus de 50 ans.

Selon les prévisions de CDPQ Infra, le gouvernement du Québec commencerait à obtenir dans environ 25 ans un rendement sur son investissement en capital-actions.

Qu'avons-nous constaté ?

128 Selon les informations fournies par CDPQ Infra, l'investissement du gouvernement du Québec présente toujours un potentiel de rendement, qui serait même supérieur à ce qui était attendu initialement.

129 Le potentiel de rendement est toutefois prévu à long terme. En effet, le premier versement de dividendes au gouvernement du Québec est prévu en 2052 selon le modèle financier de CDPQ Infra.

130 Les conventions régissant le versement de dividendes ne prévoient pas de garantie quant à leur versement, la décision de verser ou non des dividendes revenant entièrement au conseil d'administration de la société REM inc.

Pourquoi ce constat est-il important ?

131 L'évolution du rendement prévu de l'investissement du gouvernement peut avoir une incidence sur la conclusion découlant de l'analyse de l'application des normes comptables au regard de la valeur comptable de cet investissement dans ses états financiers, comme il est expliqué dans le constat 5.

132 À titre d'actionnaire, le gouvernement a des attentes de rendement. Il souhaitait obtenir minimalement un rendement équivalent au coût moyen du financement de sa dette, qui était de 3,70 % en 2018.

Ce qui appuie notre constat

Calcul du rendement

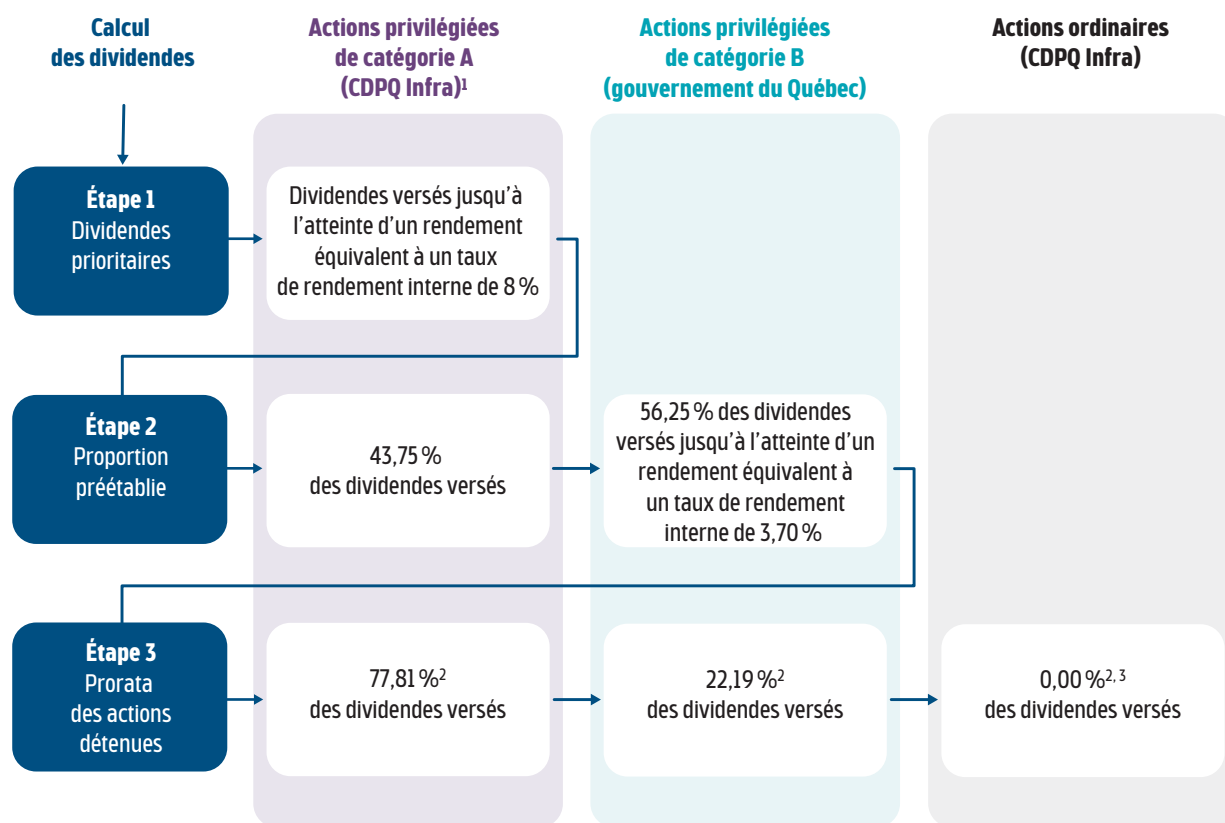
133 Tant qu'ils ne vendent pas leurs actions, les actionnaires doivent s'appuyer sur les dividendes versés pour obtenir un rendement. Pour REM inc., les dividendes sont calculés selon un mécanisme, prévu dans la convention de souscription d'actions, qui prend en compte l'objectif minimal de rendement pour chacune des catégories d'actions. Ce rendement minimal équivaut à un taux de rendement interne.

Taux de rendement interne

Le taux de rendement interne est une mesure globale de la performance d'un investissement sur toute sa durée. Dans le contexte actuel, il représente le taux pour lequel la somme des dividendes reçus, une fois actualisés à ce taux, équivaut exactement à l'investissement initial. Cela signifie que, même si l'on ajuste la valeur de ces dividendes pour tenir compte du temps, l'actionnaire récupérera un montant supérieur à son investissement initial.

134 La figure 9 illustre le mécanisme de calcul des dividendes défini dans la convention de souscription d'actions pour chacune des catégories d'actions détenues par CDPQ Infra et le gouvernement.

FIGURE 9 Mécanisme de calcul des dividendes



1. Comme l'exige la *Loi sur les transports*, une analyse réalisée en 2018 par une firme indépendante a comparé le rendement potentiel, initialement évalué entre 8 % et 9 %, avec les pratiques du marché dans des situations similaires. CDPQ Infra et le gouvernement se sont déclarés satisfaits de cette analyse.
2. Les pourcentages sont établis selon les actions détenues en mars 2024.
3. Le chiffre réel est 0,001712 %.

Source : Vérificateur général du Québec d'après la convention de souscription d'actions et des données de CDPQ Infra.

135 Comme le montre la figure 9, CDPQ Infra obtiendra les premiers dividendes versés en vertu des caractéristiques des actions qu'elle détient. Les dividendes de CDPQ Infra sont prioritaires en contrepartie des principaux risques du projet qu'elle assume. Ainsi, le fait que le gouvernement ait majoritairement investi en premier ne fait pas en sorte qu'il soit le premier à recevoir des dividendes.

136 Par ailleurs, le versement de dividendes n'est pas garanti. Il dépend non seulement de la rentabilité du projet, mais également de la décision du conseil d'administration de REM inc. de verser ou non des dividendes. Celui-ci peut, à sa discrétion, prendre la décision de réinvestir les profits dans la société, par exemple. En conséquence, même si le REM est rentable, le conseil d'administration de REM inc. pourrait décider de ne pas verser de dividendes.

137 Il est aussi à noter que la convention de prêt avec la Banque de l'infrastructure du Canada prévoit que REM inc. ne peut pas distribuer de dividendes notamment avant la mise en service complète du REM.

Rendement prévu pour CDPQ Infra et le gouvernement du Québec

138 Le modèle financier de CDPQ Infra permet d'estimer les versements de dividendes jusqu'en 2054. Cette estimation est basée sur le scénario le plus prudent quant aux sommes requises pour la construction. CDPQ Infra a estimé qu'elle recevrait ses premiers dividendes à partir de 2027. Toujours selon ses prévisions, CDPQ Infra prévoit recevoir des dividendes prioritaires lui permettant d'atteindre son rendement préférentiel de 8,00 % en 2052, ce qui correspond à l'étape 1 de la figure 9.

139 Selon les mêmes prévisions, le gouvernement recevrait son premier versement de dividendes en 2052. Pour l'ensemble de l'année 2052, les dividendes versés au gouvernement totaliseraient environ 300 millions de dollars. Rappelons que le rendement du gouvernement est obtenu uniquement sur son investissement en capital-actions et que ses autres contributions financières ayant servi à financer la construction du REM ou des coûts afférents à la mise en place du REM n'apportent aucun rendement.

140 Lors de l'élaboration du projet du REM en 2018, le gouvernement avait pour objectif d'obtenir un rendement équivalent au coût moyen du financement de sa dette, qui était alors de 3,70 %. Selon les estimations réalisées par CDPQ Infra, le gouvernement obtiendrait ce rendement en 2065.

141 Ainsi, en guise d'illustration, de 2027 à 2065, année au cours de laquelle le gouvernement aurait atteint son objectif de rendement, il est estimé que les dividendes versés à CDPQ Infra atteindraient approximativement 19,4 milliards de dollars, et que ceux versés au gouvernement atteindraient approximativement 5,6 milliards de dollars, pour un total approximatif de dividendes de 25 milliards de dollars.

142 Toujours selon les prévisions de CDPQ Infra, le REM générerait suffisamment de bénéfices pour que le versement de dividendes atteigne l'étape 3 du mécanisme de calcul expliqué dans la figure 9. Toujours selon les prévisions de CDPQ Infra, cela aurait pour effet que le rendement du gouvernement pourrait atteindre 4,42 %¹⁰ et celui de la CDPQ, 9,15 %, ce qui est supérieur à leur objectif respectif de 3,70 % et d'entre 8,00 % et 9,00 %.

10. Ce taux considère une valeur terminale du projet établie par CDPQ Infra. Il est usuel en évaluation d'entreprise d'établir une telle valeur. Une telle valeur permet d'estimer le rendement, mais ne précise pas le moment où celui-ci sera réalisé.

143 Comme il a été mentionné dans le constat 2, le gouvernement verse annuellement à l'ARTM une contribution¹¹ en lien avec l'exploitation du REM. Par le versement de cette contribution, le gouvernement contribue aux bénéfices de REM inc. ainsi qu'aux dividendes potentiels. Par exemple, de 2027 à 2065¹², la contribution du gouvernement relative à l'exploitation du REM serait, selon nos estimations, d'environ 25 milliards de dollars (incluant le montant de 14,6 milliards indiqué à la figure 8 du constat 2).

Facteurs pouvant influencer le rendement

144 Comme il a été mentionné dans les constats précédents, divers facteurs peuvent affecter le rendement des investissements. En voici quelques-uns :

- L'ajout des coûts de construction de la station Griffintown–Bernard-Landry pourrait diminuer les liquidités disponibles et ainsi reporter la date de versement des premiers dividendes. Toutefois, l'ajout des revenus d'achalandage liés à cette station pourrait augmenter les bénéfices et ainsi accroître les liquidités disponibles pour le versement de dividendes. Selon une estimation de CDPQ Infra, l'ajout de ces flux de trésorerie ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le rendement.
- Une augmentation des actions détenues par CDPQ Infra supérieure à ce qui est actuellement prévu pourrait reporter le versement des premiers dividendes au gouvernement. Cela pourrait également diminuer la proportion des actions détenues par ce dernier par rapport à l'ensemble des actions émises, ce qui réduirait par le fait même sa proportion des dividendes reçus lors de l'étape 3 présentée dans la figure 9.
- L'ajout de dépenses non prévues pourrait diminuer les liquidités disponibles pour le versement de dividendes.
- La variation de l'achalandage ou de l'inflation pourrait affecter favorablement ou défavorablement les bénéfices et les liquidités disponibles pour le versement de dividendes.

11. Nos travaux ne visaient pas à évaluer les effets économiques des changements relatifs aux contributions que le gouvernement verse au REM par rapport à celles qu'il versait pour les services de transport en commun remplacés par le REM, comme il a été expliqué au paragraphe 102.

12. Le gouvernement et CDPQ Infra pourraient continuer de recevoir des dividendes après 2065, et le gouvernement continuera également de verser des contributions relatives à l'exploitation du REM.

CONSTAT 5

La comptabilisation du placement du gouvernement dans ses états financiers est conforme aux exigences des normes comptables applicables.

Qu'avons-nous constaté ?

145 La comptabilisation dans les états financiers consolidés du gouvernement de sa participation au projet du REM, à titre de placement de portefeuille, est conforme aux exigences des normes comptables canadiennes pour le secteur public. Le placement de portefeuille ainsi comptabilisé n'avait pas à être dévalué au moment de nos travaux. Il n'y a donc pas eu de changement par rapport à 2018.

146 Par ailleurs, bien que le MFQ soit responsable des états financiers du gouvernement, il ne dispose pas des informations qui lui permettent de connaître le moment de la réception des premiers dividendes du gouvernement, le moment de l'atteinte de son rendement de 3,70 % et le taux de rendement prévu de l'investissement du gouvernement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

147 La comptabilisation dans les états financiers du gouvernement peut différer selon la norme comptable applicable et selon l'évolution des normes comptables. Cela pourrait avoir notamment pour effet que le gouvernement doive comptabiliser, selon la conclusion de l'analyse, un placement de portefeuille, ou encore une dette et une participation dans un partenariat.

148 L'investissement du gouvernement dans le projet du REM étant comptabilisé à titre de placement de portefeuille, une fluctuation défavorable du rendement espéré de manière prolongée peut avoir un impact sur sa valeur inscrite dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Ce qui appuie notre constat

Contrôle du projet du REM

149 Périodiquement, une analyse visant à déterminer si le gouvernement contrôle la CDPQ et s'il contrôle le projet du REM, selon la norme comptable applicable¹³, est effectuée dans le cadre de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement. Comme au moment de nos travaux de 2018, les analyses réalisées permettent de conclure que le gouvernement, en conformité avec les ententes conclues, ne contrôle pas, directement ou indirectement, le projet du REM.

150 D'une part, bien que le gouvernement soit en mesure d'exercer un certain contrôle sur la CDPQ, notamment en raison de son implication dans la nomination des membres du conseil d'administration et de son approbation de la nomination du président et chef de la direction, la norme comptable applicable fournit d'autres indicateurs devant être pris en compte pour conclure sur l'existence du contrôle par le gouvernement.

151 L'analyse des indicateurs suivants permet de conclure que le gouvernement ne contrôle pas la CDPQ, ce qui explique également qu'elle ne soit pas incluse dans les états financiers consolidés du gouvernement :

- Décision sur l'utilisation des actifs : les actifs de la CDPQ sont composés de sommes en dépôt appartenant à ses déposants qu'elle gère dans le respect de leur politique de placement. Ces sommes n'appartiennent ni à la CDPQ ni au gouvernement (à l'exception de sommes qu'il lui confie à titre de déposant). Le gouvernement n'a donc pas de pouvoir décisionnel sur l'utilisation d'une large part des actifs de la CDPQ.
- Implication dans la gestion, comme la définition des politiques de gestion, l'approbation des plans d'affaires et la décision sur les placements : la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* mentionne que celle-ci agit en toute indépendance bien qu'elle soit mandataire de l'État.

Actifs de la CDPQ

Au 31 décembre 2023, la CDPQ gérait 434,2 milliards de dollars d'actifs nets appartenant à 48 déposants, dont les trois principaux sont :

- le Régime de rentes du Québec, administré par Retraite Québec ;
- le Fonds d'amortissement des régimes de retraite, constitué afin de payer les prestations de retraite des employés des secteurs public et parapublic ;
- le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics.

152 D'autre part, en ce qui concerne le projet du REM lui-même, notre conclusion selon laquelle le gouvernement ne contrôle pas ce projet repose notamment sur les caractéristiques suivantes :

- CDPQ Infra est le seul actionnaire des sociétés par actions créées dans le cadre du projet du REM, à l'exception de REM inc. (voir la figure 2 de la mise en contexte).

13. Il s'agit de la norme SP 1300.

- En ce qui a trait à la société par actions REM inc. :
 - CDPQ Infra est l'actionnaire majoritaire et la seule société à détenir des actions avec droit de vote.
 - Le gouvernement n'est pas impliqué dans la nomination des membres du conseil d'administration de REM inc. ni dans celle du président et chef de la direction.
 - Le gouvernement n'est pas impliqué dans la gestion de REM inc.

153 La conclusion selon laquelle le gouvernement ne contrôle pas le projet du REM demeure donc inchangée depuis notre rapport de 2018 en vertu des normes comptables canadiennes pour le secteur public en vigueur au moment de nos travaux.

Partenariat





154 Plusieurs modèles de financement, y compris des modèles de partenariat, peuvent être utilisés par le gouvernement pour la réalisation d'infrastructures publiques. Les caractéristiques propres à chaque modèle sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Si effectivement un partenariat est établi pour la réalisation d'un projet, cela peut avoir, en vertu des normes comptables canadiennes pour le secteur public, un impact sur sa comptabilisation dans les états financiers du gouvernement.

155 Dans ses documents budgétaires de 2017-2018, le gouvernement a qualifié le modèle proposé pour financer le projet du REM de « partenariat public-public ». Les normes comptables ont toutefois des caractéristiques précises pour qualifier une entente contractuelle entre deux parties de partenariat.

156 Nos travaux d'analyse de 2018 de la norme comptable qui s'appliquait à ce moment¹⁴ au sujet des partenariats concluaient que le projet du REM n'en constituait pas un. Cette norme est toujours en vigueur et, bien que le projet ait évolué depuis 2018, nos travaux annuels d'audit des états financiers consolidés du gouvernement nous amènent également à conclure que le projet du REM ne se qualifie pas, au sens des normes comptables canadiennes pour le secteur public, de partenariat entre le gouvernement et la CDPQ.

157 Cette conclusion s'appuie sur les caractéristiques servant à apprécier l'existence d'un partenariat. L'entente de gestion entre le gouvernement et CDPQ Infra et ses filiales devrait posséder l'ensemble des caractéristiques suivantes pour que le projet du REM constitue un partenariat.

14. Il s'agit de la norme SP 3060.

Caractéristiques analysées		Explications
Investissement financier		CDPQ Infra et le gouvernement ont tous deux investi dans le projet.
Objectifs communs		Les parties n'ont pas d'objectifs communs : le gouvernement souhaite la réalisation d'une infrastructure de transport collectif en minimisant les effets sur la dette, alors que la CDPQ a l'objectif de réaliser un rendement pour ses déposants.
Contrôle des décisions partagé		La responsabilité des politiques financières et d'exploitation du projet incombe principalement à la CDPQ et à ses filiales, avec une implication limitée du gouvernement.
Partage équitable des risques et avantages significatifs		CDPQ Infra assume les principaux risques, comme il a été mentionné dans le constat 4. Ceux-ci sont présentés de façon détaillée dans la section Renseignements additionnels.

158 D'autre part, une nouvelle norme comptable canadienne pour le secteur public¹⁵, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2023, porte spécifiquement sur les partenariats public-privé. Toujours dans le cadre de l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement, nos travaux nous ont permis de conclure que le projet du REM ne se qualifiait pas non plus de partenariat public-privé.

Placement de portefeuille

159 En 2018, nos travaux nous ont permis de conclure qu'il était adéquat que l'investissement en capital-actions effectué par le gouvernement dans REM inc. soit comptabilisé comme un placement de portefeuille au sens de la norme comptable à ce sujet¹⁶. Cette conclusion s'appuyait sur les éléments suivants :

- Le placement a été fait dans une entité qui n'est pas comprise dans le périmètre comptable du gouvernement, soit REM inc.
- Le placement est constitué d'instruments de capitaux propres, soit des actions privilégiées de catégorie B.
- Au moment où le placement a été effectué, celui-ci n'était pas assorti de conditions avantageuses, c'est-à-dire qu'il ne s'apparentait pas à une subvention¹⁷. En effet, le modèle financier établi par CDPQ Infra prévoyait, en 2018, un taux de rendement pour l'investissement en capital-actions du gouvernement de 3,99 %, ce qui est plus élevé que son coût d'emprunt moyen, qui était à cette époque de 3,70 %.

15. Il s'agit de la norme SP 3160.

16. Il s'agit de la norme SP 3041.

17. Il est à noter que les normes comptables tiennent compte uniquement des sommes directement liées à l'investissement. Les normes ne prévoient pas la prise en compte des diverses contributions pour la construction et l'exploitation faites par le gouvernement (voir les constats 1 et 2).

160 Toujours dans le cadre de l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement, le placement de portefeuille doit être analysé pour vérifier s'il a subi une moins-value durable. Si c'était le cas, la valeur comptable du placement de portefeuille comptabilisé dans les états financiers du gouvernement, soit un montant de 1,283 milliard de dollars, devrait être revue à la baisse.

161 À cet égard, il était nécessaire d'effectuer une prise de connaissance de la situation financière de REM inc. et du rendement prévu. Concernant la situation financière, les états financiers audités de REM inc. n'indiquent aucune difficulté de trésorerie ni aucun enjeu relatif à la continuité d'exploitation. En ce qui a trait au rendement, le modèle financier préparé par CDPQ Infra indique maintenant un taux de rendement prévu de 4,42 % pour le gouvernement, comme il a été expliqué dans le constat 4, et un premier versement de dividendes en 2052. Ce rendement a ainsi été comparé au coût d'emprunt du gouvernement sur deux bases d'analyse :

- le coût moyen d'emprunt du gouvernement au 31 mars 2024, soit 3,80 %;
- le taux des obligations vertes émises pour le projet du REM et toujours en vigueur, soit 2,60 %.

162 Le rendement prévu de 4,42 % est supérieur à ces taux d'emprunt en plus d'être supérieur à ce qui était attendu initialement. Étant donné que, selon les données de CDPQ Infra, il existe un potentiel de rendement pour le gouvernement et qu'il n'y a aucun indice de difficultés financières de la part de REM inc., nous pouvons donc conclure qu'il est adéquat de ne pas comptabiliser de moins-value durable et de conserver le placement à sa valeur initiale de 1,283 milliard de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Mesures mises en place par le MFQ pour suivre son investissement et son rendement

163 Dans notre rapport de 2018, l'observation suivante avait été formulée à l'intention du MFQ : « Le ministère des Finances devra effectuer un suivi du projet du Réseau express métropolitain et des rendements pour s'assurer que la comptabilisation à titre de placement de portefeuille dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec demeure toujours justifiée et qu'une dévaluation n'est pas nécessaire. »

Moins-value durable d'un placement de portefeuille

La norme comptable indique qu'un placement de portefeuille subit une moins-value durable lorsque la valeur réelle du placement tombe en dessous de son coût et que l'on prévoit que cela sera de longue durée. Elle indique également qu'une diminution de cette valeur pendant trois ou quatre ans serait une présomption de la nature durable de cette moins-value.

164 Les ententes conclues entre le gouvernement et CDPQ Infra prévoient que celle-ci doit transmettre au MFQ une reddition de comptes ainsi que des états financiers annuels audités de REM inc. et de Projetco, ce qui a été fait. Cela est d'ailleurs en conformité avec la *Loi sur les sociétés par actions*.

165 Les ententes ne prévoient pas que le MFQ reçoive certaines informations pourtant importantes pour la comptabilisation du placement du gouvernement. Bien que le MFQ nous ait indiqué qu'il avait des échanges informels réguliers avec CDPQ Infra au sujet du projet du REM, et que ces échanges lui permettraient de prendre connaissance des enjeux liés à son rendement, les informations dont il dispose ne donnent pas d'indications sur le moment où le gouvernement devrait recevoir ses premiers dividendes ni sur le moment où son objectif de rendement serait atteint.

Reddition de comptes

La reddition de comptes réalisée par CDPQ Infra auprès du MFQ comprend notamment :

- un rapport opérationnel trimestriel ;
- les états financiers trimestriels non consolidés et non audités de REM inc. et de Projetco ;
- un budget non consolidé de REM inc. et de Projetco pour l'exercice en cours ;
- un état annuel des dividendes et distributions de REM inc. et de Projetco.

RECOMMANDATIONS

166 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances du Québec ainsi qu'à l'intention de la Caisse de dépôt et placement du Québec et de sa filiale CDPQ Infra inc. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandation au ministère des Finances du Québec

- 1 Obtenir l'information nécessaire pour valider le rendement prévu de l'investissement du gouvernement et s'assurer que la comptabilisation à titre de placement dans les états financiers du gouvernement demeure justifiée et qu'aucune dévaluation n'est nécessaire selon les normes comptables applicables.

Recommandation à la Caisse de dépôt et placement du Québec et à sa filiale CDPQ Infra inc.

- 2 Procéder à une nouvelle présentation des coûts de construction du projet du REM à la suite de sa mise en service complète.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner que les entités auxquelles nous avons adressé une recommandation y ont adhéré.

Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Chaque année, dans le cadre de la préparation des comptes publics, le ministère des Finances obtient de la Caisse de dépôt et placement du Québec une confirmation de la valeur de son investissement dans le Réseau express métropolitain (REM).

« Le ministère des Finances adhère à la recommandation formulée à son intention, soit d'obtenir l'information nécessaire pour valider le rendement prévu de l'investissement du gouvernement et de s'assurer que la comptabilisation à titre de placement dans les états financiers du gouvernement demeure justifiée et qu'aucune dévaluation n'est nécessaire selon les normes comptables applicables. »

Commentaires du ministère des Transports et de la Mobilité durable

« Le ministère des Transports et de la Mobilité durable accueille favorablement cette mise à jour de l'analyse comptable du montage financier du Réseau express métropolitain (REM) réalisée par le Vérificateur général du Québec.

« Le REM est un projet de la plus haute importance en vue d'améliorer la mobilité dans la région métropolitaine de Montréal et, à ce titre, le ministère des Transports et de la Mobilité durable est fier de participer à sa réalisation.

« Comme le constate le Vérificateur général du Québec, malgré l'augmentation du coût de construction du REM en raison des nombreux aléas rencontrés depuis sa mise en chantier en 2018, la contribution gouvernementale de 1,283 G\$, sous forme de capital-actions, est demeurée inchangée.

« Par ailleurs, le ministère des Transports et de la Mobilité durable convient que l'implantation de tout réseau de transport collectif amène la nécessité d'ajuster et de bonifier l'ensemble de l'écosystème qui l'accueille, notamment afin d'en assurer le caractère structurant. C'est à ce titre que divers investissements connexes à l'arrivée et à la mise en service du REM ont été assumés par le gouvernement.

« En terminant, le ministère des Transports et de la Mobilité durable tient à rappeler que le modèle du REM et sa structure de financement constituent une première au Québec. En somme, plutôt que de servir à financer de façon très majoritaire la construction d'une infrastructure de transport collectif et son maintien à long terme, la participation initiale du gouvernement sous forme de capital-actions a permis de dégager suffisamment de marges de manœuvre pour réaliser d'autres projets d'infrastructures. La contribution annuelle, quant à elle, basée sur l'achalandage réel du réseau, permet d'assurer, pour toute la durée de l'entente, l'entretien, le maintien et le remplacement éventuel de l'actif dans lequel le gouvernement a investi. »

Commentaires de la CDPQ et de CDPQ Infra

« À la suite de la publication du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ), CDPQ et CDPQ Infra acceptent les constats et adhèrent à la recommandation. CDPQ Infra a d'ailleurs déjà mentionné publiquement son intention de réaliser une mise à jour complète du projet du REM à la suite de la mise en service de l'ensemble du réseau. Les travaux nécessaires à la publication du présent rapport se sont tenus alors que 75 % du réseau n'est pas en exploitation.

« Le modèle de financement adopté pour le REM atteint ses objectifs. Il permet d'offrir un service de transport collectif performant et fiable aux communautés de la région métropolitaine de Montréal, tout en contribuant au financement des programmes de retraites et d'assurances du Québec, sans être comptabilisé dans la dette du gouvernement. Rappelons que la cible de rendement du gouvernement a été établie lors de la création du projet, en fonction de son coût de financement.

« La mise en service de la première antenne en juillet 2023, avec un niveau élevé de performance et de fiabilité, répond aux attentes après une première année de service. Les nouvelles mises en service prévues à l'automne 2025 permettront par ailleurs de capter l'ensemble des bénéfices sociaux et économiques attendus.

« Le rendement

« Le rapport confirme que la comptabilisation de l'investissement du gouvernement, de 1 283 G\$, dans le projet du REM est conforme à toutes les exigences des normes applicables, permettant ainsi de le considérer hors bilan et non comptabilisé à la dette publique. Le VGQ avait émis ce même constat dans un rapport en 2018.

« L'atteinte de ces objectifs de rendement est rendue possible grâce à une gestion rigoureuse des coûts du projet du REM. Comme le souligne le rapport, le processus de contrôle des coûts est appuyé par des ressources externes et l'état d'avancement du projet est validé par un certificateur indépendant dont l'attestation est ensuite transmise au gouvernement.

« Concernant le rendement prioritaire de 8 % de CDPQ Infra lié à son investissement dans le projet, celui-ci devrait générer 19,4 G\$, sur 40 ans, en dividendes qui serviront à rembourser les coûts de construction, les frais d'investissement et seront remis aux déposants de la CDPQ. Six millions de Québécoises et Québécois bénéficient des paiements de retraites et d'assurances publiques versés par ces déposants. Rappelons que chaque trajet du REM contribue à la sécurité financière de la population du Québec. Le réseau permet de plus de stimuler la construction résidentielle, augmenter la productivité, tout en diminuant la congestion routière et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

« Le coût de projet

« La dernière mise à jour des coûts du projet, à l'automne 2023, établissait le coût à 7,95 G\$. À ce montant, tel que le souligne le rapport, il faut aujourd'hui ajouter un montant de près de 400 M\$ de coûts additionnels notamment liés au report de l'échéancier et aux travaux du tunnel Mont-Royal plus complexes et longs que prévu.

« Dans son rapport, le VGQ illustre le calcul de CDPQ Infra pour arriver aux coûts présentés publiquement :

- un montant de 392 M\$ en contributions du gouvernement qui avait été annoncé au budget 2017-2018 présenté en déduction des sommes requises pour la construction. Notons qu'en juin 2018, l'analyse comptable du montage financier du REM produite par le VGQ identifiait ces contributions à titre de "autres contributions connexes liées à la construction du REM" (infrastructures connexes, décontamination et relocalisation) en les présentant également dans les sommes investies pour la construction du REM (Tableaux 1, 2 et 4, rapport 2018).
- un montant de 636 M\$ en déduction de revenus d'achalandage et de contributions obtenues en redevances de transport, aussi appelées redevances immobilières, pendant la période de construction. Cette approche constitue une méthode reconnue qui permet à l'investisseur de suivre l'évolution des coûts nets de projet. Il sera à confirmer une fois la phase de construction finalisée.

« La gestion rigoureuse et agile du projet, grâce à la capacité financière de CDPQ Infra, a permis de poursuivre sa réalisation dans un contexte extrêmement contraignant affecté par une série d'événements majeurs : la découverte de dynamite centenaire dans un tunnel à l'état de dégradation avancé, le maintien des chantiers pendant une pandémie mondiale et une accélération de l'inflation de 20 % depuis le lancement du projet (2018).

« Le projet fait aujourd'hui figure d'exemple dans le monde pour sa réalisation dans un échéancier record et à des coûts par km largement inférieurs, soit plus de la moitié moindre, que les meilleurs projets comparables en Amérique du Nord. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Carte du REM intégré au réseau actuel de transport collectif

Distinctions entre une société par actions
et une société en commandite

Mandats confiés à CDPQ Infra en vertu
de l'entente-cadre

Indemnités

Rôles et responsabilités des entités auditées

Contributions non quantifiées

26^e station

Carte explicative sur la redevance de transport

Sommaire des actifs connexes

Options de vente et d'achat

Modèles de financement pour la réalisation
d'infrastructures publiques

Risques

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 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

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
Réaliser une mise à jour de notre rapport de 2018 portant sur l'analyse comptable du montage financier du projet du REM.	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'entente conclue entre CDPQ Infra inc. et le gouvernement fait en sorte que les risques les plus importants sont assumés par CDPQ Infra inc. et que le gouvernement ne contrôle pas le REM. ■ La participation du gouvernement ne se qualifie pas comme un partenariat selon les normes comptables. ■ Le gouvernement a fait preuve de transparence dans sa reddition de comptes à l'égard des investissements réalisés et des subventions et contributions qui seront versées au REM. ■ Les montants divulgués par le gouvernement dans ses documents budgétaires reflètent intégralement l'ensemble des sommes investies par le gouvernement dans le projet du REM. ■ Les subventions versées pour l'exploitation du REM par le gouvernement sont adéquates et comparables à celles versées pour les autres services de transport collectif. ■ Le montage financier permet au gouvernement d'avoir des attentes raisonnables en matière de rendement. ■ La projection des bénéfices annuels du REM est basée sur une évaluation des revenus et des dépenses qui est appuyée par des études utilisant des hypothèses raisonnables (ex. : achalandage, revenus de publicité, captation foncière sur les nouvelles constructions, contributions à l'ARTM).

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

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de 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

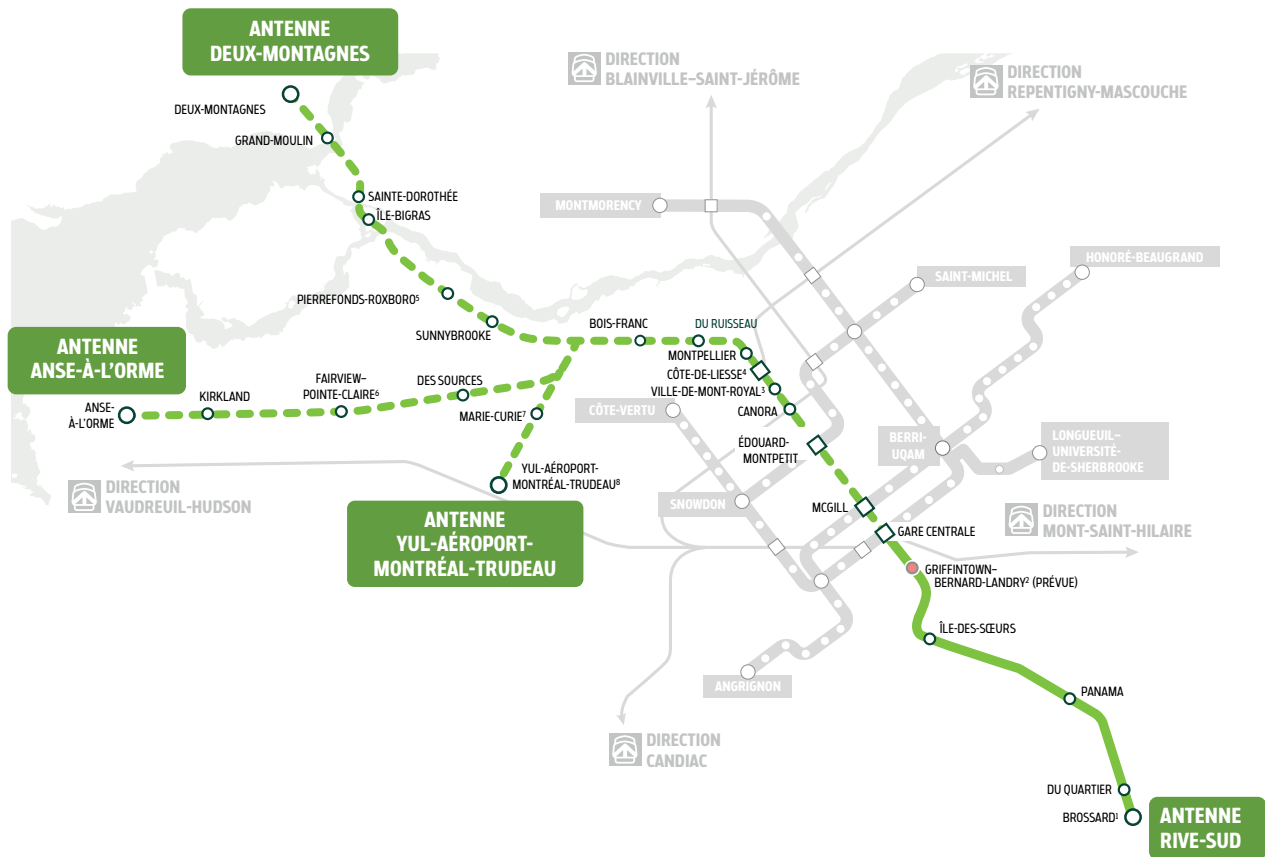
Le présent rapport a été achevé le 11 novembre 2024.

L'audit porte sur l'analyse comptable du montage financier du projet du REM. Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités auditées. Nous avons également eu des entretiens avec des représentants d'autres entités, telles que l'ARTM, Hydro-Québec et le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, ainsi qu'avec des experts, entre autres dans les domaines de l'économie, de l'évaluation d'entreprises et du juridique. De plus, nous avons analysé divers documents, notamment des ententes, conventions et baux, ainsi que des données fournies par ces entités.

Nos travaux excluent l'appréciation des coûts de renonciation relatifs au REM ainsi que les autres mandats confiés à CDPQ Infra en vertu de l'entente-cadre. Ils excluent également la validation du partage des revenus provenant des usagers entre les différents types de transport collectif ainsi que les effets de l'arrivée du REM pour les municipalités. De plus, nos travaux ne visaient pas à apprécier la comparabilité des contributions du gouvernement relatives à l'exploitation des transports collectifs. Par ailleurs, nous n'avons pas procédé à la vérification de la fiabilité de l'ensemble des données utilisées par CDPQ Infra dans son modèle financier.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2023 à juin 2024. Ils portent sur la période de juin 2018 à juin 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Carte du REM intégré au réseau actuel de transport collectif¹



- REM en exploitation
- - - REM en construction
- ◻ Station intermodale
- Station de métro
- Ligne de train de banlieue
- Station prévue

Ancienne toponymie de 8 stations

1 Rive-Sud, 2 Bassin Peel, 3 Mont-Royal, 4 Correspondance A40, 5 Roxboro-Pierrefonds, 6 Pointe-Claire, 7 Technoparc, 8 Aéroport-Montréal-Trudeau

1. Cette carte présente les réseaux du REM, du métro et de trains de banlieue.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations fournies par CDPQ Infra.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, CDPQ Infra.

Distinctions entre une société par actions et une société en commandite

Forme d'entreprise	Société par actions	Société en commandite
Propriétaire	Actionnaires qui détiennent des actions	Un commandité et un ou des commanditaires
Administration	Les administrateurs sont nommés au conseil d'administration	Le commandité prend toutes les décisions
Apport en capital et responsabilité	Par les actionnaires, dont la responsabilité est limitée à leur apport	Par les commanditaires, dont la responsabilité est limitée à leur apport
Reddition de comptes	La société doit tenir au courant les actionnaires	Le commandité tient au courant le ou les commanditaires
Fiscalité	Imposée	Distribution des profits ou des pertes au commandité et au(x) commanditaire(s), qui sont imposés sur leurs parts

Mandats confiés à CDPQ Infra en vertu de l'entente-cadre

Le gouvernement du Québec a confié à CDPQ Infra des mandats d'analyse relativement à des projets d'infrastructures. Ces mandats n'ont pas fait l'objet d'analyse dans le cadre de la présente mission d'audit.

- Projets structurants de transport collectif électrique pour relier l'Est, le Nord-Est et le Sud-Ouest de Montréal au centre-ville (REM de l'Est)
- Projet structurant de transport collectif électrique pour relier le REM sur la Rive-Sud pour desservir le secteur de Chambly et Saint-Jean-sur-Richelieu
- Projets structurants de transport collectif électrique pour prolonger le REM vers le centre de Laval et relier l'Est et l'Ouest de Laval
- Projets structurants de transport collectif électrique dans les axes du boulevard Taschereau et du prolongement de la ligne jaune du réseau du métro
- Projet(s) structurant(s) de transport dans la Communauté métropolitaine de Québec

Le gouvernement du Québec a également confié à CDPQ Infra un mandat d'analyse relativement à l'ajout d'une station supplémentaire du REM (27^e station). L'ajout éventuel d'une station pourrait engendrer un besoin de financement supplémentaire, mais aucune décision gouvernementale n'a encore été prise à ce sujet.

Indemnités

Comme il est indiqué dans notre rapport de 2018, l'entente de gestion prévoit des indemnités potentielles que le gouvernement pourrait avoir à déboursier advenant un non-respect de ses obligations. Elle établit également les seuils des indemnités auxquelles les Parties REM auraient droit pour la durée de l'entente. Nous présentons ci-après les événements pouvant donner lieu à des indemnités.

Événement	Nature	Circonstance	Seuil
Modifications aux lois	Réorganisation de la gouvernance du transport en commun	Toute perte subie résultant d'une modification aux lois prévoyant la réorganisation de la gouvernance.	Non
	Modification législative ayant un effet discriminatoire	Des modifications discriminatoires ayant un effet direct et démesuré sur les Parties REM ou sur les infrastructures du REM.	Oui
	Modification aux lois relatives à la fiscalité municipale ou scolaire	En cas de perte du bénéfice des exemptions prévues par la <i>Loi concernant le Réseau électrique métropolitain</i> , ce qui entraîne une augmentation des coûts. En cas d'imposition d'une nouvelle charge aux Parties REM à laquelle les mandataires de l'État ne seraient pas assujettis.	Non
Modification au premier règlement	Modification au <i>Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain</i> limitant les versements au REM	Le gouvernement tiendra REM inc. indemne de toute réduction de ses revenus liés à la redevance de transport découlant d'une modification au règlement.	Non
Biens fonciers	Livraison tardive des biens fonciers	Par rapport à la date de livraison prévue, sauf si désignée autrement.	Oui
	Caractérisation et réhabilitation	Toute exigence de caractérisation ou de réhabilitation du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs dépassant le cadre de l'entente.	Non
	Migration des contaminants provenant des biens excédentaires vendus du ministre à REM inc.	Responsabilité partagée selon la durée de propriété des biens entre REM inc., Projetco et le gouvernement découlant de la migration de contaminants après exercice des recours envers des tiers.	Oui
Sites ou biens archéologiques	En cas de découverte sur les biens fonciers requis pour le projet et entraînant un retard dans la réalisation de plus de 10 jours ouvrables par antenne	Si les découvertes doivent être préservées sur le site et qu'elles supposent une modification du tracé du REM, les pertes sont entièrement assumées par le gouvernement. Dans les autres cas, elles sont partagées en parts égales entre Projetco et le gouvernement.	Oui

Événement	Nature	Circonstance	Seuil
Maîtrise d'œuvre du chantier	Événement qui entraînera des pertes à l'autre partie	Perte subie du fait que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) reconnaît faussement une partie comme étant maître d'œuvre.	Non
Permis environnementaux	Livraison des permis environnementaux au-delà de 45 jours à compter de la date où la demande satisfait aux exigences du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs	Les pertes de Projetco associées au retard entre la 46 ^e et la 55 ^e journée sont partagées en parts égales entre Projetco et le gouvernement. Au-delà de cette période, les pertes sont assumées entièrement par le gouvernement.	Oui

Afin de déceler tout enjeu particulier qui pourrait engendrer le versement d'indemnités par le gouvernement, le MTMD effectue annuellement un suivi, notamment auprès de CDPQ Infra et du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, ce dernier étant responsable de délivrer les permis environnementaux requis dans le cadre du projet. Le MTMD rend compte des résultats du suivi au MFQ. Au moment de nos travaux, le MTMD a confirmé au MFQ qu'aucune indemnité n'était prévue de la part du gouvernement du Québec.

Rôles et responsabilités des entités auditées

En vertu, entre autres, des dispositions prévues dans les lois en vigueur et dans les ententes conclues entre le gouvernement du Québec (par l'entremise de ministères et d'organismes) et CDPQ ou ses filiales, voici les rôles et responsabilités des entités auditées en lien avec le projet du REM.

MFQ	<ul style="list-style-type: none">■ S'assurer de la fiabilité des données financières du gouvernement et veiller au respect des normes, des principes et des conventions comptables■ Souscrire des actions du capital-actions de la société REM inc.■ Augmenter les sources de financement de l'ARTM afin de satisfaire à son engagement de 512 millions de dollars en vue de la réalisation du REM
MTMD	<ul style="list-style-type: none">■ Définir les besoins et les objectifs d'intérêt public concernant le projet et autoriser la solution à mettre en œuvre■ Acquérir les biens décrits dans l'Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain■ Acquérir de gré à gré ou par expropriation, pour le compte de la CDPQ ou de l'une de ses filiales en propriété exclusive, tout bien requis pour la réalisation d'un projet d'infrastructure de transport collectif visé par une entente conclue■ Livrer ou faire en sorte que soit livré à REM inc. chaque bien foncier fourni par le ministre■ Informer Projetco de toute action de sa part susceptible d'avoir un impact sur les travaux de construction du REM
CDPQ ainsi que ses filiales en lien avec le projet du REM	<ul style="list-style-type: none">■ Réaliser et gérer le projet, et assumer tous les coûts relatifs aux risques liés à la construction et à l'exploitation du projet (y compris le risque d'achalandage, le risque de conception-construction et le risque d'exploitation), sous réserve de dispositions spécifiques prévues dans les ententes■ Assurer le financement du projet, sous réserve des contributions gouvernementales prévues, et conclure toutes les ententes nécessaires ou utiles à sa réalisation■ Coordonner leurs activités avec celles des autorités gouvernementales, des municipalités, de l'ARTM et des autres autorités de transport en commun afin d'atténuer l'impact des travaux de construction de l'infrastructure de transport collectif■ Informer régulièrement le ministre des Transports et de la Mobilité durable de l'évolution des travaux de construction de l'infrastructure de transport collectif■ Soumettre annuellement un rapport des opérations aux actionnaires de REM inc.■ Assumer, avec les autres actionnaires de REM inc., le risque lié au rendement de l'investissement dans le projet du REM

Contributions non quantifiées

Des contributions dont les valeurs financières sont non quantifiées ont été octroyées au projet du REM. La présente section les détaille.

Services rendus à CDPQ Infra

Bien que REM inc. assume les coûts des expropriations nécessaires pour la construction du REM, c'est le MTMD qui a la responsabilité de procéder à ces expropriations. Comme en 2018, le ministère n'a effectué aucune recharge en ce qui a trait aux salaires et aux avantages sociaux pour son personnel ayant été affecté au traitement des dossiers d'expropriation et n'a pas fait de compilation des coûts investis à cet égard. Ces coûts seraient peu importants par rapport à l'ensemble des coûts engagés dans le projet.

Servitudes

En vertu de la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, le MTMD a accordé au projet du REM une servitude légale nécessaire à la réalisation et à l'exploitation du REM. Plus spécifiquement, cela signifie que Projetco peut empiéter sur l'emprise autoroutière du MTMD qui est longée ou traversée par le REM. Les modalités liées à l'utilisation de la servitude sont prévues dans une entente signée en 2018 par les parties. Cette servitude permettrait au projet du REM d'être plus efficace et moins coûteux, étant donné que le projet nécessite moins d'expropriations ou d'achats de terrains.

Cette servitude est octroyée sans indemnité, une situation qui s'apparente à ce qui est appliqué pour la servitude accordée par le MTMD pour des projets de transport d'électricité. La comparaison entre l'octroi d'une servitude pour le transport d'électricité et l'octroi d'une servitude pour le REM est présentée ci-après.

Servitude

Une servitude se définit comme un droit imposé à une propriété détenue par un propriétaire en faveur d'une autre propriété détenue par un propriétaire différent.

	Loi sur la voirie – servitude liée au transport d'électricité	Loi sur le Réseau électrique métropolitain – servitude liée à la réalisation et à l'exploitation du REM
Portée	Toute route dont la gestion incombe au ministre des Transports et de la Mobilité durable traversée ou longée par une ligne de transport d'énergie électrique	Toute route dont la gestion incombe au ministre des Transports et de la Mobilité durable traversée ou longée par le REM, de même que tout immeuble sous son autorité
Coûts	Sans indemnité	Sans indemnité
Entente	Conditions prévues entre le ministre et une entreprise du gouvernement ou l'une de ses filiales	Modalités et conditions prévues dans une entente conclue entre le ministre, REM inc. et Projetco
Exercice de la servitude	Servitude qui s'exerce sur l'assiette requise par cette ligne de transport	Servitude qui s'exerce sur l'assiette requise au REM
Durée de la servitude	Subsiste – même lorsqu'une route est dévolue à une municipalité ou qu'une route est fermée	Subsiste – même lorsqu'une route est dévolue à une municipalité ou qu'une route est fermée
	S'éteint – démantèlement de la ligne de transport	S'éteint – démantèlement du REM

26^e station

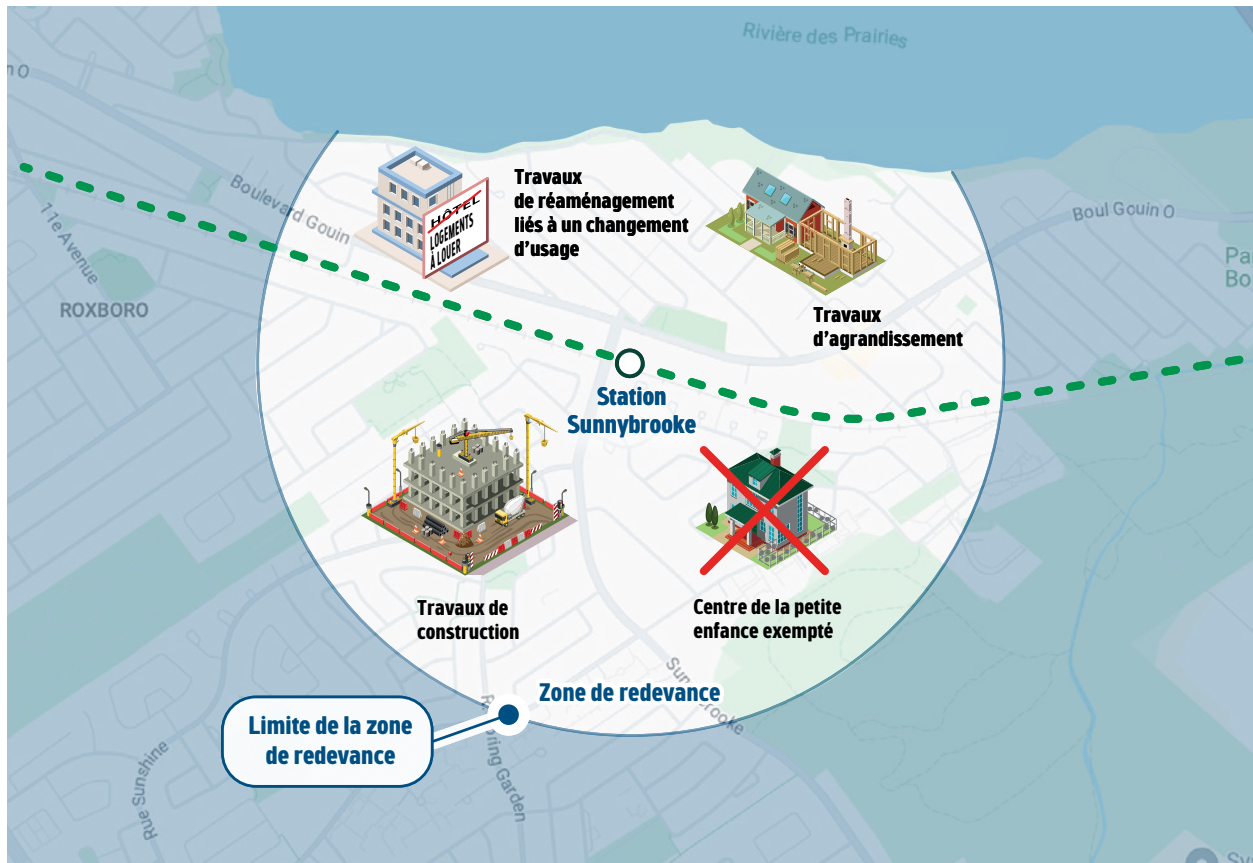
Station YUL-Aéroport-Montréal-Trudeau

Comme il est indiqué dans le constat 1, le projet initial du REM comportait 26 stations, dont 25 sous la responsabilité de CDPQ Infra. Pour la 26^e station, soit la station YUL-Aéroport-Montréal-Trudeau, Projetco est responsable notamment de la construction des infrastructures qui mènent à la station, telles que le tunnel et les rails, et de la réalisation de plusieurs activités de mise en service de la station. Les coûts sont pris en compte dans son modèle financier et sont donc inclus dans le tableau 1.

C'est cependant la société Aéroports de Montréal qui est responsable de la construction de la station elle-même (désigné comme la *coquille*) et des coûts qui sont associés à cette construction. Les coûts de construction sous la responsabilité d'Aéroports de Montréal ne figurent donc pas dans le modèle financier de CDPQ Infra, ni dans ceux présentés au tableau 1. À titre informatif, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, par l'entremise d'Investissement Québec, a consenti en juillet 2021 un prêt de 100 millions de dollars¹⁸, autorisé par décret, à la société Aéroports de Montréal pour la construction de cette station du REM. Les conditions de ce prêt ne s'apparentent pas à des conditions préférentielles. Il incombe à la société Aéroports de Montréal de rembourser le capital et les intérêts de ce prêt.

18. Investissement Québec est autorisé à prendre les sommes nécessaires dans le Fonds du développement économique.

Carte explicative sur la redevance de transport



Source : Vérificateur général du Québec d'après le Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain et le Guide d'application du Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain.

Illustrations : Banque d'images Shutterstock, Google Maps.

Sommaire des actifs connexes

Actifs connexes	Description	Type de transaction	Montant avant taxes (M\$)	Transfert de propriété ou d'usage réalisé
Antenne Saint-François ¹	Lot de terrains	Vente au MTMD	14,5	Oui
Montée Gobeil ²	Infrastructure routière permettant l'accès au stationnement de la station Brossard du REM pour les automobilistes	Vente au MTMD	11,1	Non
Sous-total – acquisitions par le MTMD			25,6	
Gare de l'autoroute 40	Gare de correspondance entre le REM et la ligne de train de banlieue Mascouche	Vente à l'ARTM	59,7	Non
3 terminus d'autobus ³	Terminus d'autobus attenants aux stations Panama, Brossard et Fairview-Pointe-Claire	Location à l'ARTM	135,5	En partie (2 terminus transférés, soit Panama et Brossard)
	Compensation pour la portion non remboursable de la taxe de vente du Québec		6,8	
Sous-total – acquisition ou location par l'ARTM			202,0	
Total			227,6⁴	

1. Bien que cet actif porte le nom *antenne*, il ne fait pas partie des antennes du REM.
2. La montée Gobeil était anciennement identifiée comme la bretelle et le pont d'étagement de l'autoroute 10.
3. Pour ces terminus, il s'agit d'un bail d'une durée de 25 ans avec des périodes de renouvellement. Toutefois, la totalité des loyers a été versée en 2018 et l'ARTM, la locataire, conserve la responsabilité des travaux d'entretien durant toute la durée du bail.
4. Une somme de 220,8 millions de dollars a été financée par des contributions du gouvernement du Québec incluses dans le modèle financier de CDPQ Infra (voir le tableau 2) et une somme de 6,8 millions a été financée par une contribution du gouvernement du Québec qui n'est pas incluse dans le modèle financier (voir le tableau 3).

Options de vente et d'achat

	À partir de 2027	À partir de 2032	En 2077 ou en 2117
	Vente dès la fin de la période de construction	Vente après une période minimale d'exploitation de cinq ans	Droit d'option d'achat par le gouvernement
Éléments déclencheurs des mécanismes liés à la vente	<ul style="list-style-type: none"> ■ CDPQ Infra réalise une transaction relative aux titres entraînant un changement de contrôle ■ Parties REM décident de vendre les actifs 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Projetco décide de cesser l'exploitation d'une ou de plusieurs antennes après la période minimale de cinq ans et ■ Projetco et l'ARTM ne se sont pas entendus sur le maintien ou la cession de l'exploitation de l'antenne ou des antennes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le gouvernement décide d'exercer son option d'achat
Quand	<ul style="list-style-type: none"> ■ Après la période de construction, malgré la période minimale d'exploitation de cinq ans par Projetco 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cinq ans après la mise en service complète du REM, soit à compter de 2032¹ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dans les 12 mois suivant le 50^e anniversaire de la date de réception provisoire (estimé en 2077) ■ Entre 12 et 6 mois précédant l'expiration de l'entente de gestion (en 2117)
Préavis	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'offre de vente doit être transmise par écrit au gouvernement, qui a 90 jours pour y répondre 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Projetco doit donner un préavis de six mois ■ Une option d'achat est alors exerçable par le gouvernement dans les 90 jours suivant l'expiration du délai 	s. o.
Qui	<ul style="list-style-type: none"> ■ Droit de première offre au gouvernement ■ Autre acquéreur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Option d'achat octroyée au gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Option d'achat octroyée au gouvernement
Quoi	<ul style="list-style-type: none"> ■ Titres visés² ■ Tous les actifs du projet du REM 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Titres visés² ■ Tous les actifs du projet du REM même si Projetco souhaite se départir d'une seule antenne 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Titres visés² ■ Tous les actifs du projet du REM
Prix	<ul style="list-style-type: none"> ■ Offre d'achat par le gouvernement à son prix 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Juste valeur marchande 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Juste valeur marchande
Évaluation de la valeur marchande	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluation indépendante si CDPQ Infra fait une contre-offre au gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Processus défini avec des évaluations indépendantes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Processus défini avec des évaluations indépendantes

1. Cela est basé sur les prévisions de CDPQ Infra selon lesquelles la mise en service complète du REM sera effective en 2027.

2. Les titres visés sont définis dans la convention unanime des actionnaires.

Modèles de financement pour la réalisation d'infrastructures publiques

	Modèle du REM	Conventionnel	Partenariat public-privé (PPP)	Privé
Responsabilité de l'identification des besoins	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement	Gouvernement
Responsabilité de la planification	CDPQ Infra	Gouvernement	Gouvernement	Une ou des entreprises privées
Sources de financement	<ul style="list-style-type: none"> ■ CDPQ Infra ■ Gouvernement du Québec ■ Banque de l'infrastructure du Canada 	Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ou des partenaires privés ■ Gouvernement 	Une ou des entreprises privées
Responsabilité de la construction	CDPQ Infra	Gouvernement	Un ou des partenaires privés	Une ou des entreprises privées
Responsabilité de l'exploitation du projet	CDPQ Infra	Gouvernement	Un ou des partenaires privés	Une ou des entreprises privées
Actionnaire de contrôle	CDPQ Infra	Gouvernement	Un ou des partenaires privés	Une ou des entreprises privées
Actifs d'infrastructure au bilan du gouvernement	Non (seulement l'investissement en capital-actions sera inscrit comme actif)	Oui	Oui	Non
Propriété de l'infrastructure	CDPQ Infra (aucun transfert prévu de l'infrastructure au gouvernement au terme de l'entente)	Gouvernement	Un ou des partenaires privés, puis transfert de l'infrastructure au gouvernement au terme de l'entente	Une ou des entreprises privées
Bénéficiaire des rendements	<ul style="list-style-type: none"> ■ CDPQ Infra ■ Gouvernement du Québec (selon les actions détenues)	Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un ou des partenaires privés ■ Gouvernement 	Une ou des entreprises privées

Risques

Des risques sont inhérents au projet du REM. Nous présentons ci-après les principaux risques. Il est à noter que durant la construction du REM, CDPQ Infra a assumé les principaux risques, comme le prévoit l'entente de gestion.

Risques	Projetco	REM inc.	CDPQ Infra	Gouv. du Québec	Autres
Risques de rendement			X	X	
Risques de construction	X				
Risques d'exploitation du projet, y compris le risque d'achalandage et le risque de conception-construction	X				
Risques liés au prix d'acquisition des biens fonciers		X			
Risques de tout défaut d'un successeur ou d'un cessionnaire de l'ARTM, préalablement approuvé par le ministre, de respecter les obligations de l'ARTM aux termes de l'entente d'intégration				X	
Risques de décontamination et de relocalisation des services publics	X				
Risques liés aux coûts des mesures d'atténuation pendant la période de construction	X			X	X
Risques liés aux coûts des mesures d'atténuation – report de mise en service (retards)	X			X	
Risques liés aux coûts des mesures d'atténuation – dépassement de coûts				X	X



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexe

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2024-2025

Novembre 2024

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025

Novembre 2024

Réussite éducative des élèves autochtones

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Rébecca Perreault

SIGLES

- OCDE Organisation de coopération
et de développement économiques
- ONU Organisation des Nations Unies

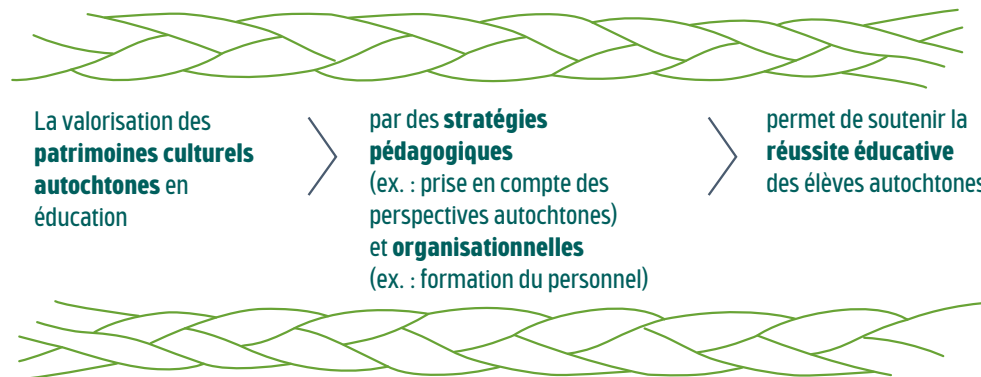
FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Réussite éducative des élèves autochtones*. 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 de l'Éducation, de commissions scolaires ou de centres de services scolaires.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

De quelle manière l'éducation, en tant que véhicule de transmission des patrimoines culturels autochtones, peut-elle contribuer :

- **au mieux-être socio-économique des peuples autochtones ?**
- **à la recherche de solutions aux enjeux environnementaux ?**



Principes de la Loi sur le développement durable



Objectif de développement durable de l'ONU



Mise en contexte

1 Dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, le ministère de l'Éducation du Québec et le ministère de l'Enseignement supérieur mentionnent que l'éducation est au cœur des enjeux du développement durable, car elle constitue la principale source d'équité sociale et économique, en plus d'être un levier essentiel au déploiement d'une conscience environnementale collective et citoyenne. Par ailleurs, la stratégie rappelle aux ministères et organismes l'importance de travailler de concert avec les nations, les communautés et les organismes autochtones pour élaborer des mesures qui reflètent leurs réalités, selon leurs visions du développement durable.

2 Dans son rapport d'audit de performance, le Vérificateur général révèle des lacunes relatives à l'efficacité des mesures visant à améliorer les facteurs scolaires de la réussite éducative des élèves autochtones fréquentant le réseau scolaire public québécois au primaire et au secondaire (formation générale des jeunes). Cette situation est préoccupante considérant que, comme l'indique le rapport d'audit, depuis 2006, le Québec compte un plus haut taux d'Autochtones sans certificat ni diplôme que dans l'ensemble des provinces canadiennes, et qu'il est la province ayant connu le moins d'amélioration.

Réussite éducative

Il s'agit d'un processus de développement global qui va au-delà de la réussite scolaire (diplomation et qualification) et qui tient compte de tout le potentiel de la personne dans ses dimensions intellectuelle, cognitive, sociale et physique. Pour les peuples autochtones, la persévérance est une dimension importante de la réussite éducative, dont le but ultime est l'atteinte d'une meilleure vie pour soi, ses enfants, sa famille ou sa collectivité.

3 Une éducation qui met en valeur les patrimoines culturels autochtones peut contribuer à la réussite éducative des élèves autochtones, ce qui peut engendrer des retombées sociales et économiques bénéfiques tant pour les peuples autochtones que pour l'ensemble de la société. De plus, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007, affirme notamment que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion.

4 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

De quelle manière l'éducation, en tant que véhicule de transmission des patrimoines culturels autochtones, peut-elle contribuer :

- **au mieux-être socio-économique des peuples autochtones ?**
- **à la recherche de solutions aux enjeux environnementaux ?**

Enjeux de développement durable

5 En 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable* qui vise entre autres à favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable. Cette loi précise qu'afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte 16 principes dans le cadre de ses différentes actions. Deux de ces principes sont directement liés aux présentes observations :



- Selon le principe de **protection du patrimoine culturel**, l'identité d'une société est reflétée dans son patrimoine culturel, et il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent. Les patrimoines culturels autochtones sont multiples et variés. S'il est difficile de les circonscrire en une définition unique, cette définition devrait néanmoins comprendre le patrimoine matériel (ex. : objets, habitations, nourriture) et le patrimoine immatériel (ex. : langues, pratiques, savoirs, cérémonies). Ces composantes ont une valeur intrinsèque pour le mieux-être des peuples autochtones en raison de leur signification culturelle et de leur lien avec la mémoire collective. Elles peuvent être héritées des ancêtres ou créées par des gens d'aujourd'hui comme legs pour les générations futures. En éducation, la valorisation de la diversité des patrimoines culturels peut contribuer à leur protection, en plus d'être un facteur de rapprochement, d'échange et de compréhension entre tous les élèves.



- La **participation et l'engagement** des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. Dans le programme d'action en matière de développement durable adopté en 1992 à Rio de Janeiro, l'Organisation des Nations Unies (ONU) reconnaît que les peuples autochtones ont développé au fil de nombreuses générations des savoirs liés à leurs terres et à leurs ressources naturelles, et que ces savoirs contribuent à promouvoir un développement durable. Dans ce programme, l'ONU estime que les gouvernements devraient reconnaître les droits des peuples autochtones d'utiliser leur expérience et leur compréhension du développement durable dans l'éducation.

6 En 2015, 17 objectifs de développement durable à l'horizon 2030 ont été adoptés par l'ONU. Ces objectifs donnent la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. Les présentes observations sont liées à l'un de ces objectifs :



- L'**objectif 4** de l'ONU est d'assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et de promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Pour y parvenir, l'ONU souligne l'importance d'assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables, dont les Autochtones, à tous les niveaux d'enseignement et de formation professionnelle (cible 4.5). Des stratégies visant à mettre en place un environnement qui favorise la réussite éducative des élèves autochtones peuvent contribuer à diminuer les inégalités en matière d'éducation.

Importance de l'éducation pour la valorisation et la protection des patrimoines culturels autochtones

7 À travers les années, plusieurs commissions d'enquête ont affirmé que des mesures gouvernementales ont eu, et ont toujours, des répercussions sur les patrimoines culturels autochtones.

8 Par exemple, la *Loi sur les Indiens*, adoptée par le gouvernement canadien en 1876, est une consolidation d'autres lois plus anciennes, dont l'*Acte pour encourager la civilisation graduelle des tribus sauvages en cette Province* (1857)¹ et l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages* (1869)². Les rapports de différentes commissions d'enquête mentionnent que ces lois poursuivaient à l'origine l'objectif de renforcer le processus d'assimilation et de sédentarisation des peuples autochtones.

9 De plus, le gouvernement canadien a commencé à établir des pensionnats pour les enfants autochtones dans les années 1880, dont 12 pensionnats et foyers établis au Québec à partir des années 1930. La plupart de ces pensionnats ont cessé d'exister dans les années 1970. En 2008, le gouvernement canadien a reconnu que « le système des pensionnats indiens avait deux principaux objectifs : isoler les enfants et les soustraire à l'influence de leur foyer, de leurs familles, de leurs traditions et de leur culture, et les intégrer par l'assimilation dans la culture dominante ».

10 Des rapports de commissions d'enquête mentionnent que l'histoire a ainsi engendré chez un grand nombre d'Autochtones une méfiance, notamment à l'égard des établissements d'enseignement. On y souligne cependant que l'éducation représente un véhicule incontournable pour la valorisation et la protection des patrimoines culturels autochtones, ce qui a mené à des appels à l'action en ce sens (figure 1).

1. Le nom complet de la loi est *Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages*.

2. Le nom complet de la loi est *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux*.

FIGURE 1 Appels à l'action liés à l'éducation tirés des rapports de commissions d'enquête

<p>1996</p> <p>Commission royale sur les peuples autochtones</p>	<p>2015</p> <p>Commission de vérité et réconciliation</p>	<p>2019</p> <p>Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès, communément appelée commission Viens</p>
<p>Appel à l'action</p> <p>3.5.5. Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaborent avec les gouvernements, organisations et éducateurs autochtones en vue d'élaborer ou de continuer d'élaborer des programmes novateurs qui reflètent les cultures et les réalités communautaires autochtones et qui sont destinés :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) à tous les niveaux des écoles primaires et secondaires ; b) aux écoles administrées par les autochtones ; c) aux écoles relevant des provinces et territoires. 	<p>Appel à l'action</p> <p>62. Nous demandons aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, en consultation et en collaboration avec les survivants, les peuples autochtones, et les éducateurs, de :</p> <ul style="list-style-type: none"> i. rendre obligatoire, pour les élèves de la maternelle à la douzième année, l'établissement d'un programme adapté à l'âge des élèves portant sur les pensionnats, les traités de même que les contributions passées et contemporaines des peuples autochtones à l'histoire du Canada ; [...]. 	<p>Appels à l'action</p> <p>20. Réaliser, en collaboration avec les autorités autochtones, une campagne sociétale d'information sur les peuples autochtones du Québec, leur histoire, leur diversité culturelle et les enjeux de discrimination les affectant.</p> <p>21. Poursuivre, en collaboration avec les autorités autochtones, l'enrichissement du cursus scolaire québécois pour y introduire un portrait juste et représentatif de l'histoire des Premières Nations et des Inuit du Québec.</p> <p>22. Introduire, le plus tôt possible dans le parcours scolaire de l'élève, des notions relatives à l'histoire et aux cultures autochtones.</p> <p>23. Inclure, en collaboration avec les autorités autochtones, un volet sur les Premières Nations et les Inuit du Québec dans les parcours de formations collégiales et universitaires menant à une pratique professionnelle (médecin, travailleur social, avocat, journaliste ou autre).</p>

11 La valorisation et la protection des patrimoines culturels autochtones peuvent contribuer non seulement à la réussite éducative des élèves autochtones et par le fait même au mieux-être socio-économique des peuples autochtones, mais également à la recherche de solutions aux enjeux environnementaux. Les paragraphes suivants abordent ces deux thématiques.

Contribuer au mieux-être socio-économique des peuples autochtones

12 Il existe depuis longtemps des écarts importants entre les conditions socio-économiques des Autochtones et celles des non-Autochtones. Le gouvernement du Québec reconnaît ces inégalités dans son Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027, dans lequel la réussite éducative est identifiée comme l'un des enjeux du chantier des conditions socio-économiques et de l'inclusion sociale. Ces inégalités se manifestent autant par des taux de diplomation inférieurs au secondaire et à l'université, que par des taux d'emploi et de revenus d'emploi moindres.

13 Le soutien à la réussite éducative des élèves autochtones a pour objectif de leur permettre de disposer des mêmes chances que n'importe quel autre élève de poursuivre des études post-secondaires, d'intégrer le marché du travail et de bénéficier de meilleures conditions socio-économiques, tant pour eux-mêmes que pour leur collectivité.

14 D'une part, il est reconnu que les personnes et les collectivités instruites bénéficient de meilleures conditions sociales. Par exemple, les personnes plus instruites vivent plus longtemps et sont en meilleure santé. Comme l'indique le Centre de collaboration nationale de la santé autochtone, dans une publication datant de 2018, les peuples autochtones font face à des iniquités en matière de santé (ex. : plus d'obésité, de toxicomanie, de suicides) ou encore de logement (ex. : logements inadéquats et surpeuplés, itinérance). La diminution de l'écart de réussite scolaire entre les élèves autochtones et les élèves non autochtones contribuerait au recul de ces inégalités. En effet, dans une publication de 2023, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne qu'une éducation de qualité favorise l'ascension sociale des individus et, ainsi, la cohésion sociale et le recul des inégalités.

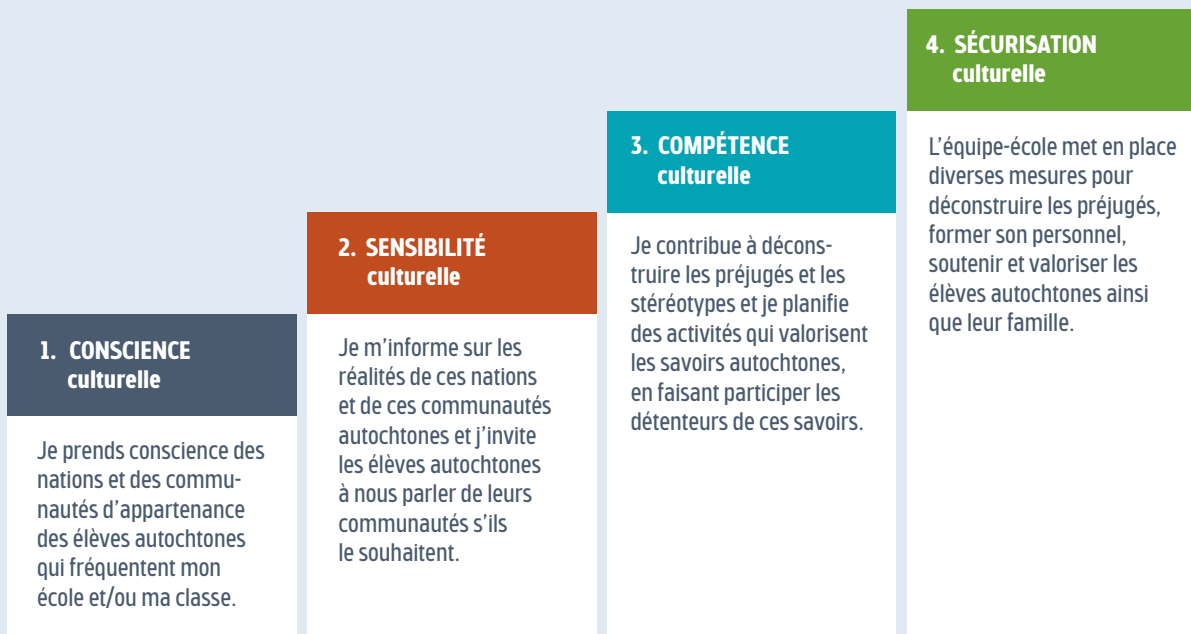
15 D'autre part, il est également reconnu que les personnes et les collectivités instruites bénéficient d'une meilleure situation économique. Les personnes plus instruites ont de meilleures perspectives d'emploi et des revenus plus élevés. Les collectivités, elles, bénéficient d'une augmentation de la participation au marché du travail, de la productivité et de l'innovation. Une étude réalisée par le Centre for the Study of Living Standards, publiée en 2023 par l'Assemblée des Premières Nations, montre qu'il existe des gains économiques massifs, de l'ordre de plusieurs milliards de dollars, associés à l'élimination des principaux écarts en matière d'éducation et d'emploi auxquels font face les membres des Premières Nations au Canada. Selon cette étude, il est donc nécessaire de soutenir l'éducation des Premières Nations.

16 Pour construire une société plus équitable et prospère, il est important de réfléchir à des stratégies favorisant une plus grande réussite éducative des élèves autochtones. Dans une optique de sécurisation culturelle, le soutien à la réussite éducative doit se faire au moyen de stratégies pédagogiques et organisationnelles.

Sécurisation culturelle

La sécurisation culturelle est une démarche qui vise à créer des environnements sécurisants pour la population autochtone dans différents milieux, dont celui de l'éducation. Le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec soutient que la sécurisation culturelle doit impliquer la participation des écoles et du gouvernement, mais également des Autochtones, afin que les changements puissent être systémiques.

Cette démarche, qui découle de l'inadéquation entre les besoins de la population autochtone et les services offerts pour répondre à ces besoins, se décline en quatre temps.



Source : Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec.

Par des stratégies pédagogiques

17 De nombreuses publications, dont le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), affirment que la reconnaissance et la valorisation des patrimoines culturels dans les pratiques pédagogiques ont un impact significatif sur la réussite éducative des élèves autochtones.

18 D'abord, des élèves autochtones ont eux-mêmes exprimé l'importance de la mise en place de stratégies pédagogiques qui intègrent pleinement les réalités autochtones. Cette approche peut contribuer à promouvoir un sentiment de fierté identitaire chez les élèves autochtones. Ce sentiment identitaire est au cœur du sentiment d'appartenance. Lorsqu'un jeune éprouve un sentiment d'appartenance envers sa famille et sa collectivité, il est mieux outillé pour affronter les problèmes de la vie.

19 De plus, la valorisation de l'histoire des peuples autochtones est importante pour la sécurisation culturelle des élèves autochtones. En fait, la méconnaissance généralisée des réalités autochtones vient avec son lot de préjugés et de stéréotypes ainsi qu'avec d'importantes répercussions sur les relations entre les Autochtones et les non-Autochtones. Au contraire, lorsque l'enseignement de l'histoire est fidèle à la réalité et qu'il fait place aux perspectives autochtones, les Autochtones et les non-Autochtones en viennent à adopter un point de vue plus ouvert et respectueux les uns à l'égard des autres. Malgré des recommandations faites en ce sens par la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale, en 2007, le Vérificateur général constate dans son rapport d'audit que l'inclusion des éléments liés aux réalités autochtones dans les programmes d'études n'est pas encore complétée.

Exigence relative aux cultures autochtones pour l'obtention du diplôme d'études secondaires en Colombie-Britannique

L'une des initiatives du ministère de l'Éducation et des Services à la petite enfance de la Colombie-Britannique est l'instauration, depuis l'année scolaire 2023-2024, d'une condition de connaissances des cultures autochtones pour l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires. Cette exigence consiste pour l'élève à suivre un ou plusieurs cours d'approfondissement de sa compréhension et de sa connaissance des perspectives, de l'histoire et des cultures des peuples autochtones. Pour satisfaire à cette exigence, l'élève doit obtenir au moins quatre crédits de cours parmi les suivants¹ :

- un des cours centrés sur les cultures autochtones figurant déjà dans les programmes d'études de la Colombie-Britannique ;
- un cours de langues des Premières Nations ;
- un cours autorisé par un conseil ou une autorité scolaire, élaboré localement et répondant à certains critères ;
- un acquis hors programme attesté portant sur les langues et cultures des Premières Nations peut aussi être accepté.

1. Chaque cours admissible peut valoir un, deux, trois ou quatre crédits ; l'élève doit en réussir autant que nécessaire pour totaliser au moins quatre crédits.

Par des stratégies organisationnelles

20 Outre les pratiques pédagogiques employées dans la salle de classe, le milieu scolaire dans son ensemble joue un rôle dans le soutien à la réussite éducative des élèves autochtones. En effet, un environnement scolaire culturellement sécurisant pour les élèves autochtones met en place différentes mesures pour notamment former le personnel qui travaille auprès des élèves autochtones (ex. : enseignants, orthopédagogues) et créer un lien de confiance avec les parents et les aînés.

21 Durant leur formation initiale, et en formation continue tout au long de leur carrière, tous les membres du personnel œuvrant dans les services publics devraient être sensibilisés aux réalités des Autochtones avec qui ils sont susceptibles d'être en contact, et ce, afin de favoriser la sécurisation culturelle de ces personnes. Dans son rapport d'audit, le Vérificateur général constate cependant que les formations offertes au personnel scolaire sur les réalités autochtones ne sont pas suffisantes.

22 Par ailleurs, la participation des parents et des aînés peut favoriser la réussite éducative des élèves autochtones. En effet, lorsque les parents des élèves autochtones développent une plus grande confiance envers le système scolaire et participent davantage aux activités éducatives de leurs jeunes, ils ont une influence positive sur la réussite de ces derniers, qui se sentent stimulés et encouragés. En ce sens, il est reconnu que les aînés, gardiens des savoirs, jouent un rôle particulièrement important au sein de la population autochtone. Ils peuvent donc constituer une ressource précieuse pour le personnel scolaire en contribuant par exemple à l'enseignement de leur culture.

Contribuer à la recherche de solutions aux enjeux environnementaux

23 Les savoirs autochtones font partie intégrante des patrimoines culturels autochtones. Ces savoirs sont transmis, souvent oralement, d'une génération à l'autre et sont fondés sur la vision du monde des peuples autochtones, dont l'existence est en relation étroite avec le territoire. Il peut s'agir de connaissances portant sur des sujets aussi variés que les animaux, les plantes, l'eau ou le climat, ainsi que de savoir-faire (ex. : savoirs agricoles, techniques, médicaux) basés sur des millénaires d'interaction avec l'environnement.

24 C'est pourquoi il est reconnu que la participation des peuples autochtones a une grande valeur pour éclairer la prise de décision dans la mise en œuvre du développement durable. D'ailleurs, selon un rapport de la Banque mondiale portant sur le rôle des peuples autochtones en matière de conservation de la biodiversité, publié en 2008, ces derniers ont été d'importants gestionnaires de l'environnement depuis des millénaires. Ainsi, la participation et l'engagement des peuples autochtones sont essentiels à la recherche de solutions aux enjeux environnementaux, comme la perte de biodiversité et d'écosystèmes ainsi que les changements climatiques.

Reconnaissance des contributions des peuples autochtones à la COP 15

En décembre 2022, la 15^e Conférence des Parties (COP 15) de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique s'est conclue, à Montréal, par un accord destiné à guider les actions mondiales en faveur de la nature jusqu'en 2030. C'est ainsi qu'a été adopté le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, qui devra être mis en œuvre grâce à la contribution pleine et effective notamment des peuples autochtones et des communautés locales.

Le cadre reconnaît les rôles et contributions importants des peuples autochtones et des communautés locales en tant que gardiens de la biodiversité et partenaires de sa conservation, de son rétablissement et de son utilisation durable. Il est mentionné que la mise en œuvre du cadre nécessitera une éducation transformatrice et innovante, à tous les niveaux, qui tiendra compte des différentes visions du monde, valeurs et connaissances des peuples autochtones et des communautés locales, et que l'éducation est essentielle notamment pour promouvoir des modes de vie durables.

25 En éducation, les stratégies pédagogiques et organisationnelles pourraient mettre de l'avant la complémentarité des savoirs autochtones et scientifiques, en les réunissant, tout en préservant leur intégrité (figure 2). Ces stratégies pourraient renforcer la reconnaissance des savoirs autochtones, ce qui permettrait aux élèves autochtones de ne pas se sentir forcés d'abandonner leurs savoirs pour ceux plus souvent valorisés à l'école.

FIGURE 2 Complémentarité des savoirs



26 En somme, des approches éducatives qui valorisent les patrimoines culturels autochtones peuvent soutenir la réussite éducative des élèves autochtones. Plus globalement, une éducation qui met de l'avant les réalités, les savoirs et les contributions des peuples autochtones peut renforcer la capacité des prochaines générations à bâtir une société plus équitable, plus prospère et plus durable.

