



Rapport du Vérificateur général  
du Québec  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2014-2015

Vérification  
de l'optimisation des ressources

Automne 2014





**Rapport du Vérificateur général  
du Québec  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2014-2015**

Vérification de l'optimisation des ressources

Automne 2014

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.



Québec, novembre 2014

Monsieur Jacques Chagnon  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement, bureau 1.30  
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources* (automne 2014). Ce tome fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous forme de diaporama.

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

Le vérificateur général par intérim,

A handwritten signature in blue ink that reads "Michel Samson".

Michel Samson, CPA, CA



## Table des matières

**Chapitre 1** Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

**Chapitre 2** Crédit d'impôt pour solidarité

**Chapitre 3** Réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans





Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources  
Automne 2014

# **Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson**

CHAPITRE

1



## Table des matières

<b>1 Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2 Commission d'examen sur la fiscalité québécoise</b>	<b>5</b>
<b>3 Vérification de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État</b>	<b>7</b>
<b>4 Contexte budgétaire</b>	<b>9</b>
<b>5 Sommaire du contenu du présent tome</b>	<b>10</b>

# 1 Introduction

1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement et à ses organismes et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

2 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. Ce tome-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme entre autres les constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.

3 Le premier chapitre donne au vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans le présent chapitre, j'énumère certains travaux que j'ai effectués et qui sont d'intérêt pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Je fais également le point sur les travaux de vérification de l'optimisation des ressources en cours dans certaines sociétés d'État. D'autre part, j'exprime ma volonté de contribuer à l'amélioration des finances publiques. Une présentation sommaire des autres chapitres termine le tout.

## 2 Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

4 Le 12 juin 2014, afin d'améliorer la compétitivité du régime fiscal et de revoir l'ensemble des dépenses fiscales, le gouvernement a annoncé la création de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (commission Godbout). Cette commission doit déterminer des mesures permettant de réduire de 650 millions de dollars les dépenses fiscales, et ce, pour aider le gouvernement à parvenir au « déficit zéro » dès le budget 2015-2016. Elle doit également formuler des recommandations afin de :

- stimuler la croissance économique et la création de richesse, notamment en revoyant l'importance relative des impôts et des taxes perçus ;
- favoriser une redistribution de la richesse qui est équitable pour tous les Québécois ;
- assurer un financement adéquat des services publics.

5 Au cours des dernières années, mes prédécesseurs et moi avons mené des missions de vérification qui traitent d'éléments relatifs aux mesures fiscales. Les résultats de ces vérifications figurent dans les rapports qui ont été déposés à l'Assemblée nationale. Notons les missions suivantes :

- Soutien financier aux entreprises culturelles (2007-2008, tome III) ;
- Interventions gouvernementales dans le secteur minier (2008-2009, tome II) ;
- Crédit d'impôt pour la construction et la réfection majeure de chemins et de ponts forestiers (2010-2011, tome II) ;
- Non-production de déclarations à Revenu Québec – Impôts, taxes et retenues à la source (printemps 2013).

6 En outre, le chapitre 2 du présent tome contient les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources associée au même sujet. Cette mission porte sur la gestion du crédit d'impôt pour solidarité.

7 Afin d'aider la Commission dans ses travaux, j'ai cru utile de l'informer de différents points que j'ai soulevés au fil des ans et qui peuvent alimenter la réflexion des membres. C'est pourquoi j'ai recensé certains des principaux constats et recommandations formulés dans ces rapports, qui peuvent avoir un lien avec les travaux de la Commission. Bien que certaines missions datent de quelques années, plusieurs constats m'apparaissent toujours d'actualité et peuvent s'appliquer à d'autres mesures fiscales. Ils sont regroupés sous les thèmes suivants :

- Conception des mesures : l'insuffisance des analyses menant à la détermination des paramètres et des critères liés à une nouvelle mesure afin d'optimiser l'atteinte des objectifs ;

- Encadrement dans la mise en œuvre des mesures : le manque de précision des règles, les difficultés liées à l'application des critères relatifs aux mesures fiscales et l'absence de mise à jour de ces critères (cet encadrement favoriserait un processus de traitement objectif et équitable des demandes) ;
- Admissibilité des demandes : le peu d'analyses des demandes de crédits, le manque de vérification des éléments déclarés ainsi que l'insuffisance des pièces justificatives (dans ces situations, il est impossible de conclure que les exigences afférentes à l'obtention des crédits sont respectées) ;
- Production de l'information de gestion : l'insuffisance de l'information de gestion disponible pour évaluer objectivement l'efficacité et l'efficience des mesures ;
- Suivi et évaluation des mesures : le peu de suivis des mesures fiscales ainsi que le manque d'évaluation des résultats et des coûts y afférents ;
- Application des sanctions : l'application non uniforme des pénalités et des amendes prévues dans les lois fiscales.

8 J'ai déposé aux membres de la Commission un document de travail dans lequel j'ai recensé, pour chacun des rapports, des constats et des recommandations qui se rapportent à l'un ou à l'autre des six thèmes mentionnés ci-dessus. J'ai invité les membres de la Commission à consulter les rapports complets qui sont disponibles sur le site Internet du Vérificateur général.

## 3 Vérification de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État

9 À la suite de la modification législative apportée à la loi constitutive du Vérificateur général en juin 2013, je peux désormais effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès des organismes du gouvernement (auparavant appelés *entreprises*), sans qu'une entente soit conclue au préalable avec le conseil d'administration (à une exception près, la Caisse de dépôt et placement du Québec).

10 Ce changement à la *Loi sur le vérificateur général* a pour but d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire sur des sociétés d'État d'envergure, telles qu'Hydro-Québec (produits de 12,9 milliards de dollars), Loto-Québec (produits de 3,5 milliards), la Société des alcools du Québec (ventes de 2,9 milliards), la Commission de la construction du Québec (revenus de 1,4 milliard).

11 Comme je l'ai mentionné dans le chapitre 1 du tome que j'ai déposé en juin dernier, j'ai entamé des travaux auprès de quatre sociétés d'État concernées par le changement législatif : Loto-Québec, la Société des alcools du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec et Hydro-Québec.

12 Dans les trois premières sociétés, plusieurs entrevues ont été menées à ce jour et un nombre important de documents ont été rendus disponibles et font présentement l'objet des analyses nécessaires. D'ailleurs, je prévois publier des rapports de vérification concernant ces entités dans les prochains tomes de vérification de l'optimisation des ressources.

13 Pour sa part, Hydro-Québec a suggéré de donner à mon équipe une série de sessions d'information portant sur ses principales activités, ce que nous avons accepté. Les sessions, au nombre de sept, se sont échelonnées de juillet à octobre 2014.

14 Bien que ces sessions soient de qualité et utiles à la prise de connaissance, elles ne peuvent remplacer les travaux de vérification qui doivent être réalisés par mon équipe conformément aux méthodes de travail en vigueur. C'est pourquoi mes collaborateurs ont demandé à Hydro-Québec certains documents et ont exprimé la volonté de rencontrer des membres du personnel afin de pouvoir mener dans un délai raisonnable des travaux de vérification de l'optimisation des ressources qui susciteront l'intérêt des parlementaires. Pour faire suite à ces demandes, des rencontres ont débuté récemment, ce qui me paraît de bon augure pour la suite des choses.

15 Mon but n'a pas changé : il s'agit toujours d'obtenir de toutes les sociétés d'État la collaboration qui me permet de respecter l'esprit de ma loi et, par conséquent, de favoriser une plus grande transparence et d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire. Je continuerai d'informer les parlementaires de l'évolution de la situation, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*.

## 4 Contexte budgétaire

16 Je suis fort sensible au contexte budgétaire difficile dans lequel le Québec se trouve actuellement. À cet égard, il est normal qu'une institution comme celle que je dirige contribue à l'effort collectif demandé. C'est pourquoi j'ai entrepris récemment différentes actions en ce sens.

17 D'abord, j'ai informé le Bureau de l'Assemblée nationale que je participerais, au même titre que les ministères et les organismes, à l'effort de rationalisation de mes dépenses pour l'exercice budgétaire 2014-2015. Je diminuerai de 2% la masse salariale et de 3% les dépenses de fonctionnement tout en m'assurant de maintenir la qualité de mes travaux.

18 Ensuite, j'ai amorcé une réflexion afin de revoir l'ensemble de mes activités, ce qui me permettra d'apprécier la valeur ajoutée de chacune et d'évaluer dans quelle mesure ces activités contribuent à l'atteinte de ma mission. Il faut se rappeler que, dans les dernières années, des missions et des mandats additionnels ont été confiés au Vérificateur général, mais qu'il n'y a pas eu d'ajout d'effectifs. Mentionnons les exigences liées à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, la vérification de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État sans entente préalable avec les conseils d'administration, en plus de vérifications particulières et des travaux relatifs à la mise à jour économique et financière de novembre 2013.

19 Si l'engagement indéfectible des 250 membres de mon personnel a rendu possible la publication des travaux demandés jusqu'à maintenant, je suis conscient de la nécessité d'apporter des ajustements afin de maintenir la capacité de l'organisation de répondre aux attentes des parlementaires dans l'avenir. C'est pourquoi il est nécessaire de choisir parmi les missions que je réalise celles qui ont le plus grand impact sur le contrôle parlementaire et la gestion des fonds publics.

20 Enfin, parallèlement à la revue de mes activités, j'ai entrepris l'élaboration des prochaines orientations stratégiques de l'organisation. Le plan stratégique en vigueur se terminant le 31 mars 2015, l'opportunité m'est offerte d'adapter le prochain plan au contexte gouvernemental actuel et d'y inclure le fruit des réflexions concernant mes activités.

## **5** Sommaire du contenu du présent tome

21 Dans ce tome, je livre les résultats de deux missions que j'ai menées au cours des derniers mois. Les paragraphes suivants donnent un aperçu de chacun des sujets.

22 Dans le chapitre 2, je présente les résultats de mes travaux relatifs au crédit d'impôt pour solidarité. Je traite d'abord de la conception du crédit d'impôt ainsi que du suivi des résultats fait par le ministère des Finances du Québec. Je souligne que les prévisions du ministère ont été largement dépassées. Ce fait peut s'expliquer notamment par des lacunes dans l'analyse des différents scénarios possibles et dans le processus d'évaluation de la dépense fiscale. Ensuite, je m'intéresse à la façon dont Revenu Québec a implanté et géré cette mesure fiscale. Enfin, je mentionne dans mes constats que Revenu Québec n'a pas mis en place tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer qu'ils reçoivent les sommes auxquelles ils ont droit.

23 Les enjeux associés à la réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans font l'objet du chapitre 3. Je soulève dans ce chapitre que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport exerce un leadership insuffisant auprès des commissions scolaires et qu'il ne fait pas preuve de vision intégrée à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires. Des manquements ont été observés, entre autres dans l'information de gestion et la détermination des orientations. J'aborde aussi la mise en place des conventions de partenariat avec les commissions scolaires, lesquelles visent à renforcer la gestion axée sur les résultats. Je mentionne également que le cycle de gestion entre le ministère, les commissions scolaires et leurs établissements n'est pas encore au point. Chaque acteur a des améliorations à apporter à sa façon de faire afin de maximiser les retombées de cette démarche qui demeure prometteuse.

24 Ce sera un plaisir pour mon équipe et moi d'expliquer plus en détail aux parlementaires chacun des sujets et, ainsi, de contribuer à ma façon au contrôle parlementaire et à la saine gestion des fonds publics.



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources  
Automne 2014

# Crédit d'impôt pour solidarité

## Conception et gestion de la mesure fiscale

Ministère des Finances du Québec  
Revenu Québec

CHAPITRE

2



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le crédit d'impôt pour solidarité a notamment pour objet de protéger le pouvoir d'achat des ménages à faible ou à moyen revenu. Instauré le 1<sup>er</sup> juillet 2011, il a remplacé le crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ), celui pour les particuliers habitant un village nordique et le remboursement d'impôts fonciers.

Le nouveau crédit d'impôt a été conçu par le ministère des Finances du Québec (MFQ), alors que la responsabilité de sa mise en place et de son administration a été confiée à Revenu Québec. En 2012, 1,7 milliard de dollars ont été accordés par l'intermédiaire de cette mesure, et ce, à près de 2,7 millions de ménages.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que le MFQ a conçu le crédit d'impôt de façon à atteindre les objectifs y afférents de façon efficace et économique ;
- s'assurer que Revenu Québec gère le crédit d'impôt pour solidarité avec un souci d'efficacité et d'équité.

Cette vérification ne visait pas à remettre en question l'objectif et le bien-fondé de l'aide financière accordée aux ménages à faible ou à moyen revenu.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le crédit d'impôt pour solidarité.

**Alors que les prévisions du MFQ indiquaient que le crédit d'impôt pour solidarité occasionnerait des dépenses de l'ordre de 1,35 milliard de dollars en 2012, celles-ci ont plutôt été de 1,71 milliard.**

**Le MFQ n'a pas analysé les différents scénarios possibles avant de choisir le mode de fonctionnement du crédit d'impôt et d'en confier la gestion à Revenu Québec.** Cet exercice aurait notamment permis de déterminer les risques liés à l'atteinte des objectifs et l'estimation des coûts d'implantation et de gestion.

**Le MFQ n'a pas considéré tous les effets potentiels des changements apportés aux paramètres choisis.** Ainsi, il n'a pas tenu compte des effets de ces changements sur le nombre de ménages se déclarant admissibles à la composante liée au logement. Le nombre de ménages admis est passé de moins de 1,2 million à plus de 2 millions.

**Le processus instauré par Revenu Québec pour administrer le crédit d'impôt ne comprend pas tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes qui leur sont versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit.** Par exemple, en utilisant l'information de mars 2013 provenant d'un répertoire de données de Revenu Québec, nous avons observé que 34 % de 807 784 bénéficiaires ayant déclaré vivre seuls partageaient leur logement durant ce même mois. En recalculant les sommes allouées à partir de cette information, nous avons estimé qu'environ 80 millions de dollars par année auraient été versés en trop. Au moment de mettre fin à notre vérification, Revenu Québec était en train de mettre en place des contrôles pour détecter et corriger ces situations.

**Le système informatique, dont les coûts étaient de 33,8 millions au moment de sa livraison (mars 2013), ne permet pas de soutenir adéquatement les processus de travail liés au crédit d'impôt pour solidarité.** Certains des avantages énumérés dans le dossier d'affaires initial n'ont été que partiellement concrétisés. De plus, depuis la livraison du système, des travaux d'amélioration et de mise à niveau de 6,7 millions ont été jugés nécessaires.

**Revenu Québec n'effectue pas le suivi des coûts liés à la gestion du crédit d'impôt puisqu'il ne produit pas l'information de gestion qui lui permettrait de le faire.** En 2013-2014, les coûts de gestion ont excédé d'environ 3 millions de dollars ceux qui avaient été approuvés. De plus, 192 équivalents temps complet ont été utilisés plutôt que les 154 prévus initialement.

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MFQ et de Revenu Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations au ministère

- 1 Analyser, en collaboration avec les entités concernées, les différents scénarios visant l'atteinte des objectifs liés au crédit d'impôt pour solidarité et apporter les modifications nécessaires pour optimiser l'efficacité et l'efficacité de la mesure.**
- 2 Effectuer, en collaboration avec Revenu Québec, un suivi des résultats associés au crédit d'impôt pour solidarité afin notamment de voir si les objectifs fixés sont atteints, si les paramètres choisis sont applicables et si la dépense fiscale est conforme aux prévisions et, le cas échéant, apporter les modifications nécessaires.**

---

### Recommandations à Revenu Québec

- 3 Déterminer et mettre en place des contrôles afin que les sommes soient versées en conformité avec les paramètres du crédit d'impôt pour solidarité.**
  - 4 Veiller à ce que le système informatique soutienne les processus de travail liés au crédit d'impôt pour solidarité et à ce que, pour les projets à venir, des balises soient mises en place afin de s'assurer que :**
    - le processus d'assurance qualité est appliqué comme il se doit ;
    - le bilan de fermeture inclut l'information pertinente et est communiqué aux instances de gouvernance.
  - 5 Exercer un suivi et une reddition de comptes portant sur les coûts et les efforts liés à l'administration du crédit d'impôt pour solidarité ainsi que sur la performance des activités qui y sont associées.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de la vérification</b>	<b>9</b>
2.1 Ministère des Finances : conception de la mesure fiscale et suivi des résultats	<b>9</b>
Conception de la mesure	
Suivi des résultats	
Recommandations	
2.2 Revenu Québec : implantation et gestion de la mesure fiscale	<b>17</b>
Mécanismes de contrôle	
Système informatique	
Suivi relatif à la gestion	
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	<b>32</b>
Annexes et sigles	<b>35</b>

## Équipe

Martin St-Louis  
Directeur de vérification  
Marc-André Bouchard  
Robert Ratté

Dans le cadre du crédit d'impôt pour solidarité, un ménage est composé d'un adulte et de son conjoint, le cas échéant. Un seul des deux adultes composant un ménage admissible peut demander le crédit d'impôt et recevoir la totalité de la somme à laquelle le ménage a droit.

Les crédits d'impôt remboursables s'apparentent davantage à des prestations qu'à des réductions d'impôt.

Le terme de l'implantation du crédit d'impôt pour solidarité correspond à l'année 2012 puisque des ajustements par rapport à des sommes déjà versées par l'intermédiaire des anciens crédits devaient être considérés en 2011.

# 1 Mise en contexte

1 Le gouvernement a annoncé le 30 mars 2010 la création d'un crédit d'impôt pour solidarité. Ce nouveau crédit d'impôt a pour objet de protéger le pouvoir d'achat des **ménages** à faible ou à moyen revenu. Il vise également à améliorer les liquidités des contribuables et à simplifier leur fiscalité. Cette mesure fiscale a été conçue par le ministère des Finances du Québec (MFQ), alors que la responsabilité de sa mise en place et de son administration a été confiée à Revenu Québec. Ce dernier devait effectuer les premiers versements 15 mois après l'annonce, soit en juillet 2011.

2 Cette mesure fiscale fait partie de la catégorie des **crédits d'impôt remboursables**, c'est-à-dire qu'ils sont alloués même si aucun impôt n'est à payer. D'autres crédits de ce genre sont offerts, tels que le soutien aux enfants ou la prime au travail. Par opposition, les crédits d'impôt non remboursables ne peuvent être utilisés que si le particulier a de l'impôt à payer pour un montant équivalent. À titre d'exemple, le crédit pour frais de scolarité ou d'examen ou celui pour dons de bienfaisance et autres dons font partie de cette dernière catégorie.

3 Le crédit d'impôt pour solidarité remplace trois mesures : le crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ), le remboursement d'impôts fonciers et le crédit d'impôt remboursable pour les particuliers habitant un village nordique. Par l'introduction de ce nouveau crédit, le gouvernement a voulu bonifier l'aide accordée aux ménages à faible ou à moyen revenu. Il a ainsi estimé qu'il leur allouerait environ 500 millions de dollars de plus par année que ce qui leur était attribué par l'intermédiaire des anciennes mesures fiscales. De plus, il a décidé que cette aide financière serait versée mensuellement afin d'augmenter les liquidités des ménages.

4 Ainsi, le gouvernement voulait accorder en moyenne à chaque ménage 174 dollars de plus par année que le montant total alloué dans le cadre des anciennes mesures. Au **terme** de l'implantation du crédit d'impôt pour solidarité, soit en 2012, 1,7 milliard de dollars ont été versés à près de 2,7 millions de ménages. À titre comparatif, 839 millions de dollars ont été versés en 2010 à 2,5 millions de ménages par l'intermédiaire des trois anciennes mesures.

5 L'implantation du crédit d'impôt pour solidarité a nécessité le développement, par Revenu Québec, d'un système informatique et la création d'un nouveau secteur d'activité. En 2013-2014, 192 équivalents temps complet (ETC) ont été affectés à la gestion de la mesure fiscale. En date du 31 mai 2014, le système informatique avait nécessité un investissement de 35,3 millions de dollars.

## Principales caractéristiques du crédit d'impôt

6 Le crédit d'impôt pour solidarité reprend essentiellement les mêmes critères d'admissibilité que les trois mesures qu'il a remplacées. Le bénéficiaire doit notamment être un adulte, résider au Québec et ne doit pas être détenu dans une prison ou un établissement semblable.

7 De plus, les composantes servant à calculer le montant du crédit d'impôt ont peu changé par rapport aux anciennes mesures et les objectifs demeurent les mêmes, soit de diminuer le coût lié à la TVQ et celui relatif au logement. Ce crédit d'impôt prend également en compte le coût de la vie plus élevé des personnes habitant un village nordique. Le montant calculé pour une ou plusieurs de ces composantes est ensuite modulé en fonction du **revenu du ménage**, ce qui fait qu'à partir d'un certain revenu, aucune allocation n'est versée. Le tableau 1 présente les sommes allouées en 2013 pour chaque composante du crédit d'impôt pour solidarité par rapport à celles versées en 2010 dans le cadre des anciennes mesures. L'annexe 2 expose, quant à elle, les caractéristiques de la mesure fiscale par comparaison avec celles des anciennes mesures.

Un taux de réduction du crédit d'impôt est appliqué lorsque le revenu du ménage excède le seuil fixé. À titre d'exemple, en 2013, une personne vivant seule dont le revenu annuel était de 40 000 dollars aurait reçu 480 dollars en crédit d'impôt. Une somme de 403 dollars a été prise en compte pour la composante liée à la TVQ et une autre de 528 dollars, pour la composante relative au logement (total de 931 dollars). Comme le revenu de cette personne excède le seuil fixé (32 480 dollars), une réduction de 451 dollars est appliquée (6 % de 7 520 dollars, soit l'excédent du revenu par rapport à ce seuil).

**Tableau 1** Sommes allouées pour chaque composante (en dollars)

	Anciennes mesures (2010)	Crédit d'impôt pour solidarité (2013)
<b>TVQ</b>		
Montant de base	178	272
Montant pour conjoint	178	272
Montant additionnel pour personne vivant seule	121	131
<b>Logement</b>		
Montant pour couple	320 <sup>1</sup>	641
Montant pour personne vivant seule	285 <sup>1</sup>	528
Montant pour chaque enfant à charge	–	113
<b>Particuliers habitant un village nordique</b>		
Montant par adulte	756	810
Montant pour chaque enfant à charge	324	347
<b>Réduction du crédit d'impôt</b>		
Seuil de revenu du ménage à partir duquel l'aide est réduite	30 490	32 480
Taux de réduction si le ménage a droit à une seule composante	– <sup>2</sup>	3 %
Taux de réduction si le ménage a droit à deux composantes ou plus	– <sup>2</sup>	6 %

1. Il s'agit de la moyenne accordée, étant donné que le remboursement d'impôts fonciers était modulé en fonction des impôts fonciers qui avaient été payés par le ménage.

2. Le taux de réduction était de 3 % pour le crédit d'impôt pour la TVQ et le remboursement d'impôts fonciers, alors qu'il était de 15 % pour le crédit d'impôt remboursable pour les particuliers habitant un village nordique.

Source : MFQ.

8 L'introduction de ce nouveau crédit d'impôt entraîne toutefois des changements importants dans la façon d'administrer les demandes afférentes. Pour les mesures remplacées, l'information contenue dans la déclaration de revenus était utilisée pour calculer les sommes à verser périodiquement au cours de l'année suivante. Elle était donc validée une seule fois par année. Pour ce qui est du crédit d'impôt pour solidarité, les versements mensuels sont généralement effectués dans le compte bancaire du bénéficiaire et doivent être établis en fonction de la situation courante du ménage. Ce dernier est tenu d'aviser Revenu Québec de tout changement de situation qui est de nature à modifier le montant de l'allocation, et ce, avant la fin du mois qui suit celui au cours duquel le changement s'est produit. Par exemple, une personne doit informer Revenu Québec si elle a vécu une séparation ou si elle change de logement. Notons que lorsque le bénéficiaire ne l'avise pas de ce changement, Revenu Québec peut récupérer les sommes versées en trop dans un délai de trois ans. Cette récupération peut prendre diverses formes; elle peut notamment être effectuée à même les versements futurs.

## Rôles et responsabilités

9 La présente vérification a été effectuée auprès du MFQ et de Revenu Québec.

10 Le MFQ est notamment responsable de l'élaboration des politiques, des stratégies et des mesures fiscales et budgétaires. Il a donc défini les composantes et les paramètres liés au crédit d'impôt pour solidarité. Il doit également faire le suivi quant à l'atteinte des objectifs et aux effets de cette mesure fiscale sur les contribuables.

11 Revenu Québec administre ce nouveau crédit d'impôt. Il a pour responsabilité de mettre en place un processus qui lui permet de s'assurer du respect de cette mesure, notamment de vérifier l'admissibilité du particulier, de calculer le montant auquel celui-ci a droit et de lui verser les sommes dues.

12 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

## 2 Résultats de la vérification

13 Les travaux se sont articulés autour de deux axes. D'une part, pour le MFQ, nous avons examiné la conception du crédit d'impôt pour solidarité ainsi que le suivi effectué à l'égard des résultats. D'autre part, pour Revenu Québec, nous avons vérifié l'implantation et la gestion de la mesure fiscale. Cette vérification ne vise pas à remettre en question l'objectif et le bien-fondé de l'aide financière accordée aux ménages à faible ou à moyen revenu.

### 2.1 Ministère des Finances : conception de la mesure fiscale et suivi des résultats

#### Conception de la mesure

14 Le MFQ peut envisager différents scénarios pour répondre de manière efficiente et efficace aux objectifs liés à une nouvelle mesure, soit, dans ce cas-ci, augmenter l'aide accordée et les liquidités des ménages tout en simplifiant la fiscalité. Une analyse rigoureuse des divers scénarios permet d'en choisir un qui favorise l'atteinte des objectifs ainsi qu'une gestion efficiente et efficace de la mesure. Une telle analyse doit également permettre d'évaluer la dépense fiscale afin qu'elle corresponde aux sommes visées par la nouvelle mesure.

15 Alors que les prévisions du MFQ indiquaient qu'à terme, soit en 2012, le crédit d'impôt pour solidarité occasionnerait des dépenses de l'ordre de 1,35 milliard de dollars, celles-ci ont plutôt été de 1,71 milliard. Les lacunes observées à l'égard de l'analyse des différents scénarios et de l'évaluation de la dépense fiscale expliquent en bonne partie cet important écart.

#### Analyse des scénarios possibles

16 Une analyse rigoureuse des différents scénarios possibles doit considérer, pour chacun d'eux, le mode de fonctionnement de la mesure fiscale et les effets administratifs des changements que l'on veut apporter. Ces effets peuvent se produire tant lors de l'implantation de la mesure que lors de son administration. Pour cette raison, le MFQ doit collaborer étroitement avec les organisations qui pourraient être responsables de l'application de la mesure fiscale.

L'information à considérer est notamment le nombre d'enfants, la situation familiale, le revenu ou le logement habité.

17 Rappelons que les composantes du crédit d'impôt pour solidarité sont les mêmes que celles de l'une ou l'autre des trois mesures remplacées. De plus, l'**information à considérer** pour établir les sommes à verser était déjà prise en compte dans le cadre des anciennes mesures ou d'autres programmes gouvernementaux. Pour ces raisons, en plus de la formule retenue, soit la création d'un nouveau crédit d'impôt administré par Revenu Québec, différents autres scénarios envisagés par le MFQ auraient pu être analysés lors de la conception de la mesure fiscale. À titre indicatif, nous présentons ci-dessous certains scénarios potentiels accompagnés d'éléments justificatifs.

Scénarios	Éléments justificatifs
Bonification des anciens crédits d'impôt	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pour la composante liée à la TVQ et celle relative aux particuliers habitant un village nordique, les sommes versées ont été majorées. Toutefois, aucun autre changement n'a été apporté au mode de calcul utilisé pour les anciennes mesures fiscales.</li> <li>■ Pour la composante liée au logement, une allocation a été ajoutée pour chaque enfant à charge. Toutefois, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants vise également le versement d'une aide financière pour chaque enfant à charge. Ce dernier crédit aurait pu être bonifié pour inclure cette allocation.</li> <li>■ Les critères d'admissibilité du crédit d'impôt pour solidarité et l'information à considérer pour établir les sommes à verser sont très semblables à ceux relatifs aux anciennes mesures (annexe 2).</li> </ul>
Gestion des composantes du crédit d'impôt pour solidarité par la Régie des rentes du Québec (RRQ), qui administre le soutien aux enfants	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La RRQ dispose déjà d'une équipe, de systèmes informatiques et d'un processus d'affaires, ce qui lui permet de verser 2,2 milliards de dollars à plus de 800 000 bénéficiaires du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants. De plus, ce dernier possède plusieurs caractéristiques semblables à celles du crédit d'impôt pour solidarité, telles que : <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'obligation de produire une déclaration de revenus ;</li> <li>– l'obligation de communiquer les changements liés à la situation familiale (par exemple, les unions ou les séparations) ;</li> <li>– une méthode de calcul similaire qui inclut des composantes à moduler en fonction du revenu du ménage ;</li> <li>– le montant de la prestation calculé mensuellement ;</li> <li>– une année de référence identique qui couvre la période du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin.</li> </ul> </li> <li>■ La relation étroite entre le crédit d'impôt pour solidarité et le soutien aux enfants a nécessité le développement de mécanismes pour que la RRQ et Revenu Québec partagent des <b>renseignements</b>. La RRQ a dépensé près de 138 000 dollars afin de pouvoir transmettre des renseignements à Revenu Québec. Cette somme a, par la suite, été remboursée par Revenu Québec.</li> </ul>

Par exemple, les renseignements relatifs au nombre d'enfants et aux changements de situation familiale des 360 000 ménages bénéficiant du crédit d'impôt pour solidarité et du soutien aux enfants sont traités par la RRQ et transmis à Revenu Québec.

18 Le MFQ n'a pas analysé les différents scénarios possibles avant de choisir le mode de fonctionnement du crédit d'impôt pour solidarité et d'en confier la gestion à Revenu Québec.

19 L'analyse des différents scénarios aurait également dû prendre en compte les risques liés à l'atteinte des objectifs, le degré d'applicabilité des paramètres retenus ainsi que l'estimation des coûts d'implantation et de gestion de la mesure.

### Objectifs fixés

20 Une analyse détaillée en lien avec les objectifs fixés et les moyens utilisés pour les atteindre aurait permis de déterminer plusieurs des enjeux liés à la réalisation de ces objectifs, comme il est exposé ci-après.

Objectifs	Enjeux administratifs
Augmenter les liquidités des ménages	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Le crédit d'impôt pour solidarité prévoit des versements mensuels. Les trois anciennes mesures, pour leur part, prévoyaient des versements réguliers en cours d'année, soit en mai, en août et en décembre. Par ailleurs, une part importante des bénéficiaires du crédit d'impôt pour solidarité se voient attribuer chaque mois des sommes peu élevées. Ainsi, pour 24 % des bénéficiaires, les <b>versements</b> sont de 20 à 30 dollars par mois.</li><li>■ Le crédit d'impôt pour solidarité exige de considérer, au début de <b>chaque mois</b>, différents événements de la vie, tels que les unions, les séparations ou le changement de logement, ce qui nécessite une gestion mensuelle de la mesure de la part de Revenu Québec. Ces événements peuvent influencer sur les liquidités, mais le principal facteur ayant un effet sur ces dernières, soit le revenu dont dispose le ménage pendant un mois donné, n'est pas pris en compte mensuellement. C'est le revenu de l'année antérieure qui est utilisé. Par conséquent, dans le cas d'une baisse de revenu, le contribuable ne verra son crédit d'impôt modifié que l'année subséquente.</li><li>■ Auparavant, les bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours recevaient mensuellement du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale le crédit pour la TVQ sous la forme d'une modification de la prestation de base. Cette pratique a cessé puisque ce crédit est maintenant intégré au crédit d'impôt pour solidarité. Par conséquent, en juin 2013, 40 000 des 341 000 bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, soit 12 % d'entre eux, ne recevaient toujours pas les sommes liées au crédit d'impôt pour solidarité auxquelles ils avaient droit, notamment parce qu'ils n'avaient pas produit de déclaration de revenus, condition de base pour être admissibles à la mesure fiscale.</li></ul>

À titre comparatif, le gouvernement de l'Ontario offre un crédit d'impôt similaire. Un seul versement est effectué en juin lorsque le montant annuel est égal ou inférieur à 360 dollars, soit l'équivalent de 30 dollars par mois (voir l'annexe 3 présentant certains éléments comparatifs entre le Québec et l'Ontario).

En Ontario, plutôt que chaque mois, les sommes à verser sont généralement établies une fois par année sur la base de l'information indiquée dans la déclaration de revenus de l'année précédente, comme c'était le cas pour les anciennes mesures fiscales.

Objectifs	Enjeux administratifs
Simplifier la fiscalité	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="751 315 1442 537">■ Une seule annexe de la déclaration de revenus doit être remplie, alors que deux annexes devaient l'être pour deux des crédits d'impôt remplacés, soit celui relatif aux impôts fonciers et celui concernant les particuliers habitant un village nordique. Toutefois, ce dernier crédit concernait seulement 4 000 ménages. Quant au crédit d'impôt pour la TVQ, l'intervention du particulier se limitait à répondre à la question suivante : « Désirez-vous obtenir le crédit pour TVQ ? »</li> <li data-bbox="751 548 1442 741">■ L'annexe liée au crédit d'impôt pour solidarité (voir annexe 4) renferme plusieurs questions difficiles à interpréter. Voici un exemple : « Occupez-vous une habitation dans laquelle vous êtes la seule personne admissible ? » Le particulier doit comprendre qu'une personne admissible est toute personne de 18 ans et plus et non uniquement une personne qui reçoit le crédit d'impôt pour solidarité.</li> <li data-bbox="751 751 1442 995">■ Le bénéficiaire est tenu d'aviser Revenu Québec de tout changement qui peut modifier la somme qu'il reçoit mensuellement. Des intérêts peuvent être exigés si des sommes ont été versées alors que le bénéficiaire n'y avait pas droit. Celui-ci doit donc connaître les paramètres du crédit d'impôt afin de déterminer si des événements de la vie qui se sont produits durant l'année peuvent modifier les sommes allouées. Ces événements sont, par exemple, le changement de logement, les unions ou les séparations.</li> <li data-bbox="751 1005 1442 1255">■ Dans certains cas, le remboursement d'impôts fonciers nécessitait la participation d'une tierce partie, notamment le propriétaire du logement qui devait fournir au locataire le montant des taxes foncières attribuables au loyer. Maintenant, la personne qui demande le crédit d'impôt pour solidarité doit plutôt répondre à des questions formulées dans une annexe de la déclaration de revenus. Toutefois, ces changements entraînent des difficultés sur le plan des contrôles (voir la section sur les mécanismes de contrôle).</li> </ul>

### Applicabilité des paramètres

21 Lors de la conception d'une mesure fiscale, le MFQ doit considérer non seulement les objectifs fixés, mais également le degré d'applicabilité des paramètres choisis. Le ministère aurait dû déterminer les enjeux administratifs à l'égard des paramètres utilisés ainsi que les pratiques à mettre en place pour assurer la gestion rigoureuse du crédit d'impôt, et ce, en collaboration avec Revenu Québec. Il aurait notamment été nécessaire que les deux organisations fassent le lien entre l'information requise lorsqu'une personne demande ce crédit et les mécanismes servant à obtenir et à vérifier cette information, ce qui n'a pas été effectué. Une étroite collaboration entre le MFQ et Revenu Québec leur aurait aussi permis de voir s'il était possible d'éviter ou d'atténuer les conséquences associées à ces enjeux. Voici certains de ces enjeux.

Paramètres	Enjeux administratifs
Moduler les versements en fonction du revenu du ménage	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Il est souvent ardu pour Revenu Québec de connaître la composition d'un ménage, notamment de déterminer si deux personnes forment un couple (mariage, union civile ou <b>union libre</b>). L'information à cet égard peut être fournie à Revenu Québec, soit dans la déclaration de revenus, soit dans les formulaires relatifs au crédit d'impôt pour solidarité. Nous avons remarqué que l'information requise n'est pas toujours communiquée à Revenu Québec et que ce dernier ne peut présumer la présence de couples, ce qui rend difficile la gestion équitable de la mesure.</li><li>■ Ainsi, nous avons fait une extraction de 36 000 adresses où 2 bénéficiaires du crédit d'impôt pour solidarité partageaient un logement et se déclaraient célibataires. Dans 16 % des cas, il s'agissait d'un homme et d'une femme de plus de 25 ans et l'écart d'âge entre ceux-ci était inférieur à 5 ans. Cela nous porte à croire qu'ils auraient pu vivre en couple. Si c'est le cas, le revenu des 2 personnes aurait alors dû être considéré dans le calcul du crédit d'impôt, ce qui aurait fait diminuer les versements. Sur la base de l'hypothèse que seulement 50 % de ces personnes sont des conjoints non déclarés, 5 760 personnes se sont partagées une somme de 3 millions par année versée en trop.</li></ul>
S'assurer de l'admissibilité du logement et connaître qui en est le propriétaire ou le locataire	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Étant donné que la demande de crédit d'impôt n'a pas à être appuyée sur d'autres renseignements que les réponses aux questions formulées à l'annexe D de la déclaration de revenus, Revenu Québec calcule généralement le montant du crédit en fonction de l'information inscrite dans cette annexe. Dans certains cas, la seule possibilité pour Revenu Québec de vérifier l'information relative au logement est d'aller visiter l'<b>habitation</b> en question, ce qui serait coûteux et difficilement applicable.</li><li>■ Dans certains établissements collectifs, tels que des centres de désintoxication, des centres d'hébergement pour sans-abri ou des résidences de communautés religieuses, des personnes bénéficient de la composante du crédit d'impôt liée au logement admissible, alors que d'autres n'en bénéficient pas. Revenu Québec ne peut expliquer ces écarts et s'assurer d'un traitement équitable sans se rendre sur place pour vérifier la nature de l'habitation.</li></ul>

Pour que deux personnes vivant en union libre soient considérées comme des conjoints de fait, elles doivent vivre maritalement et être les parents biologiques ou adoptifs d'au moins un enfant ou encore vivre ensemble depuis au moins 12 mois consécutifs.

Pour considérer le logement comme une habitation, Revenu Québec doit s'assurer qu'il s'agit d'une maison, d'un appartement ou de tout autre logement qui est pourvu d'une salle de bain et d'un endroit où l'on peut préparer les repas, et dans lequel, en règle générale, une personne mange et dort.

## Coûts d'implantation et de gestion

22 Le MFQ n'a pas pris en compte les coûts d'implantation et de gestion du crédit d'impôt pour solidarité au moment de choisir le scénario relatif à l'opérationnalisation de la mesure fiscale. Pourtant, de tels coûts peuvent être plus importants selon l'option retenue.

23 Pour Revenu Québec, l'administration d'une mesure qui requiert de faire le suivi des événements de la vie du bénéficiaire tout au long de l'année et de lui verser des prestations sur une base mensuelle est une activité très différente de celle qu'il réalise normalement dans le cadre de ses activités courantes. Comme nous l'avons dit précédemment, Revenu Québec a dû développer un nouveau système informatique et mettre sur pied un nouveau secteur d'activité (ressources humaines, locaux, équipement informatique, etc.), ce qui a nécessité des investissements importants de plusieurs millions de dollars (voir la section sur le système informatique et celle sur le suivi des coûts). Selon Revenu Québec, les 3 crédits d'impôt qui ont été remplacés requéraient, au total, l'intervention de 14 personnes (ETC) et entraînaient des coûts annuels d'environ 493 000 dollars. Pour sa part, le crédit d'impôt pour solidarité nécessite l'intervention de 192 personnes et occasionne des coûts directs de 14 millions de dollars.

## Évaluation de la dépense fiscale

24 Pour évaluer la dépense fiscale d'une nouvelle mesure, le MFQ doit effectuer une analyse qui tient compte des effets des changements qui sont introduits.

25 Le MFQ n'a pas considéré tous les effets potentiels des changements qu'il a apportés aux paramètres utilisés pour établir le montant de la composante du crédit d'impôt liée au logement.

26 Afin d'estimer la dépense fiscale, le MFQ a utilisé un modèle prévisionnel qui tient compte notamment des sommes allouées aux diverses composantes du crédit d'impôt, des caractéristiques de la population et du nombre de bénéficiaires potentiels. Ainsi, le nombre de ménages ayant obtenu le remboursement d'impôts fonciers en 2006 a servi à estimer la dépense fiscale relative à la composante liée au logement. Pour faire ses prévisions, le ministère aurait dû modifier le nombre de ménages en fonction des changements apportés à la méthode de calcul associée à cette composante et de la diminution des exigences quant aux pièces justificatives à fournir.

27 À titre d'illustration, la composante du crédit d'impôt liée au logement ne prend plus en considération les impôts fonciers qui ont été payés pendant une année donnée, alors que c'était le cas pour le précédent crédit. Par exemple, pour bénéficier de celui-ci, une personne dont les impôts fonciers étaient inférieurs à 600 dollars devait avoir un revenu de moins de 32 000 dollars. Maintenant, cette même personne a droit à la composante associée au logement du nouveau crédit d'impôt jusqu'à ce que son revenu atteigne 48 000 dollars, peu importe les impôts fonciers qu'elle a payés.

28 Dans le même ordre d'idées, les locataires d'un logement devaient recevoir de leur propriétaire un relevé relatif aux impôts fonciers. Les propriétaires, de leur côté, devaient obtenir une copie de leur compte de taxes afin de recueillir l'information à transmettre à Revenu Québec. Plusieurs personnes pouvaient ne pas demander les sommes auxquelles elles avaient droit, étant donné qu'elles n'avaient pas les renseignements en main au moment de produire

leur déclaration de revenus ou qu'elles considéraient les sommes en jeu comme peu importantes. Afin d'avoir droit à la composante liée au logement du crédit d'impôt pour solidarité, le demandeur n'a plus besoin de cette information. Il n'a qu'à répondre à la question suivante : « Habitez-vous un logement admissible dont vous êtes propriétaire, locataire ou sous-locataire ? »

29 Ces modifications, combinées aux problèmes relatifs aux contrôles qui seront traités dans la section Mécanismes de contrôle, ont eu un effet important sur le nombre de ménages se déclarant admissibles à la composante liée au logement du crédit d'impôt pour solidarité. Toutefois, le MFQ n'a pas tenu compte de ces modifications lorsqu'il a réalisé ses prévisions. Auparavant, moins de 1,2 million de ménages demandaient le remboursement des impôts fonciers. Maintenant, plus de 2 millions de ménages reçoivent des sommes relativement à la composante liée au logement du nouveau crédit d'impôt, car ils se déclarent propriétaires ou locataires d'un logement admissible.

30 Le tableau 2 présente le nombre de ménages et la dépense fiscale associés aux anciennes mesures et au crédit d'impôt pour solidarité, ainsi que les **prévisions globales** du MFQ. Alors que ce dernier prévoyait que le nouveau crédit d'impôt coûterait 1,35 milliard de dollars, les dépenses ont plutôt dépassé 1,7 milliard, soit un écart de près de 870 millions par rapport aux anciennes mesures et de 359 millions par rapport aux prévisions.

Le MFQ a établi des prévisions globales relatives au crédit d'impôt pour solidarité, mais il n'en a pas réalisé pour chacune de ses composantes.

**Tableau 2 Comparaison des anciennes mesures et du nouveau crédit d'impôt**

	Anciennes mesures <sup>1</sup>	Crédit d'impôt pour solidarité		Écart
		Prévisions du MFQ (2012)	Données réelles (2012)	
<b>TVQ</b>				
Nombre de ménages	2 500 000	n.d.	2 662 696	162 696
Dépense fiscale (k\$)	519 721	n.d.	859 992	340 271
Moyenne par ménage (\$)	208	n.d.	323	115
<b>Logement</b>				
Nombre de ménages	1 162 024	n.d.	2 021 086	859 062
Dépense fiscale (k\$)	316 093	n.d.	845 190	529 097
Moyenne par ménage (\$)	272	n.d.	418	146
<b>Particuliers habitant un village nordique</b>				
Nombre de ménages	4 175	n.d.	3 713	(462)
Dépense fiscale (k\$)	3 000	n.d.	3 597	597
Moyenne par ménage (\$)	719	n.d.	969	250
<b>Nombre de ménages</b>	<b>n.d.</b>	<b>2 700 000</b>	<b>2 662 696</b>	<b>n.d.</b>
<b>Dépense fiscale totale (k\$)</b>	<b>838 814</b>	<b>1 350 000</b>	<b>1 708 779</b>	<b>869 965</b>

1. Les données relatives au crédit d'impôt pour la TVQ et au remboursement d'impôts fonciers sont celles de l'année 2009 et les données concernant le crédit pour les particuliers habitant un village nordique sont celles de l'année 2008.

Sources : MFQ et Revenu Québec.

## Suivi des résultats

31 Le MFQ se doit d'effectuer un suivi du crédit d'impôt pour solidarité, particulièrement au cours des premières années suivant son implantation. Un tel suivi est d'autant plus important que cette mesure, développée rapidement, génère chaque année des dépenses de l'ordre de 1,7 milliard de dollars et plus de 26 millions de versements.

32 Cet exercice doit permettre de mesurer les écarts par rapport aux prévisions financières et, le cas échéant, d'apporter des modifications. Pour ce faire, un processus de communication efficace entre le MFQ et Revenu Québec doit être mis en place afin que ceux-ci puissent discuter des enjeux et déterminer les améliorations nécessaires.

33 Le suivi des résultats associés au crédit d'impôt pour solidarité que le MFQ a effectué est insuffisant. Il ne permet pas de cerner les problèmes et d'apporter les modifications nécessaires en temps opportun.

34 Un rapport produit par Revenu Québec présente l'ensemble des sommes versées et le nombre total de bénéficiaires. Par contre, plusieurs renseignements essentiels au suivi sont manquants. Par exemple, le ministère n'a pas dressé un portrait des sommes versées par type de bénéficiaires, tels que les couples avec ou sans enfants et les personnes seules.

35 L'analyse de tels renseignements aurait permis au MFQ de détecter diverses situations discutables liées à l'augmentation importante, non prévue dans ses prévisions initiales, du nombre de bénéficiaires et des coûts associés à la composante liée au logement. Par exemple, il aurait pu remarquer que le nombre de personnes déclarant vivre seules est beaucoup plus important qu'auparavant.

36 Par ailleurs, le MFQ et Revenu Québec n'ont pas instauré un processus de communication formel pour discuter des enjeux et des problèmes relatifs à la gestion et à l'application de la mesure fiscale. Ce processus aurait facilité le recensement des lacunes et aurait favorisé la mise en place de mesures correctives, le cas échéant.

## Recommandations

37 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

**1** Analyser, en collaboration avec les entités concernées, les différents scénarios visant l'atteinte des objectifs liés au crédit d'impôt pour solidarité et apporter les modifications nécessaires pour optimiser l'efficacité et l'efficacite de la mesure.

**2** Effectuer, en collaboration avec Revenu Québec, un suivi des résultats associés au crédit d'impôt pour solidarité afin notamment de voir si les objectifs fixés sont atteints, si les paramètres choisis sont applicables et si la dépense fiscale est conforme aux prévisions et, le cas échéant, apporter les modifications nécessaires.

## 2.2 Revenu Québec : implantation et gestion de la mesure fiscale

38 L'implantation et la gestion du crédit d'impôt pour solidarité ont entraîné des changements majeurs pour Revenu Québec, notamment la nécessité d'obtenir et de mettre à jour, en cours d'année, l'information concernant les événements de la vie de chacun des bénéficiaires. Afin de rendre cette mesure fiscale opérationnelle, Revenu Québec a dû instaurer un nouveau processus comprenant notamment des mécanismes de contrôle relatifs au traitement des demandes. De même, il a dû développer un système informatique pour appuyer ce processus. Enfin, un tel déploiement requiert un suivi adéquat, tant pour s'assurer que la mesure a été implantée dans un souci d'économie que pour voir à la performance du processus.

### Mécanismes de contrôle

39 Étant donné les sommes en jeu (1,7 milliard de dollars par année), il est essentiel que Revenu Québec instaure un processus qui prévoit les contrôles nécessaires pour déterminer adéquatement l'admissibilité des demandeurs et les sommes auxquelles ils ont droit. Notons que, dans certains cas, l'information utile à l'application de ces contrôles peut provenir d'autres organisations gouvernementales. Par exemple, c'est la RRQ qui transmet les renseignements concernant le nombre d'enfants d'un ménage, alors que la Société d'habitation du Québec (SHQ) ou la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) peuvent fournir de l'information permettant de repérer certains types de logements inadmissibles, tels que les habitations à loyer modique (HLM).

40 Le processus instauré par Revenu Québec afin d'administrer le crédit d'impôt pour solidarité ne comprend pas tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer que les sommes qui leur sont versées correspondent à celles auxquelles ils ont droit.

41 Lors de la réalisation des travaux préparatoires à la mise en place du crédit d'impôt et depuis que celui-ci a été instauré, Revenu Québec n'a pas recensé les mécanismes de contrôle nécessaires, y compris les vérifications à effectuer, en fonction des risques associés aux paramètres de la mesure. Bien que certains contrôles soient en place, Revenu Québec n'exerce pas tous les contrôles requis. Il n'est donc pas en mesure de s'assurer que les sommes versées correspondent à celles prévues et que la mesure est appliquée avec équité.

42 À titre d'exemple, Revenu Québec n'a pas mis en place de procédés visant à cibler les personnes qui ne résident plus au Québec, mais qui reçoivent toujours le crédit d'impôt pour solidarité. Il est important de bien contrôler cette situation, car il peut être difficile de récupérer des sommes versées à des bénéficiaires ne vivant plus au Québec. Chaque année, environ 35 000 personnes quittent le Québec et on dénombre plus de 113 000 **résidents non permanents**. Ces situations doivent être considérées comme à risque, étant donné que le crédit

Parmi ces résidents non permanents, on dénombre 26 000 étudiants étrangers.

d'impôt pour solidarité est versé mensuellement par dépôt bancaire et que, dans plusieurs cas, seule la non-production de la déclaration de revenus permet de repérer les personnes ne résidant plus au Québec. Ainsi, un bénéficiaire du crédit d'impôt pour solidarité qui a quitté le Québec en janvier sans en aviser Revenu Québec pourrait recevoir mensuellement des sommes jusqu'au 30 juin de l'année suivante, soit pendant une année et demie après son départ.

43 Voici deux situations concrètes qui nécessiteraient d'être approfondies par Revenu Québec.

- Nous avons repéré plusieurs centaines de particuliers qui ont bénéficié du crédit d'impôt pour solidarité et dont les adresses de résidence inscrites dans les systèmes de Revenu Québec correspondaient à des boîtes postales ou à des bureaux de services financiers. Ces situations méritent d'être examinées car, dans chaque cas, Revenu Québec ignore si le particulier réside au Québec, ce qui est l'un des principaux critères d'admissibilité de la mesure fiscale. De plus, il est dans l'impossibilité de vérifier l'admissibilité du logement.
- En plus de relever des lacunes sur le plan des contrôles effectués à l'égard des paramètres liés au logement (voir la section suivante), nous avons observé des cas qui semblent problématiques. Par exemple, en 2013, cinq personnes ayant la même adresse dans les systèmes de Revenu Québec, soit celle d'une maison unifamiliale, ont reçu chacun la composante du crédit d'impôt associée au logement (somme pour le propriétaire ou le locataire d'un logement admissible). Par contre, dans le registre foncier, une seule personne était désignée propriétaire. À cette adresse, le versement annuel total de la composante liée au logement a été de 2412 dollars. Cela dépasse la somme maximale de 641 dollars prévue pour cette composante.

44 Nous avons examiné plus en détail les paramètres utilisés pour établir l'admissibilité des demandeurs et effectuer le calcul des versements. Étant donné les risques qu'ils comportent, certains paramètres nécessitent plus de contrôles :

- les paramètres associés au logement, tels que la notion de propriétaire ou de locataire ;
- ceux relatifs à la situation familiale, car ils ont une incidence sur le revenu du ménage, donc sur la somme versée ;
- ceux appliqués à partir de l'information fournie par d'autres organisations gouvernementales.

## Paramètres liés au logement

45 En 2013, le montant du crédit d'impôt lié au logement était notamment de 528 dollars si le demandeur était propriétaire ou locataire d'un **logement admissible**. Lorsque le logement était partagé, une somme de 641 dollars devait être divisée par le nombre de personnes qui habitaient le logement

Un logement admissible est tout logement situé au Québec, sauf certaines exceptions telles que les HLM et les logements situés dans un centre d'hébergement et de soins de longue durée.

et qui en étaient également propriétaires ou locataires. La composante liée à la TVQ prévoyait une somme additionnelle de 131 dollars par année si le demandeur habitait seul.

46 Contrairement au remboursement d'impôts fonciers pour lequel la somme inscrite dans la déclaration de revenus devait être appuyée par de l'information produite par un tiers, comme il a été expliqué précédemment, la somme associée au logement est, de façon générale, déterminée uniquement sur la base des réponses aux questions formulées à l'annexe D de la déclaration de revenus (reproduite à l'annexe 4 du présent rapport). Ce changement dans la façon d'administrer l'aide liée au logement nécessitait la mise en place de contrôles pour s'assurer de la véracité des réponses fournies.

47 Dans les faits, les contrôles exercés par Revenu Québec sur l'information relative au logement se limitent généralement à valider entre eux les renseignements inscrits dans l'annexe D, sans s'assurer que l'adresse du particulier correspond à celle déjà détenue par Revenu Québec (information obtenue notamment lors de la production de la déclaration de revenus). Ainsi, deux personnes qui habitent le même logement peuvent déclarer vivre seules. Revenu Québec pourrait alors verser la somme maximale prévue pour une personne seule demeurant dans un logement admissible à chacune d'elles, soit **659 dollars**, plutôt que 320 dollars comme la mesure le prévoit (une somme de 641 dollars divisée en deux). Au moment de mettre fin à notre vérification, Revenu Québec était en train de mettre en place des contrôles pour détecter et corriger ces situations.

Ce montant de 659 dollars est composé d'une somme de 528 dollars attribuée pour un logement admissible et d'une somme de 131 dollars (composante liée à la TVQ pour une personne vivant seule).

48 Afin d'avoir un portrait de la composition des ménages bénéficiant du crédit d'impôt pour solidarité, nous avons comparé l'information pour un mois donné, soit mars 2013 (tableau 3).

**Tableau 3** Portrait des bénéficiaires du crédit d'impôt pour solidarité (mars 2013)<sup>1</sup>

	Couple avec enfants (n <sup>bre</sup> )	Couple sans enfants (n <sup>bre</sup> )	Famille monoparentale (n <sup>bre</sup> )	Personne sans conjoint partageant le logement (n <sup>bre</sup> )	Personne seule habitant un logement admissible (n <sup>bre</sup> )	Personne seule habitant un logement non admissible (n <sup>bre</sup> )
<b>Somme mensuelle versée</b>						
Moins de 30 \$	19 262	58 493	26 689	21 205	58 897	577 323
De 30 à 39 \$	7 252	21 429	16 956	24 882	27 838	142 236
De 40 à 59 \$	17 610	62 839	17 437	171 464	67 519	–
De 60 à 79 \$	13 917	48 074	24 532	5 630	807 784	–
Plus de 80 \$	87 336	169 233	89 008	–	–	–
<b>Total des ménages</b>	<b>145 377</b>	<b>360 068</b>	<b>174 622</b>	<b>223 181</b>	<b>962 038</b>	<b>719 559</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>37</b>	<b>28</b>
<b>Versements totaux</b>						
Millions de dollars	12,0	24,4	11,9	9,8	66,2	17,5
Pourcentage	9	17	8	7	47	12

1. Sont exclus les ménages qui bénéficient de la composante pour les particuliers habitant un village nordique.

Source : Revenu Québec.

49 Il ressort notamment du tableau 3 que 807 784 personnes (31 % des ménages) ayant déclaré vivre seules dans un logement admissible se sont vu attribuer une somme de 60 à 79 dollars en mars 2013.

50 Revenu Québec administre un répertoire de données qui contient de l'information relative à l'identité des particuliers. Les changements d'adresse déclarés par le particulier lors de la production de la déclaration de revenus ou encore par l'intermédiaire d'un avis de changement de situation relatif au crédit d'impôt pour solidarité y sont notamment consignés. Rappelons que tout changement de situation qui pourrait modifier le montant du crédit d'impôt auquel le particulier a droit doit être communiqué à Revenu Québec, et ce, avant la fin du mois qui suit celui au cours duquel le changement s'est produit. Le particulier doit donc aviser Revenu Québec s'il déménage dans un logement, admissible ou non, et s'il devient la seule personne admissible à occuper l'habitation ou cesse de l'être.

51 Si l'on se base sur l'information inscrite dans ce répertoire, 34 % des 807 784 bénéficiaires ayant déclaré vivre seuls dans un logement admissible (tableau 3) partageaient leur logement avec une, deux ou trois autres personnes. En recalculant les sommes allouées à partir de cette information, nous avons estimé qu'au moins 6,7 millions de dollars auraient été versés en trop en mars 2013, ce qui représente environ 80 millions par année. Notre évaluation ne tient pas compte du fait que certains de ces bénéficiaires auraient pu vivre en couple et que des logements non admissibles auraient dû être exclus, ce qui ferait augmenter les sommes versées en trop.

52 Étant donné que Revenu Québec dispose de renseignements selon lesquels plusieurs ménages partageant leur logement reçoivent des sommes normalement allouées à une personne vivant seule, il devrait effectuer des vérifications afin de s'assurer que les sommes appropriées sont versées.

## Paramètres liés à la situation familiale

53 Lorsqu'un ménage est composé de deux conjoints, le revenu de chacun doit être considéré pour établir la somme à verser et, à partir d'un certain revenu, ils n'ont pas droit au crédit d'impôt. Par exemple, deux personnes célibataires habitant ensemble et ayant chacun un revenu annuel de 30 000 dollars pouvaient recevoir, en 2013, 593 dollars chacun. Par contre, elles n'auraient droit à aucune somme si elles vivaient en couple, étant donné le revenu du ménage de 60 000 dollars.

54 Revenu Québec dispose de certains renseignements afin de repérer les bénéficiaires ayant un conjoint. Les principales sources d'information sont la déclaration de revenus produite par le particulier et l'annexe D de cette même déclaration, qui sert à demander le crédit d'impôt pour solidarité.

55 Lors de la mise en place de cette mesure, Revenu Québec a décidé de ne pas tenir compte de l'information sur la situation familiale inscrite dans la déclaration de revenus, ce qui ne lui permet pas de moduler en conséquence le montant du crédit d'impôt à verser. Ainsi, un particulier qui a déclaré dans l'annexe D vivre seul est considéré comme célibataire pour l'obtention de ce crédit, même s'il a indiqué dans sa déclaration de revenus avoir un conjoint. À partir d'un échantillon de 55 000 bénéficiaires du crédit d'impôt considérés par Revenu Québec comme vivant seuls, nous avons recensé 13 400 personnes (soit 24 %) qui avaient indiqué avoir un conjoint dans leur déclaration de revenus, sans que Revenu Québec considère cette information pour déterminer le montant à verser.

56 Même l'information sur la situation familiale inscrite dans l'annexe D n'est pas toujours prise en compte. Ainsi, parmi ces 13 400 personnes, 6 600 avaient indiqué explicitement dans cette annexe qu'elles avaient un conjoint, sans que Revenu Québec considère cette information. S'il l'avait fait, 1 000 de ces personnes n'auraient eu droit à aucune somme, ce qui représente 70 000 dollars versés en trop chaque mois.

## Paramètres appliqués à partir de l'information obtenue d'autres organisations

57 Pour appliquer plusieurs paramètres du crédit d'impôt pour solidarité, Revenu Québec doit obtenir de l'information de différentes organisations gouvernementales. Afin que celle-ci puisse être utilisée adéquatement par Revenu Québec, ce dernier devait préciser ses besoins en fonction des paramètres de la mesure fiscale et, par la suite, s'assurer que l'information obtenue y correspond. Nous présentons ci-dessous, pour les principaux paramètres du crédit d'impôt pour solidarité, l'information recherchée et les organisations devant la fournir à Revenu Québec.

Paramètre	Information recherchée	Organisation
Un particulier détenu en prison ou dans un établissement semblable le premier jour du mois n'est pas admissible au crédit d'impôt pour solidarité.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Repérage des particuliers détenus en prison</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Ministère de la Sécurité publique</li><li>■ Service correctionnel Canada</li></ul>
La composante liée au logement inclut une allocation en fonction du nombre d'enfants de moins de 18 ans.	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Nombre d'enfants utilisé lors du calcul du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ RRQ</li></ul>

Paramètre	Information recherchée	Organisation
La composante liée au logement n'est pas allouée lorsque le propriétaire ou le locataire habite un logement inadmissible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Logements situés dans un HLM</li> <li>■ Logements pour lesquels un organisme public a versé une somme pour payer le loyer</li> <li>■ Logements situés dans un établissement financé par des fonds publics, soit un centre hospitalier, un centre d'hébergement et de soins de longue durée ou un centre de réadaptation</li> <li>■ Logements situés dans un immeuble ou un local d'habitation, où sont offerts les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ SHQ</li> <li>■ SCHL</li> <li>■ Régie de l'assurance maladie du Québec</li> </ul>

58 Revenu Québec n'a pas procédé à l'analyse des programmes gérés par d'autres organisations en fonction des paramètres du crédit d'impôt pour solidarité, ce qui ne lui permet pas de déterminer l'information qu'il doit obtenir pour administrer et contrôler la mesure fiscale. Cet exercice est d'autant plus important que de nombreux programmes sont concernés et que certains d'entre eux sont complexes. À titre d'illustration, pour ce qui est de l'information détenue par la SHQ et la SCHL, voici certains enjeux qu'un tel exercice aurait permis d'aborder.

---

**SHQ**

- La SHQ administre environ 20 programmes d'aide au logement. Certains d'entre eux permettent au bénéficiaire de payer un loyer correspondant à 25 % de son revenu (programme de supplément au loyer ou celui pour les HLM). La SHQ dispose également de programmes de subventions visant à aider les offices d'habitation ou les coopératives d'habitation à aménager des logements communautaires et abordables. Elle assume alors un pourcentage des coûts de réalisation du projet. Dans certains cas, la SHQ accorde une réduction du taux d'intérêt de 2 % ou finance le déficit d'exploitation. Enfin, un autre programme prévoit qu'une allocation pouvant atteindre 80 dollars par mois est versée au ménage pour le paiement du loyer. Pour tous ces programmes, une réduction du coût du loyer est offerte à des ménages à faible ou à moyen revenu.
- À des fins de contrôle, Revenu Québec obtient de la SHQ des adresses de logements non admissibles situés dans des HLM ainsi que la liste des ménages bénéficiant du supplément au loyer. Toutefois, il ne reçoit aucune information concernant les autres programmes. À titre d'illustration, environ 1 400 logements sont financés par la SHQ au moyen d'une réduction du taux d'intérêt et 1 000 autres, par l'intermédiaire d'une subvention remboursant le déficit d'exploitation. Comme Revenu Québec n'a pas analysé les divers programmes d'aide au logement au regard du crédit d'impôt pour solidarité, il ne peut avoir l'assurance que l'information qu'il reçoit permet d'administrer la mesure fiscale de façon équitable et conformément aux paramètres de celle-ci. D'ailleurs, nous avons observé que des personnes habitant des logements pour lesquels Revenu Québec n'obtient aucune information ont reçu la composante liée au logement du crédit d'impôt pour solidarité, alors que ce n'est pas le cas pour d'autres.

---

**SCHL**

- Revenu Québec ne connaît pas la nature des programmes de la SCHL, le nombre de logements subventionnés par cet organisme ni les adresses de ces logements. Seuls des renseignements obtenus de locataires ou de citoyens ont mené à une intervention de Revenu Québec au regard de ce type de logements non admissibles. Cette situation s'est produite récemment puisque Revenu Québec a reçu de l'information selon laquelle 700 logements d'une coopérative d'habitation étaient subventionnés de façon significative. Plusieurs ménages habitant ces logements ont également bénéficié de la composante liée au logement du crédit d'impôt pour solidarité. Après avoir obtenu cette information, Revenu Québec a été dans l'obligation de réduire les versements à ces ménages.
  - À partir d'information publique, nous avons examiné 25 logements subventionnés en vertu des programmes de la SCHL. Nous avons remarqué que des ménages y habitant ont reçu la composante liée au logement, alors que ce n'est pas le cas pour d'autres.
-

## Système informatique

Le développement d'un système informatique inclut notamment la conception du processus d'affaires, la réalisation technique du système et la mise en place de ce dernier.

<sup>59</sup> La mise en place du crédit d'impôt pour solidarité a exigé la réalisation d'importants travaux par Revenu Québec, notamment le **développement d'un système informatique** pour lequel le Conseil du trésor a autorisé un investissement de 34 millions de dollars. Ce système a été développé dans un laps de temps relativement court puisque 15 mois se sont écoulés entre l'annonce de la création de la mesure et les premiers versements d'argent, et seulement 11 mois à partir de l'autorisation du Conseil du trésor relative au développement du système. Voici les principales étapes de réalisation.

Mars 2010	Annonce de la création du crédit d'impôt par le ministre des Finances lors du discours sur le budget
Avril 2010	Début des travaux d'analyse préliminaire en vue de développer le système informatique
Juillet 2010	Lancement de l'appel d'offres afin de s'adjoindre un prestataire de services professionnels
Juillet 2010	Autorisation du Conseil du trésor pour le développement du système informatique
août 2010	Attribution d'un contrat à une firme pour le développement du système informatique
Mars 2011	Mise sur pied de la nouvelle direction de Revenu Québec chargée d'administrer le crédit d'impôt pour solidarité
Juillet 2011	Début des versements aux bénéficiaires
Mars 2013	Fin de la livraison du système, laquelle s'est effectuée en plusieurs étapes, dont une période de rodage

### Adéquation entre le système informatique et les processus de travail

<sup>60</sup> Le système informatique ne permet pas de soutenir adéquatement les processus de travail liés au crédit d'impôt pour solidarité. De plus, certains des avantages énumérés dans le dossier d'affaires initial n'ont été que partiellement concrétisés.

<sup>61</sup> Étant donné les délais serrés pour développer le système informatique, Revenu Québec a dû écourter considérablement la période consacrée à certains travaux, notamment la conception des processus d'affaires et les activités d'assurance qualité. Ainsi, lors de l'utilisation du système informatique, un ensemble de lacunes ont été observées. Depuis la livraison de celui-ci en mars 2013, en plus des 33,8 millions qui avaient déjà été investis, des travaux d'amélioration et de mise à niveau ont été jugés nécessaires, dont les coûts totaux sont de 6,7 millions de dollars.

62 Entre la livraison du système informatique en mars 2013 et le 31 mai 2014, 1,5 million de dollars ont été investis pour améliorer certaines de ses fonctionnalités. De plus, un projet de mise à niveau du système au coût de 5,2 millions de dollars a été présenté au **comité des priorités** de Revenu Québec le 3 octobre 2013 et a été inscrit dans le plan d'investissement en matière de ressources informationnelles pour 2014-2017. Ce plan a été approuvé par le conseil d'administration de Revenu Québec.

63 Selon le mémoire qui a été présenté au comité des priorités pour justifier cet investissement, des fonctionnalités importantes du système doivent être revues pour que celui-ci devienne plus efficient, plus flexible et plus fiable. Cette situation est notamment attribuable au fait que le système ne soutient pas toujours les processus de travail réels. Par exemple, il a été développé comme si l'information liée au dossier du bénéficiaire allait toujours être produite de façon chronologique, ce qui n'est pas le cas. Ainsi, si un particulier fournit de l'information pour l'année 2014 et que, par la suite, il donne d'autres renseignements relatifs aux années précédentes, un agent doit intervenir manuellement pour que le dossier soit traité correctement.

64 Selon Revenu Québec, les modifications permettront au système de soutenir adéquatement les processus de travail actuels liés au crédit d'impôt pour solidarité. Les avantages attendus sont notamment les suivants :

- la diminution du nombre de modifications rétroactives relativement aux sommes versées aux bénéficiaires ;
- le retour à une charge de travail normale grâce à un système soutenant mieux les processus de travail ;
- la réduction des coûts liés à l'entretien et à l'amélioration du système informatique ainsi que des coûts de gestion de la mesure ;
- l'amélioration de la qualité des données, de la fiabilité et de l'intégrité du système informatique ;
- la simplification des communications pour que l'information soit plus compréhensible et mieux adaptée à la clientèle visée ;
- l'amélioration de la qualité de l'information fournie à la clientèle par les agents de Revenu Québec grâce à une meilleure qualité des renseignements contenus dans le dossier du bénéficiaire.

65 Par ce projet, Revenu Québec vise donc à corriger plusieurs lacunes relatives aux attentes qui ont été formulées dans le dossier d'affaires initial. En effet, des avantages prévus dès le départ n'ont été que partiellement concrétisés, tels que :

- l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens ;
- la diminution des coûts de gestion du processus par l'introduction d'un système automatisé d'un bout à l'autre.

Le comité des priorités de Revenu Québec est responsable de faire des recommandations utiles à la priorisation des projets informatiques, laquelle sert à préparer le plan d'investissement organisationnel de l'année à venir.

La prestation électronique de services fait référence notamment au versement électronique des sommes ainsi qu'à l'accès, par le bénéficiaire, à différents services en ligne.

66 Toujours selon le dossier d'affaires initial, un autre objectif était de mettre à profit la **prestation électronique de services**. En effet, depuis la mise en place du crédit d'impôt pour solidarité, le particulier a l'obligation d'adhérer au dépôt direct. Cette nouvelle exigence a généralement permis à Revenu Québec d'obtenir les coordonnées bancaires des ménages bénéficiant de la mesure fiscale afin de déposer les sommes allouées dans leur compte bancaire. Par ailleurs, certains services en ligne ont été développés, mais demeurent peu utilisés. En outre, plus de 380 000 appels téléphoniques doivent être traités chaque année et environ 6,7 millions d'envois postaux doivent être effectués annuellement.

67 Certaines lacunes relatives au processus d'assurance qualité utilisé par Revenu Québec lors du développement du système informatique et à l'information présentée dans le bilan de fermeture du projet peuvent avoir contribué aux problèmes rencontrés, notamment à ceux relatifs à l'absence de contrôles. De plus, comme il est exposé dans la section Suivi relatif à la gestion, les coûts sont plus élevés que prévu et le système informatique génère peu d'information de gestion.

### Processus d'assurance qualité

68 Le développement d'un système informatique exige la production de nombreux biens livrables concernant des sujets variés, tels que la conception des processus d'affaires, l'infrastructure technologique, la sécurité du système et le développement d'unités de traitement. La mise en place d'un processus d'assurance qualité permet de s'assurer que tous les travaux sont réalisés tels qu'ils ont été prévus et qu'ils répondent aux besoins. Ce processus doit notamment permettre :

- de préciser les responsabilités en matière d'approbation, tant pour le volet « technologies de l'information » que pour le volet « utilisateur » ;
- de prévoir les approbations finales à la suite de travaux de validation, ou encore à la suite des modifications apportées pour répondre aux commentaires formulés lors de la validation ;
- de documenter les travaux de validation réalisés et les modifications apportées.

69 Lors du développement du système informatique, le processus d'assurance qualité n'a pas été appliqué comme il se doit. Plusieurs biens livrables n'ont pas obtenu les approbations requises et la documentation ne permet pas de vérifier que les validations et les modifications nécessaires ont été effectuées.

70 Lors du développement du système informatique associé au crédit d'impôt pour solidarité, des personnes avaient la responsabilité d'approuver les biens livrables. Les approbations devaient être données à la suite de travaux de validation, ou encore à la suite des modifications apportées pour répondre aux commentaires formulés lors de la validation.

71 Le projet avait une envergure importante et les composantes du système informatique devaient être livrées rapidement. La période consacrée aux travaux d'assurance qualité a donc été écourtée. Le comité de direction du projet avait d'ailleurs indiqué ceci : « Le processus d'assurance qualité a été allégé à cause des délais serrés du projet. Certains biens livrables seront ainsi approuvés conditionnellement aux commentaires et les ajustements faits par la suite. »

72 Toutefois, l'examen des registres des biens livrables montre que plus de 80 % de ceux-ci n'ont pas obtenu l'approbation finale des personnes responsables. Les livrables ont été principalement approuvés sous certaines conditions, mais rien n'indique qu'un suivi a été réalisé pour s'assurer du respect de ces conditions. Dans d'autres cas, les livrables n'ont tout simplement pas reçu les approbations nécessaires.

73 D'autre part, nous avons relevé des problèmes importants en ce qui concerne la gestion documentaire du projet. En effet, il est très difficile de faire le suivi des travaux de validation ainsi que des modifications demandées, le cas échéant. Par exemple, à la suite de l'examen d'une vingtaine de biens livrables portant sur des fonctions importantes du système, telles que celles concernant l'admissibilité du particulier et le calcul du versement, il nous était impossible de repérer la version officielle du document d'approbation et d'avoir l'assurance que tous les travaux de validation ont été effectués. En outre, lorsque ceux-ci ont été réalisés, les commentaires des réviseurs et des approbateurs n'ont pas toujours été consignés dans les formulaires prévus à cette fin et, souvent, rien ne prouve que ces travaux ont fait l'objet d'un suivi.

## Bilan de fermeture

74 Lorsque des investissements importants sont réalisés, il est nécessaire de produire un bilan de fermeture. Ce dernier doit donner de l'information sur l'atteinte des objectifs initiaux, le respect de l'enveloppe budgétaire, la conformité ou non aux attentes et l'envergure des travaux supplémentaires, le cas échéant. Cette information doit être communiquée aux **instances de gouvernance**.

Les instances de gouvernance de Revenu Québec sont notamment son conseil d'administration et son comité de direction.

75 Le bilan de fermeture transmis aux instances de gouvernance ne permet pas de déterminer si les objectifs fixés ont été atteints au regard des investissements effectués.

76 Un bilan de fermeture a été produit par Revenu Québec en juillet 2013. Principalement de nature qualitative, il recense les principaux points positifs associés au déroulement du projet ainsi que les améliorations à considérer pour la gestion des projets à venir. Il a été rédigé principalement sur la base d'entrevues menées auprès des participants au projet et d'un questionnaire rempli par ceux-ci. Ce genre de bilan peut s'avérer utile pour les équipes qui ont la responsabilité de gérer des projets de développement informatique puisqu'elles peuvent suggérer des pistes d'amélioration pour les projets à venir. Par contre, ce type de document donne peu d'information aux instances de gouvernance pour qu'elles puissent apprécier l'atteinte des objectifs fixés au regard des investissements effectués.

77 En effet, plusieurs renseignements importants ne sont pas présentés. Par exemple, aucune information ne porte sur les fonctionnalités prévues mais non livrées, sur la nature et le nombre de demandes de changement réalisées ainsi que sur le contrôle de la qualité mis en place lors du développement du système, contrôle permettant de s'assurer que le système effectue l'ensemble des tâches initialement prévues.

78 Le bilan indique que Revenu Québec a relevé avec succès un défi d'affaires, systémique et technologique de grande complexité et que le projet a fait l'objet d'une gouvernance rigoureuse et omniprésente. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, des contrôles importants n'ont pas été mis en place. De plus, 1,5 million de dollars ont été investis depuis la livraison du système en mars 2013 et une somme de 0,9 million avait déjà été consacrée à des améliorations avant cette date.

79 D'autre part, le bilan précise que les coûts ont été de 30,1 millions de dollars, soit 3,9 millions de moins que ce qui avait été autorisé par le Conseil du trésor. Dans les faits, les coûts du projet ont été de 32,1 millions. La différence entre les coûts réels et le budget de 34 millions autorisé par le Conseil du trésor est attribuable à des intérêts moins élevés (1,8 million de moins) que ceux initialement prévus.

80 Par ailleurs, le bilan de fermeture ne contient pas d'information relativement aux modifications qu'ont dû apporter d'autres ministères et organismes afin de permettre le transfert de renseignements à Revenu Québec. Comme les coûts de ces modifications sont assumés à même l'enveloppe budgétaire des ministères et organismes concernés, le Conseil du trésor avait demandé à Revenu Québec de l'informer à cet égard afin qu'il puisse connaître l'investissement financier total occasionné par la mise en place du crédit d'impôt pour solidarité. Les coûts établis à notre demande par ces organisations (soit la SHQ et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale) ont représenté plus de 1,7 million de dollars. L'investissement total du gouvernement s'élèvera donc à plus de 40 millions (tableau 4).

**Tableau 4 Investissements liés au système informatique (en millions de dollars)**

	Réalisés		À venir	Total
	31 mars 2013 (fermeture du projet)	Du 1 <sup>er</sup> avril 2013 au 31 mai 2014	2014-2017	
<b>Revenu Québec</b>				
Développement du système	31,2	–	–	31,2
Amélioration	0,9	1,5	5,2	7,6
	<b>32,1</b>	<b>1,5</b>	<b>5,2</b>	<b>38,8</b>
<b>Autres organisations</b>	<b>1,7</b>	–	–	<b>1,7</b>
<b>Total</b>	<b>33,8</b>	<b>1,5</b>	<b>5,2</b>	<b>40,5</b>

## Suivi relatif à la gestion

81 La mise en place du crédit d'impôt pour solidarité exige qu'un suivi rigoureux soit effectué afin de s'assurer que les coûts de gestion de la mesure fiscale sont appropriés. Il importe également de se doter de l'information nécessaire pour évaluer la performance relative à la gestion de cette mesure.

### Suivi des coûts

82 Le 7 septembre 2010, un mémoire concernant les ressources nécessaires à la gestion du crédit d'impôt pour solidarité a été présenté au comité de direction de Revenu Québec. De l'information sommaire provenant du mémoire a ensuite été soumise au Conseil du trésor. L'objectif de ce document était de faire approuver les coûts de gestion du nouveau crédit d'impôt, lesquels doivent être engagés annuellement. Voici le détail de ces coûts.

<b>2010-2011</b>	5,5 millions de dollars, soit : <ul style="list-style-type: none"><li>■ 2,3 millions pour l'achat d'infrastructures informatiques et téléphoniques (une somme de 1,6 million est imputable à l'exercice 2010-2011 et le solde est amorti sur les exercices subséquents) ;</li><li>■ 0,4 million pour l'aménagement des locaux ;</li><li>■ une masse salariale de 3,5 millions, ce qui correspond à 61 ETC.</li></ul>
<b>2011-2012</b>	19,1 millions de dollars, soit : <ul style="list-style-type: none"><li>■ 1,1 million pour le loyer et l'aménagement des locaux ;</li><li>■ 1 million pour les infrastructures informatiques et téléphoniques ;</li><li>■ 0,2 million pour l'expédition et la manutention ;</li><li>■ une masse salariale de 16,8 millions, ce qui correspond à 294 ETC.</li></ul>
<b>2012-2013 et exercices suivants</b>	10,9 millions de dollars, soit : <ul style="list-style-type: none"><li>■ 0,8 million pour le loyer et l'aménagement des locaux ;</li><li>■ 1 million pour les infrastructures informatiques et électroniques ;</li><li>■ 0,3 million pour l'expédition et la manutention ;</li><li>■ une masse salariale de 8,8 millions, ce qui correspond à 154 ETC.</li></ul>

Il y a eu une période de transition entre la fin de l'application des anciennes mesures et l'instauration du crédit d'impôt pour solidarité. Les ETC prévus avant la mise en place de celui-ci et plusieurs de ceux planifiés pour l'exercice 2011-2012 devaient notamment enregistrer les inscriptions au service de dépôt direct (action obligatoire depuis l'implantation du crédit d'impôt) ou répondre au volume important de demandes de renseignements durant la période de transition.

83 Le 7 septembre 2010, le comité de direction a autorisé la demande et a exigé qu'un bilan de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour solidarité soit produit et présenté ultérieurement. En ce qui a trait au Conseil du trésor, il a acquiescé à la demande pour l'année 2010-2011, mais il a exigé que, pour les exercices subséquents, les besoins en ETC soient définis de façon détaillée dans une autre demande.

84 Revenu Québec n'a pas produit le bilan de mise en œuvre demandé par le comité de direction et le Secrétariat du Conseil du trésor. En outre, il n'effectue pas le suivi des coûts liés à la gestion du crédit d'impôt puisqu'il ne produit pas l'information de gestion qui lui permettrait de le faire.

Les coûts directs n'incluent pas les efforts déployés par plusieurs directions responsables de l'encadrement et du soutien, ni l'amortissement du système informatique, lequel est de 5 millions de dollars par année.

85 Revenu Québec ne dispose pas d'un mécanisme qui permet de colliger l'ensemble des coûts relatifs au crédit d'impôt pour solidarité. L'organisation du travail adoptée par Revenu Québec fait que plusieurs directions et services relevant de diverses directions générales peuvent intervenir dans la gestion du crédit d'impôt pour solidarité. Nous avons toutefois compilé certains **coûts directs** et nous avons observé des écarts par rapport à ce qui avait été présenté dans le mémoire soumis au comité de direction en septembre 2010.

- Pour l'année 2013-2014, les coûts de gestion annuels ont excédé d'environ 3 millions de dollars ceux qui avaient été approuvés par le comité de direction. Alors que le budget autorisé était d'environ 11 millions, les coûts se sont élevés à 14 millions.
- Les coûts d'expédition et de manutention pour 2013-2014 se sont élevés à plus de 4 millions de dollars, alors que le budget était de 0,3 million.
- En 2013-2014, 192 ETC ont été utilisés plutôt que les 154 prévus initialement (tableau 5). Par contre, les dépenses salariales étaient semblables à celles qui avaient été estimées initialement, étant donné que le salaire moyen était inférieur à celui prévu. Cela s'explique par le fait que plusieurs des personnes embauchées sont encore au bas des échelles salariales.

**Tableau 5** Portrait de l'effectif lié au crédit d'impôt pour solidarité par direction (2013-2014)

Responsabilités		ETC		
		Planifiés	Utilisés	Écart
Direction générale des particuliers	Traitement des demandes et amélioration des activités	108	165	57
Direction générale de la législation et du registraire des entreprises	Traitement juridique des contestations	11	-	(11)
Direction générale du traitement et des technologies	Entretien du système informatique	16	17	1
	Saisie de la documentation transmise sur papier	13	10	(3)
Autres	Gestion des ressources humaines et informationnelles	6	-	(6)
<b>Total</b>		<b>154</b>	<b>192</b>	<b>38</b>

Source : Revenu Québec.

## Autre information de gestion

86 En plus des données portant sur les coûts, d'autres renseignements sont nécessaires afin d'effectuer un suivi adéquat de la performance en ce qui a trait à la gestion de la mesure. Ils devraient notamment porter sur le volume de demandes à traiter, les délais de traitement et les sommes à recouvrer.

87 Plus de trois ans après l'implantation du crédit d'impôt pour solidarité, Revenu Québec dispose de peu d'information de gestion à l'égard de cette mesure. Par conséquent, il ne peut évaluer la performance des activités qui y sont associées et ne peut en effectuer un suivi adéquat.

88 Il est difficile d'avoir accès à de l'information de gestion sur le crédit d'impôt et des indicateurs fiables n'ont toujours pas été développés. Cette situation n'est pas étrangère au fait que l'information de gestion n'a pas été considérée avec toute l'attention requise lors du développement du système informatique. De plus, en raison des problèmes de performance de ce dernier, lesquels sont occasionnés par un volume élevé de données, seulement deux des neuf rapports de gestion que le système devait générer peuvent effectivement être produits.

## Recommandations

89 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

- 3 Déterminer et mettre en place des contrôles afin que les sommes soient versées en conformité avec les paramètres du crédit d'impôt pour solidarité.**
- 4 Veiller à ce que le système informatique soutienne les processus de travail liés au crédit d'impôt pour solidarité et à ce que, pour les projets à venir, des balises soient mises en place afin de s'assurer que :**
  - le processus d'assurance qualité est appliqué comme il se doit ;
  - le bilan de fermeture inclut l'information pertinente et est communiqué aux instances de gouvernance.
- 5 Exercer un suivi et une reddition de comptes portant sur les coûts et les efforts liés à l'administration du crédit d'impôt pour solidarité ainsi que sur la performance des activités qui y sont associées.**

# Commentaires des entités vérifiées

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

## Commentaires du ministère des Finances du Québec

« **Crédit d'impôt pour solidarité : une grande réforme.** La mise en place du crédit d'impôt pour solidarité a représenté une grande réforme en ce qui a trait au renforcement de l'aide gouvernementale pour les ménages à faible ou à moyen revenu. L'objectif du crédit d'impôt pour solidarité était de limiter les effets des augmentations de taxes pour les ménages les moins bien nantis.

« À cet égard, le nouveau crédit d'impôt a permis à quelque 2,6 millions de ménages de recevoir des versements totalisant 1,7 milliard de dollars par année.

« Les premiers versements du crédit d'impôt pour solidarité ont été effectués en juillet 2011, comme il avait été prévu au moment de l'annonce en mars 2010. La mise en œuvre de ce crédit d'impôt soulevait un défi opérationnel important, soit d'assurer l'admissibilité de 2,6 millions de ménages et de leur verser une aide tous les mois.

« À l'égard des coûts plus élevés que prévu du crédit d'impôt pour solidarité, le ministère des Finances a publié les coûts réels du crédit d'impôt au fur et à mesure de son application. Par exemple, les sommes accordées à l'égard du crédit d'impôt ont déjà été publiées dans l'édition 2012-2013 des *Comptes publics*, de même que dans les éditions des *Dépenses fiscales*. La dernière publication de ce document projette le coût du crédit d'impôt jusqu'en 2013.

« **Accueil des recommandations.** Le ministère des Finances accepte les recommandations du Vérificateur général. Le ministère prend très au sérieux les recommandations visant un meilleur accompagnement afin de rejoindre toutes les personnes qui ont droit au crédit d'impôt pour solidarité, un meilleur contrôle sur l'admissibilité, notamment à l'égard de la composante logement, de même que la mise en place d'un meilleur suivi quant à l'atteinte des objectifs du crédit d'impôt.

« **Meilleur contrôle de la composante logement.** Concernant les observations selon lesquelles il y aurait de l'aide fiscale versée en trop pour la composante logement du crédit d'impôt pour solidarité, des travaux sont en cours à Revenu Québec afin d'établir l'ampleur des problématiques soulevées dans le rapport du Vérificateur général et pour adopter les meilleures façons pour remédier à la situation, le cas échéant.

« **Choix de Revenu Québec pour administrer le crédit d'impôt.** Avant l'annonce du crédit d'impôt pour solidarité, le ministère des Finances a rencontré Revenu Québec et la Régie des rentes du Québec pour déterminer lequel de ces organismes serait le mieux en mesure de verser le crédit d'impôt à compter

de juillet 2011, en tenant compte de ses particularités. Bien que la Régie des rentes du Québec possédait déjà une infrastructure permettant de verser des sommes aux ménages québécois, il est apparu préférable de confier l'administration du crédit d'impôt à Revenu Québec.

« Le choix s'est porté sur Revenu Québec étant donné sa connaissance des trois mesures remplacées par le crédit d'impôt pour solidarité. De plus, les coûts d'administration estimés par chacun des deux organismes étaient comparables et Revenu Québec aurait été dans l'obligation de transmettre une quantité importante d'information additionnelle à la Régie des rentes du Québec pour que cette dernière puisse déterminer le niveau d'aide à verser.

« **Création d'un groupe de travail.** Comme pour toute nouvelle mesure qui implique des changements dans les façons de faire, une période de rodage est inévitable. Malgré les efforts importants qui ont été déployés depuis l'instauration du crédit d'impôt pour en améliorer l'application, le ministère des Finances reconnaît que certaines problématiques existent encore.

« Un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et de Revenu Québec a été mis en place afin d'analyser et de proposer divers moyens pour que tous les ménages ayant droit au crédit d'impôt pour solidarité puissent en bénéficier, selon les modalités prévues, et que la gestion des différentes composantes du crédit d'impôt soit la plus efficace et efficiente possible.

« Le ministère des Finances s'engage à analyser les différentes problématiques et à recommander l'adoption des modifications qui seront nécessaires pour améliorer ce crédit d'impôt et en faciliter l'application. »

## Commentaires de Revenu Québec

« **Commentaires généraux.** Revenu Québec accueille positivement les recommandations du Vérificateur général qui visent à ce que chaque bénéficiaire du crédit d'impôt pour solidarité reçoive ses versements à temps et que ceux-ci soient calculés conformément aux critères établis par le ministère des Finances du Québec.

« Revenu Québec a été désigné pour gérer ce crédit, ce qui a représenté un grand défi organisationnel. Rappelons d'abord que l'annonce du ministre des Finances en mars 2010 prévoyait des versements du crédit d'impôt pour solidarité aux bénéficiaires dès juillet 2011. Aussi, ce nouveau crédit, qui est venu remplacer trois crédits déjà existants, a exigé des changements importants, étant donné que les versements devaient se faire mensuellement, par dépôt direct, et nécessitaient de connaître la situation familiale courante du ménage.

« Depuis juillet 2011, Revenu Québec effectue les versements mensuels relativement au crédit d'impôt pour solidarité à environ 2,6 millions de ménages. Malgré la complexité de la gestion de ce crédit et du développement du système informatique dans un très court délai, les ménages ont été inscrits au dépôt direct, ont reçu les informations pertinentes à l'exercice de leur droit et ont reçu leurs versements au moment prévu.

« **Mécanismes de contrôle.** Pour la mise en œuvre du crédit d'impôt pour solidarité, plusieurs travaux ont été réalisés afin de déterminer les renseignements nécessaires pour établir l'admissibilité à ce crédit. Ces travaux ont permis à Revenu Québec, en collaboration avec ses partenaires, d'exposer les besoins d'information et de coordonner la collecte de renseignements. Les échanges et les discussions avec les nombreux partenaires se poursuivront, afin d'optimiser la prise en compte des spécificités de leurs programmes lorsque celles-ci ont une incidence sur l'administration du crédit.

« En ce qui concerne les processus de travail, ils s'appuient sur plusieurs contrôles systémiques ou administratifs. Par ailleurs, ces processus sont en constante évolution compte tenu de la complexité de l'application des paramètres du crédit. Aussi, des améliorations au système informatique et aux mécanismes de contrôle ont été apportées depuis son implantation et se poursuivent. À cet effet, Revenu Québec a notamment ajouté des contrôles concernant les incohérences dans les situations conjugales déclarées par les bénéficiaires du crédit, en plus d'avoir entrepris des travaux en vue d'effectuer des contrôles supplémentaires concernant le risque associé à la composante liée au logement. L'expérience et la connaissance de la clientèle, acquises depuis l'instauration du crédit, permettront de renforcer certains contrôles.

« **Système informatique.** Revenu Québec a déployé le système informatique avec les composantes essentielles compte tenu des délais de livraison attendus. Aussi, le dossier d'affaires a dû être réalisé simultanément à la rédaction de la loi. En conséquence, le système a été développé afin de répondre aux besoins d'un processus de travail théorique. La réalité opérationnelle s'est toutefois avérée différente et plus complexe. Ainsi, depuis l'entrée en fonction de la mesure, les processus d'affaires ont évolué et le système doit intégrer ces changements.

« De plus, le processus d'assurance qualité appliqué lors du développement du système a été allégé compte tenu des échéances de livraison. Toutefois, les essais d'acceptation ont permis de garantir à l'organisation la conformité du système aux exigences formulées initialement.

« Revenu Québec s'assurera d'inclure toute l'information pertinente au bilan de fermeture et d'informer ses instances de gouvernance de tout élément pertinent relatif aux projets éventuels touchant ce système.

« **Suivi relatif à la gestion.** Revenu Québec est d'accord pour bonifier son suivi et sa reddition de comptes portant sur les coûts et les efforts liés au crédit d'impôt pour solidarité ainsi que sur la performance des opérations. Actuellement, certains rapports de gestion permettent de connaître le volume des dossiers à traiter, les délais de traitement et la productivité des employés. Revenu Québec dispose aussi d'indicateurs lui permettant de s'assurer de respecter les engagements énoncés dans la *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises*.

« Finalement, Revenu Québec entend collaborer avec le ministère des Finances afin d'apporter des modifications, s'il y a lieu, visant à faciliter la gestion de ce crédit d'impôt et produira un plan d'action afin de donner suite aux recommandations formulées par le Vérificateur général. »

# Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Caractéristiques du crédit d'impôt pour solidarité
- Annexe 3** Comparaison entre le Québec et l'Ontario
- Annexe 4** Reproduction de l'annexe D de la déclaration de revenus

## Sigles

<b>ETC</b>	Équivalent temps complet	<b>SCHL</b>	Société canadienne d'hypothèques et de logement
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modique	<b>SHQ</b>	Société d'habitation du Québec
<b>MFQ</b>	Ministère des Finances du Québec	<b>TVQ</b>	Taxe de vente du Québec
<b>RRQ</b>	Régie des rentes du Québec		

## Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

### Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des lois, des directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment lors d'autres vérifications. Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MFQ a conçu le crédit d'impôt de façon à atteindre les objectifs y afférents de façon efficace et économique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les objectifs liés au crédit d'impôt pour solidarité sont clairement définis.</li> <li>■ La conception du crédit d'impôt repose sur une analyse rigoureuse, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>– sur le repérage des bénéficiaires afin de faciliter l'atteinte des objectifs ;</li> <li>– sur l'évaluation des coûts d'implantation et de gestion du crédit d'impôt ;</li> <li>– sur l'estimation de la dépense fiscale.</li> </ul> </li> </ul>
S'assurer que Revenu Québec gère le crédit d'impôt pour solidarité avec un souci d'efficacité et d'équité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Des mécanismes de contrôle en fonction des risques assurent un traitement conforme et équitable du crédit d'impôt.</li> <li>■ La solution informatique a été développée et mise en place de façon efficace et économique, et l'échéancier, l'ampleur des travaux, les risques et l'ensemble des coûts ont été notamment pris en compte.</li> <li>■ La solution informatique retenue par Revenu Québec permet d'effectuer le traitement du crédit d'impôt de manière efficace et économique.</li> <li>■ Les données nécessaires pour faire le suivi des activités liées au crédit d'impôt sont disponibles et permettent de s'assurer de l'atteinte des objectifs et d'en rendre compte.</li> <li>■ La prestation de services facilite l'accès au crédit d'impôt pour les clientèles cibles.</li> </ul>

### Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MFQ et de Revenu Québec. Pour mener à terme ces travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues effectuées auprès des représentants du MFQ et de Revenu Québec. Nous avons également analysé divers documents ainsi que des données issues des systèmes d'information de Revenu Québec. Cette vérification ne visait pas à remettre en question l'objectif et le bien-fondé de l'aide financière accordée aux ménages à faible ou à moyen revenu. Notre vérification a porté principalement sur les activités des exercices 2010-2011 à 2013-2014.

## Annexe 2 Caractéristiques du crédit d'impôt pour solidarité

	<b>Crédit d'impôt pour solidarité</b>	<b>Anciennes mesures fiscales</b>
Admissibilité	<p>Au début d'un mois donné, le demandeur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ est âgé d'au moins 18 ans ;</li><li>■ réside au Québec ;</li><li>■ a un statut reconnu (ex. : citoyen canadien, résident permanent ou réfugié) ;</li><li>■ n'est pas détenu dans une prison ou un établissement semblable.</li></ul>	<p>Le demandeur devait notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ être âgé d'au moins 19 ans ;</li><li>■ résider au Québec le 31 décembre.</li></ul> <p>Pour recevoir le crédit d'impôt pour la TVQ, le demandeur ne devait pas être détenu dans une prison ou un établissement semblable le 31 décembre ou, s'il y était, il ne devait pas y avoir passé plus de six mois.</p>
Demande	<p>Une seule demande par ménage</p> <p>L'un ou l'autre des particuliers du ménage doit faire une demande en remplissant une annexe de la déclaration de revenus ou au moyen d'un formulaire prescrit par le ministre du Revenu si le ménage s'est établi au Québec en cours d'année.</p>	<p>Une seule demande par ménage</p> <p>Pour le crédit d'impôt pour la TVQ et le remboursement d'impôts fonciers, la demande devait être faite en fournissant différents renseignements dans la déclaration de revenus.</p> <p>Pour le crédit d'impôt pour les particuliers habitant un village nordique, la demande devait être faite en remplissant une annexe de la déclaration de revenus.</p>
Obligations	<p>Le demandeur doit être inscrit au service de dépôt direct, sauf s'il est dans l'incapacité d'ouvrir un compte bancaire.</p> <p>Le bénéficiaire est tenu d'aviser Revenu Québec de tout changement de situation qui est de nature à modifier la somme qu'il reçoit, et ce, avant la fin du mois qui suit celui au cours duquel le changement est survenu.</p>	<p>L'inscription au service de dépôt direct se faisait sur une base volontaire.</p> <p>La déclaration de revenus de l'année antérieure était utilisée pour calculer le montant admissible. L'information était donc connue et validée avant d'effectuer les versements.</p>
Versements	<p>Les versements se font sur une base mensuelle afin que l'aide fiscale soit plus étroitement liée aux besoins qu'elle vise à combler.</p>	<p>Pour le crédit d'impôt pour la TVQ, il y avait deux versements égaux au cours des mois d'août et de décembre de l'année postérieure à la demande. Les sommes étaient versées mensuellement aux personnes bénéficiant de l'aide financière de dernier recours à même leur prestation d'aide financière.</p> <p>Le remboursement d'impôts fonciers était versé dans le cadre du traitement de la déclaration de revenus, soit de trois à six mois après la fin de l'année pour laquelle il était demandé.</p> <p>Pour le crédit d'impôt pour les particuliers habitant un village nordique, deux versements égaux étaient faits au cours des mois d'août et de décembre de l'année postérieure à la demande.</p>

	<b>Crédit d'impôt pour solidarité</b>	<b>Anciennes mesures fiscales</b>
Calcul du montant <sup>1</sup>	<p>Pour la composante liée à la TVQ, le montant de base est de 272 dollars, auquel s'ajoute un montant égal si le demandeur habite avec un conjoint admissible au début du mois. Une somme de 131 dollars s'ajoute au montant de base si le demandeur habite seul dans un logement admissible.</p> <p>Pour la composante liée au logement admissible, le montant est de 528 dollars si le logement est habité par l'unique propriétaire ou locataire. Si le logement est partagé, un montant de 641 dollars est divisé par le nombre de personnes qui sont également propriétaires ou locataires. À cela s'ajoutent 113 dollars pour chaque enfant habitant habituellement le logement.</p> <p>Pour la composante liée aux particuliers habitant un village nordique, le montant de base est de 810 dollars, auquel s'ajoute la même somme si le demandeur habite avec un conjoint admissible au début du mois. De plus, 341 dollars sont versés pour chaque enfant habitant habituellement le logement.</p> <p>Le montant total associé aux trois composantes est ajusté en fonction du revenu familial inscrit dans la déclaration de revenus. La réduction commence à s'appliquer à partir d'un revenu familial de 32 480 dollars.</p>	<p>Pour le crédit d'impôt pour la TVQ, le montant de base était de 178 dollars, auquel s'additionnait une somme égale si le demandeur habitait au 31 décembre avec un conjoint admissible; le montant était de 121 dollars s'il habitait seul dans un logement admissible.</p> <p>Pour le remboursement d'impôts fonciers, le montant correspondait à 40% de la différence entre les taxes municipales et scolaires (relevé 4) et un montant déterminé en fonction de la situation familiale du demandeur (jusqu'à un maximum de 604 dollars).</p> <p>Pour le crédit d'impôt pour les particuliers habitant un village nordique, le montant de base de 756 dollars était augmenté d'une somme équivalente si le demandeur habitait avec un conjoint admissible; 324 dollars étaient versés pour chaque enfant habitant habituellement le logement. Le montant était établi en fonction du nombre de mois où le demandeur ou son conjoint avaient habité un village nordique.</p> <p>Le montant associé aux trois anciennes mesures était ajusté en fonction du revenu familial inscrit dans la déclaration de revenus.</p>

1. Les données associées au crédit d'impôt pour solidarité sont celles de l'année 2013 et les données liées aux anciennes mesures sont celles de l'année 2010.

## Annexe 3 Comparaison entre le Québec et l'Ontario

	<b>Crédit d'impôt pour solidarité</b>	<b>Prestation Trillium de l'Ontario</b>
Définition	Crédit d'impôt remboursable visant à soutenir les dépenses des ménages à faible ou à moyen revenu relativement à la TVQ, au logement et au coût de la vie plus élevé dans les villages nordiques	Crédit d'impôt remboursable visant à soutenir les dépenses des ménages à faible ou à moyen revenu relativement à la taxe de vente de l'Ontario, aux coûts d'énergie et aux impôts fonciers ainsi qu'aux coûts d'énergie plus élevés dans le Nord de l'Ontario
Admissibilité	Établie au début de chaque mois	Établie une fois par année, au 31 décembre, sur la base de l'information communiquée par l'intermédiaire de la déclaration de revenus
Versements	Effectués sur une base mensuelle	Effectués une fois par mois pour le bénéficiaire ayant droit à plus de 360 dollars et une fois par année, en juillet, pour les autres; aucun versement quand la somme due est inférieure à 2 dollars
Somme versée annuellement à une personne seule ayant un revenu annuel de 20 000 dollars et étant propriétaire d'une résidence	931 dollars	751 dollars
Somme versée annuellement à une personne seule ayant un revenu annuel de 40 000 dollars et étant propriétaire d'une résidence	480 dollars	102 dollars
Somme versée annuellement à une personne seule ayant un revenu annuel de 47 000 dollars et étant propriétaire d'une résidence	60 dollars	Aucune

## Annexe 4 Reproduction de l'annexe D de la déclaration de revenus

<b>REVENU</b> <b>QUÉBEC</b>	<b>Crédit d'impôt pour solidarité</b>	TP-1.D.D (2013-12) Page 1 <b>D</b> Annexe
Si vous avez un conjoint et qu'il habite avec vous, <b>un seul</b> de vous deux peut demander le crédit d'impôt pour solidarité pour votre couple.		
Nom de famille et prénom du demandeur		Numéro d'assurance sociale du demandeur
Si vous demandez le crédit d'impôt pour solidarité, cochez ci-après.		36 <input type="checkbox"/>
Date où vous remplissez cette annexe		38 <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> J
Si vous avez coché la case 36, répondez aux questions ci-dessous <b>en tenant compte de votre situation à la date inscrite à la ligne 38</b> (soit la date où vous remplissez cette annexe). Nous avons besoin de ces informations pour déterminer le montant auquel vous avez droit.		
Faites-nous parvenir cette annexe même si vous répondez <b>non</b> à toutes les questions.		
<b>Les termes en bleu sont définis au verso. Prenez connaissance de ces définitions.</b> Elles vous aideront à répondre correctement aux questions ci-dessous.		
Avez-vous un <b>conjoint</b> ?	40	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si vous avez répondu <b>oui</b> à la ligne 40, habitez-vous avec votre conjoint?	44	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Occupez-vous une <b>habitation</b> dans laquelle vous êtes la seule <b>personne admissible</b> ?	46	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Habitez-vous un <b>logement admissible</b> dont vous êtes <b>propriétaire, locataire ou sous-locataire</b> ?	48	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si vous avez un conjoint, habitez-vous un logement admissible dont il est propriétaire, locataire ou sous-locataire?	50	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si vous avez répondu <b>oui</b> à la ligne 48 ou à la ligne 50, y a-t-il des personnes, autres que vous et votre conjoint, qui habitent ce logement et qui sont des <b>personnes admissibles</b> ?	51	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si vous avez répondu <b>oui</b> à la ligne 51, inscrivez le nombre de ces personnes <b>qui sont aussi propriétaires, locataires ou sous-locataires</b> de ce logement.	52	<input type="text"/>
<b>Répondez aux questions ci-dessous si vous ou votre conjoint habitez un village nordique.</b>		
Votre lieu principal de résidence est-il situé dans un <b>village nordique</b> ?	60	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si vous avez un conjoint, son lieu principal de résidence est-il situé dans un village nordique?	61	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si vous ou votre conjoint, s'il y a lieu, avez des enfants, ces derniers habitent-ils dans un village nordique?	62	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
<b>Important</b> Vous devez nous aviser de tout changement de situation qui a pour effet de modifier les réponses que vous avez données aux questions ci-dessus ou qui fait en sorte que vous n'êtes plus une personne admissible au crédit. Vous devez nous aviser avant la fin du mois qui suit celui où le changement se produit. Ainsi, vous devez nous aviser, par exemple,		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• si votre union a pris fin et que votre séparation dure depuis au moins 90 jours;</li> <li>• si vous êtes devenu le conjoint d'une personne;</li> <li>• si vous avez déménagé dans un logement non admissible ou dans un logement admissible;</li> <li>• si vous êtes devenu la seule personne admissible à occuper votre habitation;</li> <li>• si vous avez cessé d'être la seule personne admissible à occuper votre habitation;</li> <li>• si vous avez commencé à résider dans un village nordique ou avez cessé d'y résider;</li> <li>• si vous êtes détenu dans une prison ou un établissement semblable;</li> <li>• si vous avez quitté le Québec de façon permanente;</li> <li>• si le nombre de vos colocataires a changé.</li> </ul>		
Si vous ou votre conjoint recevez le paiement de soutien aux enfants versé par la Régie des rentes du Québec (RRQ), vous devez aviser uniquement la RRQ d'un changement relatif au conjoint ou aux enfants. Toutefois, vous devez nous aviser de tout autre changement de situation lié à un changement relatif au conjoint et aux enfants, qui pourrait modifier le montant du crédit d'impôt. Par exemple, si vous devenez la seule personne admissible à occuper votre habitation à la suite d'une séparation, vous devez aviser la RRQ de votre séparation (si celle-ci dure depuis au moins 90 jours) et nous aviser que vous êtes devenu la seule personne admissible à occuper votre habitation.		
<b>Consultez le guide à la page 17 pour savoir comment procéder pour nous aviser d'un changement.</b>		
Joignez une copie de cette annexe à votre déclaration.		
T3D1 ZZ 84516849		
Formulaire prescrit – Président-directeur général <b>D</b>		



## Définitions

### Conjoint

Personne dont vous ne vivez pas séparé depuis 90 jours ou plus en raison de la rupture de votre union et avec qui vous êtes uni civilement ou par les liens du mariage ou qui est votre conjoint de fait.

Le **conjoint de fait** est une personne (du sexe opposé ou du même sexe) qui, à un moment donné, selon le cas,

- vit maritalement avec vous et est la mère ou le père biologique ou adoptif (légalement ou de fait) d'au moins un de vos enfants;
- vit maritalement avec vous depuis au moins 12 mois consécutifs (toute rupture de l'union de moins de 90 jours n'interrompt pas la période de 12 mois).

### Habitation

Maison, appartement ou tout autre logement de ce genre qui est pourvu d'une salle de bain et d'un endroit où l'on peut préparer les repas, et dans lequel, en règle générale, une personne mange et dort.

#### Note

Une chambre dans une pension ou dans un hôtel n'est pas une habitation.

### Logement admissible

Tout logement situé au Québec où un particulier habite ordinairement et qui constitue son lieu principal de résidence mais **qui n'est pas**, entre autres,

- un logement situé dans une habitation à loyer modique (HLM);
- un logement situé dans une installation maintenue par un établissement public ou privé conventionné (financé par des fonds publics) qui exploite un centre hospitalier, un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) ou un centre de réadaptation régi par la Loi sur les services de santé et les services sociaux;
- un logement pour lequel un organisme public a versé une somme pour payer le loyer;
- un logement situé dans un immeuble ou un local d'habitation où sont offerts les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial;
- une chambre située dans la résidence principale du locateur, lorsque moins de 3 chambres y sont louées ou offertes en location, à moins que la chambre possède une sortie distincte donnant sur l'extérieur ou des installations sanitaires indépendantes de celles utilisées par le locateur;
- une chambre située dans un établissement hôtelier ou dans une maison de chambres, qui est louée ou sous-louée pour une période de moins de 60 jours consécutifs.

### Locataire ou sous-locataire

Personne qui a conclu le bail de location ou de sous-location et qui, par conséquent, est responsable du paiement du loyer.

### Personne admissible

Personne qui remplit **toutes** les conditions suivantes :

- elle est âgée de 18 ans ou plus (si elle est âgée de moins de 18 ans, elle doit être dans l'une des situations suivantes : elle a un conjoint, elle est le père ou la mère d'un enfant qui réside avec elle, **ou** elle est reconnue comme mineur émancipé par une autorité compétente [par exemple, un tribunal]);
- elle réside au Québec;
- elle ou son conjoint sont
  - soit un citoyen canadien,
  - soit un résident permanent **ou** une personne protégée, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés,
  - soit un résident temporaire **ou** le titulaire d'un permis de séjour temporaire, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, ayant habité au Canada pendant les 18 derniers mois.

### Propriétaire

Personne inscrite à ce titre au bureau de la publicité des droits (anciennement bureau d'enregistrement).

### Village nordique

Territoire constitué en municipalité conformément à la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik. Voyez la liste suivante : Akulivik, Aupaluk, Inukjuak, Ivujivik, Kangiqsualujuaq, Kangiqsujuaq, Kangirsuk, Kuujuaq, Kuujuarapik, Puvimittuq, Quaqaq, Salluit, Tasiujaq, Umiujaq.



T3D2 ZZ 84516850







Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources  
Automne 2014

## Réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport  
Commission scolaire English-Montréal  
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île  
Commission scolaire de Portneuf  
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe

CHAPITRE

3



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

La persévérance et la réussite scolaires comportent des enjeux importants, notamment à l'égard du taux de diplomation et de qualification et du taux de sorties sans diplôme ni qualification (aussi appelé taux de décrochage).

En 2012-2013, les services éducatifs dans les commissions scolaires et les établissements privés subventionnés ont coûté près de 12 milliards de dollars.

La vérification visait à nous assurer que :

- le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) oriente et soutient la réussite scolaire des élèves, et rend compte de la situation ;
- les commissions scolaires vérifiées favorisent la réussite scolaire et elles en rendent compte.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans.

**Le ministère n'exerce pas pleinement son leadership auprès des commissions scolaires à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires.**

**Plusieurs indicateurs et statistiques produits par le MELS comportent des particularités qui rendent leur interprétation ardue et réduisent leur pertinence pour le lecteur.** De plus, ils sont dispersés dans plusieurs publications, ce qui peut créer de la confusion. De même, le MELS analyse peu l'information de gestion.

**Des données nécessaires pour établir les priorités sont manquantes ou ne sont pas communiquées.** C'est le cas pour certains groupes de jeunes dont la réussite pourrait être compromise. Il en est de même pour déceler le plus rapidement possible les jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long de leur parcours scolaire.

**De nombreuses priorités et orientations ministérielles ont été élaborées et se sont accumulées au fil du temps.** Elles ne sont pas nécessairement fondées sur une vision intégrée des besoins prioritaires et d'une analyse des enjeux, ce qui ne permet pas d'orienter clairement les actions dans une perspective à long terme.

**Le cycle de gestion entre le ministère, les commissions scolaires et les établissements n'est pas encore au point.** Le MELS n'a pas exigé qu'il y ait un synchronisme quant à la durée et à l'échéance entre les conventions de partenariat, son propre plan stratégique et ceux des commissions scolaires. De plus, 32 conventions de partenariat échues de 2010-2011 à 2012-2013 ne sont toujours pas renouvelées.

**Le suivi que fait le MELS de la convention de partenariat de chaque commission scolaire n'est pas effectué de façon rigoureuse ni communiqué officiellement sur une base régulière.** Cela ne permet pas aux commissions scolaires de faire les ajustements requis au moment opportun.

**Les commissions scolaires ont entrepris une démarche de gestion davantage axée sur les résultats.** La convention de partenariat a ramené la persévérance et la réussite scolaires des jeunes au cœur des priorités des commissions scolaires et de leurs établissements. Cependant, certains principes ne sont pas encore maîtrisés par les commissions scolaires, notamment à l'égard de la détermination des priorités d'intervention, de la reddition de comptes et de l'évaluation de la contribution de leurs établissements à l'atteinte des objectifs.

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MELS et des quatre commissions scolaires vérifiées. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner que le MELS a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'élaboration d'un portrait évolutif et à jour. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère. Les commissions scolaires ont adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations au ministère

- 1 Déterminer les indicateurs et les statistiques les plus pertinents quant à la performance des jeunes et aux facteurs liés à la vie scolaire qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires.**
- 2 Structurer l'information de gestion et l'analyser afin de disposer d'un portrait évolutif et à jour de la performance des jeunes et des facteurs liés à la vie scolaire qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires. Ce portrait doit notamment comprendre :**
  - de l'information concernant les groupes de jeunes dont la réussite risque d'être compromise ;
  - des données pour déceler plus rapidement les jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long de leur parcours scolaire.
- 3 Définir une vision d'ensemble et cohérente des actions à mener pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires. Pour ce faire, il faut :**
  - établir des priorités et des orientations ministérielles associées à des objectifs basés sur le portrait évolutif qui a été dressé, lequel découle de l'analyse des indicateurs et des statistiques pertinents ;
  - effectuer un suivi permettant d'évaluer les résultats obtenus et de mesurer l'impact des actions menées par les acteurs.
- 4 Établir un cycle de gestion assurant le synchronisme de ses documents de planification avec ceux des commissions scolaires afin d'assurer la cohérence des actions liées à l'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires.**
- 5 Effectuer un suivi rigoureux et régulier des conventions de partenariat.**

---

### Recommandation au ministère et aux commissions scolaires

- 7 S'assurer de renouveler en temps opportun les conventions de partenariat.**

---

### Recommandations aux commissions scolaires

- 8 Améliorer la convention de partenariat à l'égard de la cohérence des indicateurs et des cibles par rapport aux priorités d'intervention et aux objectifs.**
  - 9 Présenter, dans leur rapport annuel, une information comparable, exacte, cohérente et suffisante pour apprécier les résultats obtenus concernant la convention de partenariat.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de la vérification</b>	<b>11</b>
2.1 Encadrement	11
Enjeux	
Information de gestion	
Orientations gouvernementales et ministérielles	
Recommandations	
2.2 Convention de partenariat	24
Ministère	
Commissions scolaires	
Établissements : convention de gestion et de réussite éducative	
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	39
Annexes et sigles	47

## Équipe

Moïsette Fortin  
Maryse Fournier  
Directrices de vérification

Étienne Côté  
Caroline Reny  
Simon Tremblay  
Marc Vallée

# 1 Mise en contexte

1 L'éducation représente un important levier de lutte contre la pauvreté et une condition essentielle à l'enrichissement durable de la société québécoise sur les plans social, culturel et économique. Par exemple, si l'on compare les revenus de deux personnes qui se distinguent par leur niveau de scolarité, celle qui est la plus instruite touche habituellement des revenus plus élevés.

2 Pour assurer le développement et la vigueur économiques du Québec, les jeunes qui intègrent le marché du travail doivent détenir les compétences suffisantes pour répondre aux exigences du marché du travail, qui a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Il est donc de plus en plus difficile pour les jeunes qui quittent le système scolaire sans diplôme ni qualification de trouver un emploi et de le garder. En effet, le taux de chômage de la population de 15 ans et plus en 2012 est près de deux fois plus élevé chez ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. D'autre part, l'éducation favorise également la valorisation de la personne, son épanouissement et sa pleine participation citoyenne.

3 Les jeunes qui persévèrent à l'école acquièrent des connaissances et des compétences qui sont évaluées tout au long du parcours scolaire. La réussite de ces évaluations mène à l'acquisition d'un diplôme ou d'une qualification qui donne accès à un ordre d'enseignement supérieur ou au marché du travail.

## Cheminement scolaire

4 Le parcours scolaire débute par l'éducation préscolaire et se poursuit par l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

5 Le primaire s'étend sur trois cycles de deux ans. Un cycle est une période d'apprentissage au cours de laquelle l'élève acquiert un ensemble de connaissances et de compétences dans des matières comme la langue d'enseignement.

6 Le secondaire offre une formation générale de cinq ans qui mène à un diplôme d'études secondaires (DES). L'élève obtient ce diplôme lorsqu'il a accumulé 54 unités dans les matières obligatoires (par exemple, les mathématiques) et les matières à option (par exemple, la chimie) des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> secondaire ; au moins 20 de ces unités sont acquises en 5<sup>e</sup> secondaire. Ces études sont divisées en 2 cycles :

- Les 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> secondaire permettent aux élèves de consolider la formation reçue au primaire et de commencer à s'orienter sur le plan professionnel.
- Les 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> secondaire donnent la possibilité aux jeunes d'expérimenter différentes disciplines qui enrichissent la formation générale.

7 Selon leurs acquis et leurs intérêts, les jeunes du secondaire peuvent opter pour d'autres parcours de formation qui conduisent à l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification :

- Les programmes de formation professionnelle conduisent à l'exercice d'un métier par l'obtention d'un diplôme d'études professionnelles (DEP). Ces programmes sont offerts par les centres de formation professionnelle.
- Pour la formation générale des jeunes, les programmes suivants conduisent à l'obtention d'une **qualification** :
  - Ceux qui sont axés sur l'emploi donnent lieu à un certificat de formation menant à un métier semi-spécialisé (CFMS) ou à un certificat de formation préparatoire au travail (CFPT).
  - Les programmes d'insertion socioprofessionnelle des jeunes mènent à un certificat.
  - Les programmes de formation en entreprise et récupération conduisent à un certificat.

Les jeunes qui suivent les parcours menant à une qualification éprouvent le plus souvent des difficultés d'apprentissage depuis le début de leur scolarité.

8 Les conditions d'admission et la description de ces programmes sont présentées à l'annexe 2.

9 Si l'élève a atteint 16 ans le 30 juin précédant son admission, il peut fréquenter un centre d'éducation des adultes. Un tel centre offre, entre autres, la formation du présecondaire, celle du secondaire et celle de l'intégration socioprofessionnelle, et la préparation à la formation professionnelle.

10 Les programmes d'études sont encadrés par la *Loi sur l'instruction publique*, la *Loi sur l'enseignement privé*, le *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, le *Régime pédagogique de la formation professionnelle* et le *Régime pédagogique de la formation générale des adultes*. Ces régimes portent notamment sur la nature et les objectifs des services éducatifs, les services éducatifs complémentaires, l'admission, l'inscription et la fréquentation scolaire, le calendrier scolaire, la répartition des matières, l'évaluation des apprentissages et la sanction des études.

## Coûts des services éducatifs et clientèle scolaire

11 En 2012-2013, les services éducatifs dans les commissions scolaires et les établissements privés subventionnés ont coûté près de 12 milliards de dollars (tableau 1). Près de 66 % de ces dépenses ont servi aux activités d'enseignement et de formation, ainsi qu'aux activités de soutien à l'enseignement et à la formation.

12 Mentionnons que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) élabore annuellement des règles budgétaires afin d'établir les subventions qui sont versées aux commissions scolaires et aux établissements privés.

**Tableau 1 Dépenses pour les secteurs public et privé subventionné en 2012-2013  
(en millions de dollars)<sup>1</sup>**

	Formation générale des jeunes <sup>2</sup>	Formation des adultes	Formation professionnelle	Total
Activités d'enseignement et de formation	4 701,4	242,8	578,4	<b>5 522,6</b>
Activités de soutien à l'enseignement et à la formation	n.d.	n.d.	n.d.	<b>2 372,3</b>
Autres <sup>3</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	<b>4 067,6</b>
<b>Total</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>11 962,5</b>

1. Les données ne comprennent pas celles de la Commission scolaire Crie, de la Commission scolaire du Littoral et de la Commission scolaire Kativik, en raison de leur statut particulier. Ces commissions scolaires n'ont pas de pouvoir de taxation et elles ne sont pas constituées en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*. D'autre part, les données n'incluent pas celles des établissements privés non subventionnés.

2. Les jeunes qui sont à la formation générale des jeunes peuvent obtenir un DES ou une qualification.

3. Les autres dépenses comprennent notamment les activités relatives aux biens meubles et immeubles (1,3 milliard de dollars) et aux services d'appoint (1,2 milliard), et les activités parascolaires et administratives.

Source : MELS.

13 Près de 1,1 million d'élèves (en équivalents temps plein) ont fréquenté les établissements d'enseignement primaire et secondaire, que ce soit à la formation générale des jeunes, à la formation des adultes ou à la formation professionnelle en 2012-2013 (tableau 2).

**Tableau 2 Clientèle scolaire en 2012-2013 (équivalents temps plein)<sup>1</sup>**

	Formation générale des jeunes	Formation des adultes	Formation professionnelle	Total
<b>Secteur public</b>				
Préscolaire	85 090	–	–	<b>85 090</b>
Primaire	434 806	–	–	<b>434 806</b>
Secondaire	323 930	51 784	70 950	<b>446 664</b>
<b>Total</b>	<b>843 826</b>	<b>51 784</b>	<b>70 950</b>	<b>966 560</b>
<b>Secteur privé subventionné</b>				
Préscolaire	4 291	–	–	<b>4 291</b>
Primaire	27 164	–	–	<b>27 164</b>
Secondaire	84 589	–	–	<b>84 589</b>
<b>Total</b>	<b>116 044</b>	–	–	<b>116 044</b>
<b>Total – secteurs public et privé subventionné</b>	<b>959 870</b>	<b>51 784</b>	<b>70 950</b>	<b>1 082 604</b>

1. Les données ne comprennent pas celles de la Commission scolaire Crie, de la Commission scolaire du Littoral et de la Commission scolaire Kativik; elles n'incluent pas non plus celles des établissements privés non subventionnés. D'autre part, le nombre d'équivalents temps plein ne correspond pas au nombre d'élèves.

Source : MELS.

## Diplomation ou qualification

14 Pour mesurer la réussite des élèves, le ministère utilise, entre autres, le taux de diplomation et de qualification par **cohorte**. Il s'agit du pourcentage des élèves de la cohorte qui obtiennent un premier diplôme ou une première qualification avant l'âge de 20 ans, que ce soit à la formation générale des jeunes, à la formation professionnelle ou à la formation des adultes. Par exemple, le taux relatif à la cohorte de 2006 pour l'ensemble du Québec était de 63,8 % après 5 ans (2010-2011), de 72,2 % après 6 ans et de 75,8 % après 7 ans.

15 De plus, le MELS publie le taux d'élèves qui quittent l'école sans avoir obtenu de diplôme ni de qualification (appelé taux de sorties sans diplôme ni qualification) pour mesurer le décrochage scolaire annuel. Ce taux correspond à la proportion des **élèves sortants sans diplôme ni qualification** par rapport à l'ensemble des élèves sortants au cours ou à la fin d'une année scolaire. L'ensemble des élèves sortants font partie de ceux qui étaient inscrits au 30 septembre de la 1<sup>re</sup> à la 5<sup>e</sup> année du secondaire à la formation générale des jeunes, ce qui exclut les élèves qui avaient déjà obtenu un diplôme ou une qualification. Selon les données du ministère, le taux était de 16,2 % en 2010-2011 pour l'ensemble du Québec.

16 Il faut comprendre que le taux de diplomation et de qualification d'une cohorte et le taux de décrochage annuel ne sont pas complémentaires. Une baisse du taux de décrochage pour une année donnée n'entraîne pas nécessairement une hausse du taux de diplomation et de qualification. La population servant au calcul est différente. Dans le premier cas, il s'agit d'un groupe de jeunes inscrits pour la première fois en 1<sup>re</sup> année du secondaire qui est suivi sur une période de sept ans, alors que, dans le deuxième cas, ce sont des jeunes sortants d'une même année qui n'ont pas obtenu de diplôme ni de qualification et qui ne se sont pas réinscrits dans l'année suivante.

Une cohorte correspond au nombre d'élèves inscrits pour la 1<sup>re</sup> fois au 30 septembre en 1<sup>re</sup> année du secondaire dans un établissement public ou privé que le ministère suit pendant sept ans. Si des élèves s'inscrivent après cette date ou qu'ils intègrent cette cohorte dans une année scolaire ultérieure, ils ne sont pas considérés comme faisant partie de cette cohorte ni d'une autre cohorte.

Un élève est considéré comme un sortant sans diplôme ni qualification lorsqu'il :

- n'a pas obtenu de diplôme ou de qualification durant l'année considérée ;
- n'est pas inscrit l'année suivante à la formation générale des jeunes, à la formation professionnelle ou à la formation des adultes ou au collégial.

## Rôles et responsabilités

17 Voici les rôles et responsabilités des différents intervenants quant à la persévérance et à la réussite scolaires.

---

MELS	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Élaborer des orientations ministérielles et des objectifs qui doivent être pris en compte dans le plan stratégique de chaque commission scolaire</li><li>▪ Établir des indicateurs qu'il met à la disposition de toutes les commissions scolaires et en rendre compte</li><li>▪ Déterminer, en fonction de la situation de chaque commission scolaire, des orientations, des buts et des objectifs mesurables qui sont entérinés par le ministre et qui doivent être aussi pris en compte dans le plan stratégique de la commission scolaire</li><li>▪ Convenir d'une convention de partenariat en lien avec le plan stratégique de chaque commission scolaire et en faire l'évaluation</li><li>▪ Établir les règles budgétaires de façon à prévoir, entre autres, que les subventions de fonctionnement sont réparties de façon équitable entre les commissions scolaires</li></ul>
------	--

---

---

Commission scolaire	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Établir un plan stratégique et en rendre compte ; ce plan considère<ul style="list-style-type: none"><li>– les principaux enjeux et les indicateurs établis par le MELS en matière de réussite scolaire</li><li>– les orientations ministérielles et les objectifs découlant du plan stratégique du MELS</li><li>– les orientations, les buts et les objectifs mesurables déterminés par le ministre, et ceux qui lui sont propres</li></ul></li><li>■ Élaborer et mettre en œuvre la convention de partenariat et en faire l'évaluation</li><li>■ Convenir avec chacun de ses établissements, dans le cadre d'une convention de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus dans la convention de partenariat</li><li>■ Répartir les budgets entre ses établissements de façon équitable et s'assurer qu'ils sont utilisés aux fins prévues</li></ul>
Établissement (école, centre de formation professionnelle, centre d'éducation des adultes)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Élaborer et mettre en œuvre la convention de gestion et de réussite éducative qui établit les mesures requises pour assurer l'atteinte des buts et des objectifs mesurables prévus dans la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre. La convention de gestion et de réussite éducative tient compte du plan de réussite de l'établissement</li><li>■ Élaborer un plan de réussite (en lien avec le plan stratégique de la commission scolaire) qui contient les objectifs pour améliorer la réussite des élèves et en rendre compte</li><li>■ Élaborer un projet éducatif (uniquement pour les écoles) qui sera mis en œuvre au moyen du plan de réussite. Il comprend les orientations propres à l'école de même que les objectifs pour améliorer la réussite des élèves</li><li>■ Utiliser les sommes aux fins prévues</li></ul>

---

18 La présente vérification a été effectuée auprès du MELS, de la Commission scolaire English-Montréal, de la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île, de la Commission scolaire de Portneuf et de la Commission scolaire de Saint-Hyacinthe. Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

19 Il est à noter que nous n'avons pas présenté de comparaisons avec d'autres provinces ou d'autres pays quant à la persévérance et à la réussite scolaires. Nos recherches sur le sujet ont montré qu'il y avait notamment plusieurs particularités liées aux systèmes d'éducation en place et aux indicateurs utilisés. Cela rend difficile ce type de comparaisons.

## 2 Résultats de la vérification

20 Nos travaux de vérification se sont articulés autour de deux axes, soit l'encadrement que fait le ministère en matière de persévérance et de réussite scolaires et la gestion des conventions de partenariat par le MELS et par les commissions scolaires.

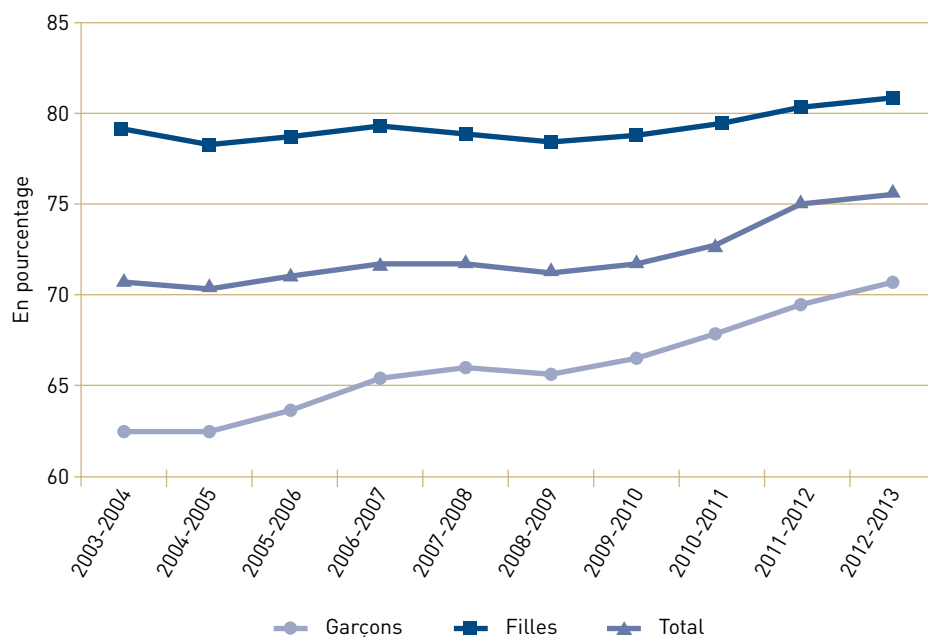
### 2.1 Encadrement

#### Enjeux

21 La persévérance et la réussite scolaires comportent des enjeux importants, et ce, sur plusieurs plans. D'une part, le contexte budgétaire exige du milieu scolaire qu'il fasse des choix judicieux en ce qui a trait aux priorités afin de préserver les services aux élèves et d'assurer la réussite des jeunes. D'autre part, les résultats doivent être examinés avec attention, notamment ceux à l'égard du taux de diplomation et de qualification et du taux de sorties sans diplôme ni qualification (aussi appelé taux de décrochage). Tous ces éléments commandent des efforts importants et des actions complexes.

22 Selon les données du MELS, le taux d'obtention d'un premier diplôme ou d'une première qualification avant l'âge de 20 ans a augmenté de 3,9 points de pourcentage de la cohorte de 2002 à celle de 2006 ; ces cohortes sont arrivées à leur terme de 7 ans en 2008-2009 et en 2012-2013 respectivement. Quant à la cohorte de 2006, ce taux s'élève à 75,8 %, et ce, pour l'ensemble du Québec. Cela signifie que 22 172 des 91 561 jeunes inscrits n'ont pas obtenu de diplôme ni de qualification avant l'âge de 20 ans, et cela, après 7 ans d'études secondaires. Ce taux est plus difficile à faire progresser du fait qu'il concerne la réussite d'un plus grand nombre d'élèves qui présentent des difficultés. Ainsi, pour élever le taux de 1 %, il faut que 916 des 22 172 élèves obtiennent un diplôme ou une qualification. Depuis 10 ans, ce taux a augmenté de 5,0 points de pourcentage ; il est passé de 70,8 % en 2004 à 75,8 % en 2013 (figure 1).

**Figure 1 Diplomation et qualification (cohortes de 1997 à 2006)**

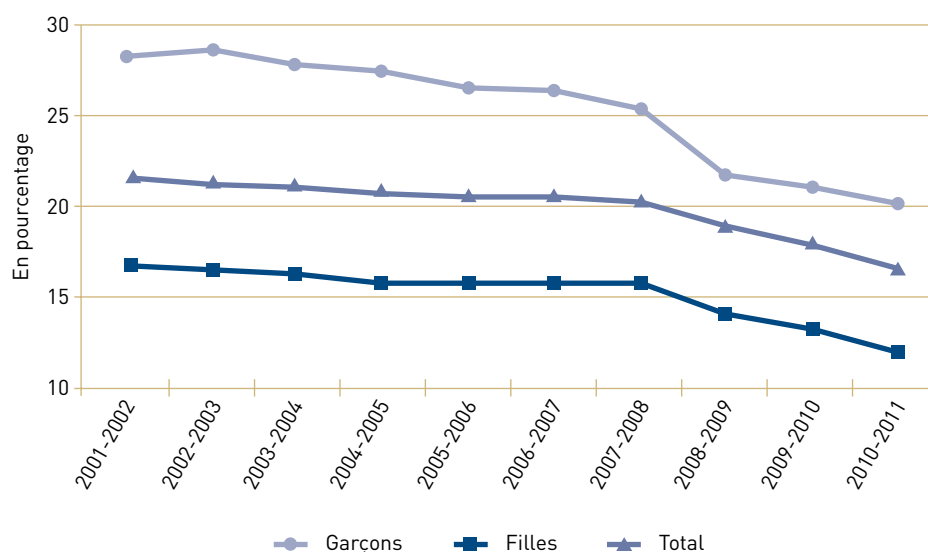


Source : MELS.

Le taux de sorties sans diplôme ni qualification d'une année donnée est calculé pour les élèves sortants. Ces derniers font partie des élèves inscrits au 30 septembre à la formation générale des jeunes de la 1<sup>re</sup> à la 5<sup>e</sup> année du secondaire, ce qui exclut les élèves qui avaient déjà obtenu un diplôme ou une qualification.

23 Quant au **taux de sorties sans diplôme ni qualification**, il a diminué de 2,2 points de pourcentage de 2008-2009 à 2010-2011. Il s'élève à 16,2% en 2010-2011 pour l'ensemble du Québec, soit 12 495 décrocheurs. Depuis 10 ans, ce taux a diminué de 6,1 points de pourcentage; il est passé de 22,3% à 16,2% (figure 2).

**Figure 2 Sorties sans diplôme ni qualification**



Source : MELS.

24 Les résultats liés au taux de diplomation et de qualification et au taux de sorties sans diplôme ni qualification se sont améliorés. Cependant, il est nécessaire de faire une analyse plus fine de ces résultats afin de bien saisir les défis que le système québécois d'éducation doit encore relever.

25 À partir des données liées à la cohorte de 2006 et du taux de sorties sans diplôme ni qualification de 2010-2011, nous présentons ci-dessous des observations que nous avons faites concernant les résultats obtenus et les écarts observés.

---

Diplomation  
et qualification

- La proportion des jeunes francophones qui sont diplômés ou qualifiés après 7 ans est moins élevée que celle des anglophones : 75,0 %, comparativement à 84,5 %.
- Seulement 63,8 % des jeunes inscrits ont obtenu un diplôme ou une qualification après 5 ans, ce qui correspond normalement au temps requis pour obtenir un DES. Il faut donc compter des coûts supplémentaires pour la société lorsque ce délai est dépassé. De fait :
  - 15,6 % des jeunes qualifiés ou diplômés ont eu besoin de 6 ou de 7 ans pour obtenir leur diplôme ou leur qualification ;
  - 49,6 % des garçons inscrits dans un établissement francophone public ont obtenu un diplôme ou une qualification après 5 ans, alors que ce taux est de 64,2 % pour les filles.
- La part du taux de diplomation et de qualification qui est liée à la qualification a augmenté surtout pour les garçons qui fréquentent des établissements du réseau public. Le ministère doit surveiller cette tendance de près, car il y a un risque que cette voie soit utilisée sans avoir développé le plein potentiel des jeunes afin de les amener à la diplomation.
- La formation professionnelle et la formation des adultes contribuent peu au taux de diplomation et de qualification, qui s'élève à 75,8 % pour l'ensemble du Québec. Leur part respective est de 1,8 % et de 4,7 %.
- Parmi les jeunes qui n'ont pas été diplômés ni qualifiés et qui ont fréquenté un établissement public, 62,0 % sont des garçons et 38,0 %, des filles.

---

Sorties sans diplôme  
ni qualification

- Parmi les jeunes considérés comme sortants sans diplôme ni qualification pour le secteur de la formation générale des jeunes, 89,8 % (11 225 jeunes) ont fréquenté un établissement public. Notons qu'ils représentent environ 80 % de la clientèle de ce secteur.
- Pour l'ensemble du Québec, 60,2 % des jeunes considérés comme sortants sans diplôme ni qualification (7 521) sont des garçons ; de ce nombre, plus de 77,3 % ont fréquenté des établissements francophones.

---

26 Compte tenu des enjeux auxquels doit faire face le réseau scolaire en matière de persévérance et de réussite scolaires, il est crucial que le MELS exerce un leadership fort auprès du réseau des commissions scolaires et qu'il oriente et soutienne la réussite scolaire des jeunes.

27 Le ministère n'exerce pas pleinement son leadership auprès des commissions scolaires à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires.

28 Cette situation s'explique notamment par les carences observées dans l'information de gestion, la détermination des orientations et le suivi des conventions de partenariat. Nous commentons ces conventions dans la section 2.2.

## Information de gestion

29 Selon le MELS, plusieurs facteurs rendent les jeunes vulnérables et peuvent favoriser le décrochage scolaire. Parmi ces facteurs, il y a notamment ceux liés à la vie scolaire (par exemple, retards ou échecs répétés, manque d'habiletés scolaires en lecture ou en écriture, absentéisme, relation maître-élève difficile, motivation insuffisante), ceux d'ordre économique (par exemple, faible revenu des parents, conciliation études-travail) et ceux d'ordre familial ou social (par exemple, faible valeur accordée à l'école, soutien parental insuffisant, immigration récente).

30 Il importe que le ministère détienne de l'information de gestion pertinente, fiable et à jour, qu'il l'analyse afin de dégager les facteurs de réussite, les problèmes les plus significatifs et les besoins des jeunes. C'est à partir de cette information pertinente qu'il pourra établir ses priorités et ses orientations et bien guider le réseau des commissions scolaires dans l'établissement de leurs enjeux et de leurs priorités d'intervention.

31 Le MELS publie plus d'une centaine d'**indicateurs** et de **statistiques** concernant les jeunes qui fréquentent le primaire, le secondaire, la formation professionnelle ou la formation des adultes. Comme on peut le voir ci-dessous, cette information se trouve dans des documents qui sont diffusés soit à l'intérieur du réseau scolaire, soit à l'extérieur.

Les indicateurs sont des mesures servant à apprécier les résultats obtenus, comme le taux de diplomation ou de qualification, ou le taux de sorties sans diplôme ni qualification.

Les statistiques constituent un dénombrement à l'égard d'un aspect du système scolaire, comme les clientèles scolaires, les diplômés et les qualifications décernés.

Document	Diffusion	Dernière édition disponible au moment de nos travaux
Plan stratégique du ministère	Externe	2009-2013
Taux annuel de décrochage	Externe	2011
Statistiques de l'éducation	Externe	2012 <sup>1</sup>
Indicateurs de l'éducation	Externe	2012 <sup>1</sup>
Diplomation et qualification par commission scolaire	Externe	2014 <sup>1</sup>

1. Le document contient des données moins récentes que la date de publication de l'édition.

Document	Diffusion	Dernière édition disponible au moment de nos travaux
Résultats aux épreuves uniques de juin, français langue d'enseignement	Externe	2013
Rapport annuel de gestion du MELS	Externe	2013 <sup>1</sup>
Indicateurs nationaux	Interne	2013 <sup>1</sup>
Portrait des statistiques ministérielles	Interne	2013 <sup>1</sup>

1. Le document contient des données moins récentes que la date de publication de l'édition.

- 32 Pour qu'ils soient significatifs, les indicateurs et les statistiques doivent :
- être fiables, cohérents et compréhensibles ;
  - présenter les forces des jeunes et les facteurs qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires ;
  - être à jour et disponibles en temps opportun.

33 Nous avons analysé près d'une trentaine d'indicateurs et quelques statistiques liés directement à la persévérance et à la réussite scolaires des jeunes de moins de 20 ans pour en apprécier l'utilité et la pertinence. Nous avons examiné leur qualité, leur suffisance et leur disponibilité.

### Qualité de l'information

34 Plusieurs indicateurs et statistiques produits par le MELS comportent des particularités qui rendent leur interprétation ardue et réduisent leur pertinence pour le lecteur. De plus, ils sont dispersés dans plusieurs publications, ce qui peut créer de la confusion. De même, le MELS analyse peu l'information de gestion.

- 35 Les limites inhérentes aux indicateurs et à leur présentation ne sont pas suffisamment détaillées, ce qui rend leur interprétation difficile et réduit leur utilité. Voici quelques exemples à cet égard :
- Pour le taux de sorties sans diplôme ni qualification, le ministère calcule la proportion des élèves sortants sans diplôme ni qualification par rapport à l'ensemble des élèves sortants d'une année scolaire, et ce, pour la formation générale des jeunes seulement. Il considère un élève comme sortant d'une année scolaire lorsqu'il n'est pas réinscrit l'année suivante à un service éducatif au Québec ou qu'il a reçu un diplôme ou une qualification. Cet indicateur donne un résultat pour la formation générale des jeunes, mais il sous-évalue la persévérance scolaire chez les jeunes de moins de 20 ans. En effet, le ministère pourrait compléter cet indicateur en ajoutant les élèves de moins de 20 ans qui décrochent à la formation professionnelle ou à la formation des adultes, afin d'avoir un meilleur portrait de la persévérance.

La formation menant à un CFMS est d'une durée d'un an. Pour y être admissible, l'élève doit avoir 15 ans et avoir réussi au moins les objectifs du programme d'enseignement primaire en langue d'enseignement et en mathématique. Parmi les métiers semi-spécialisés, nommons aide-boucher, commis de dépanneur, aide-déménageur.

La formation menant à un CFPT est de trois ans. Pour y être admissible, l'élève doit avoir au moins 15 ans et il n'a pas besoin d'avoir réussi les objectifs du programme d'enseignement primaire en langue d'enseignement et en mathématique.

L'élève obtient un certificat s'il a suivi ces formations et s'il a réussi la formation pratique pour le CFMS et la matière Insertion professionnelle pour le CFPT.

- Le MELS ne présente pas distinctement le taux de diplomation et le taux de qualification au secondaire lorsqu'il rend public le taux de diplomation et de qualification à l'ensemble de la population. Pourtant, les exigences pour obtenir une qualification, comme le certificat de formation menant à un métier semi-spécialisé (**CFMS**) ou le certificat de formation préparatoire au travail (**CFPT**), sont moindres que celles associées à la diplomation (DES, DEP). De plus, le ministère ne fournit pas le taux obtenu par type de qualification aux commissions scolaires. Elles ne peuvent donc pas se comparer à cet égard ni moduler leurs actions en conséquence. Par exemple, si une commission scolaire remarquait que le recours à un type de qualification s'effectue dans une proportion plus élevée que celle observée dans d'autres commissions scolaires, des mesures particulières pourraient être prises.

36 Des indicateurs et des statistiques portant sur un même sujet, comme la diplomation dans son sens large, peuvent montrer des résultats différents ou difficilement comparables d'une publication à l'autre. Les méthodes de calcul associées à ces indicateurs et à ces statistiques sont parfois différentes dans les publications du ministère, notamment parce qu'ils peuvent avoir une finalité différente, ce qui peut créer de la confusion. À titre d'exemple, ceux liés à la diplomation et à la qualification au secondaire sont présentés dans six publications diffusées tant à l'intérieur du réseau scolaire qu'à l'extérieur.

37 Le ministère fait aussi peu d'analyses des statistiques et des indicateurs qui figurent dans les différents documents et n'établit pas beaucoup de liens entre eux. De telles analyses ou liens augmenteraient certes la pertinence de l'information pour le lecteur. Lorsque les données sont analysées de façon isolée et non intégrée, cela ne permet pas au lecteur d'apprécier de manière juste les effets des résultats sur d'autres résultats, de leur complémentarité ou des liens qui devraient être faits.

38 Par exemple, le taux annuel de sorties sans diplôme ni qualification en 2010-2011 à la formation générale des jeunes, qui s'élève à 16,2% pour l'ensemble du Québec, est présenté sans que le nombre total de jeunes qui sont sortis de ce secteur soit précisé et que le lien avec le type de clientèles visées soit fait. Si la présentation de ce taux était accompagnée de la mention que ce sont plus de 12 000 jeunes qui ont décroché cette année et que l'on ajoutait quelle proportion de ces jeunes viennent des groupes à risque, comme les jeunes issus de milieux défavorisés, cela apporterait un autre éclairage au lecteur ; en effet, celui-ci pourrait alors mieux évaluer l'ampleur du phénomène et agir en conséquence.

## Suffisance de l'information

39 Des données nécessaires pour établir les priorités sont manquantes ou ne sont pas communiquées à l'égard de certains groupes de jeunes dont la réussite pourrait être compromise. De plus, les données sont insuffisantes pour déceler le plus rapidement possible les jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long de leur parcours scolaire.

40 Le MELS produit sur une base ponctuelle certaines données intéressantes. Cependant, ses publications régulières présentent peu d'indicateurs ou de statistiques sur des groupes de jeunes plus à risque sur le plan de leur réussite (par exemple, le taux de décrochage, le nombre de jeunes dans ces groupes). Ces groupes de jeunes à risque sont notamment ceux ayant un retard scolaire, les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, les jeunes issus de l'immigration ou des milieux défavorisés.

41 Il en est de même pour les indicateurs et les statistiques permettant de déceler les jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long de leur parcours scolaire, surtout dans des matières nécessaires à la sanction des études. Mentionnons, par exemple, des indicateurs en français et en mathématique à chaque fin de cycle, comme en 2<sup>e</sup>, en 4<sup>e</sup> et en 6<sup>e</sup> année du primaire et en 2<sup>e</sup> secondaire. À part les quelques indicateurs portant sur le retard scolaire des jeunes du primaire et du secondaire, le MELS mesure la réussite ou l'échec en fin de parcours scolaire seulement, alors qu'il est souvent tard pour agir.

42 Pourtant, le ministère détient des données qu'il a compilées parfois à des fins particulières et qui pourraient être utiles pour produire ce type d'information, comme le montrent les deux situations ci-dessous :

- Le MELS a établi que le taux de sorties sans diplôme ni qualification en 2010-2011 qui s'applique aux clientèles les plus vulnérables dépasse de plusieurs points de pourcentage (de 8 à 30 points) le taux pour l'ensemble de la province, lequel s'élève à 16,2 % pour cette année. Le ministère n'a pas rendu ces données disponibles de façon régulière aux commissions scolaires ni à la population.
- Dans la stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire*, le ministère a reconnu qu'il y a des moments névralgiques dans le parcours scolaire des jeunes, comme celui de l'entrée à l'école ou celui du passage du primaire au secondaire. Lors de ces moments, il y a lieu de faire du dépistage et de l'intervention précoces ; ceux-ci constituent les premières actions pour soutenir la réussite, plus particulièrement au secondaire où trop souvent le problème de décrochage scolaire commence à s'enraciner. D'ailleurs, le ministère a publié certaines données de cette nature, comme les suivantes :

- Environ 65% des élèves en situation de retard scolaire, soit ceux qui ont redoublé au moins une fois, seront en situation de décrochage scolaire.
- Quelque 6 000 élèves quittent l'école chaque année alors qu'ils sont rendus en 5<sup>e</sup> secondaire ; il ne leur manque que quelques cours pour obtenir leur DES.

Le MELS a produit ces données essentiellement aux fins de la stratégie *L'école, j'y tiens! Tous ensemble pour la réussite scolaire*. Il est à noter que plusieurs provinces canadiennes, telles que la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, produisent des indicateurs de cette nature tout au long du parcours scolaire des élèves, particulièrement à des moments névralgiques.

### Disponibilité de l'information

43 La publication des documents qui contiennent les indicateurs et les statistiques est tardive dans plusieurs cas et des données ne sont pas à jour, ce qui réduit de beaucoup leur utilité.

44 Le ministère ne produit pas en temps opportun la plupart des publications qui seraient utiles aux commissions scolaires et qui informeraient la population quant à la persévérance et à la réussite scolaires. Les exemples suivants illustrent cette situation :

Les épreuves uniques servent à l'évaluation des apprentissages dans les matières obligatoires aux fins de la sanction des études. Les élèves passent ces épreuves dans des conditions uniformes. Le MELS est responsable de la préparation de ces épreuves et notamment de la correction de l'épreuve de français pour le volet écriture.

- Les résultats aux **épreuves uniques** de juin 2011 ont été publiés 14 mois plus tard. Ceux de juin 2012 et de juin 2013 l'ont été seulement en mai 2014, ce qui représente un délai de 23 mois et de 11 mois respectivement. Notons que les commissions scolaires ont accès plus rapidement à ces résultats pour leurs élèves afin qu'elles puissent gérer leurs dossiers, comme la reprise d'une épreuve de français.
- L'édition 2012 des *Statistiques de l'éducation* a été publiée en août 2014 (délai de 20 mois). L'édition 2011, quant à elle, l'a été en avril 2013 (délai d'au moins 16 mois). Quant aux éditions 2009 et 2010, elles n'ont pas été publiées du fait que le ministère a modernisé ses systèmes informatiques et a réalisé des travaux d'actualisation des données officielles.

45 De plus, des indicateurs et des statistiques inclus dans les publications citées précédemment concernent des données antérieures à l'année de l'édition, qui est déjà tardive. Par exemple, le document intitulé *Indicateurs de l'éducation – Édition 2012*, qui a été publié en avril 2013, présente entre autres :

- le taux de décrochage annuel pour l'année 2009-2010, alors que ce taux pour cette année-là était disponible depuis septembre 2011 ;
- le taux d'accès au secteur des adultes en formation générale avant l'âge de 20 ans pour 2007-2008, soit presque 5 ans plus tard, et ce, sans expliquer les raisons d'un tel retard.

46 D'ailleurs, les commissions scolaires estiment que les publications relatives aux indicateurs et aux données statistiques du MELS se font trop tardivement. Elles déplorent qu'elles ne soient pas publiées à date fixe ni arrimées à la reddition de comptes qui leur est demandée. Dans certains cas, bien que les données soient prêtes pour la publication, le ministère tarde à autoriser leur diffusion, ce qui ne facilite pas la tâche des commissions scolaires et n'assure pas la transparence envers la population.

47 De plus, dans la **convention de partenariat** conclue avec chaque commission scolaire, le MELS s'est engagé à fournir, au fur et à mesure de leur disponibilité, des données statistiques, de l'information et des analyses pertinentes permettant de soutenir la mise en œuvre de la convention et de son suivi. À notre avis, il n'a pas rempli son engagement de façon suffisante.

Les commissions scolaires ont pris des engagements pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires. Ces engagements sont consignés dans les conventions de partenariat signées avec le ministre.

## Portrait global

48 Il importe que le ministère structure et analyse l'information de gestion pertinente afin de dresser un **portrait évolutif**, lequel présenterait les volets pertinents de la performance des jeunes et les facteurs liés à la vie scolaire qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires, et cela, afin de bien cerner leurs problèmes et leurs besoins. Le MELS doit également dégager les facteurs de réussite et suivre l'évolution de la situation. De plus, un tel portrait lui permettrait de bien établir les priorités et les orientations à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires.

Un portrait est évolutif lorsqu'il présente des données sur plusieurs années, ce qui permet d'exprimer des tendances.

49 Le MELS n'a pas de portrait évolutif et à jour qui synthétiserait les résultats à l'égard des volets pertinents de la performance des jeunes et des facteurs liés à la vie scolaire les plus significatifs qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires.

50 En effet, le ministère n'a pas structuré l'information de gestion pertinente si l'on considère les lacunes à l'égard des statistiques et des indicateurs ainsi que le manque d'analyse.

51 À partir des indicateurs et des statistiques, il est possible de faire des observations qui concernent certains volets pertinents de la persévérance et de la réussite scolaires des jeunes. Par exemple, le nombre de jeunes qui ne sont pas diplômés ni qualifiés dans les cinq ans, ce qui correspond au temps normalement requis pour obtenir un DES, est significatif. De plus, le taux de décrochage est passablement élevé pour les garçons qui fréquentent des établissements publics.

52 Pour d'autres volets pertinents, les indicateurs et les statistiques sont manquants ou ne sont pas rendus disponibles ou ne sont pas produits régulièrement. À titre illustratif, mentionnons les suivants :

- ceux liés aux groupes de jeunes plus à risque sur le plan de leur réussite, comme les jeunes ayant un retard scolaire, les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, les jeunes issus de l'immigration ou des milieux défavorisés ;

- ceux associés aux jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long de leur parcours scolaire, surtout dans des matières nécessaires à la sanction des études ; mentionnons, par exemple, des indicateurs en français et en mathématique à chaque fin de cycle, comme en 2<sup>e</sup>, en 4<sup>e</sup> et en 6<sup>e</sup> année du primaire, et en 2<sup>e</sup> secondaire.

53 D'ailleurs, le MELS reconnaît l'absence d'une synthèse de l'ensemble des problèmes les plus significatifs.

## Orientations gouvernementales et ministérielles

54 Depuis plusieurs années, le gouvernement est préoccupé par le fait que des élèves n'obtiennent pas de diplôme ni de qualification. Pour y remédier, il a établi au fil des ans des orientations et des priorités. Voici quelques orientations adoptées au cours des 10 dernières années.

Document	Description
<i>Briller parmi les meilleurs</i> (mars 2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Orientation de l'éducation vers la réussite</li> <li>■ Priorités d'action           <ul style="list-style-type: none"> <li>– soutenir le cheminement de l'élève vers la réussite</li> <li>– améliorer la connaissance des langues</li> <li>– renforcer la formation professionnelle et technique</li> </ul> </li> </ul>
<i>Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013</i> (décembre 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Orientation : prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques</li> <li>■ Objectif : accroître la scolarité, le taux de diplomation et la qualification de la population</li> <li>■ Indicateurs           <ul style="list-style-type: none"> <li>– taux annuel d'obtention d'un premier diplôme à chaque ordre d'enseignement (secondaire, collégial et universitaire)</li> <li>– nombre de nouveaux participants à des activités de formation de base</li> <li>– taux annuel d'un premier accès à chacune des formations qualifiantes</li> </ul> </li> </ul>
<i>Stratégie d'action jeunesse 2009-2014</i> (mars 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Défi de l'éducation et de l'emploi</li> <li>■ Choix stratégiques           <ul style="list-style-type: none"> <li>– combattre le décrochage scolaire : investissement de 1,6 milliard de dollars</li> <li>– faciliter le choix de carrière : investissement de 47 millions de dollars</li> </ul> </li> </ul>

55 Afin de bien orienter les actions à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires, il est essentiel que le MELS établisse clairement les priorités ministérielles et les objectifs à atteindre, tout en tenant compte des orientations gouvernementales. Il doit aussi veiller à assurer leur cohérence dans le temps, car l'obtention des résultats peut parfois nécessiter une longue période. De plus, il faut qu'il mesure régulièrement l'évolution de la situation à l'aide de cibles et d'indicateurs qui sont associés aux objectifs établis.

56 De nombreuses priorités et orientations ministérielles liées à la persévérance et à la réussite scolaires ont été élaborées et se sont accumulées au fil du temps. Elles ne sont pas nécessairement fondées sur une vision intégrée des besoins prioritaires et d'une analyse des enjeux. Une telle façon de faire ne permet pas d'orienter clairement les décisions et les actions dans une perspective à long terme.

57 En effet, le ministère a adopté un grand nombre de priorités et d'orientations ministérielles qui se trouvent dans plusieurs documents. Notons entre autres les suivants :

- la stratégie d'intervention *Agir autrement* (2002) et son « renforcement » (2009) ;
- le *Plan d'action sur la lecture à l'école* (2005) ;
- le *Plan d'action de développement durable* (2008) ;
- le *Plan d'action pour l'amélioration du français à l'enseignement primaire et secondaire* (2008) ;
- le *Plan d'action pour soutenir la réussite des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA)* (2008) ;
- le *Plan stratégique 2009-2013* (juin 2009) ;
- la stratégie *L'école, j'y tiens! Tous ensemble pour la réussite scolaire* (septembre 2009).

58 La plupart de ces documents ont été élaborés plus précisément pour répondre à un besoin particulier visant à soutenir la réussite des élèves. Ils comprennent un grand nombre d'actions à mener dans les commissions scolaires. Cependant, ces actions ne s'inscrivent pas suffisamment dans une vision intégrée et à long terme d'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires. De plus, le *Plan stratégique 2009-2013* du ministère, qui reprend certains volets de ces plans ou de ces stratégies, n'a toujours pas été mis à jour.

### Stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire*

59 Le MELS a adopté la stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire* en septembre 2009. Cette dernière vise à mettre en œuvre l'essentiel des recommandations et à atteindre la cible de 80 % d'ici 2020 à l'égard du taux de diplomation et de qualification, énoncées dans le rapport *Savoir pour pouvoir : Entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire*. Ce rapport a été publié en mars 2009 par le Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec et il est le produit d'une initiative privée.

60 Dans cette stratégie, le MELS a établi un grand nombre d'objectifs et d'actions dont la portée est relativement large, ce qui ne permet pas de diriger efficacement les interventions et de s'assurer d'avoir un impact optimal sur la réussite, et ce, même si cette stratégie se voulait alors prioritaire.

61 Les actions ont été regroupées en 13 objectifs, appelés voies de réussite :

- valoriser l'éducation et la persévérance scolaire à l'échelle du Québec ;
- établir des cibles de réussite pour chaque commission scolaire et en assurer le suivi (dans une convention de partenariat) ;
- mobiliser les acteurs régionaux ;
- préparer l'entrée à l'école des enfants de milieux défavorisés ou en difficulté ;
- réduire le nombre d'élèves par classe au primaire ;
- réduire les retards d'apprentissage au primaire ;
- renforcer la **stratégie d'intervention Agir autrement** en prenant appui sur l'action de plus d'une centaine d'écoles ;
- offrir un accompagnement individualisé aux élèves du secondaire ;
- augmenter l'offre d'activités parascolaires sportives et culturelles ;
- réaliser des projets communautaires pour les jeunes à risque au secondaire, notamment dans les quartiers les plus défavorisés de Montréal ;
- mieux accompagner les élèves des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> années du secondaire pour les mener à la diplomation ;
- faciliter et encourager l'accès à la formation professionnelle ;
- raccrocher le maximum de décrocheuses et de décrocheurs.

La stratégie d'intervention  
*Agir autrement* vise la réussite  
des élèves en milieu défavorisé.

62 Cette stratégie a pour objectif de hausser le taux de diplomation et de qualification à 80 % chez les jeunes de moins de 20 ans d'ici 2020, alors qu'on y affichait un résultat de 72,2 % pour l'année 2007-2008 quant à ce taux. Notons que le ministère avait déjà fixé une cible de 85 % dans les deux plans stratégiques qui précédaient celui de 2009-2013. Le MELS n'a pas fourni d'explications sur la diminution de la cible à 80 % ni sur la façon dont elle a été déterminée.

63 Le MELS n'a pas mis en place de mécanismes efficaces pour faire un suivi rigoureux de la stratégie à l'égard des actions des commissions scolaires. Il ne peut ainsi mesurer l'impact de ces actions sur la persévérance et la réussite scolaires.

64 En effet, il manque des indicateurs et des cibles pour certains objectifs, lesquels permettraient de suivre et de mesurer les résultats afin de voir l'avancement par rapport à la situation visée. Le suivi et l'évaluation sont d'autant plus difficiles que le portrait initial est fragmentaire. C'est le cas pour les objectifs suivants :

- réduire les retards d'apprentissage au primaire ;
- offrir un accompagnement individualisé aux élèves du secondaire et mieux accompagner les élèves des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> secondaire pour les mener à la diplomation ;
- faciliter et encourager l'accès à la formation professionnelle ;
- raccrocher le maximum de décrocheuses et de décrocheurs.

65 Compte tenu de la priorité accordée à ce vaste chantier, trois comités ont été prévus dans la stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire*. Il s'agit du **comité de vigie**, du **comité interministériel** et du **comité-conseil**. Dans les faits, le comité interministériel est inactif depuis mai 2011, le comité-conseil, depuis janvier 2012 et le comité de vigie, depuis mai 2012.

66 Le ministère a d'ailleurs reconnu que les milieux ont besoin d'orientations claires et précises. Pour ce faire, il a recommandé en novembre 2013 l'adoption d'une nouvelle politique mobilisatrice qui proposerait une vision d'ensemble et cohérente des actions à mener pour assurer la réussite des élèves. Selon l'échéancier du MELS, une politique devrait être présentée en 2015. Toutefois, il serait important que les choix s'appuient sur un portrait évolutif des besoins prioritaires des jeunes.

Composition et mandat des comités :

Le comité de vigie, composé de diverses personnalités publiques ainsi que de chercheurs, fait annuellement état de ses observations au ministre.

Le comité interministériel, composé notamment de sous-ministres adjoints impliqués dans la réussite scolaire, assure la cohérence des actions entre les ministères.

Le comité-conseil de mise en œuvre, composé d'experts du réseau, détermine les obstacles à la stratégie et les moyens pour les contourner.

## Recommandations

67 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

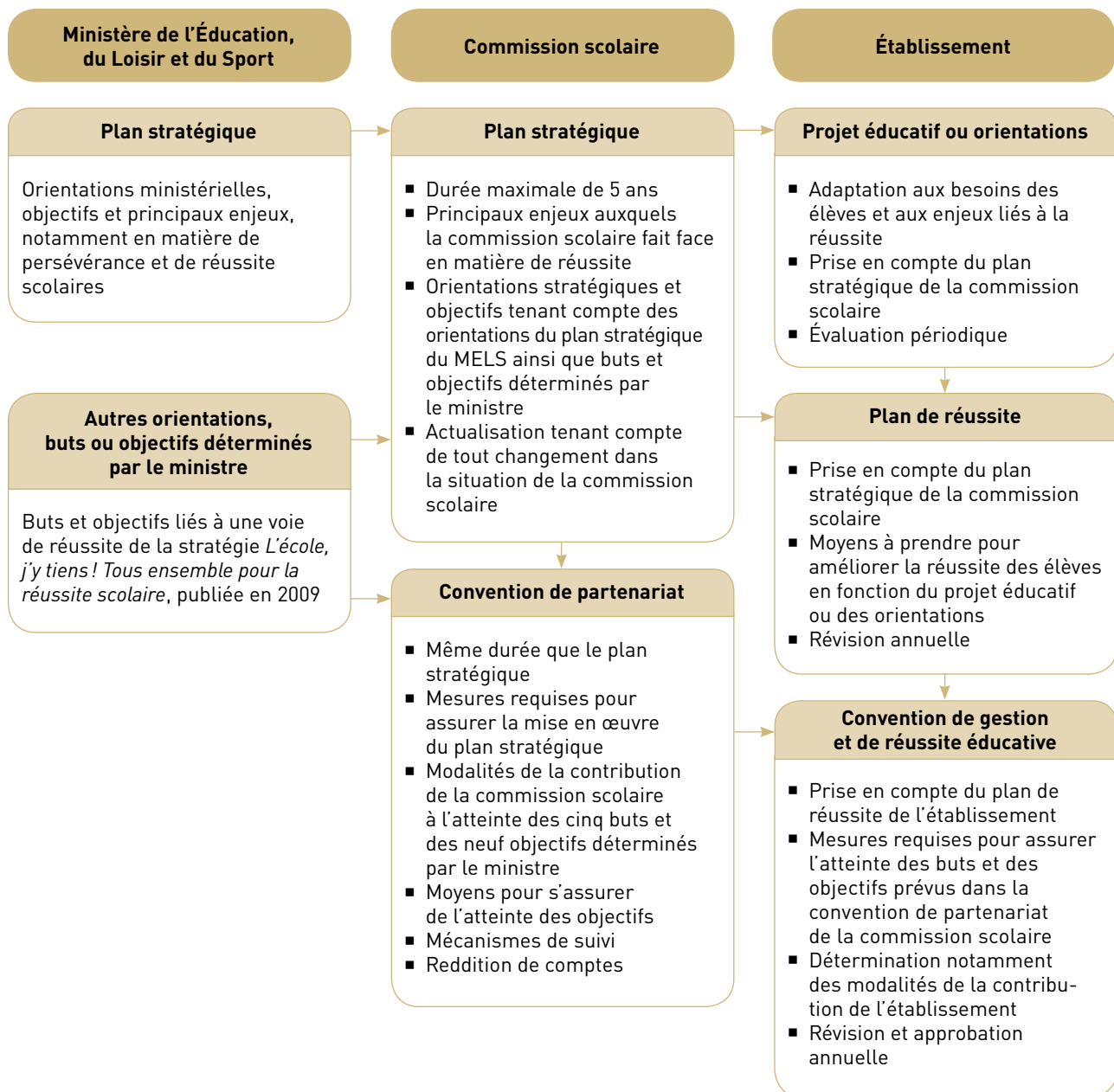
- 1** Déterminer les indicateurs et les statistiques les plus pertinents quant à la performance des jeunes et aux facteurs liés à la vie scolaire qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires. L'information à cet égard doit être :
  - compréhensible et cohérente ;
  - à jour et disponible en temps opportun.
- 2** Structurer l'information de gestion et l'analyser afin de disposer d'un portrait évolutif et à jour de la performance des jeunes et des facteurs liés à la vie scolaire qui les rendent vulnérables par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires. Ce portrait doit notamment comprendre :
  - de l'information concernant les groupes de jeunes dont la réussite risque d'être compromise ;
  - des données pour déceler plus rapidement les jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long de leur parcours scolaire.
- 3** Définir une vision d'ensemble et cohérente des actions à mener pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires. Pour ce faire, il faut :
  - établir des priorités et des orientations ministérielles associées à des objectifs basés sur le portrait évolutif qui a été dressé, lequel découle de l'analyse des indicateurs et des statistiques pertinents ;
  - effectuer un suivi permettant d'évaluer les résultats obtenus et de mesurer l'impact des actions menées par les acteurs.

## 2.2 Convention de partenariat

68 D'importantes modifications ont été apportées à la *Loi sur l'instruction publique* en octobre 2008, notamment pour actualiser la gouvernance scolaire et pour garantir à la population une meilleure reddition de comptes ainsi qu'une plus grande transparence.

69 Ces modifications visent à renforcer la gestion axée sur les résultats pour les 69 commissions scolaires assujetties à la loi. Ainsi, des outils ont été mis en place pour consolider les liens entre le plan stratégique du MELS, celui des commissions scolaires et le plan de réussite de leurs établissements. Ces outils sont la convention de partenariat pour les commissions scolaires et la convention de gestion et de réussite éducative pour les établissements. Afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des actions prévues dans ces documents, ceux-ci doivent s'intégrer dans une vision globale du cycle de gestion (figure 3).

**Figure 3** Cycle de gestion



Les 5 buts et les 9 objectifs ont été déterminés à l'égard de l'une des 13 voies de réussite de la stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire*, soit établir des cibles de réussite pour chaque commission scolaire et en assurer le suivi.

## Ministère

<sup>70</sup> Comme cela est prévu dans la stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire*, les commissions scolaires ont énoncé leurs engagements dans une convention de partenariat à l'égard des **5 buts**, des **9 objectifs** et de la cible qui ont été établis par le ministre pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires. Nous présentons ci-dessous ces buts et ces objectifs. Notons qu'une commission scolaire peut aussi inscrire dans sa convention des objectifs propres à sa situation.

But	Objectif	Cible	Indicateur ministériel disponible pour mesurer les résultats
Augmentation de la diplomation et de la qualification avant l'âge de 20 ans	▪ Diplomation et qualification	▪ 80 % des jeunes de moins de 20 ans ayant un diplôme ou une qualification en 2020	▪ Taux de diplomation et de qualification au secondaire
	▪ Sorties sans diplôme ni qualification	▪ Aucune	▪ Nombre annuel de sorties sans diplôme ni qualification parmi les élèves inscrits à la formation générale des jeunes
Amélioration de la maîtrise de la langue française	▪ Lecture	▪ Aucune	▪ Aucun
	▪ Écriture	▪ Aucune	▪ Taux de réussite à l'épreuve de français en 5 <sup>e</sup> secondaire, volet écriture
Amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires chez certains groupes cibles, particulièrement les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	▪ Amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires chez certains groupes cibles, particulièrement les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	▪ Aucune	▪ Aucun
Amélioration de l'environnement sain et sécuritaire dans les établissements	▪ Sécurité dans les établissements	▪ Aucune	▪ Aucun
	▪ Saine alimentation	▪ Aucune	▪ Aucun
	▪ Mode de vie physiquement actif	▪ Aucune	▪ Aucun

But	Objectif	Cible	Indicateur ministériel disponible pour mesurer les résultats
Augmentation du nombre d'élèves de moins de 20 ans en formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Augmentation du nombre d'élèves de moins de 20 ans en formation professionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aucune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nombre de jeunes inscrits à la formation professionnelle avant l'âge de 20 ans</li> </ul>

71 Que ce soit pour les objectifs établis par le ministre ou pour leurs propres objectifs, les commissions scolaires doivent fixer dans leur convention de partenariat des indicateurs associés à des cibles. Elles doivent aussi y préciser les mesures requises pour en assurer l'atteinte.

72 Il revient au MELS de procéder annuellement à l'évaluation des résultats de chaque commission scolaire.

## Cycle de gestion

73 Pour instaurer un cycle de gestion qui est intégré, il importe que la durée et l'échéance de la convention de partenariat et celles du plan stratégique de la commission scolaire s'arriment à celles du plan stratégique du MELS.

74 Le cycle de gestion entre le ministère, les commissions scolaires et les établissements n'est pas encore au point: il y a un manque de synchronisme quant aux documents. De plus, 32 conventions de partenariat échues ne sont toujours pas renouvelées. Cela n'assure pas la cohérence des actions.

75 Lors de l'établissement de la convention de partenariat, le MELS n'a pas exigé qu'il y ait un synchronisme entre cette convention, son propre plan stratégique et celui de la commission scolaire en ce qui a trait à la durée et à l'échéance. Ainsi, plusieurs commissions scolaires ayant un plan stratégique en cours de réalisation au moment de l'élaboration de la convention ont arrimé leur première convention de partenariat à l'échéance de ce plan. Par conséquent, la durée des conventions de partenariat varie de un an à cinq ans et la fin des conventions ne concorde pas nécessairement avec l'échéance du plan stratégique du MELS.

76 Sur les 32 conventions échues de 2010-2011 à 2012-2013 et qui devaient être renouvelées, aucune n'a été entérinée par le ministre en date du 31 mai 2014, même si cela est prévu dans la *Loi sur l'instruction publique*. Cela s'explique par l'une des situations suivantes: le MELS tarde à les analyser (8 conventions) ou à les signer (11), ou des commissions scolaires tardent à les produire au MELS (13), et ce, même si elles sont échues depuis 1 an et plus. Notons qu'à la fin de juin 2014, 11 autres conventions étaient échues.

77 Par exemple, pour trois des quatre commissions scolaires vérifiées, les conventions de partenariat sont échues et n'ont pas été renouvelées. Étant donné le retard enregistré dans l'élaboration et l'approbation des conventions, ces commissions scolaires ne respectent pas toutes les conditions de la *Loi sur l'instruction publique*.

78 Voici en détail le statut des conventions de partenariat en date du 30 juin 2014 pour les commissions scolaires vérifiées.

	Signature de la 1 <sup>re</sup> convention de partenariat	Échéance	Durée	Approbation de la 2 <sup>e</sup> convention de partenariat par le conseil des commissaires	Étude par le MELS	Approbation par le ministre
<b>Commission scolaire English-Montréal</b>	6 août 2010	Juin 2014	4 ans	s.o. <sup>1</sup>	Non	Non
<b>Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île</b>	9 août 2010	Juin 2015	5 ans	s.o.	s.o.	s.o.
<b>Commission scolaire de Portneuf</b>	6 août 2010	Juin 2012	2 ans	Juin 2012	Oui	Non
<b>Commission scolaire de Saint-Hyacinthe</b>	6 août 2010	Juin 2013	3 ans	Avril 2014	En cours	Non

1. La convention n'a pas été élaborée.

79 De plus, le MELS tarde à produire ses nouvelles orientations, et ce, même si son plan stratégique est échu depuis mars 2013. Cela ne favorise pas le renouvellement des conventions de partenariat de manière cohérente et en temps opportun.

## Cible

80 La seule cible que le MELS a fixée aux commissions scolaires se rapporte à l'objectif de diplomation et de qualification avant l'âge de 20 ans, cible qui doit être atteinte en 2020. Chacune des commissions scolaires doit donc convenir avec le ministère d'une cible qui lui est propre afin de contribuer à l'atteinte de la cible globale fixée à 80 %.

81 La cible déterminée unilatéralement par le ministère pour chacune des 69 commissions scolaires à l'égard de l'objectif de diplomation et de qualification n'a pas été établie à partir d'une analyse suffisamment rigoureuse qui tient compte de la situation de chacune d'elles.

82 Les données utilisées comme base de calcul pour établir la cible par commission scolaire n'ont pas été mises à jour ; elles auraient pu tenir compte entre autres de l'évolution de la clientèle scolaire ou d'enjeux importants, ce qui aurait pu modifier la cible. Notons, par exemple, l'évolution du nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, le niveau de défavorisation du milieu propre à la commission scolaire. Ces données sont importantes puisqu'elles ont une incidence sur la réussite scolaire des jeunes. Par la suite, la cible de chacune des commissions scolaires a fait l'objet de divers ajustements de nature mathématique et itérative afin de faire en sorte que la somme des contributions de chacune permette d'atteindre la cible globale de 80 %. Les cibles des quatre commissions scolaires vérifiées varient de 67 % à 88 %.

83 Par ailleurs, le ministère a mentionné dans la stratégie *L'école, j'y tiens ! Tous ensemble pour la réussite scolaire* qu'une cible précise serait fixée pour les écoles les plus à risque de décrochage, mais il ne l'a pas fait.

84 Étant donné les limites de l'analyse du MELS, il y a des risques que la cible exigée des commissions scolaires ne soit pas adaptée à leur réalité, qu'elles n'y adhèrent pas suffisamment et que, par conséquent, son atteinte soit compromise.

85 D'ailleurs, en octobre 2013, le ministère a observé que l'atteinte de la cible de 80 % de diplomation et de qualification des jeunes de moins de 20 ans en 2020 dans le réseau public n'était pas nécessairement acquise, et ce, pour diverses raisons :

- La progression des résultats relatifs au taux de diplomation et de qualification est lente.
- Le taux de décrochage diminue, mais ne se traduit pas par une augmentation de la diplomation : il est possible que les élèves obtiennent leur diplôme après 20 ans.
- Il est très difficile pour les commissions scolaires qui ont un taux de diplomation et de qualification déjà au-dessus de la cible de 80 % d'améliorer leurs résultats ; en effet, plus le taux est élevé, plus il est difficile de l'augmenter.
- Les commissions scolaires dont le taux de diplomation et de qualification s'est amélioré ne sont pas en mesure de déterminer l'impact des moyens qu'elles ont mis en place. De plus, le MELS précise que, pour les commissions scolaires, « l'évaluation de la portée des moyens est encore intuitive ».

## Information de gestion liée à la convention de partenariat

86 Pour établir les conventions de partenariat avec les commissions scolaires et suivre l'atteinte des objectifs, le ministère doit disposer d'indicateurs pour mesurer les progrès.

87 Lors de l'établissement des conventions de partenariat, le MELS ne disposait pas des indicateurs nécessaires pour mesurer les résultats associés à certains objectifs. Malgré des travaux amorcés en 2009, des indicateurs sont toujours manquants.

88 À cet égard, voici des exemples :

- Pour le volet lecture, qui vise l'amélioration du français, il manque des indicateurs qui permettraient de mesurer à des moments stratégiques du parcours de l'élève la progression de son apprentissage. Pourtant, le MELS considère la lecture comme un déterminant de la réussite de l'élève.
- Pour l'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires chez certains groupes cibles, il n'y a aucun indicateur relatif à la clientèle d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, à la clientèle autochtone et à la clientèle immigrante.

89 Le MELS a prévu définir de nouveaux indicateurs dès 2009. Même si certains ont été élaborés, aucun n'a encore été approuvé par le ministère ni rendu disponible pour les commissions scolaires.

90 Le manque d'indicateurs nuit au suivi des objectifs et à la mesure des résultats. Il ne favorise pas non plus une prise de décision éclairée à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires. Les commissions scolaires sont ainsi privées d'information qui leur serait utile. En attendant, chaque commission scolaire a dû développer certains indicateurs qui lui sont propres afin de suivre les objectifs inclus dans sa convention de partenariat. Cela ne remplace pas les indicateurs ministériels qui permettraient d'assurer une uniformité et une comparabilité entre les commissions scolaires.

## Suivi

91 Comme cela est prévu dans la *Loi sur l'instruction publique*, le ministre doit transmettre son appréciation à chaque commission scolaire quant à l'obtention des résultats liés à la convention de partenariat et convenir des correctifs qui doivent être mis en place lorsque la situation le nécessite.

92 Afin de transmettre cette appréciation, le ministère a effectué une évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux cibles établis à l'égard des cinq buts fixés dans la convention de partenariat pour 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013. Pour ce faire, le MELS a jugé les résultats de chaque commission scolaire et leur a attribué une cote parmi les trois suivantes : **satisfaisants**, **sous surveillance** ou **critiques**.

Les résultats sont qualifiés de « satisfaisants » lorsque les résultats suivent le cours prévu ou ne s'en éloignent pas trop. Ils sont « sous surveillance » lorsque les résultats ne suivent pas le cours prévu, mais que certains facteurs permettent d'en expliquer la cause. Ils sont « critiques » lorsque les résultats ne suivent pas le cours prévu et que la situation exige un redressement.

93 Le suivi que fait le MELS de la convention de partenariat de chaque commission scolaire n'est pas effectué de façon rigoureuse ni communiqué officiellement sur une base régulière. Cela ne permet pas aux commissions scolaires de faire les ajustements requis au moment opportun.

94 Même si plusieurs commissions scolaires ont obtenu des résultats jugés sous surveillance ou critiques au cours des trois dernières années, l'appréciation officielle provenant du ministre n'a pas toujours été transmise. De plus, la pertinence de l'analyse soutenant cette appréciation était réduite. Nous présentons dans le tableau 3 les résultats des commissions scolaires concernant les cinq buts figurant dans leur convention de partenariat.

**Tableau 3** Appréciation des résultats liés à la convention de partenariat (nombre de commissions scolaires)

	2010-2011			2011-2012 <sup>1</sup>			2012-2013 <sup>2</sup>		
	Résultats satisfaisants	Résultats sous surveillance	Résultats critiques	Résultats satisfaisants	Résultats sous surveillance	Résultats critiques	Résultats satisfaisants	Résultats sous surveillance	Résultats critiques
But 1	35	34	–	36	31	1	38	22	9
But 2	47	21	1	44	23	1	35	33	–
But 3	37	29	3	40	25	3	31	37	1
But 4	45	23	1	52	15	1	55	14	–
But 5	40	25	4	34	27	7	33	25	9

1. Les résultats n'ont pas été appréciés pour cette année.

2. Pour le but 2, les résultats d'une commission scolaire n'ont pas été évalués et, pour le but 5, ceux de deux commissions scolaires ne l'ont pas été.

Source : MELS.

95 Les résultats de 2010-2011 ont été officiellement communiqués à 60 des 69 commissions scolaires. Ceux de 2011-2012 ne l'ont pas été. Les résultats pour 2012-2013 ont été officiellement transmis le 20 août 2014. On y précise ce qui suit :

- L'analyse est incomplète puisque certains indicateurs ministériels ne sont pas disponibles.
- Le MELS mène actuellement une réflexion sur le mécanisme lié aux conventions de partenariat ainsi que sur la planification stratégique et le rapport annuel des commissions scolaires.
- De nouvelles orientations leur seront communiquées au cours des prochains mois.

96 La pertinence des analyses du MELS à l'égard des résultats obtenus par les commissions scolaires est réduite pour les raisons ci-dessous :

- Pour 2010-2011 et 2011-2012, il y a eu, selon le ministère, des incohérences dans l'attribution des cotes. Cette dernière était complexe parce qu'elle nécessitait une analyse d'aspects qualitatifs. Cela a amené le MELS à revoir en 2012-2013 sa démarche pour établir les cotes et il a encadré davantage l'appréciation des résultats.

- Pour 2012-2013, l'analyse a été fondée sur des données partielles et incomplètes à l'égard de l'un des objectifs liés au but sur la diplomation et la qualification et de l'objectif relatif au but portant sur le français. En effet, les données concernant l'objectif sur le taux de sorties sans diplôme ni qualification et celui sur le taux de réussite à l'épreuve de français écriture du 5<sup>e</sup> secondaire n'étaient pas publiées au moment de l'analyse. Selon le MELS, pour les deux buts ayant trait à ces données, la cote attribuée à la commission scolaire pourrait être modifiée en fonction des résultats réels.
- Le ministère ne peut pas comparer les commissions scolaires et les évaluer sur la même base pour 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013 puisqu'il manque des indicateurs ministériels pour le but portant sur l'amélioration du français (sauf celui ayant trait au français volet écriture en 5<sup>e</sup> secondaire), le but relatif à l'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires chez certains groupes cibles, ainsi que le but sur l'amélioration de l'environnement sain et sécuritaire.

97 La communication régulière de ces appréciations, fondées sur une analyse rigoureuse, aurait attesté l'importance accordée aux conventions de partenariat. Cela aurait également permis de convenir avec les commissions scolaires des correctifs à mettre en place pour favoriser l'atteinte des cibles fixées, surtout pour celles dont les résultats sont jugés sous surveillance ou critiques.

98 Des commissions scolaires vérifiées nous ont confié leurs inquiétudes quant à l'abandon possible des conventions de partenariat. Le MELS doit donc leur confirmer l'importance de ce dossier prioritaire afin que les efforts des commissions scolaires se poursuivent à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires.

## Commissions scolaires

99 La gestion axée sur les résultats a été renforcée dans les 69 commissions scolaires assujetties à la *Loi sur l'instruction publique* et leurs établissements par la convention de partenariat et la convention de gestion et de réussite éducative.

100 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la convention de partenariat sert à établir les engagements que la commission scolaire prend notamment à l'égard des buts et des objectifs fixés par le ministre quant à la persévérance et à la réussite scolaires.

101 Pour sa part, la convention de gestion et de réussite éducative permet à la commission scolaire de déterminer avec ses différents établissements leur contribution à l'égard des engagements qu'elle a pris dans sa convention de partenariat.

---

102 Malgré les lacunes observées à l'égard des conventions de partenariat, les commissions scolaires ont tout de même entrepris une démarche de gestion davantage axée sur les résultats liés à la persévérance et à la réussite scolaires.

---

103 Cette démarche comporte des avantages qui sont certes positifs et structurants, même si certains principes ne sont pas encore bien maîtrisés. En effet, la convention de partenariat a ramené la persévérance et la réussite scolaires des jeunes au cœur des priorités des commissions scolaires et de leurs établissements puisqu'elle exige que ces deux acteurs procèdent à l'analyse des résultats. De telles analyses sont requises afin d'établir leurs priorités d'intervention et d'en rendre compte.

## Priorités d'intervention

104 Dans la convention de partenariat, la commission scolaire définit ses enjeux, établit ses priorités d'intervention en lien avec les buts et les objectifs fixés par le ministre, et ajoute ses propres objectifs, le cas échéant. En fonction de ses priorités, elle choisit pour chaque objectif des indicateurs accompagnés de cibles et les mesures retenues pour les atteindre.

---

105 Des objectifs établis par le ministre n'ont pas été inclus dans les conventions de partenariat des commissions scolaires. De plus, les indicateurs et les cibles qui y sont présentés ne sont pas toujours cohérents par rapport aux priorités d'intervention et aux objectifs.

---

106 Les liens faits entre les enjeux et les priorités d'intervention de la commission scolaire avec les objectifs, les indicateurs et les cibles prévus dans la convention de partenariat ne sont pas toujours clairs et leur cohérence n'est pas toujours assurée.

107 Les difficultés rencontrées par les commissions scolaires s'expliquent en partie par les faits décrits ci-dessous :

- L'analyse des données pour établir des priorités d'intervention qui sont cohérentes par rapport aux objectifs, aux indicateurs et aux cibles établis est une nouvelle pratique pour les commissions scolaires.
- Le ministère ne disposant pas de tous les indicateurs pour mesurer les buts et les objectifs présents dans la convention de partenariat, il incombe aux commissions scolaires de définir leurs indicateurs et de se fixer des cibles, et cela, avec peu de données historiques. Par conséquent, les commissions scolaires ont choisi leurs priorités, leurs indicateurs et leurs cibles en se basant davantage sur leur connaissance du milieu.

108 Depuis la mise en place des conventions de partenariat, les commissions scolaires vérifiées se sont dotées d'outils informatisés pour compiler des données sur plusieurs années. Ces outils devraient favoriser l'établissement des objectifs, des indicateurs et des cibles qui sont liés à leurs priorités et cohérents par rapport à ces dernières.

109 Des objectifs établis par le ministre ne sont pas intégrés dans les conventions de partenariat. Notons les faits qui suivent :

- Une commission scolaire n'a pas tenu compte de l'objectif lié au but sur l'amélioration du français en écriture, tant pour la première que pour la deuxième convention. De plus, pour cette dernière, la commission scolaire a changé l'objectif sur les sorties sans diplôme ni qualification puisqu'elle a considéré les sorties avec diplôme et qualification, ce qui ne correspond plus à l'objectif ministériel.
- Les quatre commissions scolaires vérifiées n'ont pas fixé d'objectif visant à améliorer la persévérance et la réussite scolaires chez d'autres groupes cibles (comme les jeunes ayant un retard scolaire, les jeunes issus de l'immigration ou de milieux défavorisés), à l'exception des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

110 Pour assurer l'uniformité et la comparabilité des résultats dans le temps, il importe de préciser les éléments d'information pertinents qui ont trait aux différents paramètres des indicateurs, comme la méthode de calcul, la périodicité et la source des données, lesquels peuvent être consignés dans une fiche. Aucune des quatre commissions scolaires n'a précisé clairement ni tenu à jour tous les éléments d'information à l'égard des indicateurs prévus dans la convention de partenariat.

## Reddition de comptes

111 Dans un souci de transparence, les commissions scolaires doivent, par l'entremise du rapport annuel, rendre compte à la population de leur territoire et au ministre des résultats obtenus à l'égard des buts et des objectifs prévus dans la convention de partenariat. Des explications suffisantes doivent être fournies pour que l'on puisse apprécier les résultats, surtout lorsque les cibles fixées ne sont pas atteintes. Enfin, depuis 2011-2012, le rapport annuel doit être rendu public avant le 31 décembre de chaque année.

112 La reddition de comptes insuffisante et le manque de rigueur dans la présentation de certaines données ne permettent pas d'apprécier adéquatement les résultats obtenus.

113 Deux des quatre commissions scolaires vérifiées ont rendu compte de leurs résultats dans leur rapport annuel à l'égard des buts et des objectifs fixés par le ministre. Les deux autres commissions scolaires n'ont pas présenté de résultats relatifs à l'un des objectifs. Dans un cas, il s'agit de l'objectif relatif à la diplomation et à la qualification, tandis que l'autre est lié à l'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires chez certains groupes cibles.

114 Étant donné que les explications sont absentes ou incomplètes, les commissions scolaires ne peuvent pas informer adéquatement la population notamment des résultats obtenus quant à la persévérance et à la réussite scolaires. En effet, le rapport annuel 2012-2013 de chaque commission scolaire vérifiée montre une grande variabilité de l'information présentée, surtout à l'égard des explications fournies au lecteur, lesquelles sont insuffisantes. Cette situation n'est pas étrangère au fait que le MELS n'a pas donné d'attentes claires au sujet du contenu des rapports annuels.

115 Le manque d'explications pertinentes ne permet pas d'apprécier les causes du progrès ou du recul observé de même que les démarches entreprises pour corriger la situation, le cas échéant. En voici des exemples :

- Le taux de diplomation et de qualification d'une commission scolaire est passé de 71,2 % en 2007-2008 à 64,6 % en 2011-2012, soit une diminution de 6,6 points de pourcentage. Notons que la cible intérimaire visée était de 76 % en juin 2013. Aucune information expliquant cette diminution n'a été trouvée dans le rapport annuel ; il n'y avait pas non plus les raisons justifiant le fait que la cible intérimaire n'a pas été atteinte.
- La cible intérimaire fixée par une des commissions scolaires dans sa première convention de partenariat à l'égard du taux de diplomation et de qualification était de 86 % pour juin 2014. Dans son dernier rapport annuel, elle présente un taux d'un peu plus de 82 %, soit sensiblement le même taux que lors de la mise en œuvre de la convention de partenariat. Il aurait été utile d'expliquer pourquoi les résultats n'ont pas progressé, ce que la commission scolaire n'a pas fait.

116 Par ailleurs, l'information présentée dans les rapports annuels des commissions scolaires est parfois inexacte, incohérente ou difficilement comparable.

117 Par exemple, une commission scolaire présente dans ses trois derniers rapports annuels un taux de sorties sans diplôme ni qualification de 43 % comme situation de départ en 2006-2007. Toutefois, la méthode de calcul de ce taux a été modifiée par le MELS, ce qui a fait en sorte que le taux de sorties sans diplôme ni qualification de 2006-2007 est passé à 30,9 %. Pourtant, la commission scolaire continue d'utiliser le taux d'origine pour se comparer, alors que ses résultats sont basés sur le nouveau mode de calcul ; par conséquent, l'amélioration semble plus importante qu'elle ne l'est en réalité. De plus, la commission scolaire n'a pas expliqué que la cible initialement fixée à 36 % a été modifiée, soit 24 %, pour tenir compte du taux modifié ; elle mentionne qu'elle a atteint sa cible initiale. D'ailleurs, le MELS lui a fait remarquer qu'elle aurait dû utiliser le taux de 30,9 %, au lieu de 43 %, pour évaluer les résultats obtenus.

118 Enfin, une commission scolaire n'a pas respecté, pour ses deux derniers rapports annuels, l'exigence réglementaire voulant que le rapport annuel soit rendu public par le conseil des commissaires au plus tard le 31 décembre.

## Établissements : convention de gestion et de réussite éducative

### Révision et approbation

Pour réaliser leur mission, les établissements élaborent un projet éducatif qui contient les orientations propres à l'école et les objectifs pour améliorer la réussite des élèves. Ce projet est mis en œuvre au moyen d'un plan de réussite qui comporte des mesures à prendre en fonction des orientations et des objectifs établis dans le projet éducatif. Le projet et le plan doivent tenir compte du plan stratégique de la commission scolaire.

119 Comme cela est prévu dans la *Loi sur l'instruction publique*, la commission scolaire doit conclure annuellement une convention de gestion et de réussite éducative avec chacun de ses établissements (école, centre de formation professionnelle, centre d'éducation des adultes). Cette convention doit être approuvée par le conseil d'établissement et préciser les attentes de la commission scolaire pour assurer l'obtention de ses résultats. La convention doit aussi tenir compte des mesures permettant de mettre en œuvre le **plan de réussite** de l'établissement.

120 Pour les 4 commissions scolaires vérifiées, nous avons analysé la convention élaborée par 30 de leurs établissements. Ceux-ci offrent des services éducatifs, que ce soit au primaire, au secondaire, à la formation professionnelle ou à la formation des adultes.

121 Plus de la moitié des 30 établissements vérifiés ne respectent pas l'exigence réglementaire relative à la révision et à l'approbation annuelle de la convention de gestion et de réussite éducative.

122 Les 4 commissions scolaires vérifiées ont des établissements qui ne se sont pas conformés à cette exigence réglementaire. C'est le cas pour 19 des 30 établissements dont nous avons analysé la convention. Les établissements ne peuvent donc pas s'adapter rapidement aux enjeux auxquels ils font face.

123 Des commissions scolaires vérifiées estiment que l'exigence réglementaire liée à la révision et à l'approbation annuelle de la convention, exigence qui s'est ajoutée à celle relative au plan de réussite, crée une lourdeur administrative pour les établissements. Cela expliquerait en partie pourquoi les établissements ne respectent pas l'exigence réglementaire.

### Objectifs et cibles

124 La convention de gestion et de réussite éducative précise les mesures et les modalités quant à la contribution de l'établissement aux buts, aux objectifs et aux cibles prévus dans la convention de partenariat. Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes doivent également y être précisés. Pour sa part, la commission scolaire doit s'assurer que la contribution de l'ensemble de ses établissements pourra lui permettre d'atteindre ses propres cibles.

125 Les quatre commissions scolaires vérifiées n'ont pas l'assurance d'atteindre les cibles fixées dans leur convention de partenariat, étant donné qu'elles n'ont pas évalué globalement la contribution de leurs établissements.

126 Cette situation s'explique ainsi :

- Deux commissions scolaires n'ont pas exigé de cibles quantitatives de leurs établissements, et ce, bien que le MELS reconnaisse l'importance d'établir des cibles chiffrées.
- Les deux autres n'ont pas évalué si les cibles convenues avec les établissements permettraient d'atteindre leurs propres cibles. Elles ont convenu de cibles quantitatives dans les conventions de leurs établissements, mais cet exercice a été fait sur une base individuelle (établissement par établissement) sans que la commission scolaire s'assure globalement de l'atteinte de ses propres cibles.

127 Les commissions scolaires vérifiées et leurs établissements ont utilisé des façons de faire différentes à l'égard du suivi et de la reddition de comptes (par exemple, des tableaux de bord et des rencontres avec la direction de chaque établissement). Même s'il n'y a pas encore d'uniformité dans la reddition de comptes, cet exercice a permis aux commissions scolaires d'amorcer une discussion avec leurs établissements davantage axée sur les résultats obtenus.

## Recommandations

128 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 4 Établir un cycle de gestion assurant le synchronisme de ses documents de planification avec ceux des commissions scolaires afin d'assurer la cohérence des actions liées à l'amélioration de la persévérance et de la réussite scolaires.**
- 5 Effectuer un suivi rigoureux et régulier des conventions de partenariat. À cet effet, le ministère doit :**
  - disposer d'indicateurs permettant de mesurer les résultats à l'égard de tous les objectifs de la convention de partenariat ;
  - apprécier les résultats des commissions scolaires par rapport aux objectifs et aux cibles établies, leur communiquer officiellement son évaluation et convenir des ajustements requis, le cas échéant ;
  - formuler des attentes claires pour le contenu du rapport annuel des commissions scolaires.
- 6 Démontrer la pertinence de la cible établie pour chaque commission scolaire à l'égard de l'objectif de diplomation et de qualification en s'appuyant sur une analyse rigoureuse qui tient compte de leur situation, et faire les ajustements requis, le cas échéant.**

129 La recommandation suivante s'adresse au ministère et aux commissions scolaires.

**7 S'assurer de renouveler en temps opportun les conventions de partenariat.**

130 Les recommandations suivantes s'adressent aux commissions scolaires.

**8 Améliorer la convention de partenariat à l'égard de :**

- la prise en compte de tous les objectifs fixés par le ministre ;
- la cohérence des indicateurs et des cibles par rapport aux priorités d'intervention et aux objectifs.

**9 Présenter, dans leur rapport annuel, une information comparable, exacte, cohérente et suffisante pour apprécier les résultats obtenus concernant la convention de partenariat.**

**10 S'assurer que la contribution de leurs établissements leur permet d'atteindre les cibles prévues dans leur convention de partenariat.**

**11 S'assurer que les établissements révisent annuellement leur convention de gestion et de réussite éducative et qu'elle est approuvée par le conseil d'établissement.**

## Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que le ministère a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'élaboration d'un portrait évolutif et à jour. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère. Les commissions scolaires ont adhéré à toutes les recommandations.

### Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Commentaires généraux.** De manière générale, le ministère déplore que le rapport de vérification qui touche uniquement le secteur public présente des données et informations sur le secteur privé qui ne faisait pas l'objet de cette vérification.

« **Information de gestion.** En lien avec la recommandation 1, si plusieurs indicateurs et statistiques existent, ces derniers sont accompagnés d'un document méthodologique précisant leur contenu et leurs limites, sinon d'une description pour en faciliter l'interprétation. Les concepts méthodologiques utilisés dans les indicateurs peuvent sembler abstraits au premier abord, mais ils sont similaires à ceux utilisés dans différents organismes (Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada, CMEC [Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)]) et à travers le monde (pays de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques]).

« Le ministère informe les commissions scolaires via les portraits des statistiques ministérielles du nombre de sortants sans diplôme ni qualification par classe et par sexe pour la commission scolaire, le réseau public et l'ensemble du Québec, mais on y retrouve également des tableaux sur les caractéristiques des élèves du primaire et du secondaire qui fréquentent la commission scolaire, dont la proportion d'élèves nés à l'étranger, la proportion d'élèves HDAA [handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage], le taux d'intégration des élèves HDAA, la proportion d'élèves issus de milieux défavorisés et le nombre d'écoles défavorisées (à partir de l'indice de milieu socio-économique). Les commissions scolaires peuvent également consulter le taux de sorties sans diplôme ni qualification de leurs établissements et les données complémentaires qui s'y rattachent, dont 17 indicateurs (Indicateurs nationaux) allant du primaire à la formation des adultes en passant par le secondaire et la FP [formation professionnelle]. Parmi ces indicateurs, on retrouve :

- l'âge des élèves à l'entrée dans un cycle du primaire (évaluer le retard à l'entrée);
- la prolongation des études dans un cycle du primaire (redoublement);
- la fréquentation d'une classe d'accueil;
- l'intégration des élèves HDAA dans les classes ordinaires au primaire;
- l'âge à la sortie du primaire;

- l'âge à l'entrée au secondaire (évaluer le retard à l'entrée);
- les sorties sans diplôme ni qualification par cycle au secondaire;
- les sorties avec diplôme en 5<sup>e</sup> secondaire;
- l'ensemble des sorties avec diplôme ou qualification au secondaire;
- la réussite aux épreuves ministérielles au secondaire;
- l'intégration des élèves HDAA dans les classes ordinaires.

« Chaque édition des indicateurs nationaux présente les quatre dernières années disponibles.

« Concernant les groupes à risque, le MELS fournit l'information à l'interne aux différentes directions qui s'occupent de ces clientèles et publie différents bulletins statistiques disponibles au grand public qui présentent une analyse approfondie de différents groupes jugés "à risque".

« **Portrait global.** En lien avec la recommandation 2, le rapport recommande que le ministère dispose d'un portrait évolutif et à jour. Le ministère possède actuellement une vision des facteurs qui rendent les jeunes plus vulnérables. Le décrochage scolaire est une problématique complexe et multifactorielle. L'ensemble des facteurs interagissent les uns avec les autres. Les facteurs de risque ont un effet multiplicateur et ces effets peuvent différer d'un élève à l'autre. Il est important de connaître les besoins et la situation de chaque jeune pour adapter les interventions. Chaque jeune a son propre bagage et c'est pourquoi il faut être au niveau local pour être en mesure de faire un portrait significatif pouvant conduire à des plans d'intervention individualisés. Le ministère, pour sa part, effectue un suivi plus macro de l'évolution de l'effectif scolaire.

« Le ministère considère qu'il ne lui est pas possible, ni réaliste, de produire un portrait exhaustif qui se retrouverait dans un seul document synthèse qui présenterait l'effet de l'ensemble des facteurs qui influencent la réussite et la persévérance des jeunes. On sait que c'est le cumul d'un ensemble de facteurs de risque qui peut amener un jeune à décrocher (scolaire, personnel, familial et social). Il devient complexe, voire impossible, pour le MELS d'analyser tous les facteurs qui rendent ces jeunes vulnérables. C'est au niveau local qu'il est possible d'analyser les facteurs qui rendent les élèves vulnérables.

« **Orientations ministérielles.** En lien avec la recommandation 3, le ministère prend acte des recommandations du Vérificateur général. Les constats sur lesquels elles s'appuient alimenteront la réflexion et les travaux visant à proposer en 2015 la première politique québécoise de persévérance et de réussite scolaires. Celle-ci permettra au ministère et à tous ses partenaires de partager des orientations et des objectifs pour favoriser la persévérance et la réussite scolaires. Par cette politique, le ministère souhaite :

- doter le milieu scolaire, ses partenaires et la société civile d'une vision commune et intégrée;
- renforcer les interventions visant à soutenir les apprentissages et à accompagner les élèves les plus vulnérables, afin de réduire les écarts de réussite et favoriser l'égalité des chances;

- canaliser la mobilisation autour de la persévérance et de la réussite scolaires.

« Cette politique, qui sera assortie d'un plan d'action, poursuivra la cible fixée par la stratégie L'école, j'y tiens! de hausser le taux de diplomation ou de qualification à 80 % chez les élèves de moins de 20 ans d'ici 2020.

« **Convention de partenariat.** En lien avec les recommandations 4 à 7, le ministère prend acte des recommandations du Vérificateur général et reconnaît que certains aspects du processus d'élaboration et d'approbation des conventions de partenariat seraient perfectibles. Les constats sur lesquels s'appuient ces recommandations viendront alimenter les réflexions entreprises relativement aux recommandations du rapport du groupe d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, qui a été rendu public le 12 juin 2014.

« Toutefois, le ministère déplore que, bien que le Vérificateur général ait été informé des différents travaux en cours concernant le développement des indicateurs, il en fait très peu mention dans son rapport. En effet, il a eu accès à des documents attestant que plusieurs indicateurs sont développés ou sont en cours de développement dans le cadre des travaux entourant les conventions de partenariat. En ce qui concerne les clientèles à risque, un portrait statistique a été publié sur les élèves issus de l'immigration et une étude de cheminement est en cours sur ces élèves.

« Enfin, à la lumière des recommandations présentées dans ce rapport, le ministère a entrepris des travaux qui consistent à optimiser les encadrements de la gestion axée sur les résultats en harmonisant le cycle de planification et de reddition de comptes du ministère et de son réseau, en adaptant les outils (du plan stratégique au rapport annuel de gestion) et en mettant en place des mécanismes de suivi des résultats et d'accompagnement des commissions scolaires. Les résultats de ces travaux seront connus au cours des années à venir.»

## Réaction aux commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Le Vérificateur général juge nécessaire d'apporter certaines précisions à la suite des commentaires du ministère.

Pour la recommandation 1, nous reconnaissons que le ministère produit plusieurs indicateurs et statistiques. Toutefois, les publications régulières du ministère présentent peu d'indicateurs ou de statistiques sur des groupes de jeunes plus à risque sur le plan de leur réussite ainsi que sur les jeunes qui risquent d'éprouver des difficultés tout au long du parcours scolaire. Par ailleurs, le ministère ne publie pas en temps opportun la plupart des publications qui seraient utiles aux commissions scolaires.

En ce qui a trait à la recommandation 2, qui porte sur l'élaboration d'un portrait évolutif et à jour, nous tenons à souligner que, contrairement à ce qu'énonce le ministère, il n'est nullement question d'un « document synthèse qui présenterait l'effet de l'ensemble des facteurs qui influencent la réussite et la persévérance des jeunes » ni « d'analyser tous les facteurs qui rendent ces jeunes vulnérables ».

Nous convenons que la problématique est complexe et multifactorielle, d'où la nécessité pour le ministère de dresser un portrait évolutif et à jour des éléments les plus pertinents pour la compréhension des problèmes. Nous avons tracé dans le rapport les grandes lignes qu'un tel portrait devrait traiter. Il est essentiel de structurer et d'analyser, à l'échelle nationale, les données portant sur les volets pertinents de la performance des jeunes et des facteurs liés à la vie scolaire les plus significatifs par rapport à leur persévérance et à leur réussite scolaires. Étant donné que le ministère veut se doter d'une vision d'ensemble cohérente des actions à mener pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires et pour orienter les commissions scolaires à cet égard, un portrait à jour de la situation nous apparaît essentiel.

## Commentaires de la Commission scolaire English-Montréal

« **Convention de partenariat.** Le rapport rend compte avec exactitude du processus mis en place par la commission scolaire de sorte que la gestion axée sur les résultats encadre et appuie l'amélioration scolaire. La commission scolaire convient et témoigne du fait que ce cadre a contribué à mobiliser l'ensemble de sa communauté éducative autour de l'utilisation de données afin de déterminer les situations à corriger et d'établir des priorités à ce titre, dans le but d'assurer la réussite scolaire. La commission scolaire est consciente qu'il lui faut travailler sans relâche en ce sens, car il y a toujours des progrès à faire. Afin de favoriser l'adoption et le maintien d'un processus de gestion axée sur les résultats par tous les intervenants, la commission scolaire s'attend que le MELS :

- offre plus d'accompagnement à la commission scolaire relativement à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats ;
- simplifie le processus et les exigences de la gestion axée sur les résultats afin d'alléger cette tâche rigoureuse et de favoriser l'adhésion de l'ensemble de la communauté éducative.»

## Commentaires de la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île

« **Convention de partenariat.** Ayant abordé l'arrivée de la gestion axée sur les résultats et la mise en place d'une convention de partenariat comme étant des leviers pour notre démarche stratégique pour l'amélioration de nos résultats, nous ne pouvons qu'être en accord avec les recommandations de ce rapport.

« **Cycle de gestion.** Pour la recommandation 7, nous avons organisé notre calendrier de travail prévoyant deux plans stratégiques quinquennaux. Chaque planification stratégique est associée à une convention de partenariat qui couvre la même période. Nous avons amorcé le processus de leur renouvellement.

« **Priorités d'intervention.** Pour la recommandation 8, au moment de l'élaboration de notre convention de partenariat, nos priorités d'intervention en ce qui a trait aux buts et aux objectifs identifiés par le MELS ont fait l'objet d'échanges avec les représentants du MELS qui nous ont permis d'arriver à une entente et à la signature de notre convention de partenariat. Ces priorités étaient basées sur notre analyse de situation et l'identification de nos zones de performance et de vulnérabilité.

« Concernant le but 3, nous avons choisi de travailler prioritairement sur le groupe cible représentant les élèves EHDAA [élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage], car nous avons certaines préoccupations quant à leur diplomation et à leur qualification. Le groupe des élèves issus de l'immigration (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> générations) représente environ 70% de notre clientèle totale. Pour ces derniers, qui n'ont pas fait l'objet d'un axe d'intervention spécifique dans le cadre de notre plan stratégique 2010-2015, nous comptons apporter une attention particulière dans le plan stratégique 2015-2020.

« En ce qui a trait au but 4, le MELS a identifié trois secteurs d'intervention. La sécurité des établissements a été et demeure notre priorité d'action. Pour les deux autres volets, c'est-à-dire "saine alimentation" et "mode de vie physiquement actif", nous avons profité de l'implantation de l'approche "école et milieu en santé", de l'actualisation de notre politique alimentaire et de l'application de notre cadre de référence sur les saines habitudes de vie pour développer de nouvelles pistes d'intervention. Une analyse et une évaluation de l'état de situation touchant ces deux objets sont à prévoir dans le cadre de l'élaboration de notre prochain plan stratégique 2015-2020.

« **Convention de gestion et de réussite éducative (objectifs et cibles).** Pour la recommandation 10, lors de la première analyse de chacune des conventions de gestion et de réussite éducative (CGRÉ) de nos établissements, nous avons conclu que, si chacun des établissements atteignait ses cibles fixées, nous atteindrions, même, dépasserions nos propres cibles. Nous sommes toutefois demeurés au niveau de l'estimation. Cette expérience acquise au cours des dernières années nous permettra d'apporter une corrélation plus étroite entre les cibles de notre prochaine convention de partenariat et celles des CGRÉ.

« **Convention de gestion et de réussite éducative (révision et approbation).** Pour la recommandation 11, nous avons déjà procédé au correctif nécessaire. À compter de l'année 2014-2015, une approbation officielle de la CGRÉ par le conseil d'établissement se fera par voie de résolution annexée au document pour l'ensemble de nos établissements.»

## Commentaires de la Commission scolaire de Portneuf

« **Convention de partenariat.** D'entrée de jeu, je tiens à vous remercier d'avoir choisi la Commission scolaire de Portneuf pour contribuer à la réalisation de votre mandat de vérification. Nous sommes fiers de ce que nous réalisons au quotidien pour soutenir nos élèves vers la réussite. Notre prédisposition à la formation continue nous incite à accueillir favorablement toute recommandation visant à faire encore mieux.

« **Reddition de comptes.** Nous attendons depuis des années un gabarit de présentation des rapports annuels qui serait exigé par le MELS. Sans directive claire, il est normal que ce soit difficilement comparable.

« **Convention de gestion et de réussite éducative.** Vous ne faites aucunement allusion au contexte syndical qui prévalait lors de l'implantation de la première génération de conventions de gestion et de réussite éducative. Les cibles, toutes aussi quantitatives, libellées en utilisant le verbe "augmenter" avaient pour effet de mobiliser les équipes-écoles vers la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Cette stratégie de gestion s'est avérée très positive avec le temps.»

## Commentaires de la Commission scolaire de Saint-Hyacinthe

« **Convention de partenariat.** La Commission scolaire de Saint-Hyacinthe (CSSH) est fière de contribuer à la promotion et à la valorisation de l'école publique sur son territoire et de veiller à la qualité des services éducatifs dispensés aux élèves. Par le biais d'une gestion axée sur les résultats, la CSSH travaille dans un processus d'amélioration continue. Ainsi, elle mesure, le plus concrètement possible, les résultats obtenus par les élèves, analyse leur progression et apporte les ajustements nécessaires afin de déployer dans les classes les pratiques pédagogiques les plus porteuses.

« **Priorités d'intervention.** Pour le but 2, concernant l'amélioration du français, la CSSH a fait le choix de se concentrer sur la maîtrise et la réussite en lecture. Ce choix s'explique par le fait qu'une bonne maîtrise de la compétence à lire a inévitablement un effet positif sur l'amélioration de la compétence à écrire. Aussi, à la CSSH, les résultats des élèves en écriture sont monitorés et analysés par les conseillers pédagogiques en français afin d'accompagner les établissements au niveau de cette compétence en français. Ce choix pourra être revalidé lors du renouvellement de la convention de partenariat actuelle, prévue en 2016.

« **Reddition de comptes.** Au niveau du rapport annuel, quelques correctifs à apporter ont été relevés. Puisqu'annuellement, notre rapport est transmis au ministre, nous apprécierions grandement obtenir un retour quant au contenu de ce rapport. Cela pourrait nous permettre d'apporter des ajustements l'année suivante, le cas échéant.

« **Convention de gestion et de réussite éducative.** Concernant la révision et l'approbation annuelle de la convention de gestion et de réussite éducative, nous tenons à préciser qu'un mécanisme de reddition de comptes des établissements envers la directrice générale est mis en place depuis le mois de juin 2014. Ainsi, à la fin de l'année scolaire, chacun des établissements remet à la directrice générale la version actualisée de sa convention de gestion et de réussite éducative ainsi que l'extrait de résolution du conseil d'établissement entérinant les ajustements apportés. Cette étape permet à la directrice générale de s'assurer que chacun des établissements a procédé à la présentation des résultats obtenus par ses élèves, de leur progression au fil des ans et des moyens déployés afin d'aider les élèves à réussir et à persévérer. »



# Annexes et sigles

**Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux

**Annexe 2** Programmes de formation menant à un diplôme ou à une qualification

## Sigles

<b>CFMS</b>	Certificat de formation menant à un métier semi-spécialisé	<b>DEP</b>	Diplôme d'études professionnelles
<b>CFPT</b>	Certificat de formation préparatoire au travail	<b>DES</b>	Diplôme d'études secondaires
		<b>MELS</b>	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

## Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

### Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur chacun des objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur l'instruction publique*, du guide d'implantation relatif à la convention de partenariat ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELS oriente et soutient la réussite scolaire des élèves, et rend compte de la situation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un portrait portant sur la persévérance et la réussite scolaires ainsi que sur les problèmes y afférents, qui est basé sur de l'information pertinente, fiable et à jour, est réalisé afin d'établir les besoins (par exemple, élève ou groupe à risque de décrochage).</li> <li>■ Des priorités et des objectifs gouvernementaux qui tiennent compte des besoins liés à la réussite scolaire ainsi que des indicateurs sont adoptés.</li> <li>■ La répartition des ressources financières est faite en fonction des besoins des commissions scolaires, des priorités et des objectifs gouvernementaux (équité).</li> <li>■ Des objectifs mesurables en lien avec les priorités et les objectifs gouvernementaux sont élaborés pour chaque commission scolaire.</li> <li>■ Un suivi de la convention de partenariat de chaque commission scolaire est effectué sur une base régulière et les correctifs nécessaires sont apportés, le cas échéant.</li> <li>■ Une reddition de comptes complète au moyen d'indicateurs de gestion est réalisée au moment opportun et permet d'apprécier le respect des priorités et l'atteinte des objectifs gouvernementaux.</li> </ul>
S'assurer que les commissions scolaires vérifiées favorisent la réussite scolaire afin que la population atteigne le plus haut niveau de scolarisation et qu'elles en rendent compte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un portrait sur la persévérance et la réussite scolaires de son territoire ainsi que les problèmes y afférents, qui est basé sur de l'information pertinente, fiable et à jour, est réalisé par chaque commission scolaire afin d'établir les besoins (par exemple, élève ou groupe à risque de décrochage).</li> <li>■ Une convention de partenariat précisant les actions en lien avec les objectifs mesurables est élaborée par chaque commission scolaire ; cette convention tient compte des besoins sectoriels, des priorités gouvernementales et des indicateurs.</li> <li>■ Pour assurer l'atteinte des objectifs fixés dans la convention de partenariat, une convention de gestion et de réussite éducative dans laquelle les actions sont précisées est établie par la commission scolaire et chacun de ses établissements.</li> <li>■ À partir d'un bilan des actions réalisées, un suivi est effectué pour évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés dans la convention de partenariat ont été atteints et des correctifs sont apportés, si cela est nécessaire.</li> <li>■ Une reddition de comptes complète est effectuée au moment opportun afin d'apprécier l'atteinte des objectifs établis.</li> </ul>

## Portée des travaux

La présente vérification porte sur la réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans. Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné divers documents et avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec les représentants des entités vérifiées.

Nous avons vérifié l'encadrement que fait le MELS en matière de persévérance et de réussite scolaires et la gestion des conventions de partenariat par le MELS et quatre commissions scolaires : la Commission scolaire English-Montréal, la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île, la Commission scolaire de Portneuf et la Commission scolaire de Saint-Hyacinthe. Les critères qui ont été considérés pour retenir les quatre commissions scolaires sont la région administrative, la taille et la langue d'enseignement. Voici les caractéristiques des commissions scolaires vérifiées.

	<b>Commission scolaire English-Montréal</b>	<b>Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île</b>	<b>Commission scolaire de Portneuf</b>	<b>Commission scolaire de Saint-Hyacinthe</b>
Région administrative	Montréal	Montréal	Capitale-Nationale	Montérégie
Nombre d'élèves (en équivalents temps plein)	26 148	34 572	5 581	13 280
Statut linguistique	Anglophone	Francophone	Francophone	Francophone
Écoles primaires	35	42	15	30
Écoles secondaires	23	7	5	5
Centres de formation professionnelle	4	6	1	1
Centres d'éducation des adultes	7	7	1	1

Par ailleurs, nous n'avons pas vérifié les commissions scolaires à statut particulier et les établissements privés, car ils ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'instruction publique*. Par conséquent, ils n'ont pas l'obligation d'établir des conventions de partenariat. De plus, nous n'avons pas évalué ni vérifié la qualité des diplômes et des qualifications de même que le processus d'évaluation des apprentissages. Enfin, nous n'avons pas présenté de comparaisons avec d'autres provinces ou d'autres pays quant à la persévérance et à la réussite scolaires. Nos recherches sur le sujet ont montré qu'il y avait notamment plusieurs particularités liées aux systèmes d'éducation en place et aux indicateurs utilisés. Cela rend difficile ce type de comparaisons.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2013 à août 2014. Ils ont porté surtout sur les années 2009 à 2013. Toutefois, certains commentaires pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Annexe 2 Programmes de formation menant à un diplôme ou à une qualification

	Conditions d'admission	Durée et conditions d'obtention
<b>Programme menant à un diplôme</b>		
Diplôme d'études secondaires (DES)	L'élève a réussi les cours préalables aux matières obligatoires et aux matières à option des 4 <sup>e</sup> et 5 <sup>e</sup> secondaire.	L'élève a accumulé 54 unités des 4 <sup>e</sup> et 5 <sup>e</sup> secondaire; au moins 20 de ces unités sont acquises en 5 <sup>e</sup> secondaire.
Diplôme d'études professionnelles (DEP)	L'élève respecte les conditions prescrites pour le programme et se trouve dans l'une des situations ci-dessous : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il est titulaire d'un DES.</li> <li>■ Il a 16 ans au 30 septembre de l'année scolaire où commence sa formation professionnelle.</li> <li>■ Il a 18 ans et il possède les préalables fonctionnels prescrits pour l'admission à ce programme.</li> <li>■ Il a obtenu les unités de 3<sup>e</sup> secondaire en langue d'enseignement, en langue seconde et en mathématique, et il poursuivra, en même temps que sa formation professionnelle, la formation générale de l'enseignement secondaire requise pour être admis à ce programme d'études professionnelles.</li> </ul>	La durée des programmes varie de 600 à 1 800 heures. L'élève a obtenu toutes les unités de ce programme.
Attestation de spécialisation professionnelle (ASP)	L'élève se trouve dans l'une des situations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il est titulaire du DEP exigé comme préalable à ce programme.</li> <li>■ Il exerce un métier ou une profession qui a un lien avec ce programme.</li> </ul>	La durée des programmes varie de 330 à 900 heures. L'élève a obtenu toutes les unités de ce programme.
<b>Programme menant à une qualification</b>		
Certificat de formation menant à un métier semi-spécialisé (CFMS)	L'élève respecte les conditions prescrites pour le programme menant à un métier semi-spécialisé et les situations suivantes lui correspondent : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Il a au moins 15 ans le 30 septembre de l'année où il commence sa formation.</li> <li>■ Il a atteint les objectifs des programmes d'études de l'enseignement primaire pour les matières langue d'enseignement et mathématique, même s'il n'a pas obtenu les unités du premier cycle de l'enseignement secondaire dans ces matières.</li> </ul>	La durée du programme est de 900 heures (1 an) réparties comme suit : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ formation générale de 450 heures;</li> <li>■ formation pratique de 450 heures.</li> </ul> L'élève a suivi la formation minimale de 900 heures et il a réussi la formation pratique de 450 heures relatives à un métier semi-spécialisé.

	Conditions d'admission	Durée et conditions d'obtention
<b>Programme menant à une qualification (suite)</b>		
Certificat de formation préparatoire au travail (CFPT)	<p>L'élève a au moins 15 ans le 30 septembre de l'année où il commence sa formation.</p> <p>Il n'a pas atteint les objectifs des programmes d'études d'enseignement primaire pour les matières langue d'enseignement et mathématique.</p>	<p>La durée du programme est de 2700 heures (3 ans) réparties comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ formation générale de 1 450 heures ;</li><li>■ formation pratique de 1 250 heures.</li><li>■ au cours de la 3<sup>e</sup> année, possibilité pour l'élève de suivre la formation pratique d'un métier semi-spécialisé de 375 heures à même le temps prévu pour l'insertion professionnelle s'il a réussi la matière Insertion professionnelle de 300 heures donnée lors de la 2<sup>e</sup> année de la formation et s'il respecte les conditions d'admission du métier semi-spécialisé.</li></ul> <p>L'élève a suivi la formation minimale de 2700 heures et il a réussi la matière Insertion professionnelle de 900 heures.</p> <p>Notons que, si l'élève a suivi la formation minimale de 2700 heures et s'il a réussi la formation pratique menant à l'exercice d'un métier semi-spécialisé, il reçoit un CFMS.</p>
Certificat de formation en insertion sociale et professionnelle des jeunes (CISPJ)	<p>L'élève a au moins 16 ans le 30 septembre de l'année scolaire où il commence ce cheminement et il n'a obtenu aucune unité du 2<sup>e</sup> secondaire.</p> <p>Cette formation n'est disponible que dans les commissions scolaires pour lesquelles le ministre a délivré une autorisation.</p>	<p>La durée du programme est de 1800 heures (2 ans) réparties comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ formation générale de 700 heures ;</li><li>■ formation pratique de 650 heures ;</li><li>■ temps non réparti de 450 heures.</li></ul> <p>L'élève a suivi la formation générale et il a réussi la formation pratique.</p>
Certificat en formation en entreprise et récupération (CFER)	<p>L'élève a 16 ans. Il n'a pas terminé avec succès le premier cycle du secondaire ou il a atteint ou non les objectifs du programme d'études du primaire.</p> <p>Le Centre de formation en entreprise et récupération est une école entreprise qui a monté un programme en collaboration avec une commission scolaire. Cette dernière obtient l'autorisation du MELS pour offrir le programme de certificat en formation en entreprise et récupération.</p>	<p>La durée est de 2 ans.</p> <p>L'élève a réussi la formation liée au programme.</p>





## Signification du logo

**Un édifice** bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

**Trois traits** dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacités ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.



## Le vérificateur général par intérim



Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que M. Samson a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses

dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant d'entrer au service du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981. D'autre part, l'Ordre des CPA du Québec a décerné à M. Samson le prix Excellence CPA en mai 2014. Il a aussi remporté le 29 mai 2014 le prix CPA Émérite, attribué par les regroupements des CPA de Chaudière-Appalaches et de Québec.

Cette publication  
est rédigée par le



**Québec**

750, boulevard Charest Est, bureau 300  
Québec (Québec) G1K 9J6  
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

**Montréal**

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910  
Montréal (Québec) H3A 1G1  
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

**Internet**

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

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

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

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés 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 – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISBN 978-2-550-71843-7



