

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 23
20 24

Mai 2024



Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

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

Internet

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

Suivez-nous sur nos médias sociaux



Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

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

Dépôt légal – 2024

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-97145-0 (version PDF)



Québec, mai 2024

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

Madame la Présidente,

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

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale	3
Chapitre 2 Gestion du parc immobilier des cégeps	12
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 3 Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal	70
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 4 Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance.....	102
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 5 Régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux.....	154
<i>Audit de performance</i>	
Annexes	
Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal</i>	209
Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance</i>	221

INTRODUCTION

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

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

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

Le Vérificateur général intègre davantage les principes de développement durable aux audits de performance. Dans ce contexte, la commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire aux rapports d'audit, qui met en évidence les enjeux de développement durable. Pour le présent tome, ces observations complètent les constats formulés par le Vérificateur général dans les chapitres 3 et 4.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

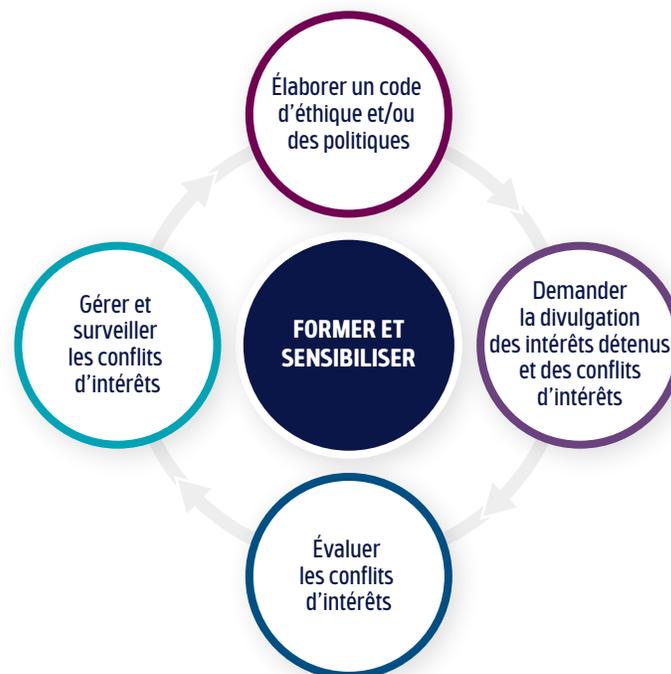
TABLE DES MATIÈRES

Prévention, détection et gestion des risques liés aux conflits d'intérêts.....	5
Fonds spéciaux	8
Création d'une direction d'audit des affaires économiques.....	9
Contenu du présent tome.....	11

PRÉVENTION, DÉTECTION ET GESTION DES RISQUES LIÉS AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

- 1 La prévention, la détection et la gestion des conflits d'intérêts sont primordiales dans les organisations gouvernementales, pour assurer une prise de décision qui profite à l'organisation et non à des intérêts personnels, et pour conserver la confiance du public en l'intégrité et en l'impartialité de l'administration publique, notamment lors du processus d'octroi de contrats.
- 2 La figure 1 présente le processus de prévention, de détection et de gestion des conflits d'intérêts.

FIGURE 1 Processus de prévention, de détection et de gestion des conflits d'intérêts



- 3 Des principes de gouvernance servant à renforcer la gestion des organisations gouvernementales, notamment en termes de transparence et d'imputabilité, sont établis par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cette loi contient des exigences relatives aux situations de possession d'intérêts et de conflit d'intérêts, et aux codes d'éthique dont doivent se doter ces organisations. Depuis juin 2022, de nouvelles organisations gouvernementales sont assujetties à cette loi.
- 4 Je me suis intéressée à la mise en œuvre de mesures servant à prévenir, à détecter et à gérer les risques relatifs aux conflits d'intérêts au sein des organisations récemment assujetties à cette loi. J'ai donc réalisé des travaux dans trois de ces organisations de petite taille afin de vérifier où elles en étaient dans l'instauration de leur processus entourant les conflits d'intérêts.

5 Les travaux réalisés par mon équipe me permettent de constater que, bien que ces trois organisations aient toutes entrepris des démarches, il leur reste des efforts à faire afin de mettre en œuvre les exigences de la réglementation ainsi que les saines pratiques reconnues en la matière.

Manque de contrôles pour connaître les intérêts détenus

6 Comme l'exige la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, les trois organisations ont élaboré un code d'éthique à l'intention des administrateurs et un autre à l'intention des employés, qui contiennent des exigences liées aux conflits d'intérêts.

7 Bien que ce ne soit pas exigé par la loi, les organisations demandent également aux administrateurs de signifier leur adhésion à ce code d'éthique annuellement, alors que pour les employés une seule organisation demande cette adhésion annuellement. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet d'informer et de sensibiliser régulièrement les administrateurs et les employés sur leurs devoirs et leurs obligations en vertu des codes d'éthique de leur organisation, notamment au regard de la divulgation de leurs intérêts et de la gestion des conflits d'intérêts qui peuvent en découler.

8 Il y a toutefois un manque de suivi de la part des trois organisations à cet égard, puisque, pour les exercices financiers terminés aux 31 mars 2021, 2022 et 2023, il manquait en moyenne 28 % des déclarations d'adhésion des administrateurs et environ 20 % de celles des employés.

9 Le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs* précise que le code d'éthique des administrateurs doit comprendre des règles relatives à la déclaration de leurs intérêts. Dans deux des organisations, le code d'éthique indique que les administrateurs doivent remplir une déclaration de leurs intérêts annuellement. Pour l'une d'entre elles, seulement quelques déclarations manquaient pour les exercices que nous avons examinés. Cependant, pour l'autre, il manquait 45 % des déclarations des administrateurs. Pour ce qui est de la troisième organisation, bien que le code d'éthique des administrateurs prévoit des règles, il ne prévoit pas une déclaration annuelle des intérêts.

10 Par ailleurs, seulement une des organisations demande annuellement à ses employés de déclarer les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles ils se trouvent. Il s'agit là d'une bonne pratique préventive parmi d'autres à mettre en place pour faciliter la détection des conflits d'intérêts.

Documentation insuffisante pour assurer une bonne gestion des conflits d'intérêts

11 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ainsi que les codes d'éthique des administrateurs des trois organisations mentionnent que, lorsqu'un membre de leur conseil d'administration se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit le déclarer par écrit.

12 Dans deux organisations, nous avons identifié six situations qui n'avaient pas été déclarées par écrit par les administrateurs concernés. Ces organisations avaient eu connaissance de ces situations d'une façon ou d'une autre, mais l'absence de déclaration officielle des conflits d'intérêts n'est pas conforme à ce qui est exigé par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. De plus, cela peut rendre difficiles ou même inadéquates l'évaluation et la gestion des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne le choix et la mise en place de mesures d'atténuation des risques liés aux conflits d'intérêts. Nos travaux n'ont toutefois pas relevé de cas où une personne ou une organisation aurait tiré avantage de ces situations.

13 Deux des trois organisations prévoient dans leur code d'éthique ou dans une politique interne qu'un registre des conflits d'intérêts doit être tenu et maintenu à jour, alors que la troisième n'a pas de directive à ce sujet. Toutefois, seulement l'une d'entre elles tient officiellement un tel registre, lequel n'est pas exhaustif.

14 L'instauration et le maintien à jour d'un tel registre ou d'une autre forme de compilation des conflits d'intérêts déclarés peut être utile afin d'effectuer la surveillance de ces situations, notamment pour s'assurer que les mesures d'atténuation mises en place sont respectées.

Conclusion

15 Les trois organisations ayant fait l'objet de nos travaux ont accueilli favorablement mes observations et ont déjà commencé la mise en place de mesures correctives. Je les encourage aussi à poursuivre leurs efforts de sensibilisation et de formation relativement à la possession d'intérêts et aux conflits d'intérêts auprès des responsables de la gouvernance, de la direction et de l'ensemble des employés. L'application de la loi, des codes d'éthique et de bonnes pratiques, ainsi que la mise en œuvre de contrôles à cet effet, offrent un encadrement pour prévenir, détecter et gérer avec efficacité les conflits d'intérêts au sein des organisations. Il est également important que l'ensemble des organisations assujetties à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* tiennent compte des présentes observations : je les encourage à évaluer elles-mêmes leur situation et, le cas échéant, à mettre en place des correctifs nécessaires pour se conformer aux exigences de la loi et aux bonnes pratiques applicables.

FONDS SPÉCIAUX

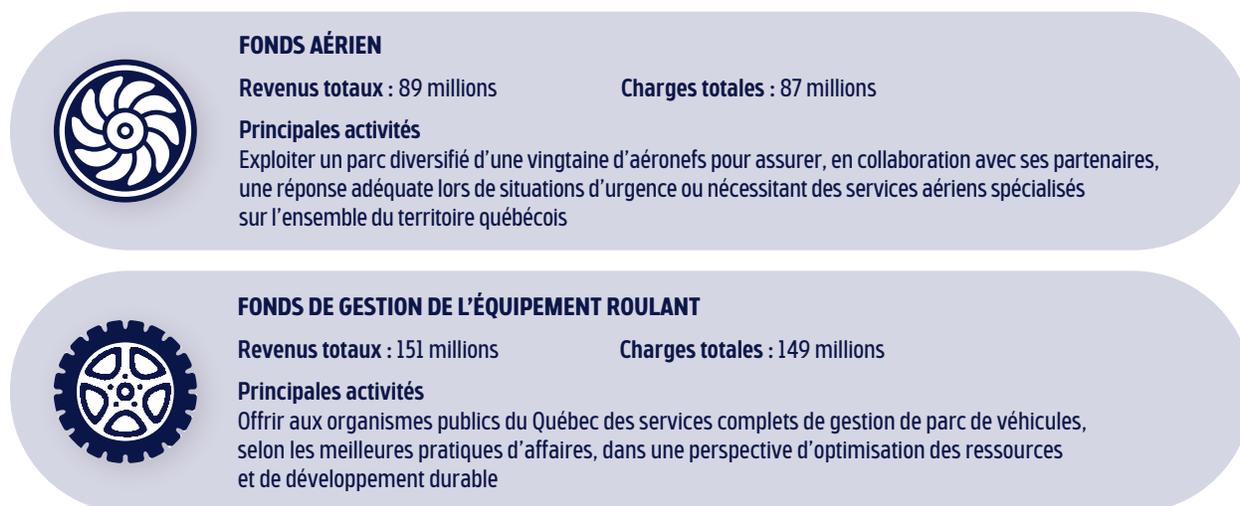
16 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec audités par le Vérificateur général comprenaient environ 350 entités au 31 mars 2023, dont 44 fonds spéciaux. Ces fonds ne sont pas tous audités par le Vérificateur général.

17 Cette année encore, nous avons continué d'approfondir nos connaissances de ces fonds en effectuant des travaux sur les états financiers du Fonds aérien et du Fonds de gestion de l'équipement roulant pour l'exercice financier 2022-2023. Ces deux fonds sont sous la responsabilité du ministère des Transports et de la Mobilité durable.

18 Pour les postes des états financiers les plus significatifs, nous avons appliqué des procédures spécifiques et avons validé si le traitement comptable était conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Notre objectif était de soulever, le cas échéant, tout élément d'intérêt lié aux états financiers sans toutefois formuler une opinion dans un rapport de l'auditeur indépendant. Soulignons qu'il ne s'agissait pas non plus d'un audit de performance.

19 La figure 1 présente un aperçu de ces deux fonds spéciaux au 31 mars 2023.

FIGURE 1 Aperçu du Fonds aérien et du Fonds de gestion de l'équipement roulant au 31 mars 2023



Illustrations : Flaticon.

20 Nos travaux n'ont pas révélé d'anomalies significatives ni de problématiques qui nécessiteraient l'attention des parlementaires. Nous pourrions continuer d'effectuer de tels travaux particuliers au cours des prochaines années auprès d'autres entités non auditées par le Vérificateur général.

CRÉATION D'UNE DIRECTION D'AUDIT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

21 En novembre 2023, j'ai pris la décision d'intensifier nos travaux à portée économique en créant la Direction d'audit des affaires économiques. Cette nouvelle direction d'audit aura entre autres pour responsabilité de produire des audits de performance, des études et des analyses portant sur la gestion des finances publiques en utilisant une approche économique et financière.

22 Le contexte économique et social actuel est propice à cette initiative. En effet, les gouvernements sont aujourd'hui confrontés à un ensemble complexe de problèmes socio-économiques interconnectés ainsi qu'à des contraintes budgétaires. Cela est sans compter tous les changements technologiques, géopolitiques, sociaux et environnementaux que nous ne pouvons ignorer.

23 Cette initiative contribuera également à notre objectif stratégique de présenter des travaux à valeur ajoutée permettant de répondre aux préoccupations des parlementaires et de la population.

Une expertise reconnue

24 La création de cette direction d'audit nous permettra de mettre à profit nos acquis des dernières années en matière d'économie, lesquels s'ajoutent à notre connaissance aiguisée des finances publiques.

25 En effet, elle se veut une suite logique des travaux que nous réalisons depuis 2015 sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses présentées dans le rapport préélectoral publié par le ministère des Finances avant chaque élection générale.

26 De plus, en raison même de son rôle d'auditeur, le Vérificateur général a développé des connaissances financières approfondies. Grâce à celles-ci, au fil des ans, nous avons produit pour l'Assemblée nationale divers documents de nature financière et économique, qui ont traité notamment de l'aide financière pour le développement économique (2019), de la qualité du rapport mensuel des opérations financières (2016), des enjeux liés à l'endettement du secteur public (2012) ou du plan de retour à l'équilibre budgétaire (2012).

Une solution innovante pour faire face à des défis nouveaux

27 Selon le Baromètre sur la perception des risques du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), les risques économiques et financiers se classent présentement parmi les principales préoccupations de la majorité des Québécois. Dans ce contexte où l'efficacité de l'action gouvernementale est de plus en plus nécessaire, il importe que les décideurs disposent de toute l'information pertinente pour prendre les meilleures décisions.

28 Des initiatives similaires ont été adoptées dans d'autres organismes d'audit législatif dans le but de favoriser la saine gestion des finances publiques, de contribuer à améliorer la transparence budgétaire ou de surveiller l'application des lois budgétaires. C'est le cas, par exemple, au Bureau du Vérificateur général du Canada et à la Cour des comptes de France. La création de cette direction d'audit s'inspire également de principes énoncés par l'OCDE concernant l'audit de performance de nature économique et l'analyse de l'application des politiques budgétaires et financières.

29 La Direction d'audit des affaires économiques sera formée de professionnels possédant une expertise pointue en fiscalité, en économie, en comptabilité, en audit ou en finances publiques. Pour sa première année d'activité, elle sera accompagnée par M. Marcelin Joanis, expert universitaire reconnu en économie et en finances publiques, qui agira comme consultant, à titre de chef économiste. Titulaire d'un doctorat en économie publique, son expertise diversifiée porte notamment sur la soutenabilité financière des gouvernements, les politiques publiques, le développement économique, les investissements en infrastructures et les contrats publics.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

31 Le **chapitre 2** porte sur la gestion du parc immobilier des cégeps. Nous avons d'abord observé que l'état de ce parc se détériore grandement et que les investissements prévus ne permettront pas de renverser cette situation. De plus, le processus d'attribution des budgets en maintien d'actifs du ministère de l'Enseignement supérieur est inefficace, ce qui cause des problèmes pouvant aller jusqu'à la fermeture d'infrastructures. Certains cégeps font face à un déficit d'espace important alors que d'autres sont en surplus. Or, le choix de certains projets d'agrandissement ne considère pas adéquatement les besoins réels d'espace. Finalement, beaucoup d'informations sont exigées des cégeps alors que celles-ci sont très peu utilisées, et le ministère n'offre pas suffisamment d'accompagnement pour soutenir les cégeps.

32 Le **chapitre 3** porte sur les activités de la Société québécoise du cannabis (SQDC) en lien avec sa mission d'intégrer les consommateurs de cannabis dans le marché légal et de les y maintenir, dans une perspective de protection de la santé. D'abord, nous avons observé que son service-conseil n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation. De plus, pour sa sélection de produits, la SQDC ne s'assure pas toujours d'obtenir des soumissions du plus grand nombre possible de fournisseurs et utilise des critères de sélection discrétionnaires qui ne leur sont pas divulgués et qui, dans plusieurs cas, ne sont pas documentés. Finalement, elle ne s'assure pas d'offrir certains formats de ses produits à des prix compétitifs et n'a pas évalué les bénéfices potentiels de prolonger ses heures d'ouverture sur l'intégration et le maintien des consommateurs de cannabis dans le marché légal.

33 Le **chapitre 4** porte sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance, qui sont sous la responsabilité du ministère de la Famille. Tout d'abord, près de 30 % des installations de centres de la petite enfance et de garderies dont la qualité éducative a été évaluée par le ministère de la Famille ont échoué à l'évaluation, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes. D'autre part, le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit. Par ailleurs, le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants. Finalement, le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante.

34 Le **chapitre 5** porte sur le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. D'abord, nous avons observé que, dans deux des trois établissements audités, beaucoup de plaintes ne sont pas traitées dans le délai prévu par la loi. Un des établissements audités respecte mieux que les autres ce délai, mais en traitant l'information de façon inappropriée. De plus, des pratiques dans les établissements audités limitent certains droits et recours d'usagers inaptes ou de leurs représentants lorsqu'ils souhaitent porter plainte. En effet, ces représentants ne sont pas toujours considérés comme des plaignants. Nous avons également remarqué que les travaux destinés à améliorer la qualité des services qui sont réalisés à la suite de plaintes ou d'interventions sont insuffisants. Finalement, les actions du ministère de la Santé et des Services sociaux n'ont pas eu les effets escomptés, soit d'harmoniser entre tous les établissements les pratiques des commissaires aux plaintes de même que celles des médecins examinateurs.

CHAPITRE 2

Gestion du parc immobilier des cégeps

Audit de performance

Ministère de l'Enseignement supérieur

Cégep de Chicoutimi

Cégep de La Pocatière

Cégep de Maisonneuve

Cégep de Saint-Jérôme

Cégep de Trois-Rivières

Cégep John Abbott

EN BREF

Les deux tiers des bâtiments des cégeps sont en mauvais état et les investissements prévus couvrent moins de la moitié des besoins à venir. En effet, de 2023-2024 à 2027-2028, 608,6 millions de dollars sont prévus en maintien d'actifs alors que 1,7 milliard seraient nécessaires.

L'attribution d'une part importante des budgets en maintien d'actifs se fait par une analyse des projets par le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) et les projets sélectionnés ne concordent pas avec les priorités établies lors des analyses. De plus, le processus est long et inefficace, ce qui a notamment mené à la fermeture d'infrastructures.

Certains cégeps font face à un déficit d'espace important alors que d'autres sont en surplus. Or, le choix de certains projets d'agrandissement ne considère pas adéquatement les besoins réels d'espace. En effet, lors de son analyse, le ministère utilise principalement le nombre maximal d'étudiants autorisé au devis scolaire plutôt que l'effectif réel, ce qui occasionne des incohérences. De plus, les coûts estimés de plusieurs projets ont initialement été nettement sous-évalués.

Finalement, beaucoup d'informations sont exigées des cégeps alors que celles-ci sont très peu utilisées, et le MES n'offre pas suffisamment d'accompagnement pour soutenir des équipes de gestion de projets réduites dans certains cégeps.

CONSTATS

1

Les deux tiers des bâtiments des cégeps sont en mauvais état et les investissements prévus ne permettront pas de renverser leur dégradation importante.

2

L'inefficacité dans l'attribution des budgets en maintien d'actifs cause des problèmes pouvant aller jusqu'à la fermeture d'infrastructure.

3

Certaines autorisations d'agrandissement sont basées sur une analyse inadéquate des besoins d'espace.

4

Plusieurs informations dont l'utilité n'est pas démontrée sont exigées des cégeps et le MES ne les accompagne pas suffisamment dans la mise en place de bonnes pratiques de gestion.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Directeur principal d'audit

Étienne Côté

Directeur d'audit

Naomie Genois

Mélanie Gervais

Maxime Lessard

Geneviève Létourneau

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLE

MES Ministère de l'Enseignement supérieur

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	19
Les deux tiers des bâtiments des cégeps sont en mauvais état et les investissements prévus ne permettront pas de renverser leur dégradation importante.....	24
L'inefficacité dans l'attribution des budgets en maintien d'actifs cause des problèmes pouvant aller jusqu'à la fermeture d'infrastructure.	29
Certaines autorisations d'agrandissement sont basées sur une analyse inadéquate des besoins d'espace.....	41
Plusieurs informations dont l'utilité n'est pas démontrée sont exigées des cégeps et le MES ne les accompagne pas suffisamment dans la mise en place de bonnes pratiques de gestion.	50
Recommandations.....	54
Commentaires des entités auditées	55
Renseignements additionnels.....	61

MISE EN CONTEXTE

1 Créé en 1967, le réseau collégial public est composé de 48 collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) répartis dans les régions du Québec. Ces établissements regroupent à la fois des programmes de formation préuniversitaire, qui sont préalables à l'entrée à l'université, et des programmes de formation technique, qui mènent au marché du travail. En septembre 2023, environ 165 000 étudiants étaient inscrits à l'un de ces programmes réguliers à temps plein. Également, plus de 23 000 personnes étaient inscrites dans un programme de formation continue¹.

2 En plus de leurs établissements d'enseignement, les cégeps comptent des centres collégiaux de transfert de technologie dont la mission est d'accompagner les organisations, plus particulièrement les PME, dans leurs efforts d'innovation par du soutien technique, de la recherche appliquée, de l'information et de la formation.

3 Finalement, les cégeps offrent aussi des activités culturelles et sportives à leurs étudiants, et plusieurs permettent à leur communauté de tenir des activités dans leurs installations. Cet accès est particulièrement apprécié de certaines régions qui ne disposent que de ces seules installations.

4 Afin de mener leurs activités, les cégeps disposaient en janvier 2024 d'un parc immobilier formé de 899 bâtiments, dont l'âge moyen pondéré en fonction de leur superficie était de 56 ans². Ces édifices âgés présentent souvent des défis de modernisation et de respect des exigences réglementaires, normatives et de protection patrimoniale. Ce parc a une valeur de remplacement estimée à environ 11 milliards de dollars.

5 Les investissements consentis dans le parc immobilier des cégeps concernent principalement :

- L'ajout d'espaces ou l'amélioration fonctionnelle des espaces existants, par la construction, l'agrandissement, la transformation ou l'acquisition de bâtiments ;
- Le maintien d'actifs, par l'exécution de travaux pour conserver l'état physique d'un bâtiment à un niveau au moins satisfaisant, et ce, afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins prévues, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique.

899 bâtiments

Ce nombre inclut les bâtiments d'origine auxquels s'ajoutent tous les agrandissements qui ont suivi (ex. : ajout d'une aile ou d'un étage). Chacun de ces agrandissements compte pour un bâtiment distinct lorsque leur date de construction est différente. Sont exclus les bâtiments non reconnus aux fins de financement, comme certains espaces dédiés à la formation continue ou à la recherche.

1. Ce nombre ne comprend que les personnes inscrites à un programme menant à de la formation dite créditée. La formation continue vise les adultes qui souhaitent développer ou mettre à jour leurs compétences professionnelles, et les entreprises qui veulent recycler ou perfectionner leurs employés.

2. Comme les bâtiments d'origine sont généralement beaucoup plus grands et plus âgés que les agrandissements, nous avons utilisé une moyenne pondérée en fonction de la superficie de chacun. Ainsi, plus un bâtiment est grand, plus son âge influence le résultat de la moyenne. Le MES utilise plutôt une moyenne arithmétique qui résulte en un âge moyen de 47 ans.

6 Pour la période 2023-2033, le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements de 2,2 milliards de dollars dans le parc immobilier des cégeps, dont 1,7 milliard pour le maintien d'actifs³ et 0,5 milliard pour des ajouts ou de l'amélioration.

7 Les responsabilités liées à la gestion du parc immobilier sont partagées entre le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) et les cégeps (voir la section Renseignements additionnels). Le MES doit notamment encadrer les cégeps dans leur gestion et établir les règles visant l'allocation et l'utilisation des budgets d'investissement. Les cégeps, de leur côté, doivent gérer leurs infrastructures de manière à assurer leur qualité, leur pérennité et la sécurité de leurs occupants. Pour ce faire, ils doivent suivre l'état de leurs bâtiments, planifier les interventions nécessaires et réaliser les travaux. Ils doivent aussi rendre compte de leurs activités au MES.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

8 Un environnement favorable et des bâtiments de qualité ont une incidence significative sur l'apprentissage et la réussite éducative. Les cégeps sont aussi des milieux de vie où des installations destinées aux activités socioculturelles, sportives et communautaires profitent aux étudiants et souvent à la communauté locale.

9 Le maintien en bon état des infrastructures est aussi une question d'équité intergénérationnelle. À cet égard, on observe une dégradation de l'état des infrastructures depuis quelques années. Selon le Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures 2024-2025 :

- 65 % des bâtiments des cégeps sont jugés en mauvais ou très mauvais état.
- Le déficit de maintien d'actifs du parc immobilier des cégeps est estimé à plus de 700 millions de dollars.

10 Simultanément à ces défis de pérennité des infrastructures, certains cégeps déjà aux prises avec des déficits d'espace verront leur clientèle s'accroître considérablement au cours des prochaines années. Cette situation exigera des investissements importants afin de maintenir l'accessibilité à des services de qualité.

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

11 L'objectif du présent audit visait à déterminer si le MES et les six cégeps audités voient à la bonne gestion du parc immobilier des cégeps de manière à favoriser la disponibilité et la qualité des bâtiments.

12 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend principalement du 1^{er} avril 2019 au 30 août 2023. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

3. Les sommes sont autant consacrées au déficit de maintien d'actifs qu'au maintien d'actifs régulier. Ces deux éléments seront expliqués dans les paragraphes suivants.

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

La qualité des bâtiments en bref

14 Avec le temps, les bâtiments d'une organisation se dégradent physiquement et ne répondent souvent plus aussi bien aux besoins des utilisateurs. Afin qu'ils soient conservés dans un état satisfaisant et fonctionnel, des travaux de maintien d'actifs s'avéreront nécessaires, comme la réfection d'une façade, le remplacement d'une toiture ou le changement d'un système de ventilation. Des rénovations peuvent aussi être requises pour rendre les bâtiments conformes à la réglementation en vigueur et adaptés aux besoins de la société d'aujourd'hui.

15 Les besoins en maintien d'actifs sont composés de deux éléments : le déficit de maintien d'actifs, pour lequel les travaux viseront à rétablir un bâtiment en un état satisfaisant, et le maintien d'actifs régulier, qui vise à maintenir cet état (figure 1).

FIGURE 1 Constituantes du maintien d'actifs

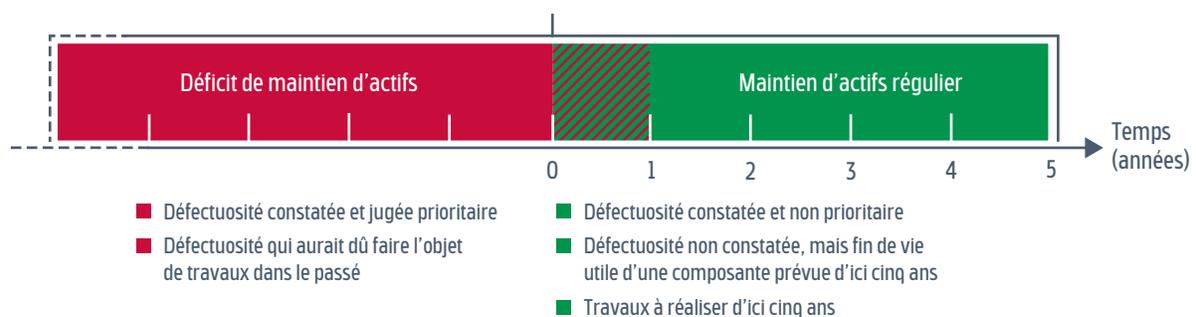


Illustration : Vérificateur général du Québec, à partir d'une figure tirée du Guide d'élaboration et de mise en œuvre : cadres de gestion des infrastructures publiques du Secrétariat du Conseil du trésor.

16 Le déficit de maintien d'actifs se rapporte aux travaux de maintien d'actifs qui auraient normalement dû être réalisés et qui sont rendus nécessaires pour corriger une défectuosité avérée ou sur le point de l'être (soit dans l'année en cours), par exemple un toit qui coule ou dont l'état laisse croire qu'il coulera bientôt. Ces travaux permettent généralement de remédier à des situations comportant un niveau de risque significatif. Il est important de noter que le risque est une expression de la conséquence de ne pas réaliser les travaux. Il est nécessaire de l'apprécier et de suivre son évolution afin de le maîtriser.

17 Le maintien d'actifs régulier quant à lui se rapporte à des travaux devant être réalisés d'ici les cinq prochaines années et ne revêtant pas un caractère prioritaire. Ces travaux permettent notamment de maintenir la performance et la fiabilité du bâtiment, par exemple le remplacement des fenêtres qui arrivent à leur fin de vie utile.

18 La qualité d'un bâtiment peut s'évaluer notamment d'après les deux facteurs suivants :

- son état physique, c'est-à-dire la condition de l'ensemble de ses composantes ;
- sa fonctionnalité, soit son niveau de réponse aux besoins des occupants.

Composantes d'un bâtiment

Les composantes d'un bâtiment sont regroupées en catégories. Voici les quatre principales :

- les infrastructures (ex. : les fondations et les dalles intérieures) ;
- les superstructures et les enveloppes (ex. : planchers, murs et toitures) ;
- les aménagements intérieurs (ex. : cloisons, escaliers et finitions intérieures) ;
- les services (ex. : plomberie, chauffage, ventilation et électricité).

État physique

19 Le MES et les cégeps font le suivi de l'état de leurs bâtiments avec un système de gestion des infrastructures. Celui-ci permet notamment de répertorier, pour chacun des bâtiments, la nature des travaux à réaliser, l'année où ils doivent être réalisés, le coût estimatif de ceux-ci ainsi que la valeur de remplacement de ses composantes. Ces données sont actualisées sur la base d'inspections réalisées par une firme externe et à la suite des travaux de maintien d'actifs. Elles servent notamment à calculer certains indicateurs.

20 Parmi ces indicateurs, l'indice d'état gouvernemental est utilisé afin de suivre l'état physique des bâtiments. Celui-ci varie de A (très bon) à E (très mauvais) en fonction de l'indice de vétusté physique de chaque bâtiment, comme le montre la figure 2.

FIGURE 2 Indice d'état gouvernemental selon l'indice de vétusté physique

	Très bon	Bon	Satisfaisant	Mauvais	Très mauvais
Indice d'état gouvernemental	A	B	C	D	E
Indice de vétusté (%)	0 à 5	5,1 à 10	10,1 à 15	15,1 à 30	30,1 et plus

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

21 La figure 3 présente le calcul de l'indice de vétusté physique d'un bâtiment.

FIGURE 3 Calcul de l'indice de vétusté

$$\text{Indice de vétusté physique} = \frac{\text{Somme des coûts des travaux de maintien d'actifs à réaliser d'ici 5 ans}}{\text{Valeur de remplacement}^1} \times 100\%$$

1. La valeur de remplacement correspond à l'estimation des coûts de construction du bâtiment en fonction des mêmes caractéristiques et selon les normes de construction en vigueur.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

Fonctionnalité

22 Des sommes peuvent également être investies afin d'améliorer la fonctionnalité d'un bâtiment pour l'adapter notamment à l'évolution des méthodes pédagogiques et aux avancées technologiques. Par exemple, ce peut être de transformer une salle de classe afin d'y intégrer des équipements plus modernes, ou encore de réduire les espaces dédiés aux livres dans une bibliothèque pour faire place à davantage de salles de travail.

23 Contrairement à ce qui concerne l'état physique, le MES dispose d'une information limitée sur le degré d'adaptation des bâtiments des cégeps aux besoins des usagers.

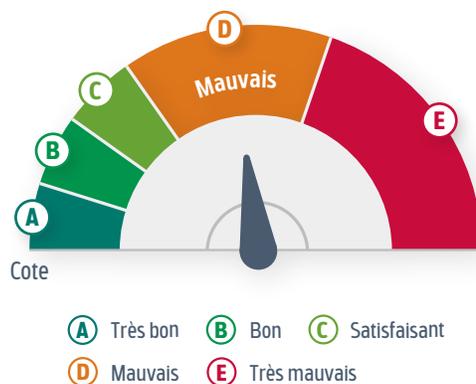
Les deux tiers des bâtiments des cégeps sont en mauvais état et les investissements prévus ne permettront pas de renverser leur dégradation importante.

Qu'avons-nous constaté ?

24 Les bâtiments des cégeps sont en mauvais état (figure 4). Cette dégradation s'est accentuée, car la part des bâtiments considérés comme étant en mauvais ou en très mauvais état selon l'indice d'état gouvernemental est passée de 24 % en 2019-2020 à 65 % en 2024-2025. De plus, les investissements sont en diminution malgré l'augmentation des besoins.

25 Également, le MES dispose d'une information limitée sur le niveau fonctionnel des bâtiments des cégeps, à savoir qu'ils répondent aux besoins actuels des usagers. Les allocations versées à cette fin ne sont pas liées à une évaluation du besoin de modernisation.

FIGURE 4 État des immeubles en 2024-2025



Source : Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures.

Pourquoi ce constat est-il important ?

26 Conserver le parc immobilier des cégeps dans un bon état en effectuant les réparations en temps opportun permet :

- de prolonger la durée de vie de ces infrastructures ;
- d'éviter les conséquences d'une défectuosité d'une composante sur d'autres composantes ;
- de réaliser des économies en anticipant les besoins d'investissement plutôt qu'en réagissant à l'urgence d'intervenir ;
- de fournir un environnement sain et de qualité aux étudiants et au personnel.

27 Plus l'état des bâtiments se dégrade, plus le risque d'un bris entraînant une baisse de performance ou un arrêt de services augmente. De plus, une défectuosité qui n'est pas corrigée en temps opportun risque d'en entraîner d'autres et de nécessiter des travaux beaucoup plus importants. Par exemple, un toit qui coule peut finir par endommager les murs et les planchers. Passé un certain seuil de dégradation, le bâtiment doit parfois être reconstruit au lieu d'être réparé.

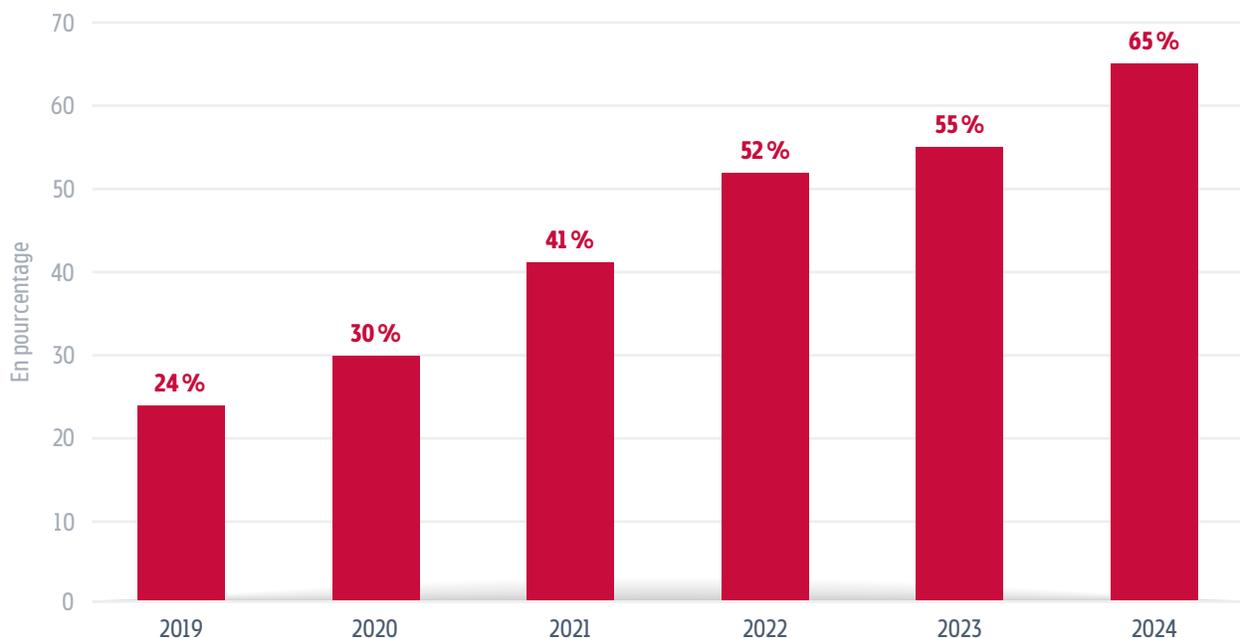
28 Finalement, comme la plupart des bâtiments des cégeps datent de plus d'une cinquantaine d'années, il est important qu'ils soient adaptés et transformés pour bien répondre aux besoins et aux exigences d'aujourd'hui.

Ce qui appuie notre constat

Investissements insuffisants pour éviter la dégradation

29 Pour rendre compte de l'état du parc immobilier des cégeps dans son plan annuel de gestion des investissements en infrastructures, le MES utilise principalement l'indice d'état gouvernemental. Selon cet indice, l'état des 899 bâtiments du parc des cégeps s'est grandement détérioré, car la part de ceux qui sont en mauvais ou en très mauvais état a plus que doublé depuis 2019, comme le montre la figure 5.

FIGURE 5 Proportion des bâtiments en mauvais ou en très mauvais état¹



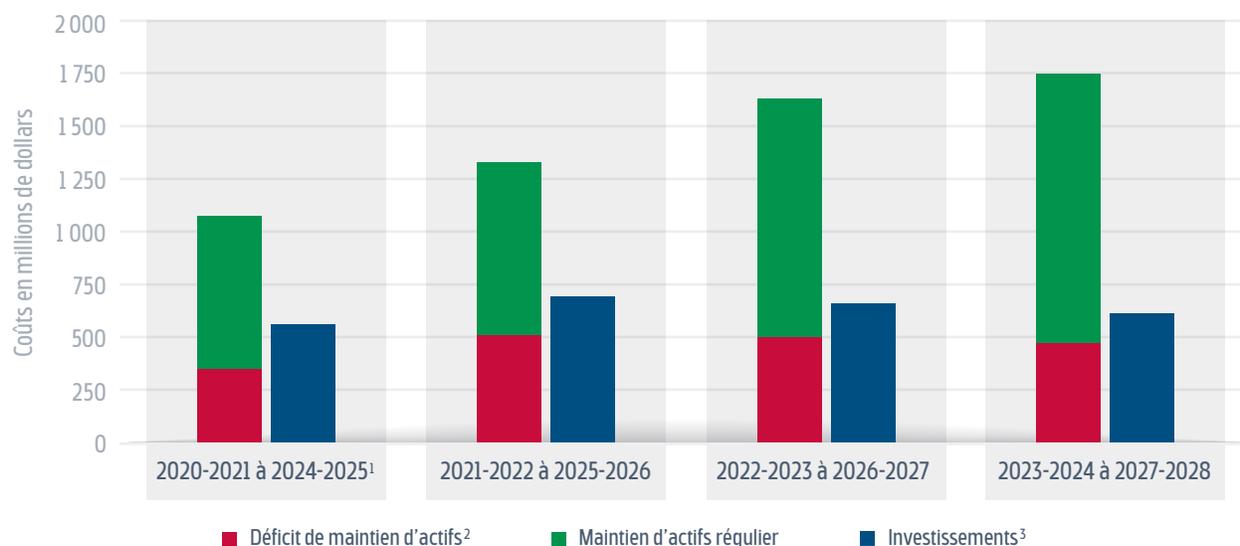
1. Les données sont extraites du système de gestion des infrastructures au début de chaque année.

Source : Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures.

30 Cette situation n'est pas cohérente avec l'objectif établi en 2020-2021 de ramener à 80 % la proportion des bâtiments des cégeps dans un état satisfaisant d'ici 2024-2025. Il est à noter que dès 2021-2022, étant donné la détérioration de la situation, cette cible a été abaissée à 70 % d'ici 2025-2026.

31 Il faut dire que la cible a été établie sans que soit réalisée une analyse des besoins et des investissements nécessaires pour les combler. Par exemple, pour établir sa cible en 2020-2021, le MES s'est contenté de considérer la proportion des bâtiments dans un état satisfaisant à cette date et de viser une amélioration de 10 % sans autre explication. Pourtant, une analyse des besoins en maintien d'actifs sur un horizon à plus long terme aurait montré que des investissements très importants étaient nécessaires au cours des années suivantes, investissements nécessaires qui ont augmenté significativement entre 2020-2021 et 2023-2024, passant de 1,1 milliard de dollars à 1,7 milliard de dollars (figure 6). Rappelons que l'indice d'état considère non seulement le déficit de maintien d'actifs mais aussi le maintien d'actifs régulier sur un horizon de cinq ans.

FIGURE 6 Évolution des coûts et des investissements prévus en maintien d'actifs sur un horizon de 5 ans



1. Le maintien d'actifs a été redressé d'environ 180 millions de dollars pour la période de 2020-2021 à 2024-2025 afin de le rendre comparable aux estimations des périodes subséquentes.
2. Le déficit de maintien d'actifs calculé par le Vérificateur général représente les déficiences avérées ou sur le point de l'être, soit dans l'année en cours.
3. Nous avons retiré les montants prévus pour l'allocation en transformation, puisqu'ils ne sont pas en lien avec les exigences du système de gestion des infrastructures.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

32 Notons qu'en 2023-2024, afin de favoriser l'atteinte de sa cible de 70 %, il a été décidé d'affecter une part beaucoup plus importante aux allocations pour la résorption du déficit de maintien d'actifs, au détriment de celles liées au maintien d'actifs régulier (voir figure 9). Si ce changement peut paraître bénéfique sur l'état des bâtiments à court terme, négliger le maintien d'actifs régulier entraînera d'autres problèmes à moyen et à long terme.

33 Nous avons finalement relevé certaines lacunes liées à la mise à jour des données sur l'état des bâtiments, tâche qui est de la responsabilité des cégeps. Le MES devrait encadrer davantage ce processus, car une partie importante du financement est fondée sur ces données. Nous observons notamment que :

- Pour environ 75 % des composantes, une dizaine d'années se sont écoulées entre les deux derniers cycles d'inspection. Quant aux 25 % restants, les composantes n'ont été inspectées qu'une seule fois depuis 2012. Rappelons que le cadre de gestion prévoit qu'une firme indépendante spécialisée inspecte l'ensemble des bâtiments tous les cinq ans pour ensuite mettre à jour le système.
- Certains cégeps audités ne réalisent pas la mise à jour annuelle obligatoire de l'ensemble des données en raison notamment d'une mauvaise connaissance des fonctionnalités du système.

34 Malgré ces problèmes de mise à jour des données, le récent cycle d'inspection complété en 2022 permet d'établir un portrait fidèle de l'ensemble du parc immobilier. Tel que cela a été présenté précédemment, on peut y observer une dégradation de l'état général des bâtiments.

Bonne pratique : inspections réalisées en continu

Les universités et plusieurs organismes gouvernementaux répartissent les inspections de leur parc immobilier tout au long de la période de cinq ans établie au cadre de gestion. Une fois ce cycle terminé, ils en recommencent un nouveau. Cette pratique permet de diminuer la pression occasionnée par la réalisation de l'ensemble des travaux sur une courte période, en plus d'assurer une plus grande stabilité de l'information sur l'état des bâtiments.

Méconnaissance des besoins de modernisation

35 La modernisation a entre autres pour objectif d'adapter les espaces en fonction des actualisations de programmes, de l'évolution des besoins des usagers ou encore en fonction de considérations de développement durable telle l'efficacité énergétique. Elle vise à adapter le plus possible le parc aux besoins actuels et futurs, tout en prenant en compte la vétusté des infrastructures et les normes réglementaires applicables. Un cégep moderne et fonctionnel est plus attractif pour les étudiants et favorise la réussite.

36 Nous avons constaté que le MES dispose d'une information limitée sur le déficit fonctionnel des bâtiments ou sur les besoins de mise aux normes. D'ailleurs, le contrat d'inspection de l'état des bâtiments du réseau exclut toute évaluation de la conformité des installations aux codes et aux normes de construction en vigueur. Les questions de modernisation et d'apparence sont également exclues.

37 Le MES finance l'essentiel des travaux de modernisation des bâtiments de deux façons. La première est l'attribution d'une allocation, qui s'est élevée en moyenne à près de 300 000 dollars par établissement en 2023-2024. La seconde est le versement d'un montant ponctuel qui peut être accordé pour le réaménagement de locaux lors d'une actualisation de programme.

38 Cependant, les montants affectés à la modernisation des bâtiments ne sont pas établis sur la base des besoins réels. L'allocation est répartie entre les cégeps sur la base de certains critères comme la superficie des bâtiments, leur âge et l'effectif étudiant.

39 Quant aux actualisations de programmes, qui sont nécessaires pour maintenir la qualité de l'enseignement, elles sont parfois réalisées sans que l'on s'assure de disposer des budgets pour couvrir les besoins en infrastructures. Il peut en résulter des délais et une lourdeur pour les cégeps, comme le démontre l'exemple suivant.

Des aéronefs sans hangars pour les abriter

En décembre 2017, le Cégep de Chicoutimi a fait une demande au MES afin que son programme de formation au Centre québécois de formation aéronautique soit actualisé. Le MES a autorisé cette actualisation en décembre 2021.

En juin 2022, le financement pour l'achat des aéronefs (10,9 millions de dollars) nécessaires au nouveau programme a été autorisé. Un an plus tard, le Cégep a obtenu le financement afin d'acquérir un hangar pour abriter et entretenir une partie de ces appareils. Toutefois, à l'hiver 2024, 5 appareils n'avaient toujours pas de hangar et le Cégep estime à plus de 20 millions de dollars le coût pour se doter de celui-ci.

Pourtant, le besoin d'acquérir des hangars supplémentaires était bien précisé dans la demande de 2017. Par conséquent, le long délai entre l'autorisation d'actualiser le programme et l'obtention du financement visant à acquérir des hangars a obligé le Cégep à repousser d'au moins un an l'entrée en vigueur de son nouveau programme.

Analyse et approbation de l'actualisation du programme



CONSTAT 2

L'inefficacité dans l'attribution des budgets en maintien d'actifs cause des problèmes pouvant aller jusqu'à la fermeture d'infrastructure.

Qu'avons-nous constaté ?

40 Des lacunes ont été observées dans les deux modes d'attribution de budgets en maintien d'actifs des cégeps, soit celui des appels de projets et celui des allocations.

41 Pour les appels de projets, les lacunes du processus font qu'il y a un risque important que les projets financés ne soient pas les plus pertinents. En effet, 16 des 28 projets retenus par le MES que nous avons analysés n'étaient pas ceux qui avaient obtenu la meilleure note, et ce, alors qu'aucune explication n'était présente au dossier. Le MES omet aussi les priorités locales des cégeps et n'évalue pas certains risques, comme celui d'une interruption de services, dans ses analyses.

42 En ce qui concerne l'attribution par allocations, l'instabilité induite par leur caractère annuel, leur variation dans le temps et des annonces tardives compliquent la planification et la réalisation des travaux des cégeps. De plus, les méthodes de calcul et les paramètres utilisés par le MES ne permettent pas une répartition des budgets en fonction des besoins des cégeps.

Pourquoi ce constat est-il important ?

43 Les investissements de 608,6 millions de dollars prévus par le MES en maintien d'actifs pour la période de 2023-2024 à 2027-2028 ne couvrent pas la moitié des besoins estimés à plus de 1,7 milliard pour cette période.

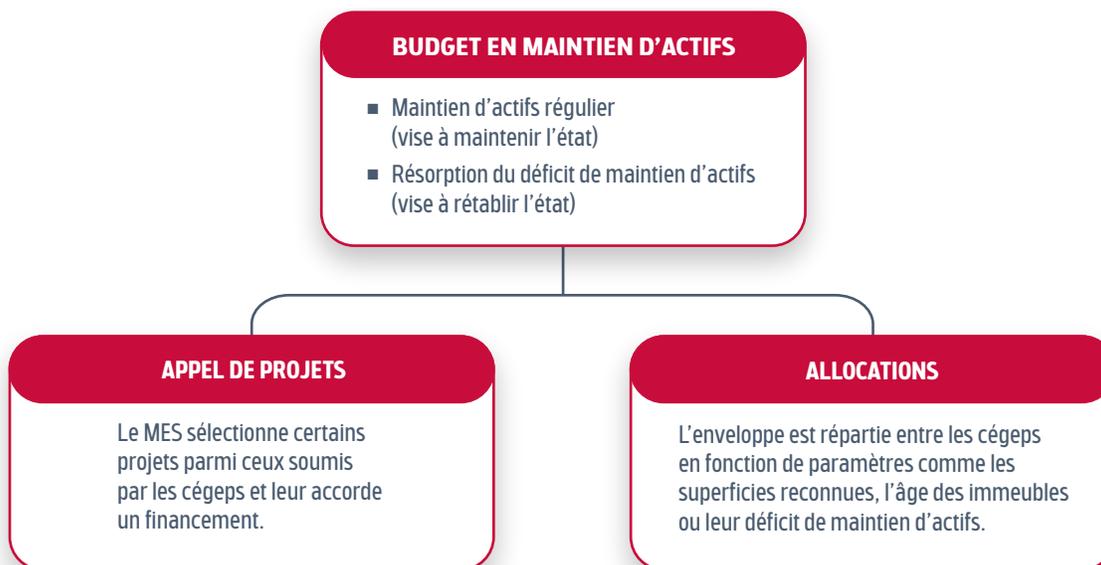
44 Dans ce contexte, il est important que l'attribution de ce budget par le MES permette de couvrir les principaux risques liés à l'état du parc immobilier de la manière la plus efficace possible. Le MES doit par exemple financer la réalisation des travaux de maintien d'actifs les plus critiques comme ceux liés à la santé et à la sécurité des personnes ou encore au maintien des activités d'enseignement.

45 Finalement, une certaine prévisibilité des sommes disponibles est nécessaire puisque les cégeps disposent d'une période restreinte pour la réalisation de leurs travaux. La plupart du temps, ces derniers ne peuvent être effectués que durant les quelques semaines de la période estivale, surtout lorsqu'il est question de travaux plus importants mobilisant une partie considérable du bâtiment.

Ce qui appuie notre constat

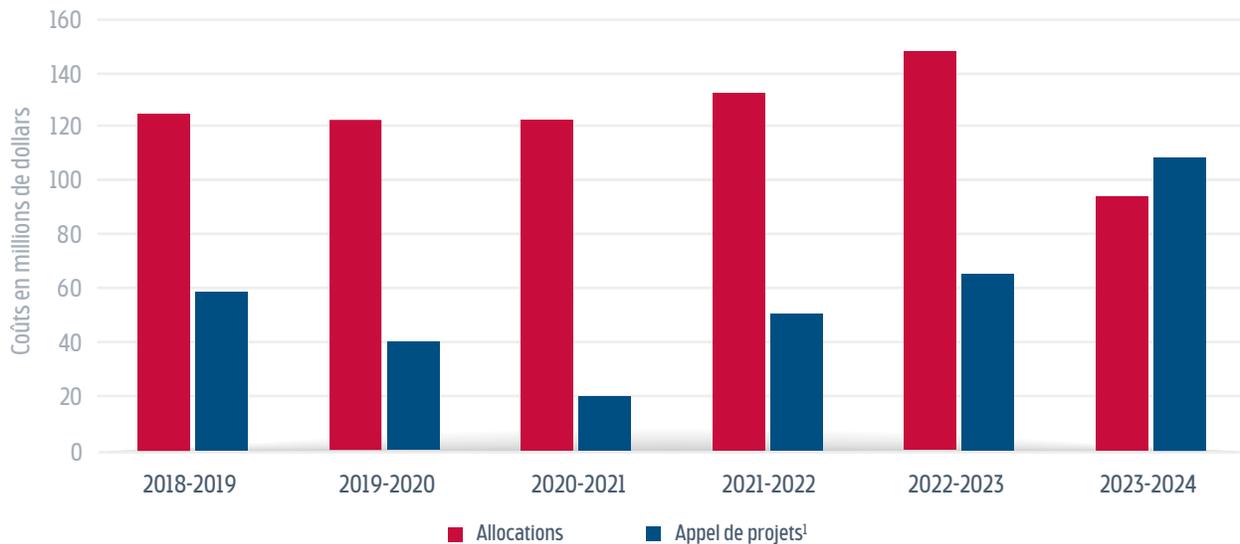
46 Les étapes et les principes qui régissent le calcul d'attribution des budgets accordés aux cégeps sont définis dans le *Régime budgétaire et financier des cégeps* et ses annexes. Ce document est approuvé par le Conseil du trésor sur recommandation de son secrétariat. En ce qui concerne le budget annuel en maintien d'actifs, que ce soit pour la résorption du déficit de maintien d'actifs ou le maintien d'actifs régulier, deux principaux modes d'attribution sont prévus, soit les appels de projets et les allocations. Pour l'appel de projets, le MES sélectionne ceux qui seront réalisés alors que, dans le cas des allocations, les choix sont de la responsabilité des cégeps. La figure 7 présente brièvement ces deux modes d'attribution.

FIGURE 7 Mode d'attribution du budget de maintien d'actifs



47 Les allocations représentaient habituellement une plus grande part du budget, soit 74 % en moyenne entre les exercices 2018-2019 et 2022-2023. En 2023-2024 la part consacrée aux appels de projets a considérablement augmenté, atteignant plus de 50 % des sommes disponibles (figure 8).

FIGURE 8 Évolution de la répartition du budget de maintien d'actifs



1. Le processus d'appel de projets a été mis en place en 2021-2022. Auparavant, les budgets liés à des projets spécifiques étaient autorisés à la pièce, sans analyse comparative.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

48 Toutefois, l'appel de projets donne plus de pouvoir décisionnel au MES, l'obligeant ainsi à détenir l'information nécessaire afin de prendre des décisions judicieuses en fonction des besoins particuliers de chaque cégep, information comportant présentement des lacunes, comme le démontrent les paragraphes suivants.

Appels de projets en maintien d'actifs : processus long et inefficace

49 En 2022-2023, les cégeps ont soumis 146 projets répartis entre 6 volets dont chacun a sa propre enveloppe budgétaire et ses propres critères de sélection. Comme le montre le tableau 1, le MES a retenu 42 de ces projets et leur a accordé un financement totalisant 78 millions de dollars. Environ la moitié d'entre eux visaient des interventions considérées comme urgentes et imprévisibles.

TABLEAU 1 Portrait des projets de l'appel de projets en maintien d'actifs de 2022-2023

Volets	Soumis		Financés		Financés (%)	
	Nbre	M\$	Nbre	M\$	Nbre	M\$
Interventions urgentes et imprévisibles	54	213	18	31	33 %	15 %
Performance énergétique	16	34	6	1	38 %	3 %
Transformation d'espaces	21	83	5	21	24 %	25 %
Maintien d'infrastructures civiles	17	43	3	2	18 %	5 %
Remplacement d'infrastructures civiles	4	65	0	0	0 %	0 %
Attractivité des régions	29	82	5	17	17 %	21 %
Sous-total	141	520	37	72	26 %	14 %
Projets traités hors du processus standard ¹	5	6	5	6	100 %	100 %
Total	146	526	42	78	29 %	15 %

1. Ces projets ont été financés à partir du volet Interventions urgentes et imprévisibles.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

50 Le fait que le budget disponible pour les appels de projets soit réparti entre les différents volets, et que le MES doive respecter celui-ci, diminue considérablement sa capacité d'action. Par exemple, le MES ne pourra pas retenir le projet qu'il juge le plus pertinent si le cégep a déposé sa demande dans un volet qui a peu ou pas de budget, comme c'était le cas du volet Remplacement d'infrastructures civiles en 2022-2023.

Des décisions mal documentées

Choix de projets qui s'écartent du résultat des analyses

51 Afin d'orienter ses décisions, le MES a déterminé des critères servant à évaluer chacun des projets soumis par les cégeps. Pour l'un des volets que nous avons analysés, c'est-à-dire celui des Interventions urgentes et imprévisibles, voici les critères d'analyse et les pondérations qui y sont associées, pour un maximum de 100 points :

- la criticité de l'intervention (50 points si la situation présente un danger pour la santé ou la sécurité des usagers et 0 point s'il s'agit d'une mise aux normes);
- l'état de l'infrastructure concernée (plus l'infrastructure est en mauvais état, plus le nombre de points accordés sera élevé, jusqu'à un maximum de 35 points);
- les sommes accumulées au fonds d'immobilisations du cégep (plus les sommes sont importantes, moins le nombre de points accordés sera élevé, jusqu'à un maximum de 5 points);
- le lien du projet avec certains programmes d'enseignement (5 points);
- 5 points additionnels peuvent être accordés pour un cégep en région.

Les critères d'analyse de tous les volets sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

52 Pour les trois volets les plus importants, nous avons constaté que plus de la moitié des projets financés (16 projets sur 28) n'étaient pas ceux qui avaient obtenu la meilleure note selon les analyses du MES, et ce, sans explication (tableau 2).

TABLEAU 2 Projets qui n'auraient pas dû être financés selon le résultat de l'analyse du MES

Volets	N ^{bre} de projets		Rang des projets financés sans qu'ils aient obtenu la meilleure note
	Soumis	Financés	
Interventions urgentes et imprévisibles	54	18	19, 24, 26, 27, 30, 32, 33, 40, 43
Transformation d'espaces	21	5	9, 14, 17, 20
Attractivité des régions	29	5	6, 24, 25

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

53 Par exemple, pour le volet Interventions urgentes et imprévisibles, un projet relatif à une infiltration d'eau et à la présence de moisissures ayant obtenu la 14^e meilleure note (demande de 1 200 000 \$) a été refusé, alors qu'un projet en 43^e position (demande de 800 000 \$) visant, selon la demande, à augmenter le confort des occupants par l'ajout de climatisation et de ventilation a été autorisé. Aucune documentation pour appuyer cette décision ne nous a été fournie.

54 Par ailleurs, nous avons observé que cinq projets se sont vu accorder un total de 6,2 millions de dollars sans que l'on retrouve de demande standard ou d'analyse en fonction des critères préétablis au dossier. Ils ont été financés à partir du volet Interventions urgentes et imprévisibles.

55 De façon générale, les représentants du MES nous ont indiqué qu'une fois les analyses réalisées, d'autres éléments, comme l'importance des montants demandés, et des facteurs contextuels, comme la rapidité avec laquelle le cégep peut réaliser le projet, sont pris en considération.

Absence de critères sur les priorités locales et sur les risques d'interruption de services

56 Le MES exige des cégeps qu'ils classent leurs projets par ordre de priorité dans leur demande. Cependant, on ne retrouve aucun critère pour considérer ces priorités dans son analyse. Donc, souvent, des projets jugés moins prioritaires par les cégeps sont approuvés.

57 Le manque de considération pour les priorités des cégeps est problématique puisque ce sont ces derniers qui sont davantage en mesure d'apprécier la criticité des projets et de considérer les particularités locales. Par exemple, leurs employés, qui sont présents sur les lieux, peuvent observer directement des problèmes qui risquent d'entraîner une dégradation accrue des bâtiments, ou encore d'occasionner une interruption du service aux étudiants. Sur ce dernier point, soulignons que le MES n'a inclus aucun critère concernant des risques clés tels que celui de l'interruption de services dans ses analyses.

58 Cette absence de considération pour les priorités locales et pour certains risques comme celui d'une interruption de services peut avoir un impact important. En voici un exemple.

Fermeture d'une résidence étudiante

Lors de l'appel de projets pour l'exercice 2021-2022, le Cégep de La Pocatière a présenté cinq projets au MES en les ordonnant selon leur priorité. En juillet 2022, les projets classés par le Cégep en priorité 1, 4 et 5 ont été financés.

Le projet classé en priorité 2, qui visait la réfection des résidences de son campus principal (demande de 5,5 millions de dollars), a été refusé. Ces résidences datent de 1974 et nécessitent des rénovations majeures. En mai 2023, l'un des six bâtiments a même dû être fermé en raison de moisissures qui se sont développées à la suite d'une infiltration d'eau, et de la menace d'effondrement d'un mur extérieur de briques. Plutôt que de sélectionner ce projet, le MES a choisi de retenir le projet classé en priorité 5 qui visait l'acquisition d'une résidence pour le Centre d'études collégiales de Montmagny (demande de 1,5 million de dollars).

Les représentants du Cégep de La Pocatière nous ont confié que ce 5^e projet, sans être une grande priorité, a été déposé pour augmenter les chances d'obtenir du financement. Ils ont aussi mentionné que, pour eux, ce montant de 1,5 million de dollars aurait été beaucoup plus utile pour rénover une partie de leurs résidences du campus principal. Cependant, le processus actuel d'appel de projets ne permet pas de transférer les sommes disponibles d'un projet à l'autre.

Délai considérable qui entraîne parfois des interruptions de services

59 Il s'écoule normalement 12 mois entre le moment où le cégep dépose son projet et la réponse du MES. Ce délai peut être plus élevé dans certains cas. Par exemple, lors de l'appel de projets 2021-2022, aucun des 24 projets soumis pour le volet Interventions urgentes et imprévisibles n'a été financé. Ces demandes ont été majoritairement reconduites pour l'appel de projets 2022-2023. Il s'est donc écoulé près de 24 mois entre le dépôt initial de ces demandes et la première réponse favorable du MES.

60 Ce délai est particulièrement problématique dans le cas des travaux du volet Interventions urgentes et imprévisibles qui, selon leur nature, doivent être réalisés rapidement afin d'éviter la dégradation de la situation. En effet, il est parfois impossible d'attendre longtemps pour accorder les contrats de réfection d'un toit qui coule ou d'un mur qui risque de s'effondrer. Voici un exemple qui illustre bien les conséquences pouvant découler des longs délais du processus d'appel de projets.

Piscine fermée pour des raisons de sécurité

Le Cégep de La Pocatière a dû fermer sa piscine en raison de fuites en mai 2023. Les conséquences pour le Cégep et la population locale sont importantes, puisque cette piscine intérieure est la seule dans un rayon de 60 km couvrant 2 MRC. À moins de changements, elle restera fermée pendant plus d'un an étant donné le long délai pour obtenir la confirmation du financement.

Ce dossier remonte à juin 2021, lorsque le Cégep a déposé une première demande de financement au MES pour les travaux de réfection. Ce n'est qu'en mars 2023, soit 21 mois plus tard, qu'il a reçu la confirmation d'un financement de 1,5 million de dollars. Cependant, la hausse marquée des coûts de la construction pendant ce délai ainsi qu'un ajustement des plans ont forcé le Cégep à repousser ses travaux et à soumettre une demande de budget additionnel au MES. Cette demande a été soumise à l'appel de projets de juin 2023 dont les résultats ne devraient être connus qu'en mai 2024. D'ici là, les travaux ne peuvent être entrepris.

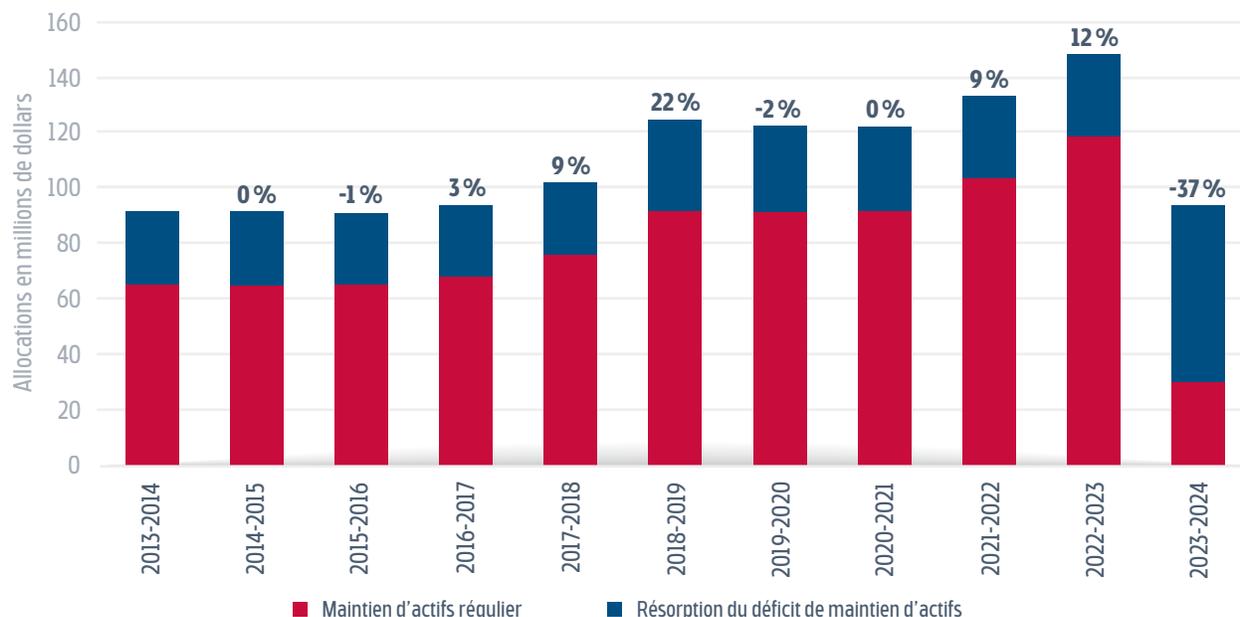
61 Pour l'année 2022-2023, seuls 42 des 146 projets soumis ont été sélectionnés par le MES. Afin d'obtenir du financement pour leurs projets refusés, les cégeps doivent refaire une demande l'année suivante. D'ailleurs, des 104 projets refusés, 27 ont été reconduits à l'appel de projets suivant. Depuis 2021-2022, 14 projets ont été soumis à 3 reprises.

62 Les représentants des cégeps audités nous ont indiqué que les efforts pour soumettre un projet sont considérables par rapport aux chances de celui-ci d'être sélectionné par le MES. Par ailleurs, il est à noter que cinq cégeps n'ont soumis aucune demande en 2022-2023.

Allocations : manque de prévisibilité pour bien planifier

63 Les allocations en maintien d'actifs sont autorisées sur un horizon d'une seule année et varient considérablement dans le temps, ce qui complique grandement la planification et la réalisation des travaux des cégeps. En effet, il est difficile pour les cégeps de planifier des travaux sans être assurés qu'ils auront le financement pour les exécuter. La figure 9 montre l'évolution de ces allocations.

FIGURE 9 Évolution des allocations en maintien d'actifs



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

64 Les variations sont encore plus marquées lorsque l'on examine les allocations des six dernières années pour chacun des cégeps. Certains ont subi des baisses importantes de leurs allocations pendant que d'autres ont bénéficié de fortes hausses pour le même exercice. Le tableau 3 présente les variations les plus importantes à la hausse et à la baisse.

TABLEAU 3 Variation des allocations en maintien d'actifs

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Plus faible hausse ou baisse la plus élevée	15,6 %	-10,5 %	-10,8 %	-8,7 %	-31,2 %	-93,5 %
Plus forte hausse	29,7 %	10,5 %	39,8 %	41,1 %	63,6 %	46,3 %

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

65 Par exemple, en 2023-2024, le Cégep de Saint-Félicien a vu son allocation en maintien d'actifs diminuer de 93,5 %, soit la baisse la plus importante parmi les 48 cégeps. De son côté, le Cégep de Saint-Hyacinthe a vu son allocation grimper de 46,3 %, soit la plus forte hausse.

66 De plus, le MES confirme les allocations attribuées aux cégeps tardivement par rapport à leur début d'année financière, le 1^{er} juillet. Ces cinq dernières années, à quatre reprises les cégeps ont été informés de leur budget lors d'une période variant de deux jours avant à six mois après le début de l'année. En 2023-2024, le budget a été communiqué un peu plus tôt, soit un mois et demi avant le début de l'année.

67 À ce moment, les cégeps ont déjà complété leur processus de planification budgétaire, les travaux de l'année ont déjà été approuvés par leur conseil d'administration et la majorité des contrats avec les entrepreneurs ont été signés, car la majorité des travaux sont réalisés durant l'été pour ne pas perturber l'enseignement.

68 L'absence de prévisibilité des budgets, leur confirmation tardive, ainsi que certaines règles imposées font en sorte que les cégeps accumulent des surplus dans leurs fonds d'immobilisations. Selon les règles budgétaires, un cégep conserve les sommes non dépensées à l'égard des allocations de maintien d'actifs qu'il reçoit, autant pour les allocations de maintien d'actifs régulier que pour celles de résorption du déficit. De 2018-2019 à 2022-2023, ces soldes sont passés en moyenne de 3,1 à 4,8 millions de dollars par cégep, ce qui représente 1,6 fois leurs allocations annuelles.

69 Voici, par exemple, des règles du ministère qui favorisent une accumulation de surplus :

- En 2019-2020, un changement aux règles budgétaires a imposé aux cégeps d'accumuler un solde couvrant l'ensemble des coûts du projet avant de pouvoir commencer sa réalisation, et ce, même si celle-ci couvre plus d'un exercice financier. Ainsi, les cégeps doivent cumuler des sommes pour réaliser des projets dépassant le montant autorisé annuellement, comme la réfection des façades, qui représente un investissement important.
- Lors des appels de projets, le MES demande généralement aux cégeps une contribution variant de 25 % à 50 % de l'estimation initiale du coût du projet. Considérant l'importance grandissante de la valeur des appels de projets, nous observons que plusieurs cégeps conservent les sommes nécessaires à ces contributions pendant les 12 mois suivant le dépôt d'un projet.

70 Il est à noter qu'en 2023-2024, le MES a décidé d'imposer une baisse de l'allocation à tous les cégeps qui détenaient un solde accumulé à leur fonds d'immobilisations supérieur à un certain seuil. Il était prévu que le taux de cet ajustement double en 2024-2025 et triple en 2025-2026. Voici un exemple qui montre l'impact important de cette décision sur certains cégeps.

Un accord désavantageux

Le Collège Dawson a entrepris, en 2015, des échanges avec le MES au sujet d'un projet d'agrandissement. Au cours de ces échanges, le MES et le Collège ont convenu que les réaménagements rendus nécessaires par l'agrandissement devront être financés au moyen d'un solde à accumuler au fonds d'immobilisations. Finalement, le projet d'agrandissement a été refusé en mars 2022, mais l'option d'une location est toujours à l'étude.

Au 30 juin 2022, le Collège avait toutefois réussi à accumuler plus de 13 millions de dollars en allocations, qui devaient notamment être utilisés pour réaménager les espaces existants. Or, en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle règle, une diminution de son allocation de 800 000 dollars lui est imposée en 2023-2024.

Règles budgétaires pluriannuelles pour les centres de services scolaires

Les règles budgétaires des cégeps et celles des centres de services scolaires fixent notamment les critères de répartition du budget de maintien d'actifs entre les établissements.

Alors que pour les cégeps les règles budgétaires sont révisées annuellement, le ministère de l'Éducation a mis en place des règles valides pour une période de trois ans, ce qui offre aux centres de services scolaires une meilleure prévisibilité du financement et facilite la planification de leurs travaux.

Allocations : répartition qui manque de cohérence par rapport aux besoins

Allocation consacrée au déficit de maintien d'actifs

71 Les allocations pour la résorption du déficit de maintien d'actifs sont réparties en proportion de l'importance du déficit de maintien d'actifs de chacun des cégeps. Cependant, la méthode utilisée pour calculer le déficit de maintien d'actifs ne reflète pas adéquatement les déficiences prioritaires à court terme.

72 En effet, elle ne considère pas tous les bâtiments, mais seulement ceux dont l'état est qualifié de mauvais ou de très mauvais selon l'indice gouvernemental. Ainsi, pour certains cégeps, une partie des travaux nécessaires n'est pas considérée dans l'évaluation du déficit de maintien d'actifs. De plus, la méthode inclut les travaux de maintien d'actifs sur un horizon de cinq ans alors que, selon la pratique reconnue, seuls les travaux prioritaires liés à des déficiences avérées ou sur le point de l'être, soit dans l'année en cours, doivent être considérés.

73 Bien que l'utilisation de la méthode reconnue au lieu de la méthode actuellement utilisée aurait eu peu d'impact sur l'ensemble des cégeps en 2023-2024, l'effet propre à certains cégeps aurait été important, comme le montre le tableau 4.

Méthode de calcul du déficit de maintien d'actifs

Méthode reconnue

Pour tous les bâtiments, additionner le coût estimé des travaux liés aux déficiences jugées prioritaires qui se sont avérées ou qui sont sur le point de l'être (soit dans l'année en cours).

Méthode utilisée

Pour chacun des bâtiments dont l'indice d'état est D ou E, soustraire 15 % de leur indice de vétusté et multiplier le résultat par leur valeur de remplacement. Additionner ensuite le résultat de chacun de ces bâtiments.

Rappelons que l'indice de vétusté est établi à partir du coût des travaux de maintien d'actifs à réaliser d'ici cinq ans.

TABLEAU 4 Impact de l'utilisation de la méthode reconnue sur l'allocation de 2023-2024

	Déficit de maintien d'actifs selon :			Impact sur l'allocation	
	La méthode reconnue (M\$)	La méthode utilisée (M\$)	Écart (M\$)	M\$	%
Maisonneuve	13,3	41,6	(28,3)	(4,1)	-70 %
Chicoutimi	23,8	41,9	(18,1)	(2,6)	-43 %
John Abbott	11,5	16,9	(5,4)	(0,8)	-36 %
La Pocatière	13,1	17,6	(4,5)	(0,6)	-24 %
Saint-Jérôme	8,1	8,1	-	-	4 %
Trois-Rivières	17,1	13,1	4,0	0,7	44 %
Total 48 cégeps	473,6	490,0	(16,4)	-	-

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

74 Par exemple, pour le Cégep de Maisonneuve, l'utilisation de la méthode reconnue aurait eu pour effet de réduire son allocation pour la résorption du déficit de 4,1 millions de dollars, soit une baisse de 70 %.

75 La méthode actuellement utilisée favorise les cégeps qui ont des besoins importants de maintien d'actifs régulier, soit des travaux à réaliser au cours des cinq prochaines années. Or, cette allocation ne vise pas à répondre aux besoins de maintien d'actifs régulier, mais à ceux liés à la résorption du déficit. Ainsi, le MES finance maintenant des travaux qui pourraient n'être réalisés qu'à moyen terme. De plus, sa méthode fait en sorte que des travaux urgents sur des bâtiments jugés en bon état ne sont pas financés par l'allocation pour la résorption du déficit de maintien d'actifs. En effet, un bâtiment ayant un indice d'état A, B ou C (considéré comme en très bon état, en bon état ou dans un état satisfaisant), mais qui a un problème majeur, aura un déficit de maintien d'actifs de 0 et ne pourra avoir accès à cette allocation. En voici un exemple.

Intervention prioritaire exclue du déficit de maintien d'actifs

Le Cégep de Thetford est aux prises avec une toiture en fin de vie qui fuit occasionnellement, ce qui a donné lieu à plusieurs réparations temporaires. Pourtant, en 2023-2024, l'indice d'état du bâtiment est satisfaisant. Les travaux pour remplacer la toiture sont estimés à environ un million de dollars.

Bien que cette intervention soit jugée prioritaire et qu'elle devrait être réalisée, le calcul actuel de l'allocation pour la résorption du déficit de maintien d'actifs ne considère pas ce type de besoin. En définitive, l'établissement devra puiser à même ses fonds en maintien d'actifs régulier pour corriger la situation et empêcher que la situation se dégrade.

Allocation consacrée au maintien d'actifs régulier

76 L'allocation de maintien d'actifs régulier est répartie entre les cégeps sur la base de certains critères comme la superficie des bâtiments, leur âge et l'effectif étudiant. Ainsi, la répartition n'est pas directement liée aux besoins. Dans le contexte où les inspections permettent d'identifier les travaux de maintien d'actifs régulier qui sont nécessaires, les données recueillies par ces inspections pourraient être considérées pour répartir les allocations.

77 Les critères de répartition utilisés par le MES défavorisent certains cégeps. En effet, en comparant les allocations prévues pour les 5 prochaines années des 6 cégeps audités avec leurs besoins en maintien d'actifs régulier pour la même période, la part des besoins couverts par cette allocation varie de 8 à 18 %. Une meilleure considération des besoins réels permettrait d'éviter des dégradations plus importantes des infrastructures dans certains cégeps.

78 Finalement, nous avons constaté qu'en l'absence de normes sur ce type d'espace, les cégeps sont traités différemment en ce qui concerne leurs espaces de recherche et de formation continue. Pour certains cégeps, le MES accorde des allocations pour le maintien d'actifs de ces espaces et pour d'autres, non. Conscient de cet enjeu, le MES a entrepris une réflexion à l'automne 2023 pour trouver des solutions à ces iniquités.

Certaines autorisations d'agrandissement sont basées sur une analyse inadéquate des besoins d'espace.

Qu'avons-nous constaté ?

79 Le MES ne réussit pas à faire progresser le parc immobilier des cégeps en fonction de l'évolution de l'effectif étudiant. De plus, comme il utilise principalement le nombre maximal d'étudiants autorisé au devis scolaire plutôt que l'effectif réel dans ses analyses, certains agrandissements ont été autorisés sur la base d'un besoin d'espace qui est nettement surestimé.

80 En effet, sur l'ensemble des 48 cégeps, aucun projet n'est envisagé pour 4 d'entre eux qui présentent un important déficit d'espace, alors que la planification de projets d'agrandissement a été autorisée dans 6 cégeps qui présentent un surplus d'espace. Pour cinq de ces derniers, les projections à long terme prévoient aussi un surplus ou un faible déficit d'espace.

81 De plus, nous avons constaté que les coûts utilisés pour prioriser certains projets étaient nettement sous-évalués.

82 Finalement, peu d'efforts sont consentis afin d'optimiser l'usage des cégeps qui présentent d'importants surplus d'espace. Ces surplus d'espace représentent pourtant des coûts considérables en maintien d'actifs.

Devis scolaire

Il s'agit de l'autorisation émise par le MES qui précise la liste des programmes d'enseignement régulier qu'un cégep peut offrir ainsi que le nombre maximal d'étudiants qui peuvent être admis dans chacun d'eux.

Pourquoi ce constat est-il important ?

83 Bien que la clientèle étudiante à l'échelle du réseau soit demeurée relativement stable, soit une croissance de 2 % au cours des 15 dernières années, les cégeps du Québec font face à des besoins d'espace très différents sur le plan régional. Par exemple, les cégeps des régions administratives du Saguenay, de la Gaspésie et de l'Abitibi, où la clientèle a diminué de plus de 20 % depuis 15 ans, présentent un surplus global d'espace de l'ordre de 69 %. À l'opposé, les cégeps de la région de Montréal, où l'on prévoit une hausse de clientèle de 11 % d'ici 2032, accusent déjà un déficit d'espace de 2 %.

84 La gestion des agrandissements doit être analysée dans une perspective à long terme et être arrimée avec les tendances démographiques de la clientèle. Actuellement, 21 projets d'agrandissement sont autorisés dans 17 cégeps, pour un coût estimé de 2,4 milliards de dollars.

85 L'estimation des besoins en espace est un exercice complexe qui demande que le MES s'ajuste notamment à l'évolution des programmes, aux nouvelles méthodes d'enseignement et à l'émergence de responsabilités pour le réseau, telles que les activités de recherche et de formation continue.

Ce qui appuie notre constat

Besoins en espace mal identifiés

86 Pour identifier les besoins en espace d'un établissement, le MES calcule pour différents types de locaux (ex. : classes, laboratoires, bibliothèque, cafétéria) des superficies par étudiant selon les normes établies. Ces espaces de référence représentent ce qu'un cégep devrait avoir à sa disposition pour offrir des services de qualité aux étudiants. En divisant les espaces réels par les espaces de référence, on obtient la situation d'espace (surplus ou déficit), qu'on peut établir en pourcentage.

87 Le MES utilise deux méthodes pour calculer la situation d'espace des cégeps. L'une est basée sur l'effectif étudiant autorisé au devis scolaire, soit la principale méthode utilisée par le MES, et l'autre est basée sur le nombre réel d'étudiants. Selon la méthode utilisée, le résultat obtenu peut être très différent. En effet, dans sa stratégie d'investissement incluse au Plan québécois en infrastructures 2023-2033, le MES conclut à un déficit de 0,01 % à l'échelle du réseau. Ce calcul a été effectué sur la base de l'effectif au devis. En utilisant plutôt le nombre réel d'étudiants dans le calcul, on obtient un surplus d'espace global de 13 %. Pour plusieurs régions, l'écart observé en utilisant le nombre réel d'étudiants est encore plus important (tableau 5).

TABLEAU 5 Surplus ou déficit d'espace des cégeps par région pour 2022-2023

Régions ¹	Calculé ² en fonction		Écart (%)
	Du maximum d'étudiants au devis (%)	Du nombre réel d'étudiants ³ (%)	
Abitibi-Témiscamingue	30	64	34
Bas-Saint-Laurent	41	81	40
Capitale-Nationale	-2	10	12
Centre-du-Québec	9	17	8
Chaudière-Appalaches	21	49	28
Côte-Nord	9	28	19
Estrie	0	7	7
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	69	155	86
Lanaudière	-3	12	15
Laurentides	-11	-5	6
Laval	-16	-10	6
Mauricie	14	48	34
Montréal	-9	-2	7
Montréal	-8	-2	6
Outaouais	3	8	5
Saguenay-Lac-Saint-Jean	20	61	41

1. La région Nord-du-Québec ne compte aucun cégep.

2. Ce calcul ne considère pas les centres d'études collégiales régionaux et les écoles nationales.

3. Le nombre réel d'étudiants correspond aux étudiants à temps plein à la session d'automne 2022.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

88 Par exemple, les cégeps de la Capitale-Nationale semblent avoir un déficit d'espace de 2 % alors qu'ils présentent en réalité un surplus d'espace de 10 %. Quant aux cégeps du Bas-Saint-Laurent, l'utilisation du nombre réel d'étudiants fait passer le surplus d'espace de 41 à 81 %, et celui des cégeps du Saguenay-Lac-Saint-Jean triple, passant de 20 à 61 %.

89 Afin de prendre des décisions éclairées, il est important que le MES dispose d'un portrait régional fiable. De plus, il doit tenir compte de l'évolution démographique de la clientèle de chaque cégep lorsqu'il autorise des investissements pour l'ajout d'espaces.

Autorisations d'agrandissement : analyse inadéquate du besoin d'espace

90 Présentement, 21 projets d'agrandissement sont en cours dans 17 cégeps : 5 en sont à l'étape de la mise à l'étude, 13 sont en planification et 3 sont en réalisation. Le coût estimé de ces projets s'élève à 2,4 milliards de dollars.

91 La plupart de ces projets font suite à une hausse autorisée par le MES ces dernières années du nombre maximal d'étudiants au devis des cégeps de la grande région de Montréal. Cette augmentation était justifiée par une importante croissance de l'effectif prévue dans les prochaines années. Cette annonce était aussi accompagnée pour certains cégeps d'accroissements successifs prévus d'ici 2029 du maximum au devis, qui pourraient être réévalués notamment en fonction de l'évolution des inscriptions réelles.

92 Dans son analyse des projets d'agrandissement, le MES accorde une grande importance au déficit d'espace calculé sur la base du devis. Cependant, pour certains cégeps, cette façon de faire ne reflète pas adéquatement le besoin d'espace. Tout d'abord, pour certains cégeps de la grande région de Montréal, l'accroissement du devis prévu d'ici 2029 est nettement surévalué par rapport aux plus récentes prévisions de clientèle du MES. Par exemple, pour un cégep, cette surévaluation s'élève à 32 %.

93 Ensuite, en utilisant l'effectif étudiant réel et les prévisions d'effectif du MES dans le calcul de la situation d'espace au lieu des devis actuel et projeté, nous avons constaté que des projets d'agrandissement présentement à l'étude ou en planification concernent six cégeps qui présentaient un surplus d'espace en 2022-2023. De plus, pour cinq de ceux-ci, un surplus ou un faible déficit d'espace est prévu en 2032-2033. À l'opposé, aucun projet d'agrandissement n'est envisagé pour quatre autres cégeps qui présentent pourtant un déficit d'espace important (tableau 6). Les analyses du MES ne permettent pas de justifier cette position.

Autorisations à obtenir

Projet estimé de 20 M\$ à 50 M\$

Le projet doit être autorisé par le Secrétariat du Conseil du trésor avant sa réalisation (le lancement de l'appel d'offres).

Projet estimé à 50 M\$ et plus

Le Conseil des ministres doit donner son autorisation avant le début de chacune des phases suivantes :

- La mise à l'étude qui mène à un dossier d'opportunité ;
- La planification qui mène à un dossier d'affaires ;
- La réalisation du projet.

TABLEAU 6 Situation d'espace et valeur des projets d'agrandissement de certains cégeps

Cégeps	Surplus ou déficit en 2022-2023 ¹	Surplus ou déficit prévu en 2032-2033 ¹		Coût estimé des projets (M\$) ²
		Sans projet	Avec projet	
Avec projets				
Saint-Jérôme ^{3, 6}	3 %	-11 %	21 %	276,4
Outaouais ^{4, 6}				
Campus Gabrielle-Roy	14 %	-4 %	2 %	23,6
Granby ^{4, 5}	11 %	5 %	19 %	36,3
Valleyfield ^{4, 6}	18 %	4 %	11 %	12,6
Rosemont ^{4, 6}	21 %	2 %	4 %	13,8
Saint-Félicien ^{4, 6}	23 %	22 %	40 %	8,2
Sans projet				
Champlain ⁷				
Campus St. Lawrence	-28 %	-27 %	s. o.	s. o.
Campus Saint-Lambert	-16 %	-17 %	s. o.	s. o.
Vanier ⁷	-19 %	-21 %	s. o.	s. o.
Dawson ⁷	-18 %	-20 %	s. o.	s. o.
Lanaudière				
Campus de l'Assomption	-10 %	-17 %	s. o.	s. o.

1. Ces données ont été établies selon l'effectif étudiant réel (nombre d'étudiants à temps plein) et les prévisions d'effectif du MES. De plus, ce calcul ne considère pas les centres d'études collégiales régionaux et les écoles nationales.
2. Nous avons considéré les révisions de coûts jusqu'au 15 février 2024.
3. Sont représentés 2 projets évalués à 235,0 et 41,4 millions de dollars (le premier est à l'étude et l'autre en planification). Le Cégep de Saint-Jérôme estime qu'environ 6 millions de dollars du second projet permettront de résorber une partie de son déficit de maintien d'actifs.
4. Il s'agit de projets en planification, sauf pour les cégeps de Rosemont et de Valleyfield dont la réalisation des projets a débuté en février 2024.
5. Selon l'analyse du MES, ce projet s'inscrit dans le cadre de la désignation d'une zone d'innovation en technologie numérique à Bromont.
6. Selon le MES, ces projets ont été retenus en raison de leur lien avec des programmes visés par l'Opération main-d'œuvre. Cependant, aucun critère de cette nature n'a été présenté aux cégeps participant à cet appel de projets.
7. En juin 2022, la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* a été sanctionnée. Celle-ci prévoit diverses dispositions afin d'encadrer le développement des établissements d'enseignement collégial dont notamment le gel des effectifs totaux des établissements anglophones.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

94 Notons qu'à la fin d'avril 2024, lors de la finalisation de nos travaux, le comité directeur du projet du Cégep de Saint-Jérôme⁴ a décidé qu'étant donné les enveloppes disponibles au Plan québécois des infrastructures, la portée du projet serait réduite afin de diminuer son coût de 235 millions de dollars à une cible d'environ 140 millions de dollars. Pour les autres projets, le MES nous a mentionné qu'il pourrait y avoir des enjeux de coûts, mais qu'aucune décision n'a été prise à ce jour.

95 Voici un exemple de projet d'agrandissement autorisé, mais dont le besoin d'espace n'est pas adéquatement considéré.

Cégep de Saint-Félicien : agrandissement malgré un surplus d'espace

Montant estimé : 8,2 millions de dollars

En 2021-2022, le Cégep de Saint-Félicien a soumis une première demande d'agrandissement. Celle-ci a été rejetée au motif que la clientèle réelle n'était que d'environ 850 étudiants alors que le devis scolaire en autorisait 1 200.

En 2022-2023, le Cégep a déposé à nouveau la demande. Selon l'analyse du MES, ce projet n'aurait pas dû être retenu, considérant l'écart persistant entre la clientèle réelle et le devis. Cependant, il a été autorisé et rien au dossier ne justifie cette priorité accordée sur des cégeps en manque criant d'espace.

96 Par ailleurs, certains cégeps sont en désaccord avec des éléments entrant dans le calcul du MES, par exemple le fait que le MES considère comme des espaces disponibles pour répondre aux besoins des étudiants réguliers des locaux qui abritent des centres collégiaux de transfert de technologie. À ce sujet, le MES applique des balises uniformes pour tous les cégeps. Malgré ce différend, le portrait présenté au tableau 6 permet de bien apprécier l'importance de l'écart dans la situation d'espace des cinq cégeps qui ont un projet d'agrandissement en cours avec celle des quatre autres qui n'en ont pas.

Autorisations relatives aux projets : coûts sous-estimés

97 Les coûts prévus par les cégeps à l'étape de l'autorisation sont souvent sous-estimés. En effet, parmi les 17 projets qui ont fait l'objet d'une révision des coûts depuis leur autorisation initiale, 9 présentaient une sous-estimation de plus de 50 %. Pour six projets, les coûts prévus ont plus que doublé, comme le montre le tableau 7.

4. Le comité directeur du projet est composé de représentants du Cégep de Saint-Jérôme, du MES et de la Société québécoise des infrastructures.

TABLEAU 7 Sous-estimation des coûts de certains projets

Cégeps	Coûts estimés lors de l'autorisation initiale (M\$)		Coûts révisés ¹ (M\$)	Sous-estimation (%)
	Année de l'estimation			
Drummondville	2022	31,5	50,4	60 %
Saint-Jérôme ²	2021	138,2	235,0	70 %
Gérald-Godin	2019	8,2	15,5	89 %
John Abbott	2017	37,5	76,5	104 %
Édouard-Montpetit	2019	85,0	197,9	133 %
Granby	2022	14,4	36,3	152 %
Lanaudière (Terrebonne)	2022	110,3	297,2	169 %
Lionel-Groulx	2021	164,4	450,4	174 %
Ahuntsic	2019	70,0	214,8	207 %

1. La révision des coûts de chacun de ces projets s'est échelonnée d'avril à décembre 2023. Nous avons considéré les révisions réalisées avant le 15 février 2024.

2. Rappelons qu'à la fin d'avril 2024, le comité directeur du projet a décidé que la portée de celui-ci sera réduite afin de diminuer son coût de 235 millions de dollars à une cible d'environ 140 millions de dollars.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de l'Enseignement supérieur.

98 Bien que la hausse marquée des coûts dans l'industrie de la construction ces dernières années permette d'expliquer une partie de cette sous-estimation, des lacunes dans les analyses du MES y ont aussi contribué, notamment :

- L'omission d'éléments importants du projet dans l'estimation initiale, comme l'aménagement d'infrastructures sportives ou des frais liés au réaménagement d'espaces existants ;
- L'utilisation d'une estimation qui remonte à plusieurs années sans qu'elle ait été actualisée ;
- L'utilisation d'une estimation produite par le cégep concerné sans l'appui d'une expertise indépendante.

99 Il est à souligner que ces révisions considérables des coûts entraînent souvent des délais importants. Par exemple, les cégeps doivent souvent présenter une nouvelle demande pour faire autoriser le dépassement des coûts prévus, ou encore le dossier doit être révisé afin de diminuer la portée et le coût du projet.

Cégep John Abbott : une sous-estimation des coûts qui cause des délais additionnels

Le Cégep John Abbott attend toujours que son projet d'agrandissement soit complété alors qu'il fait face à un important déficit d'espace depuis 2009-2010 (22 % en 2022-2023).

Le Cégep a fait une demande en 2017 pour un projet dont le coût était alors estimé à 37,5 millions de dollars. Cette évaluation était peu élaborée, mais conforme aux exigences de 2017. La planification du projet a finalement été autorisée en 2022, mais sans que le MES demande une mise à jour du coût du projet (estimation datant de cinq ans). En 2023, comme les coûts prévus atteignaient 76,5 millions de dollars, le Cégep a dû soumettre une autre demande au MES afin de faire autoriser le dépassement. Entre-temps, les travaux ne peuvent débuter avant que le Cégep obtienne une réponse qui est prévue pour mai 2024.

Il est à noter que les travaux doivent s'effectuer dans un bâtiment qui devait être remis à niveau. Les délais ne sont pas sans conséquences sur la détérioration de celui-ci ainsi que sur les coûts du projet.

100 Dans six cégeps, on observe également que les délais de réalisation des projets font en sorte que des locations d'espace doivent être autorisées comme solution temporaire en attendant l'achèvement du projet. Ces coûts supplémentaires, associés au fait que le parc ne se développe pas en temps opportun, sont importants. Pour les années 2023-2024 à 2027-2028, les sommes prévues par les cégeps pour la location d'espace comme solution temporaire en attendant la fin du projet totalisent 43 millions de dollars.

101 L'exemple suivant présente un cégep qui vit depuis plus de 10 ans avec une solution de location qui se voulait temporaire.

Collège Dawson : plus de dix ans à attendre une solution permanente

En 2011, le Collège Dawson a entamé des discussions avec le MES afin de combler son déficit d'espace (établi à 14 % en 2014). Des mesures temporaires ont alors permis de louer certains espaces en attendant un agrandissement. Un projet d'agrandissement a été mis à l'étude par le MES en 2018, mais a finalement été abandonné en 2022. Son coût était alors estimé à 182 millions de dollars.

Aujourd'hui, le Cégep répond toujours à son déficit d'espace (18 % en 2022-2023) avec la même location d'espace qui se voulait temporaire au départ. Il négocie avec le MES afin de convenir d'une solution de location permanente qui répondra mieux à son besoin.

Des espaces sous-utilisés

102 Les cégeps de 5 des 16 régions administratives présentées au tableau 5 ont un surplus d'espace qui dépasse 30 %. Alors que cette situation occasionne des coûts d'entretien et de maintien d'actifs importants, ni le MES, ni deux des trois cégeps audités présentant un surplus important n'avaient entamé de réflexion sérieuse afin d'optimiser l'usage de leurs espaces.

103 Le tableau 8 présente certaines données liées à la situation d'espace des six cégeps audités. Il démontre bien qu'une réflexion est nécessaire.

TABLEAU 8 État de l'espace des six cégeps audités

	Chicoutimi	La Pocatière	Trois-Rivières	Saint-Jérôme	Maisonneuve	John Abbott
Surplus ou déficit d'espace ¹	66 %	55 %	43 %	3 %	-6 %	-22 %
Coût en maintien d'actifs par étudiant ²	403 \$	399 \$	231 \$	138 \$	132 \$	123 \$
Ratio des espaces administratifs sur la norme	2,2	2,1	1,9	1,0	0,9	0,8
Taux d'utilisation des classes régulières ³	56 %	55 %	67 %	74 %	84 %	85 %
Horaires prolongés	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui

1. Le calcul a été effectué en fonction de l'effectif réel de l'automne 2022 (étudiants à temps plein).

2. Le calcul est basé sur l'allocation en maintien d'actifs pour l'année 2023-2024 et prend en compte l'effectif réel de l'automne 2022 (étudiants à temps plein uniquement).

3. Le taux d'utilisation a été calculé à partir du nombre d'heures réel d'utilisation hebdomadaire des classes divisé par 42 heures, soit un maximum commun que nous avons établi.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MES et des cégeps audités.

104 En effet, les trois cégeps audités présentant un important surplus d'espace ont des espaces administratifs (des locaux administratifs et des bureaux d'enseignants) dont la superficie excède environ deux fois la norme du MES. Leur taux d'utilisation des classes régulières est aussi plus faible et ils n'ont pas besoin de mettre en place des horaires prolongés, c'est-à-dire après 18 heures ou sur l'heure du midi. Quant à leur coût en maintien d'actifs par étudiant, il est significativement plus élevé.

105 Le MES ne réalise pas d'analyse sur la nature des espaces en surplus et sur les façons d'en optimiser l'utilisation. Également, il ne s'est pas interrogé à savoir si tous ces bâtiments devaient être conservés. Bien qu'il s'agisse d'une responsabilité partagée avec les cégeps, de telles évaluations permettraient au MES de les accompagner dans cette démarche.

106 Il est important de souligner que le Cégep de Chicoutimi a décidé de louer une partie de ses espaces, soit 1 600 des 10 800 mètres carrés qu'il a en surplus⁵ (15 %). Alors qu'habituellement le MES cesse de financer le maintien d'actifs des espaces loués, il a décidé de permettre au Cégep de conserver 25 % de ses allocations pour encourager cette initiative.

5. Le calcul a été effectué en fonction de l'effectif réel.

CONSTAT 4

Plusieurs informations dont l'utilité n'est pas démontrée sont exigées des cégeps et le MES ne les accompagne pas suffisamment dans la mise en place de bonnes pratiques de gestion.

Qu'avons-nous constaté ?

107 Plusieurs informations sont exigées des cégeps, que ce soit en lien avec la planification ou avec la reddition de comptes relative aux investissements. Toutefois, l'utilité de ces informations n'est souvent pas démontrée alors qu'elles sont exigeantes à produire.

108 D'ailleurs, plusieurs informations utiles devraient déjà être disponibles dans le système de gestion des infrastructures. Cependant, le MES et certains cégeps audités ne profitent pas des avantages de cet outil, car ils en ont une connaissance limitée.

109 Finalement, les pratiques de gestion des bâtiments sont de qualité variable d'un cégep à l'autre notamment en ce qui concerne l'expertise en gestion de projet, l'utilisation du système de gestion des infrastructures et la planification des investissements. Dans ce contexte, l'accompagnement du MES est insuffisant.

Pourquoi ce constat est-il important ?

110 Pour favoriser l'exercice de son rôle, le MES doit disposer de toutes les informations pertinentes. Cependant, étant donné les coûts liés à la production des informations et au développement de systèmes informationnels, il est essentiel de veiller à ce que les demandes se concentrent sur les données pertinentes qui contribuent à l'élaboration d'une stratégie efficace et à une prise de décision fondée sur les principes de bonne gouvernance.

111 De plus, un meilleur accompagnement des cégeps afin de s'assurer qu'ils appliquent les bonnes pratiques de gestion devrait contribuer à améliorer l'état des bâtiments.

Ce qui appuie notre constat

Informations et système de gestion peu utilisés

112 Le MES a entamé des démarches afin de remplacer son système de gestion des infrastructures. Le dossier d'affaires du projet produit par le MES en mars 2023 identifie plusieurs problèmes concernant le système de gestion actuel et les informations exigées des cégeps. Voici certains problèmes soulevés :

- Les cégeps ne connaissent pas bien le système de gestion des infrastructures actuel, ce qui fait qu'ils ont mis en place des moyens compensatoires (fichiers Excel, Ms Access) au lieu de l'utiliser. L'utilisation du système se limite souvent à réaliser la mise à jour périodique des données demandée par le MES.
- Le processus actuel est lourd et permet difficilement d'accéder à de l'information détaillée en continu. Il ne permet pas :
 - D'effectuer un suivi de l'utilisation faite par les cégeps de leurs allocations de maintien d'actifs et du financement reçu pour un projet ;
 - De répondre à certaines exigences du cadre de gestion du MES, dont celle de constater l'impact des investissements réalisés sur la résorption du déficit de maintien d'actifs.
- Tant au niveau du MES que des cégeps, le processus nécessite des transferts manuels d'informations entre plusieurs solutions (fichiers Excel, différents systèmes, etc.), ce qui se répercute sur la fréquence des mises à jour et occasionne des erreurs et des délais.

113 Nos travaux menés au MES et dans les cégeps audités nous amènent aussi à conclure que le système de gestion actuel est sous-utilisé et que plusieurs documents sont exigés alors que leur utilité n'a pas été démontrée. Le tableau suivant décrit sommairement certains de ces documents et commente leur utilité.

	Description	Utilité
Plan décennal des investissements	Produit annuellement, ce plan précise les travaux en maintien d'actifs (régulier et de résorption du déficit) que le cégep prévoit financer à l'aide de ses allocations au cours des 10 prochaines années.	Cette information n'est pas employée dans l'attribution des budgets de maintien d'actifs. Elle est seulement utilisée pour vérifier si les travaux prévus pour la première année sont cohérents avec la nature du financement accordé et afin de compléter le Plan québécois des infrastructures.
Plan de résorption du déficit de maintien d'actifs	Produit annuellement, ce plan précise les travaux que le cégep prévoit réaliser au cours des 10 prochaines années pour résorber son déficit en maintien d'actifs.	L'information est redondante avec celle du Plan décennal des investissements qui présente également les mesures prises pour résorber le déficit. Le MES n'a pas fait de suivi de cette reddition de comptes en 2022-2023, soit lors de son implantation.

	Description	Utilité
Rapport de suivi sur les projets financés	Produit trimestriellement, ce rapport indique l'évolution des dépenses pour chaque projet autorisé par le biais des appels de projets.	Comme il s'agit de projets de petite envergure (en moyenne 2 M\$), un suivi aussi fréquent n'est pas utile. De plus, le MES n'assure pas de contrôle particulier à l'aide de ce document.
Rapport annuel sur l'efficacité énergétique	Produit annuellement, ce rapport précise la consommation d'énergie par bâtiment et par source d'énergie pour l'ensemble des espaces reconnus aux fins de financement.	Nous n'avons constaté aucune mesure prise à l'égard des résultats observés. Notamment, selon le rapport de 2022-2023, 12 cégeps ont augmenté leur consommation énergétique sans que le ministère intervienne.
Système d'information sur les locaux des cégeps	Les rapports produits annuellement à partir de ce système précisent notamment la superficie des locaux et leurs usages : enseignement, administration, services aux étudiants, etc.	Alors qu'elles demandent un effort significatif à produire, ces informations sont peu utilisées par les cégeps et le MES. Ce dernier les emploie pour attribuer les budgets. Elles pourraient pourtant permettre au MES d'accompagner les cégeps afin qu'ils optimisent leurs espaces, par exemple en calculant le ratio des espaces administratifs sur la norme (voir tableau 8).

Accompagnement du ministère insuffisant

114 La loi confie au MES la responsabilité de favoriser le développement des établissements d'enseignement supérieur et de veiller à la qualité des services offerts. À cet égard, le MES doit accompagner les cégeps dans la gestion de leur parc immobilier, ce qu'il ne fait pas suffisamment.

115 En effet, nous avons constaté que la composition des équipes de gestion des bâtiments est inégale d'un cégep à l'autre, ce qui a un impact sur la qualité de leurs pratiques. Par exemple, au moment de la réalisation de nos travaux, un cégep audité ne comptait aucun professionnel en bâtiment dans son équipe de gestion alors que celle d'un autre incluait deux ingénieurs et un architecte. Le MES devrait mieux accompagner les cégeps qui ne disposent pas des connaissances et des ressources pour assurer une gestion efficace de leurs bâtiments.

116 Ensuite, en plus des lacunes soulevées précédemment dans l'utilisation du système de gestion des infrastructures, nous avons aussi constaté des écarts importants dans la qualité de la planification des cégeps audités. Le MES devrait examiner ces écarts afin de fournir de l'accompagnement, le cas échéant, ou d'imposer certains standards. En effet :

- En ce qui concerne les investissements :
 - Quatre des cégeps audités se limitent à établir une planification annuelle sans avoir de stratégie d'intervention sur plus d'un an.
 - Les deux autres ont mis en place une stratégie pluriannuelle sous la forme d'un schéma directeur immobilier.
- En ce qui concerne l'entretien préventif, deux cégeps utilisent un système pour planifier et suivre leurs travaux alors que les quatre autres n'ont aucun outil adéquat.

Schéma directeur immobilier

Il s'agit d'un document stratégique qui fixe les orientations d'aménagement et de développement du parc immobilier. Il comprend à la fois un diagnostic de l'état des bâtiments, de leur utilisation et de leurs insuffisances au regard de la politique de formation et de recherche, ainsi qu'une vision prospective des actions à entreprendre pour en améliorer la qualité et l'adéquation avec les besoins. Il permet de hiérarchiser ces actions au cours des années.

RECOMMANDATIONS

117 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Enseignement supérieur. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Disposer de toute l'information pour bien connaître l'état des bâtiments et pour évaluer les investissements nécessaires afin d'en assurer le bon état et la pérennité, et ce, de manière à soutenir les autorités gouvernementales dans leur prise de décision.
- 2** Effectuer les démarches nécessaires afin que le budget en maintien d'actifs soit attribué au moment opportun et en fonction des besoins, notamment auprès du Secrétariat du Conseil du trésor.
- 3** Soutenir les autorisations de projets d'agrandissement et de maintien d'actifs en fonction d'analyses rigoureuses.
- 4** Collaborer avec les cégeps qui disposent de surplus d'espace afin de mettre en place des solutions pour en optimiser l'usage.
- 5** Recueillir les données nécessaires sur les infrastructures des cégeps par le biais de méthodes de collecte à la fois efficaces et efficientes.
- 6** Accompagner les cégeps pour s'assurer qu'ils utilisent les bonnes pratiques de gestion de bâtiments.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur

« Le ministère de l'Enseignement supérieur (Ministère) a pris connaissance du document intitulé "Gestion du parc immobilier des cégeps" et reçoit favorablement les recommandations. Il adhère à l'ensemble de celles-ci. De plus, ci-après se trouvent les principaux commentaires du Ministère relatifs aux constats de l'audit réalisé par le Vérificateur général du Québec.

« Le premier constat est libellé comme suit : *"Les deux tiers des bâtiments des cégeps sont en mauvais état et les investissements prévus ne permettront pas de renverser leur dégradation importante."*

« Le Ministère tient dans un premier temps à souligner que l'amélioration du parc immobilier du réseau collégial est une priorité en regard des sommes qui lui sont consenties dans le Plan québécois des infrastructures (PQI). Cet objectif repose sur l'ensemble des acteurs impliqués.

- D'abord, les cégeps, en tant que propriétaires et gestionnaires de leur parc immobilier, planifient et priorisent leurs travaux en regard de leurs enveloppes récurrentes.
- Ensuite, le Ministère, qui octroie des soutiens financiers au regard des priorités gouvernementales et accompagne le réseau collégial.
- Enfin, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), qui recommande les enveloppes d'investissements annuelles et détermine le cadre de gestion et d'utilisation des ressources.

« Le Ministère poursuivra ses efforts en ce sens, dans le respect de la gouvernance de ses relations avec les établissements collégiaux et en fonction des enveloppes budgétaires qui lui seront octroyées à cet effet.

« De plus, dans le souci d'assurer que le parc immobilier réponde aux besoins actuels du réseau, le Ministère a déjà entrepris de renforcer les arrimages dans les processus et l'évaluation des besoins liés à l'actualisation de programme et aux infrastructures. Il importe de mentionner que l'actualisation des programmes est essentielle pour assurer la qualité de l'enseignement supérieur au Québec. C'est pourquoi le Ministère échange sur une base régulière avec le réseau collégial afin d'évaluer les besoins fonctionnels en infrastructures collégiales et ainsi documenter les demandes de rehaussement au PQI à cet effet.

« Le deuxième constat est libellé comme suit : *“L’inefficacité dans l’attribution des budgets en maintien d’actifs cause des problèmes pouvant aller jusqu’à la fermeture d’infrastructure.”*

« À cet égard, le Ministère souhaite rappeler que l’octroi d’aide financière aux cégeps s’inscrit dans le calendrier budgétaire gouvernemental et que ce processus est annuel. Deux moyens sont privilégiés afin de déterminer les priorités à financer chaque année en matière de maintien d’actifs, soit les allocations annuelles et le processus d’appel à projets.

- En premier lieu, les cégeps reçoivent annuellement une allocation pour réaliser des travaux de maintien d’actifs. Un contexte plus favorable a permis de majorer temporairement ces allocations jusqu’en 2022-2023. Elles sont toutefois revenues à leur niveau historique depuis 2023-2024.
- En second lieu, l’appel à projets introduit en 2021 permet de brosser un portrait des besoins d’infrastructures additionnels du réseau à ses allocations annuelles. Les sommes obtenues à l’appel à projets constituent une aide complémentaire et ne se substituent pas à la planification de projets d’infrastructures réalisés par les établissements à partir de leur enveloppe annuelle récurrente.

« Ainsi, il revient aux cégeps de planifier et prioriser les travaux en regard des sommes disponibles dans leurs allocations annuelles dans un premier temps, puis de faire des demandes additionnelles dans le cadre de l’appel à projets pour les besoins d’infrastructures complémentaires.

« L’appel à projets étant un processus récent, le Ministère veille à sa bonification continue en regard des apprentissages qu’il en tire annuellement. Plusieurs lacunes identifiées au rapport ont d’ailleurs déjà été corrigées. Par exemple, un critère de bris de service a été ajouté en 2023, alors que le critère concernant l’Opération main-d’œuvre visant des programmes prioritaires pour le Québec sera ajouté en 2024 (à noter que ce critère Opération main-d’œuvre fait partie du cadre de priorisation du Ministère depuis deux années).

« Le Ministère assure d’ailleurs une amélioration continue de l’ensemble de ses règles, en regard des échanges qu’il a avec le réseau, et ce, afin de trouver les meilleurs moyens de répondre aux priorités gouvernementales. C’est d’ailleurs dans ce contexte qu’il suspend en 2024-2025 la mesure prévoyant une baisse progressive des enveloppes en regard des soldes cumulés des établissements.

« Plus spécifiquement, le Ministère souhaite rappeler que les projets retenus et annoncés ont fait l’objet d’une analyse selon le cadre en vigueur et respectaient tous les critères d’admissibilités préalablement établis.

- Bien entendu, certains projets urgents n’ont pas été analysés dans le cadre du processus régulier, en raison des enjeux de sécurité et/ou de bris de service pour les étudiants et le personnel qu’un report aurait engendré. Cette flexibilité est nécessaire pour agir rapidement lorsque la situation le requiert.
- À l’opposé, certains projets ayant une cote élevée au terme du processus d’analyse n’ont pu être retenus, principalement en raison de considérations de disponibilités budgétaires. Par exemple dans le cas où un projet déposé présente un coût de projet supérieur à l’enveloppe disponible ou encore si l’établissement dispose du montant nécessaire aux travaux dans ses enveloppes disponibles (soldes des années précédentes).

« Le Ministère reconnaît qu'une meilleure documentation de ce volet de l'analyse en assurera une meilleure compréhension du processus et des critères d'analyse et travaille en ce sens. Toutefois, le Ministère maintient que ses analyses sont réalisées au meilleur de sa connaissance en considérant les informations disponibles ainsi que des facteurs moins quantitatifs, et ce, dans le respect des règles et du processus gouvernementaux établis.

« Le troisième constat est libellé comme suit : *“Certaines autorisations d'agrandissement sont basées sur une analyse inadéquate des besoins d'espace.”*

« Il importe de rappeler que considérant la durée de vie d'une infrastructure, l'ajout d'un bâtiment permet de combler un besoin à long terme. C'est pourquoi le Ministère utilise des prévisions de la clientèle dans la prise de décision. Celles-ci étant influencées par plusieurs facteurs leur conférant une certaine variabilité dans le temps, les décisions prises s'appuient sur les prévisions réalisées à ce moment.

« Le Ministère peut toutefois réévaluer la pertinence ou l'envergure des projets si les besoins prévus connaissent une baisse, ou encore les maintenir s'ils répondent à une orientation gouvernementale stratégique. C'est le cas, par exemple, de projets d'agrandissement qui visent des programmes en pénurie de main-d'œuvre.

« Dans son calcul des besoins d'espace, le Ministère s'appuie sur le devis scolaire, et ce, par souci de cohérence avec les autres interventions financières au bénéfice des établissements d'enseignement collégial. En effet, le devis scolaire est l'assise principale du Ministère pour la gestion de la clientèle et est nécessaire pour assurer la cohérence des actions ministérielles en matière de financement.

« Par ailleurs, le Ministère tient à mentionner qu'il a travaillé à améliorer l'évaluation des coûts des projets soumis par les cégeps, qui étaient fréquemment sous-évalués par ces derniers. D'abord, l'aide financière est maintenant annoncée en deux temps puisqu'une première tranche de 15 % de l'estimation du coût du projet est annoncée pour la réalisation des plans et devis. Cela permet de préciser le coût et de réévaluer l'aide financière pour la suite. Également, depuis l'appel à projets 2023, le ministère rend disponible son outil uniformisé d'estimation de coût normé et accompagne individuellement tous les cégeps ayant déposé un projet de plus de 4 M\$ afin de valider leur méthodologie d'estimation.

« Le quatrième constat est libellé comme suit : *“Plusieurs informations dont l'utilité n'est pas démontrée sont exigées des cégeps et le MES ne les accompagne pas suffisamment dans la mise en place de bonnes pratiques de gestion.”*

« À cet égard, le Ministère tient à mentionner :

- qu'il implante actuellement le système Gestion des infrastructures de l'enseignement supérieur (GIES) qui simplifiera grandement les collectes et l'échange d'informations par leur consolidation à même un seul système. Le projet GIES prévoit un accompagnement étroit avant, pendant et après son implantation. Par exemple, le Ministère a tenu des rencontres au printemps 2023 afin de mieux outiller les établissements dans l'élaboration de leur reddition de comptes des infrastructures. D'autres rencontres sont prévues en 2024 ;

- que la majorité des informations demandées sont des exigences pour l'élaboration du PQI ou le suivi de stratégies ou d'orientations gouvernementales. Par exemple, concernant les rapports de suivi de projet, le Ministère ajustera en 2024-2025 son suivi régulier des projets financiers, en raison de l'application de la nouvelle norme comptable du paiement au comptant.

« Conclusion »

« Le Ministère réitère que l'amélioration du parc immobilier du réseau collégial est une priorité en regard des sommes qui lui sont consenties dans le Plan québécois des infrastructures (PQI), et que cet objectif repose sur l'ensemble des acteurs impliqués. À cet effet, il a déjà amorcé plusieurs actions permettant de corriger les lacunes soulevées et continuera en ce sens. Le Ministère rappelle également qu'il a le souci d'une gestion rationnelle des fonds publics qui lui sont confiés, et ce, dans le respect des règles et du processus gouvernementaux établis. »

Commentaires du Cégep de Saint-Jérôme

« Constat 3 - Situation d'espace et autorisation de certains projets

« Le MES reconnaît un déficit d'espace au Cégep de Saint-Jérôme (CSTJ) calculé sur la base du devis. Dans les tableaux 6 et 8, la méthodologie utilisée, basée sur les données du MES, ne tient pas compte des particularités et de la réalité du CSTJ, dont :

- Le surplus de 3 % illustré prend en compte des espaces occupés par le Centre de développement des composites du Québec (CDCQ), un des centres collégiaux de transfert de technologie du CSTJ, soit 1 376 m², comme s'ils étaient disponibles pour la pédagogie et la vie étudiante. Cette prémisse biaise l'ensemble du calcul sur la disponibilité des espaces.
- Également, le CSTJ offre le programme conduisant au DEC en Soins infirmiers pour infirmière auxiliaire - 180.B0, qui compte plus de 100 personnes étudiantes par année, à temps plein. Ce programme étant considéré comme de la formation continue, il n'est pas pris en compte dans le calcul de la situation des espaces. Il est cependant reconnu comme de la formation régulière par le MES dans plusieurs autres cégeps.
- Ainsi, si les espaces dédiés à la recherche et au développement (CDCQ) étaient considérés selon leur nature, et que le programme 180.B0 Soins infirmiers était reconnu comme de la formation régulière, la situation du CSTJ, en 2022-2023, serait plutôt d'un déficit d'espace de plus de 2 %. Par conséquent, la situation des espaces en 2032-2033 amplifierait le déficit indiqué "sans projet". Des représentations sont en cours avec le MES pour corriger cette situation, qui est inéquitable et défavorable au CSTJ.
- La création du CSTJ remonte à 1967, dans un ancien couvent de religieuses. Agrandi à maintes reprises, la taille de plusieurs locaux (petites classes) empêche le CSTJ d'utiliser certains espaces au maximum de leur capacité, créant une surutilisation des grandes classes, pour les grands groupes.

- Des espaces modernes et fonctionnels favorisent l'attraction, la rétention et la réussite des jeunes. Le CSTJ l'expérimente avec le Centre collégial de Mont-Tremblant [CCMT] où le nombre de demandes d'admission explose depuis que les classes ont été déménagées des modulaires vers le tout nouveau centre. Entre 2015 et 2020, le CCMT recevait en moyenne 59 demandes d'admission par an, comparativement à 185 au deuxième tour (avril 2024).
- L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) prévoit, pour les Laurentides, un des plus hauts taux d'augmentation de la population 0-19 au Québec, soit 20 % d'ici 2041. Cette croissance aura clairement un impact sur les inscriptions d'ici 2032-2033.
- Comme mentionné au paragraphe 94 de ce rapport, en avril 2024, le budget du projet majeur a été amputé et il est passé de 235 M\$ à 140 M\$. Cette coupe draconienne implique de revoir la priorisation des besoins et de réduire les superficies réservées à la pédagogie et au milieu de vie de notre population étudiante.
- Le tableau 7 traite de sous-estimation des coûts de certains projets, qui atteindrait 70 % pour celui du CSTJ. Le budget de 138,2 M\$ initialement prévu en 2021 était passé à 235 M\$, mais il vient d'être réduit à 140 M\$, et ce, malgré l'inflation qui a sévi, l'explosion des coûts et les nombreux frais. Cette coupe de plus de 40 % du budget impactera directement le projet, qui se retrouve avec un budget inférieur à celui de 2021, en dollars actualisés.

« En conclusion, le CSTJ étant déjà en déficit d'espace devra réduire l'ampleur du projet majeur, donc couper dans les installations essentielles. Ceci aura un impact certain sur :

- la réussite des étudiantes et des étudiants ;
- l'accessibilité aux études collégiales de la population des Laurentides ;
- la capacité du Cégep de Saint-Jérôme à bien remplir sa mission. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Critères d'analyse utilisés lors des appels de projets

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

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

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MES et les cégeps audités voient à la bonne gestion du parc immobilier des cégeps de manière à favoriser la disponibilité et la qualité des bâtiments.	<p>Le MES encadre et suit rigoureusement les interventions sur le parc immobilier des cégeps à partir d'une information de qualité.</p> <p>Le MES alloue en temps opportun les budgets pour les interventions sur le parc immobilier des cégeps en se basant sur des critères pertinents, dont l'état des bâtiments et les prévisions de clientèle.</p> <p>Les cégeps planifient correctement leurs interventions sur leur parc immobilier en tenant compte des diverses options possibles, et ce, en se basant notamment sur les besoins de leur clientèle, l'état de leurs bâtiments et les disponibilités budgétaires.</p> <p>Les cégeps utilisent les allocations destinées à leurs immeubles conformément aux orientations du MES et de manière à maximiser la durée de vie utile de leurs bâtiments.</p>

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 9 mai 2024.

L'audit de performance portait sur la gestion du parc immobilier des cégeps et visait le MES et six cégeps. D'une part, il portait sur l'encadrement du MES et l'attribution des budgets à cette activité. D'autre part, il concernait les pratiques de gestion des cégeps, plus particulièrement le suivi de l'état de leurs bâtiments et la planification de leurs investissements. Nos travaux ne ciblaient pas la réalisation des projets immobiliers.

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

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à décembre 2023. Ils ont porté sur la période du 1^{er} avril 2019 au 30 août 2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les cégeps audités ont été sélectionnés en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de certains critères, tels que l'état de leurs bâtiments.

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

Rôles et responsabilités des entités

- Le MES voit au développement et à la promotion de la qualité de l'enseignement collégial. Pour maintenir des conditions favorables à la réalisation de son mandat, il s'assure de la disponibilité et de la qualité des infrastructures des cégeps. À cet égard, le MES :
 - encadre et accompagne les cégeps dans la gestion de leur parc immobilier ;
 - évalue les besoins des cégeps, notamment en matière immobilière ;
 - analyse et recommande les projets d'investissement et en assure le suivi ;
 - élabore les règles visant l'allocation et l'utilisation des ressources et s'assure que les sommes allouées sont utilisées aux fins prévues.
- Les cégeps dispensent l'enseignement général et professionnel au niveau collégial public. Pour ce faire, ils s'assurent que leurs infrastructures offrent des milieux sains, sécuritaires et propices à l'apprentissage. Pour ce faire, ils :
 - gèrent leurs infrastructures de manière à assurer leur qualité, leur pérennité et la sécurité de leurs occupants ;
 - planifient les projets d'investissement, les réalisent et s'assurent de leur conformité avec les règles établies par le MES et les lois en vigueur avant d'en rendre compte ;
 - fournissent de l'information sur l'état de leurs infrastructures, notamment par la réalisation d'inspections, et en rendent compte au MES.

Critères d'analyse utilisés lors des appels de projets

Le résultat maximal pour chacun des volets est de 100 points.

Volet Interventions urgentes et imprévisibles

Critère	Pondération
Criticité de l'intervention	50 points s'il y a danger pour la santé ou la sécurité des usagers ; 0 point s'il s'agit d'une mise aux normes.
État de l'infrastructure concernée	Maximum de 35 points. Le résultat augmente en fonction du mauvais état.
Solde accumulé au fonds d'immobilisations du cégep concerné	Maximum de 5 points. Plus le solde accumulé est bas, plus le résultat augmente.
Projet en lien avec certains programmes d'enseignement ciblés	5 points si le projet est en lien et 0 si non.
Situation géographique	5 points si le cégep est situé en région et 0 si non.

Volet Performance énergétique

Critère	Pondération
Amélioration de la performance énergétique	Maximum de 40 points. Le résultat augmente en fonction du niveau d'amélioration.
Chauffage à l'énergie fossile converti à l'énergie renouvelable	30 points si oui et 0 si non.
État de l'infrastructure concernée	Maximum de 10 points. Le résultat augmente en fonction du mauvais état.
Recours à une entreprise de services écoénergétiques	5 points si oui et 0 si non.
Montage financier qui inclut des subventions d'autres organismes	5 points si oui et 0 si non.
Projet en lien avec certains programmes d'enseignement ciblés	5 points si le projet est en lien et 0 si non.
Situation géographique	5 points si le cégep est situé en région et 0 si non.

Volet Transformation d'espaces

Critère	Pondération
État de l'infrastructure concernée	Maximum de 40 points. Le résultat augmente en fonction du mauvais état.
Enjeux liés à la mise aux normes	Maximum de 20 points. Le résultat augmente en fonction de l'importance des enjeux.
Accroissement du potentiel de services de l'infrastructure	Maximum de 15 points. Le résultat augmente en fonction de l'accroissement du potentiel de services.
Innovation en matière d'aménagement et d'optimisation d'espaces	Maximum de 15 points. Le résultat augmente en fonction du caractère innovant.
Projet en lien avec certains programmes d'enseignement ciblés	5 points si le projet est en lien et 0 si non.
Situation géographique	5 points si le cégep est situé en région et 0 si non.

Volet Maintien d'infrastructures civiles

Critère	Pondération
Criticité de l'intervention	60 points s'il y a danger pour la santé ou la sécurité des usagers ; 30 points s'il s'agit d'une mise aux normes ; 0 point si l'intervention est liée au confort ou à l'esthétisme.
Enjeux liés à la mise aux normes	Maximum de 25 points. Le résultat augmente en fonction de l'importance des enjeux.
Accroissement du potentiel de services de l'infrastructure	Maximum de 5 points. Le résultat augmente en fonction de l'accroissement du potentiel de services.
Projet en lien avec certains programmes d'enseignement ciblés	5 points si le projet est en lien et 0 si non.
Situation géographique	5 points si le cégep est situé en région et 0 si non.

Volet Remplacement d'infrastructures civiles

Critère	Pondération
État de l'infrastructure concernée	Maximum de 40 points. Le résultat augmente en fonction du mauvais état.
Criticité de l'intervention	30 points s'il y a danger pour la santé ou la sécurité des usagers ; 15 points s'il s'agit d'une mise aux normes ; 0 point si l'intervention est liée au confort ou à l'esthétisme.
Enjeux liés à la mise aux normes	Maximum de 10 points. Le résultat augmente en fonction de l'importance des enjeux.
Accroissement du potentiel de services de l'infrastructure	Maximum de 5 points. Le résultat augmente en fonction de l'accroissement du potentiel de services.
Innovation en matière d'aménagement et d'optimisation d'espaces	Maximum de 5 points. Le résultat augmente en fonction du caractère innovant.
Projet en lien avec certains programmes d'enseignement ciblés	5 points si le projet est en lien et 0 si non.
Situation géographique	5 points si le cégep est situé en région et 0 si non.

Volet Attractivité des régions

Critère	Pondération
Effectif étudiant réel par rapport au maximum du devis scolaire	Maximum de 30 points. Plus l'effectif réel est près du maximum au devis, plus le résultat augmente.
Éloignement du cégep par rapport aux grands centres urbains	Maximum de 25 points. Plus l'éloignement est grand, plus le résultat augmente.
État de l'infrastructure concernée	Maximum de 20 points. Le résultat augmente en fonction du mauvais état.
Enjeux liés à la mise aux normes	Maximum de 10 points. Le résultat augmente en fonction de l'importance des enjeux.
Accroissement du potentiel de services de l'infrastructure	Maximum de 5 points. Le résultat augmente en fonction de l'accroissement du potentiel de services.
Innovation en matière d'aménagement et d'optimisation d'espaces	Maximum de 5 points. Le résultat augmente en fonction du caractère innovant.
Projet en lien avec certains programmes d'enseignement ciblés	5 points si le projet est en lien et 0 si non.



CHAPITRE 3

Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal

Audit de performance

Société québécoise du cannabis

EN BREF

Au Québec, seule la Société québécoise du cannabis (SQDC) peut vendre légalement du cannabis récréatif aux consommateurs. La mission de cette société d'État est d'intégrer et de retenir les consommateurs de cannabis dans le marché légal, dans une perspective de protection de la santé, sans favoriser la consommation de cannabis. Depuis sa création, la SQDC a eu l'occasion de mettre en œuvre plusieurs mesures à cet effet, cependant certains aspects sont à améliorer.

Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation. Ainsi, les conseils sur les produits peuvent ne pas être adaptés au profil des consommateurs puisque ce profil n'est souvent pas évalué adéquatement. De plus, les consommateurs qui souhaitent faire un usage thérapeutique du cannabis ne sont pas systématiquement dirigés vers un professionnel de la santé et les produits présentant moins de risques pour la santé ne sont pas suffisamment valorisés. Finalement, une part importante des achats en ligne est réalisée sans accès possible au service-conseil.

Par ailleurs, la SQDC ne peut pas démontrer qu'elle sélectionne les meilleurs produits pour les consommateurs parce qu'elle n'offre pas à l'ensemble des fournisseurs la même opportunité de soumissionner et parce qu'elle sélectionne les produits à partir, entre autres, de critères discrétionnaires qui, dans plusieurs cas, ne sont pas documentés. De plus, la SQDC ne s'assure pas d'offrir des prix compétitifs pour deux des trois principaux formats de fleurs de cannabis séchées, soit la forme de produit la plus vendue.

Finalement, des dispositions réglementaires permettent à la SQDC de prolonger les heures d'ouverture de ses succursales, mais elle n'a effectué aucune démarche pour évaluer les bénéfices potentiels de cette possibilité sur l'intégration et le maintien des consommateurs dans le marché légal.

CONSTATS

1

Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation.

2

Les mesures mises en place par la SQDC ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle sélectionne les meilleurs produits ni que ses prix sont compétitifs et que ses heures d'ouverture sont adéquates.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Éric Gennetier

Directeur d'audit

Jasmine Bergeron

Marc-Antoine Dufort Boudreau

Mohammed Amine Ellouze

Maxime Fafard

Atta Guy Sylvestre Loko

Sandra Ximena Moreno Matallana

Jean-Pierre Paré

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

CBD Cannabidiol

SQDC Société québécoise du cannabis

THC Tétrahydrocannabinol

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	77
Portrait de la Société québécoise du cannabis	82
Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation.....	85
Les mesures mises en place par la SQDC ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle sélectionne les meilleurs produits ni que ses prix sont compétitifs et que ses heures d'ouverture sont adéquates.	89
Recommandations.....	94
Commentaires de l'entité auditée.....	95
Renseignements additionnels.....	97

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

MISE EN CONTEXTE

1 La Société québécoise du cannabis (SQDC) a été créée en 2018. À la différence de certaines autres sociétés d'État à vocation commerciale, elle n'a pas de cibles de rentabilité. Sa mission, qui est avant tout sociale, est d'assurer la vente du cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis. Le cannabis récréatif acheté ailleurs qu'à la SQDC demeure illégal au Québec, qu'il soit obtenu en ligne ou en personne, auprès d'un revendeur ou encore d'un membre de la famille, d'un ami ou d'une connaissance.

**Intégrer et maintenir
les consommateurs
dans le marché légal**

**Favoriser la
consommation**



Illustration : Vérificateur général du Québec, Freepik.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 2 Déjà quelques années se sont écoulées depuis la légalisation du cannabis récréatif et la création de la SQDC. C'est pourquoi il était opportun de vérifier si les actions entreprises jusqu'à maintenant par la société d'État sont efficaces et répondent au mandat qui lui est conféré.
- 3 Selon une estimation du ministère des Finances du Québec, les Québécois auraient consommé, sous différentes formes, environ 186 tonnes de cannabis récréatif au cours de l'année 2022-2023. La SQDC a quant à elle vendu environ 107 tonnes de cannabis pendant cette période. Ainsi, le cannabis récréatif provenant de sources illégales représenterait encore un peu plus de 40 % de la consommation totale.
- 4 Le cannabis provenant de sources illégales peut engendrer plusieurs répercussions dommageables pour la société, notamment les suivantes :
 - Ce cannabis comporte des risques accrus pour la santé des consommateurs puisqu'il n'est soumis à aucun contrôle de la qualité. Sa teneur en tétrahydrocannabinol (THC) n'est habituellement pas connue ou exacte, et peut être bien supérieure à celle du cannabis légal. De plus, il peut contenir des contaminants (figure 1).
 - Le profit de la vente illégale du cannabis peut être utilisé pour financer d'autres activités criminelles.

Tétrahydrocannabinol (THC)

Il s'agit de la substance principalement responsable du sentiment d'euphorie procuré par le cannabis. Le THC peut avoir des effets nocifs (ex. : anxiété, psychose), lesquels peuvent être plus importants lorsque sa teneur dans un produit est élevée.

FIGURE 1 Exemples de produits dangereux ou dommageables pour la santé pouvant être présents dans le cannabis illégal



Source : Commissaire au développement durable.

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

- 5 L'objectif du présent audit était de vérifier si la SQDC réalise de manière efficace et efficiente sa mission, qui est d'assurer la vente de cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis.
- 6 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend d'avril 2020 à janvier 2024. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 7 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le cannabis en bref

8 Le cannabis se présente sous diverses formes, lesquelles déterminent son mode de consommation usuel. Il contient des centaines de substances différentes, dont les plus connues sont le THC et le cannabidiol (CBD). La teneur en THC varie grandement selon les produits. Voici une synthèse des principales formes sous lesquelles le cannabis est consommé et leur teneur en THC, telles qu'elles se trouvent sur le marché légal ou illégal.

Cannabidiol (CBD)

Il s'agit d'une substance présente dans le cannabis qui possède peu ou pas de propriétés euphorisantes et ne provoque pas d'intoxication.

Forme	Description et mode de consommation	Teneur en THC ¹
Cannabis séché	Fleurs et feuilles de cannabis séchées, moulues ou roulées en joints, habituellement fumées ou vaporisées	Généralement jusqu'à 30 %
Produits comestibles	Produits comestibles auxquels du cannabis a été ajouté, habituellement ingérés sous forme d'aliments solides ou de boissons	Variable en fonction de la quantité de cannabis ajoutée lors de la préparation
Extraits de cannabis	Concentrés de cannabis (ex. : haschich, huile de cannabis, liquides de vapotage et cire), habituellement fumés, vapotés ou ingérés sous forme de gouttes ou de timbres oraux	Jusqu'à 90 %

1. En vertu de la réglementation, la teneur en THC des produits offerts par la SQDC est limitée à 30 %.

9 Le cannabis est l'une des substances psychoactives les plus consommées au Québec. L'Enquête québécoise sur le cannabis réalisée en 2023 a révélé qu'environ 17 % des Québécois de 15 ans ou plus auraient consommé du cannabis au cours des 12 mois précédant l'enquête. Le tableau 1 présente la proportion de consommateurs selon les tranches d'âge.

Substances psychoactives

Il s'agit de substances qui altèrent l'équilibre chimique du cerveau, ce qui modifie par exemple les perceptions, l'humeur et le comportement. Les substances psychoactives sont classées en différentes catégories selon les effets qu'elles procurent : perturbateurs (ex. : cannabis), déprimeurs (ex. : opioïdes, alcool) et stimulants (ex. : caféine, nicotine, cocaïne).

TABLEAU 1 Consommateurs de cannabis selon les tranches d'âge

Tranches d'âge	Consommateurs de cannabis (%)
15-17 ans ¹	16,9
18-20 ans ¹	28,2
21-24 ans	37,6
25-34 ans	33,4
35-54 ans	18,4
55 ans et plus	7,2

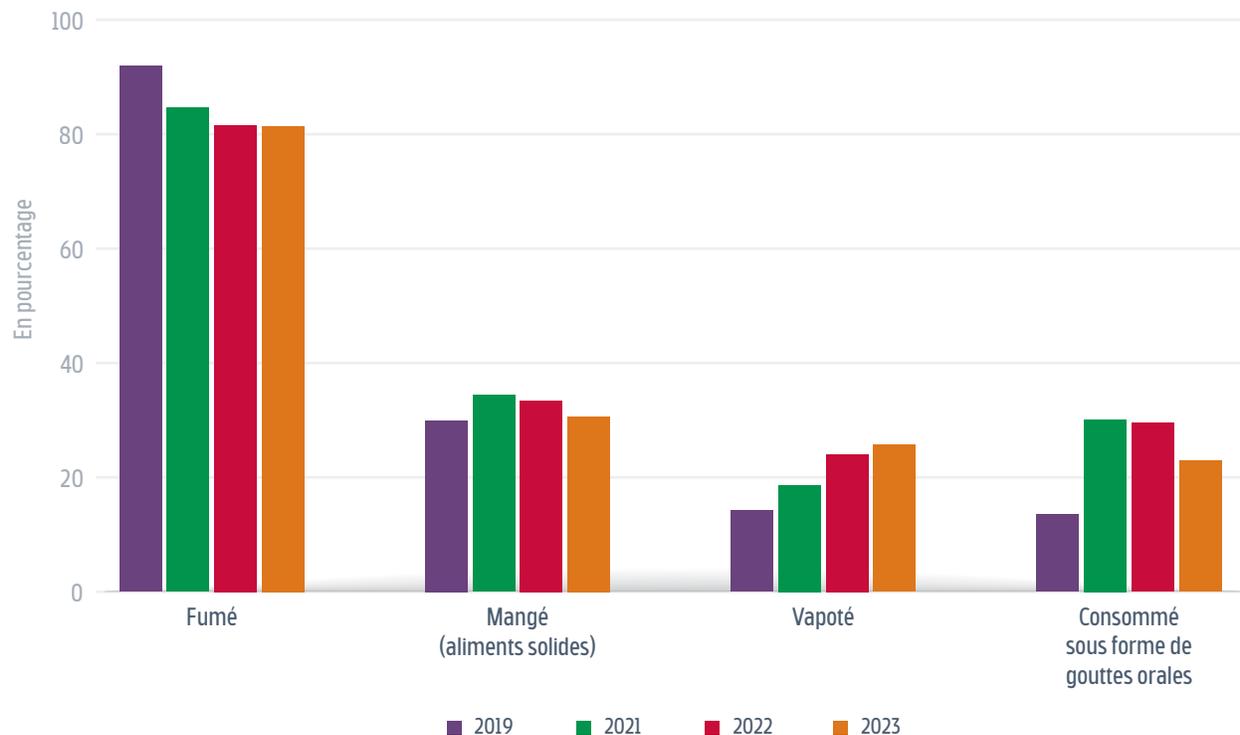
} 17,4

1. La réglementation québécoise ne permet pas aux consommateurs de cannabis de cette tranche d'âge de s'approvisionner à la SQDC.

Source : Institut de la statistique du Québec.

10 Parmi ces consommateurs, plus de 80 % auraient consommé le cannabis en le fumant et environ 25 % en le vapotant. Alors que la proportion de fumeurs aurait diminué entre 2019 et 2023, la proportion de vapoteurs aurait, quant à elle, augmenté d'environ 80 %. Il est à noter que les produits de vapotage ne sont pas vendus à la SQDC. La figure 2 présente les tendances relevées par les enquêtes québécoises sur le cannabis réalisées de 2019 à 2023 quant aux principaux modes de consommation du cannabis.

FIGURE 2 Évolution des principaux modes de consommation du cannabis¹



1. Une enquête aurait dû avoir lieu en 2020, mais elle a été annulée en raison de la pandémie de COVID-19.

Source : Institut de la statistique du Québec.

11 Le vapotage de cannabis serait particulièrement populaire chez les jeunes consommateurs de cannabis. En effet, près de 73 % des consommateurs âgés de 15 à 17 ans et environ 55 % des consommateurs âgés de 18 à 20 ans auraient eu recours au vapotage en 2023 (tableau 2).

TABLEAU 2 Mode de consommation du cannabis selon l'âge en 2023 (en pourcentage)

	Fumé	Mangé (aliments solides)	Vapoté ¹	Consommé sous forme de gouttes orales	Bu	Vaporisé
Total	81,4	30,6	25,5	22,7	13,1	10,8
15-17 ans ²	86,1	32,7	72,7	5,2 ³	5,0 ³	18,2
18-20 ans ²	89,0	45,5	55,3	10,6	9,2	17,8
21-24 ans	88,1	40,9	38,4	22,8	15,5	12,8
25-34 ans	85,3	35,3	28,1	20,6	19,7	9,5 ³
35-54 ans	79,0	27,4	15,4	27,3	10,9	10,4 ³
55 ans et plus	70,8	15,5	11,0 ³	25,4	7,0 ³	8,3 ³

1. Les produits de vapotage ne sont pas offerts à la SQDC.

2. La réglementation québécoise ne permet pas aux consommateurs de cannabis de cette tranche d'âge de s'approvisionner à la SQDC.

3. Le coefficient de variation se situe entre 15 % et 25 %. Il faut interpréter ce résultat avec prudence.

Source : Institut de la statistique du Québec.

12 La consommation de cannabis présente des risques pour la santé et la sécurité des consommateurs et d'autrui. Par exemple, elle peut nuire à la capacité de conduire un véhicule ou de manœuvrer de la machinerie lourde de façon sécuritaire, rendre l'apprentissage et la mémorisation plus difficiles, ou encore nuire à la santé mentale en suscitant ou en aggravant l'anxiété et la dépression. La consommation de cannabis peut devenir problématique lorsque la personne perd le contrôle de sa consommation. La commissaire au développement durable a exprimé ses observations sur les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour prévenir les risques associés à la consommation de cannabis, plus particulièrement chez les jeunes. Ces observations sont annexées au *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024* de mai 2024 et elles sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général.

Consommation problématique

Il s'agit d'une consommation marquée notamment par le développement d'une tolérance à une substance et un état de manque chez la personne voulant diminuer ou cesser sa consommation, ce qui peut la rendre incapable de le faire.

PORTRAIT DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DU CANNABIS

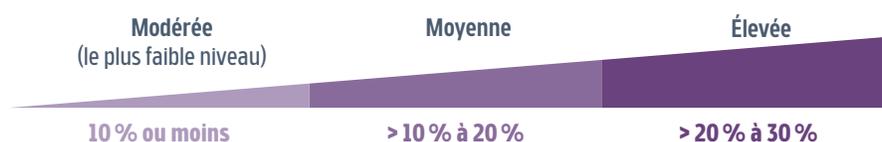
Activités commerciales

13 L'un des principaux leviers dont dispose la SQDC pour vendre du cannabis tout en protégeant la santé et la sécurité des consommateurs réside dans son service-conseil en succursale et en ligne. D'ailleurs, tous les préposés à la vente doivent réussir une formation relative à la vente de cannabis avant de pouvoir interagir avec les consommateurs. Le contenu de cette formation est dicté par les principes directeurs prévus dans la réglementation, résumés ci-après :

- Approche équilibrée évitant la banalisation ou la dramatisation de l'utilisation du cannabis et de ses conséquences ;
- Importance de communiquer une information rigoureuse basée sur des faits scientifiques, notamment en ce qui concerne les effets des produits ;
- Identification de sources d'information fiables en matière de cannabis ;
- Rôle du préposé à la vente axé sur le conseil et le soutien afin que l'acheteur puisse faire des choix éclairés, ce qui inclut des explications sur les risques que présentent les produits, ainsi que des recommandations visant à réduire ces risques ;
- Valorisation d'une consommation occasionnelle et de produits à faible concentration de THC ;
- Renvoi à un professionnel de la santé en cas de souhait de faire du cannabis un usage thérapeutique ou de demande de conseils pour des problèmes de santé ;
- Maîtrise de l'encadrement législatif, notamment en matière de refus de vendre des produits à un mineur.

14 Le rôle des préposés à la vente consiste notamment à proposer aux consommateurs les produits qui conviennent le mieux à leur profil de consommation et qui présentent le moins de risques pour leur santé. Ils ont aussi la responsabilité de valoriser les produits à faible teneur en THC lors de la vente, particulièrement auprès des consommateurs peu expérimentés ou occasionnels. La SQDC classe ses produits selon trois niveaux d'intensité en THC (figure 3).

FIGURE 3 Niveaux d'intensité en THC des produits offerts à la Société québécoise du cannabis¹



1. La teneur en THC est mesurée différemment selon le produit. Elle peut être exprimée en pourcentage ou en milligramme par gramme de cannabis.

15 Les activités commerciales de la SQDC sont notamment réglementées par la *Loi encadrant le cannabis*. Les principales obligations de la SQDC et les restrictions qui s'appliquent à la vente légale de cannabis sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Certaines de ces restrictions limitent la capacité de la SQDC à intégrer et à retenir l'ensemble des consommateurs de cannabis dans le marché légal. Il lui est notamment interdit de :

- faire de la promotion et d'offrir des rabais sur ses produits ;
- vendre du cannabis à une personne de moins de 21 ans ;
- vendre certains produits actuellement offerts illégalement, tels des produits comestibles sous forme de friandises, de confiseries, de desserts, de chocolats, ou tout autre produit attrayant pour les consommateurs de moins de 21 ans, ou encore des produits ayant une teneur en THC supérieure à 30 %.

16 Comme le montre la figure 2, les produits comestibles sous forme d'aliments solides représentent le deuxième mode de consommation le plus utilisé. Sur le marché illégal, ces produits sont généralement offerts sous forme de jujubes, de desserts et de chocolats. En vertu de la réglementation, la SQDC ne peut vendre de tels produits. Afin de répondre à la demande de produits comestibles, elle propose notamment des aliments salés.

17 Par ailleurs, la société d'État a décidé de ne pas offrir de produits de vapotage, même si la réglementation n'en interdit pas la vente. Sa décision est fondée sur une mise en garde du directeur national de santé publique concernant les risques liés au vapotage de cannabis émise en 2019, qui est toujours en vigueur et qui recommande à la SQDC de ne pas vendre de produits de vapotage. L'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 ainsi qu'un sondage mené en 2022 auprès de la clientèle de la SQDC révèlent cependant que les produits de vapotage de cannabis font l'objet d'une consommation croissante. Par conséquent, les Québécois désirant consommer des produits de vapotage de cannabis doivent généralement s'approvisionner sur le marché illégal, où la qualité des produits n'est pas contrôlée. Il est à noter qu'outre le Québec, une seule autre province canadienne n'offre pas ces produits sur le marché légal.

Résultats financiers

18 Depuis sa création jusqu'en mars 2023, la SQDC a vendu pour plus de 2,1 milliards de dollars de cannabis par l'entremise de ses succursales et de son site Web transactionnel. Au moment de nos travaux, il y avait 98 succursales de la SQDC réparties dans toutes les régions administratives du Québec. En vertu de la réglementation, tous les profits réalisés par la SQDC, soit plus de 263 millions de dollars, doivent être versés en dividendes au Fonds de lutte contre les dépendances, dont la majeure partie doit ensuite être versée au Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis. Le tableau 3 présente les résultats financiers de la SQDC depuis sa création.

TABLEAU 3 Ventes, résultats nets et marges de profit de la Société québécoise du cannabis (en millions de dollars)

	2018-2019 ¹	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
Ventes	71,3	311,6	537,2	600,5	601,9	2 122,5
Résultats nets et dividendes versés	-	26,3	66,5	75,7	94,9	263,4
Marge de profit nette	-	8,4 %	12,4 %	12,6 %	15,8 %	12,4 % en moyenne

1. Il y a eu seulement 292 jours d'activité en 2018-2019, année de la création de la SQDC.

Source : SQDC.

19 Les ventes de la SQDC se composent principalement de la vente de produits de cannabis séché, et plus particulièrement de fleurs séchées ou moulues. Le tableau 4 détaille les ventes de la SQDC.

TABLEAU 4 Ventes de la Société québécoise du cannabis pour l'année 2022-2023 (en millions de dollars)

	Succursales	Site Web	Total	
			M\$	%
Cannabis séché				
Fleurs séchées ou moulues ¹	368,4	20,4	388,8	64,6
Joints préroulés	116,0	3,7	119,7	19,9
Sous-total	484,4	24,1	508,5	84,5
Produits comestibles				
Aliments solides	1,2	0,1	1,3	0,2
Boissons	3,9	0,2	4,1	0,7
Sous-total	5,1	0,3	5,4	0,9
Extraits de cannabis				
Haschich, huiles et autres	79,2	5,0	84,2	14,0
Accessoires				
Papiers, broyeurs et autres	3,7	0,1	3,8	0,6
Total	572,4	29,5	601,9	100,0

1. Les produits de fleurs séchées ou moulues se vendent au gramme dans des formats allant de 1 à 28 grammes. Les formats les plus vendus sont ceux de 3,5 grammes, de 15 grammes et de 28 grammes, qui ont représenté respectivement 65,6 %, 10,7 % et 23,4 % des ventes de fleurs séchées ou moulues pour l'année 2023.

Source : SQDC.

Le service-conseil de la SQDC n'est pas toujours offert de manière à réduire les risques liés à la consommation de ses produits, comme le prévoient des orientations importantes de la réglementation.

Qu'avons-nous constaté ?

20 Le service-conseil offert par la SQDC en succursale et en ligne ne respecte pas des principes directeurs énoncés dans la réglementation, soit les suivants :

- les consommateurs désirant du cannabis pour un usage thérapeutique ou ayant besoin de conseils en raison de problèmes de santé doivent être dirigés d'emblée vers un professionnel de la santé ;
- le profil du consommateur doit être évalué adéquatement afin de pouvoir lui conseiller des produits adaptés à sa situation ;
- les produits à faible teneur en THC doivent être valorisés.

21 De plus, près du tiers des achats effectués sur le site Web de la SQDC le sont sans accès possible au service-conseil.

22 Enfin, en ce qui concerne les produits de cannabis séché, soit ceux qui sont les plus vendus sur le site Web de la SQDC, les consommateurs sont dirigés vers des produits dont la teneur en THC est élevée, lesquels présentent des risques accrus pour la santé.

Pourquoi ce constat est-il important ?

23 La communication de renseignements justes et de conseils adaptés au profil du consommateur sur les produits de cannabis et leur consommation permet de réduire les risques que comporte le cannabis pour la santé et la sécurité.

24 Même si certains consommateurs peuvent y voir une façon de soulager des douleurs, le cannabis vendu à la SQDC est destiné à un usage récréatif uniquement. Selon la réglementation, les préposés à la vente doivent diriger vers un professionnel de la santé les personnes qui souhaitent faire un usage thérapeutique du cannabis ou qui demandent des conseils en matière de problèmes de santé ou d'interaction entre le cannabis et leur médication. En l'absence d'une telle référence, un consommateur pourrait s'automédiquer et soulager les symptômes d'une maladie qui aurait pu nécessiter une intervention médicale.

25 Un sondage de satisfaction réalisé récemment par la SQDC indique par ailleurs que l'absence d'accompagnement et de conseils sur le site Web de la société d'État est un frein à l'achat en ligne pour près de 15 % de ses clients.

Ce qui appuie notre constat

Principes de protection de santé publique non reflétés dans le service-conseil

26 Pour assurer la qualité du service-conseil offert en succursale et en ligne, la réglementation prévoit que tous les préposés à la vente de la SQDC doivent réussir une formation et toute activité de mise à jour de celle-ci, lesquelles reposent sur des principes directeurs visant la protection de la santé publique. La SQDC a mis en place des mesures afin de suivre la participation de ses préposés à ces formations.

27 Le service-conseil est censé répondre aux mêmes standards de qualité, peu importe le mode d'interaction avec le consommateur (en personne ou en ligne). Afin de vérifier si le service-conseil offert par la SQDC respecte les principes directeurs, nous avons réalisé des visites de type client mystère dans des succursales de différentes régions administratives et sur le site Web de la société d'État. L'ensemble des préposés à la vente avec qui nous avons discuté ont adopté une approche courtoise et ont évité notamment de banaliser les risques du cannabis ou de dramatiser les conséquences de sa consommation. Toutefois, dans plusieurs cas, le service-conseil ne respectait pas d'autres principes directeurs. Le tableau 5 présente le résultat de ces visites.

TABLEAU 5 Situations de service-conseil ne respectant pas des principes directeurs de la réglementation à la Société québécoise du cannabis

	Succursales	Site Web
 Nombre de visites ¹	50	20
 Absence de renvoi à un professionnel de la santé lors de demandes de conseil en matière de problèmes de santé	46 (92 %)	17 (85 %)
 Absence d'évaluation du profil de consommation pour conseiller et soutenir l'acheteur afin qu'il puisse faire des choix éclairés	15 (30 %)	11 (55 %)
 Produits à faible teneur en THC non valorisés dans le cadre de la vente	14 (28 %)	12 (60 %)

1. Une même visite peut avoir conduit à plus d'une situation de service-conseil ne respectant pas des principes directeurs de la réglementation, ce qui explique que le total de ces situations dépasse celui du nombre des visites, tout comme le total des pourcentages dépasse 100 %.

Illustrations : Flaticon.

28 Bien que la SQDC ne soit pas légalement autorisée à vendre du cannabis à des fins médicinales, les préposés à la vente ont presque tous omis de nous diriger vers un professionnel de la santé lorsque nous avons posé des questions relatives à des problèmes de santé, et ils nous ont souvent conseillé des produits de cannabis pour répondre à nos besoins d'ordre thérapeutique. Par exemple, pour des conseils sur des produits pouvant soulager des douleurs physiques, un préposé nous a dit qu'il était « mieux de prendre un produit ne contenant que du CBD pour soulager les douleurs sérieuses » et a proposé un produit ayant cette caractéristique. Un autre préposé s'est pour sa part informé dès le début de l'échange sur notre préférence pour un produit « plus stimulant ou pouvant plutôt soulager des douleurs ».

29 Lors de nos échanges par clavardage sur le site Web, dans plus de la moitié des cas, les préposés à la vente n'ont pas évalué notre profil de consommation pour déterminer, par exemple, si nous étions des consommateurs peu expérimentés ou occasionnels et nous diriger vers des produits adaptés à notre profil. Il s'agit de près du double de la proportion observée en succursale.

30 De plus, l'évaluation du profil des consommateurs est nécessaire pour que les préposés en succursale puissent déterminer s'ils leur communiquent ou non un document contenant de l'information sur le cannabis et les moyens d'en réduire les méfaits. En effet, une directive interne prévoit que le document d'information doit être communiqué notamment lorsque le consommateur paraît peu expérimenté ou lorsqu'il s'intéresse à une forme de produit qu'il semble avoir peu ou jamais consommé.

31 Par ailleurs, lors de 28 % de nos visites en succursale et de 60 % de nos séances de clavardage, les préposés à la vente n'ont pas valorisé des produits à faible teneur en THC. Dans certains cas, les préposés nous ont même conseillé des produits avec une teneur en THC moyenne ou élevée après avoir eu connaissance que nous étions des consommateurs peu expérimentés. De plus, lors d'une visite, un préposé nous a dit qu'un produit d'intensité moyenne était « le point de départ pour un consommateur débutant ». Comme nous l'avons mentionné précédemment, il y a pourtant des produits dont la teneur en THC est de niveau modéré (faible) à la SQDC, lesquels devraient être recommandés pour les consommateurs peu expérimentés. Rappelons que plus la teneur en THC d'un produit est élevée, plus le produit pourrait nuire à la santé.

32 Enfin, la SQDC nous a mentionné qu'elle effectue un contrôle de la qualité des échanges par clavardage en ce qui a trait au respect des principes directeurs, mais elle ne peut le démontrer puisqu'elle ne conserve aucune information à ce sujet.

Nombre élevé d'achats effectués sur le site Web sans accès au service-conseil

33 Alors qu'il est possible d'effectuer des achats en tout temps sur le site Web de la SQDC, le service-conseil par clavardage n'est offert que de 10 heures à 21 heures du lundi au vendredi et de 10 heures à 17 heures les fins de semaine. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du service de clavardage, en avril 2022, jusqu'en août 2023, il y a eu environ 210 000 achats en ligne à des moments où aucun service-conseil n'était offert, ce qui représente près du tiers des achats.

34 Cette situation accroît les risques pour la santé des consommateurs qui se procurent du cannabis sans bénéficier du service-conseil qu'ils souhaiteraient obtenir. Les risques sont accrus notamment pour les consommateurs inexpérimentés et ceux qui changent de produit sans accompagnement, qu'il s'agisse par exemple pour eux d'essayer une nouvelle forme de produit ou un produit avec une teneur en THC différente, ou encore de passer d'un produit à dominance en CBD à un produit à dominance en THC.

Produits à teneur élevée en THC affichés en priorité sur le site Web

35 La page d'accueil du site Web de la SQDC n'affiche aucun produit. Pour accéder aux produits, le consommateur doit sélectionner la forme de produit recherchée ou certaines caractéristiques déterminées. Au moment de nos travaux, lorsqu'un consommateur sélectionnait les produits de cannabis séché, qui représentent près de 70 % des ventes en ligne, l'ensemble des 12 produits qui lui étaient proposés dans la première page des résultats étaient à teneur élevée en THC. Pour les joints préroulés, qui représentent environ 12 % des ventes en ligne, plus de 90 % des produits affichés dans la première page des résultats étaient à teneur élevée en THC.

36 Une telle façon de procéder va à l'encontre de la perspective de protection de la santé prévue dans la mission de la SQDC, qui s'est d'ailleurs engagée à proposer aux consommateurs des produits à moindres risques pour leur santé.

CONSTAT 2

Les mesures mises en place par la SQDC ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle sélectionne les meilleurs produits ni que ses prix sont compétitifs et que ses heures d'ouverture sont adéquates.

Qu'avons-nous constaté ?

37 Le processus d'achat de la SQDC n'offre pas la même opportunité de soumissionner à l'ensemble des fournisseurs lorsqu'elle planifie certains ajouts à son offre de produits. De plus, il ne favorise pas une évaluation objective des produits qui lui sont proposés.

38 Pour les fleurs de cannabis séchées, soit la catégorie de produits la plus vendue, la SQDC ne s'assure pas que ses prix sont compétitifs pour deux des trois principaux formats qu'elle vend.

39 Enfin, la SQDC a la possibilité d'étendre ses heures d'ouverture, mais ne le fait pas, et elle n'a pas analysé si cela lui permettrait d'intégrer davantage de consommateurs au marché légal et de les y maintenir.

Pourquoi ce constat est-il important ?

40 Le processus d'achat et de mise en marché de la SQDC doit permettre la sélection des meilleurs produits au meilleur prix, pour que son offre soit en adéquation avec la demande des consommateurs, dans le respect de la réglementation. Par ailleurs, un processus décisionnel transparent appuyé par une documentation rigoureuse et suffisante contribue à des décisions davantage éthiques et responsables. Cela permet aussi d'assurer la cohérence des décisions dans le temps.

41 Le prix trop élevé et la difficulté d'accès des produits de cannabis vendus sur le marché légal favorisent le marché illégal. Par exemple, l'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 révèle que plus des trois quarts des consommateurs de cannabis ont acheté leur cannabis auprès d'un fournisseur illégal en raison du prix. Par ailleurs, parmi les répondants qui ont donné une raison d'insatisfaction lors du dernier sondage sur l'expérience client réalisé par la SQDC, en 2023, 24 % ont mentionné les heures d'ouverture.



Illustration : Vérificateur général, Freepik.

Ce qui appuie notre constat

Mesures ne permettant pas de sélectionner les meilleurs produits

42 Pour les produits les plus vendus par la SQDC, dont ceux de cannabis séché, l'offre de produits est réévaluée semestriellement. La SQDC informe les fournisseurs des modalités de son processus de sélection sur son site Web, en présentant notamment les catégories de produits qu'elle souhaite mettre en marché, le calendrier de la période de soumission et d'évaluation des produits, ainsi que ses critères d'évaluation. Par ailleurs, la SQDC se réserve le droit d'introduire à tout moment des produits répondant à un besoin non comblé ou encore des produits d'innovation.

43 Au cours de la période couverte par nos travaux, nous avons relevé d'une part que, lorsqu'elle désirait introduire de nouvelles catégories de produits en dehors des périodes de soumission semestrielles, la SQDC ne s'assurait pas d'obtenir des soumissions du plus grand nombre possible de fournisseurs. Même si tous les fournisseurs ont accès à une plateforme leur permettant de proposer des produits en tout temps, la SQDC faisait part de son intention d'offrir de nouvelles catégories de produits seulement à certains fournisseurs. Par exemple, en septembre 2023, elle a introduit une nouvelle catégorie d'extraits de cannabis et n'a informé que 14 fournisseurs de son intention, alors qu'environ une centaine de fournisseurs canadiens possédaient une licence pour produire des extraits. La SQDC n'a gardé aucune information permettant d'établir quels motifs l'avaient menée au choix de contacter ou non un fournisseur plutôt qu'un autre. Demander des soumissions seulement à un petit groupe de fournisseurs pouvait limiter le nombre de soumissions et ne l'assurait donc pas d'obtenir le meilleur produit au meilleur prix. Cela est sans compter que les fournisseurs sélectionnés bénéficiaient d'un avantage concurrentiel important, puisqu'elle leur offrait l'occasion de mettre en marché leurs produits parfois plusieurs mois avant leurs concurrents, qui devaient attendre la prochaine période de soumission semestrielle. Précisons qu'en janvier 2024, à la suite de nos échanges sur le sujet, la SQDC a publié un appel de produit en dehors des périodes de soumission semestrielles à l'intention de tous les fournisseurs autorisés.

Produits d'innovation

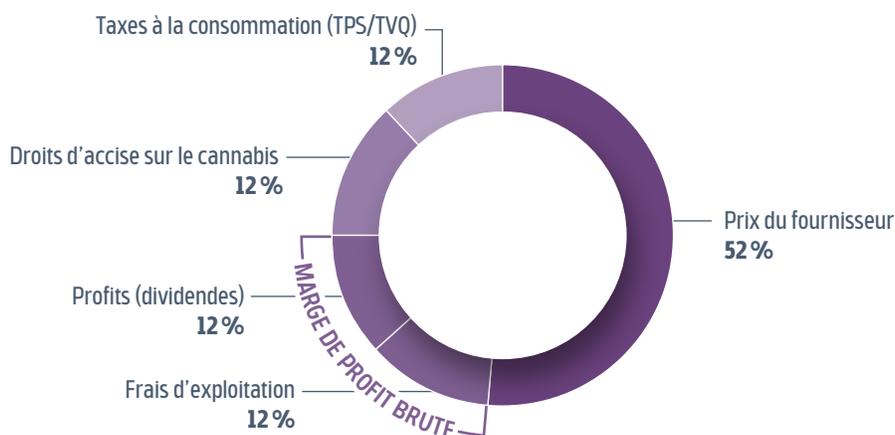
Il s'agit de produits appartenant à des catégories de produits jusqu'alors non commercialisées par la SQDC.

44 D'autre part, le choix de retenir ou non les produits proposés par les fournisseurs s'appuie sur des critères qui leur sont divulgués, mais aussi sur d'autres critères discrétionnaires qui ne sont pas publiés. La SQDC nous a indiqué qu'elle peut entre autres prendre en compte l'expérience et les connaissances de ses gestionnaires sur différents aspects. De plus, dans plusieurs cas, la documentation à l'appui de la sélection des produits ne mentionne pas les critères discrétionnaires ayant été utilisés. Cette façon de faire ne permet pas à la SQDC de démontrer qu'elle a sélectionné les meilleurs produits pour les consommateurs.

La SQDC ne s'assure pas d'offrir des produits à prix compétitifs

45 Le prix des produits offerts à la SQDC est composé du prix qu'elle paie aux fournisseurs, des droits d'accise sur le cannabis, des taxes à la consommation ainsi que d'une marge de profit brute qui peut varier selon la catégorie de produits (figure 4).

FIGURE 4 Composition du prix de vente moyen des produits de cannabis en 2023



Source : SQDC.

Catégories de produits aux fins de l'établissement des marges de profit brutes

L'offre de produits de la SQDC est composée d'environ 800 produits différents qu'elle regroupe en dix-neuf catégories, dont les suivantes :

- fleurs séchées en formats de 1 à 15 grammes (environ 340 produits) ;
- fleurs séchées en format de 28 grammes (environ 60 produits) ;
- joints préroulés en emballages de moins de 28 grammes (environ 210 produits) ;
- prêts à boire (environ 30 produits) ;
- huiles (environ 30 produits).

46 Les vendeurs de cannabis illégaux offrent généralement une réduction de prix sur un produit en fonction de la quantité achetée par le consommateur. Par exemple, sur le marché illégal, un produit de fleurs séchées en format de 28 grammes coûtera habituellement moins cher au gramme que ce même produit acheté en plus petite quantité. La réglementation n'autorise pas la SQDC à diminuer le prix de vente en fonction de la quantité de cannabis achetée.

47 La SQDC offre principalement ses produits de fleurs séchées en formats de 3,5 grammes, de 15 grammes et de 28 grammes pour répondre aux différents besoins des consommateurs. Elle vend certains de ses produits de fleurs séchées en format de 28 grammes seulement et établit une marge de profit brute différente pour ces produits, ce qui lui permet notamment de concurrencer le marché illégal. Comme ces produits ne sont pas offerts en formats de 3,5 grammes ou de 15 grammes, la SQDC considère que le consommateur ne paie pas un prix au gramme différent pour un même produit selon la quantité achetée.

48 En mars 2022, la SQDC a augmenté pour la première fois ses marges de profit sur les produits de fleurs séchées, et ce, pour les principaux formats. Ainsi, les prix des produits en format de 28 grammes ont été augmentés, alors qu'ils étaient déjà plus élevés que sur le marché illégal, selon l'information détenue par la SQDC. Un document interne de la SQDC datant de février 2022 mentionne en effet que le prix minimum pour les produits offerts en format de 28 grammes à la SQDC était déjà supérieur de près de 60 % à celui du marché illégal avant la hausse de ses marges de profit.

49 La hausse de la marge de profit sur les produits de fleurs séchées en format de 28 grammes peut avoir contribué à nuire à l'intégration des consommateurs au marché légal et à leur rétention, ce qui est le cœur de la mission de la SQDC. Pourtant, elle avait la capacité financière pour diminuer l'écart entre ses prix et ceux de la concurrence en diminuant plutôt sa marge de profit, comme le montrent ses résultats financiers (tableau 3).

50 Même si la SQDC a eu connaissance du mécontentement de sa clientèle à l'égard de ses prix et que certaines indications montraient un possible déplacement de sa clientèle vers le marché illégal à la suite de la hausse de ses marges de profit, elle n'a pas évalué les liens de causalité et les répercussions de cette hausse. Ce n'est qu'en décembre 2023, soit près de deux ans plus tard, qu'elle a offert des produits de 28 grammes à meilleur prix.

Résultats à l'égard des prix dans les sondages sur l'expérience client de la SQDC

Des sondages réalisés par la SQDC auprès de sa clientèle avant et après la hausse de ses marges de profit (en 2021 et en 2022) révèlent d'une part une hausse de la proportion des clients qui affirment acheter leur cannabis de sources illégales et d'autre part une insatisfaction en raison des prix trop élevés des produits de la SQDC.

51 Par ailleurs, en date de nos travaux, la SQDC n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle offrait des prix compétitifs pour les fleurs séchées en format de 15 grammes. Pourtant, lors d'un sondage sur l'expérience client réalisé par la SQDC en 2022, 65 % des personnes ayant mentionné la raison pour laquelle elles achetaient leur cannabis ailleurs qu'à la SQDC ont affirmé obtenir un meilleur prix sur le marché illégal pour les grands formats, soit les formats de 15 et de 28 grammes, alors que cette proportion était de 54 % en 2020.

Heures d'ouverture restreintes

52 Les heures d'ouverture des succursales de la SQDC sont régies par la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements*, qui encadre les heures d'ouverture de l'ensemble des commerces de détail. Cette loi permet d'ouvrir les commerces du lundi au vendredi de 8 heures à 21 heures, et le samedi et le dimanche de 8 heures à 17 heures, sous réserve de certaines exceptions. Elle prévoit par exemple que les heures d'ouverture peuvent être prolongées dans certaines zones touristiques.

Zones touristiques où il y a des succursales de la SQDC¹

- Carleton-sur-Mer
- Coaticook
- Granby
- La Malbaie – centre-ville
- Magog
- Montréal – centre-ville
(2 succursales)
- Montréal – Plateau-Mont-Royal
(2 succursales)
- Mont-Tremblant
- Vieux-Québec
- Rawdon
- Sainte-Agathe-des-Monts
- Sainte-Anne-de-Beaupré
- Saint-Félicien

1. Il s'agit de la situation au moment de nos travaux.

53 Au moment de nos travaux, la SQDC n'avait effectué aucune démarche afin d'évaluer la possibilité de prolonger ses heures d'ouverture et les bénéfices potentiels de telles heures prolongées sur l'intégration des consommateurs au marché légal et leur maintien, que ce soit pour l'ensemble de ses succursales, qui ouvrent à 10 heures tous les jours alors qu'elles seraient autorisées à ouvrir à 8 heures, ou pour les heures de fermeture de ses 15 succursales situées dans les zones touristiques. Pourtant, nous avons notamment relevé un achalandage plus élevé avant l'heure de fermeture dans les succursales situées dans les zones touristiques, par rapport à leur achalandage moyen. De plus, près du quart des répondants qui ont donné une raison d'insatisfaction lors du dernier sondage sur l'expérience client réalisé par la SQDC ont invoqué les heures d'ouverture.

RECOMMANDATIONS

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

- 1 S'assurer de fournir un service-conseil répondant aux orientations de la réglementation, en particulier à l'endroit des consommateurs peu expérimentés.
- 2 Informer l'ensemble des fournisseurs lorsqu'elle planifie un ajout à son offre de produits afin de leur donner l'opportunité de faire des soumissions.
- 3 Évaluer les produits soumis par les fournisseurs en fonction des critères qui leur sont divulgués et consigner les justifications à l'appui de sa sélection des produits.
- 4 Renforcer les mesures lui permettant d'assurer la compétitivité des prix de ses produits.
- 5 S'assurer que les heures d'ouverture de ses succursales répondent le mieux possible aux besoins des consommateurs.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires de la Société québécoise du cannabis

« La SQDC adhère aux recommandations du rapport. La SQDC remercie la vérificatrice générale et son équipe pour ce premier audit de performance. Celui-ci coïncide avec son cinquième anniversaire et son deuxième plan stratégique. Depuis son lancement, la SQDC a étendu son accessibilité géographique, son service-conseil maintenant disponible en ligne, de même que son offre de produits, tout en apprenant à connaître un marché inédit et en constante ébullition. Le présent audit valide plusieurs travaux accomplis au cours des cinq dernières années, ainsi que certaines orientations de notre deuxième plan stratégique. Il met aussi en lumière de précieuses opportunités de nous améliorer.

« La SQDC accorde la plus grande importance à son rôle de réduire les méfaits du cannabis. Cette mission se reflète dans toutes ses activités. La SQDC s'assurera d'améliorer la maîtrise des outils de prévention sur lesquels elle forme ses conseillers lors de leur intégration et de leurs mises à jour annuelles.

« La deuxième et la troisième recommandations reflètent l'importance de sélectionner les meilleurs produits, de bien documenter les mécanismes de sélection des produits et d'offrir des prix concurrentiels. Depuis le départ, la SQDC adhère à ces principes et a mis en place des mécanismes pour y répondre. Ces mécanismes ont évolué, par itérations, au rythme du marché légal du cannabis. Le présent rapport confirme que ces mesures vont dans la bonne direction, mais lance à la SQDC le défi de continuer à les améliorer. Un exemple de ces améliorations apportées en continu est relevé à la fin du paragraphe 43 du rapport : les modalités de soumission de nouveaux produits ont été bonifiées durant l'audit et pourraient se conformer à la deuxième recommandation.

« La SQDC est consciente que le marché illégal offre des prix très agressifs sur les grands volumes de cannabis. Pour sa part, elle cherche à concurrencer le marché illégal, mais sans favoriser la consommation. Il est possible que, dans la recherche de cet équilibre, la SQDC soit demeurée trop prudente, particulièrement pour le format de 28 g.

« Par ailleurs, la SQDC cherche aussi à assurer la compétitivité de ses produits par la qualité de ceux-ci. L'analyse fondée sur le prix n'est donc qu'une part de l'équation. La valorisation de la qualité des produits et du cannabis légal est l'un des éléments d'une consommation plus responsable et à moindre risque.

« En ce qui concerne les heures d'ouverture des succursales, la SQDC accueille favorablement la recommandation de créer des heures d'ouverture particulières pour certaines succursales situées dans des zones touristiques. Nous convenons que, dans plusieurs régions, des heures d'ouverture prolongées amélioreraient l'accessibilité et favoriseraient la captation du marché illégal. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Principales obligations de la Société québécoise
du cannabis et restrictions relatives
à ses activités commerciales

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

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

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Vérifier si la SQDC réalise de manière efficace et efficiente sa mission, qui est d'assurer la vente de cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal du cannabis et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis	<ul style="list-style-type: none"> ■ La SQDC s'assure de rendre ses produits et ses services accessibles pour les consommateurs. ■ La SQDC établit les prix de ses produits et de ses services de manière à ce qu'ils soient compétitifs par rapport à ceux du marché illégal. ■ La SQDC offre des produits et des services dont la variété et la qualité répondent aux besoins des consommateurs. ■ La SQDC dispose d'une information de gestion de qualité lui permettant d'appuyer ses prises de décisions et d'évaluer la performance de ses actions.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 24 avril 2024.

L'audit a porté sur les actions de la SQDC en matière d'intégration et de rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal, notamment celles ayant trait à :

- l'accessibilité des produits et des services ;
- l'établissement des prix ;
- l'offre de produits et services ;
- la collecte et l'utilisation de données de qualité servant à la prise de décisions.

Nos travaux se sont déroulés principalement de décembre 2022 à janvier 2024. Ils ont porté essentiellement sur la période d'avril 2020 à janvier 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons réalisé des entrevues auprès d'employés et de gestionnaires de la SQDC, d'autres ministères ou organismes ainsi que d'experts de l'industrie du cannabis. Nous avons également procédé à l'examen de documents, à l'analyse de données, et nous avons effectué de l'étalonnage.

Nous avons aussi réalisé des observations de type client mystère sur le service-conseil offert en succursale et sur le site Web de la SQDC. Pour le choix des succursales, nous avons procédé à un échantillonnage par choix raisonné selon certains critères tels que leur répartition géographique ou le nombre de succursales en activité.

Principales obligations de la Société québécoise du cannabis et restrictions relatives à ses activités commerciales

Principales obligations

- S'assurer que tous les préposés à la vente de cannabis sont titulaires d'une attestation confirmant la réussite d'une formation continue relative à la vente de cannabis, dont les modalités et les principes directeurs sont prévus dans le *Règlement sur la formation relative à la vente au détail de cannabis et sur les renseignements à communiquer à l'acheteur lors de toute vente de cannabis*.
- Communiquer à l'acheteur, lors de toute vente de cannabis, un document contenant un ensemble de renseignements sur le cannabis et les moyens visant à réduire les méfaits de la consommation.
- Respecter les règlements municipaux d'urbanisme et de zonage.

Principales restrictions

- Ne pas vendre du cannabis à une personne âgée de moins de 21 ans.
- Ne pas vendre des produits autres que :
 - du cannabis séché, frais, sous forme d'huile, de résine ou de toute autre forme déterminée par règlement du gouvernement ;
 - des produits de cannabis comestibles ;
 - des extraits de cannabis ;
 - des accessoires et des publications spécialisées portant sur le cannabis.
- Ne pas vendre des produits de cannabis séché et des extraits de cannabis dont la concentration de THC est supérieure à 30 %. Pour les produits comestibles solides, la quantité de THC est limitée à 5 milligrammes par portion unitaire et à 10 milligrammes par emballage. Pour les boissons, la quantité de THC ne peut être supérieure à 5 milligrammes par contenant.
- Ne pas vendre un produit comestible solide ou liquide qui soit une friandise, une confiserie, un dessert, du chocolat ou tout autre produit attrayant pour les personnes âgées de moins de 21 ans. Selon la réglementation, un produit est considéré comme attrayant pour les personnes âgées de moins de 21 :
 - s'il ressemble à un produit de consommation commercialisé directement pour ces personnes ou généralement consommé par celles-ci ;
 - si sa forme ou son apparence ressemble notamment à un jouet, à un fruit, à un animal ou à un personnage réel ou fictif ;
 - si sa mise en marché ou l'une de ses caractéristiques, notamment sa saveur ou sa couleur, pourrait être attrayante pour ces personnes.
- Ne pas vendre des extraits de cannabis comportant une saveur ou une odeur caractéristique autre que celles du cannabis, ou contenant un agent colorant destiné à en modifier la couleur.
- Ne pas vendre une quantité totale de cannabis équivalant à plus de 30 grammes de cannabis séché à une même personne lors d'une même vente.
- Ne pas diminuer le prix de vente au détail en fonction de la quantité de cannabis, offrir ou accorder au consommateur un rabais sur le prix du marché du cannabis ou encore donner ou distribuer gratuitement du cannabis à des fins promotionnelles.
- Ne pas faire toute publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis, d'une marque de cannabis, de la Société québécoise du cannabis ou d'un producteur de cannabis.
- Ne pas exploiter une succursale située à moins de 150 mètres d'un établissement d'enseignement sur le territoire de la Ville de Montréal ou à moins de 250 mètres ailleurs au Québec.

Sources : *Loi encadrant le cannabis, Loi sur la Société des alcools du Québec.*

CHAPITRE 4

Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance

Audit de performance

Ministère de la Famille

EN BREF

Au Québec, tout enfant a le droit, dans la limite des ressources et places disponibles, de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés de qualité. De plus, la fréquentation d'un service de garde de bonne qualité conduit à de meilleurs résultats lors des étapes ultérieures de la vie.

Or, près de 30 % des installations de centres de la petite enfance (CPE) et de garderies dont la qualité éducative a été évaluée par le ministère de la Famille ont échoué à l'évaluation et les actions correctives mises en place sont insuffisantes. Par exemple, le ministère n'a pas reçu environ le tiers des plans d'action qui devaient lui être transmis et une grande part de ceux qu'il a reçus était de qualité insatisfaisante.

Par ailleurs, le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit. La proportion de services de garde éducatifs en installation qui n'atteignaient pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois est passée de 32 % à 46 % entre 2018 et 2023.

De plus, le traitement des plaintes relatives aux services de garde éducatifs en installation réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques. Effectivement, la priorisation des plaintes ne repose pas sur des balises formelles et le ministère n'intervient pas toujours en temps opportun. D'autre part, ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents à l'égard de la santé et de la sécurité des enfants.

Enfin, le ministère ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante. En effet, il n'a pas entrepris l'évaluation de la qualité éducative de ces services de garde ni planifié quand elle débutera. De plus, ses travaux visant à harmoniser les pratiques des bureaux coordonnateurs chargés d'assurer la conformité légale des services de garde éducatifs en milieu familial avancent lentement et ne couvrent pas certains aspects importants.

CONSTATS

1

Près de 30 % des installations de services de garde dont la qualité éducative a été évaluée ont échoué, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes.

2

Le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit.

3

Le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants.

4

Le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnu est suffisante.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Carl Pelletier

Directeur d'audit

Marc-Étienne Arsenault

Emmanuelle Bailly

Monica Courville

Nathalie Savard

Louis-Philippe Savoie

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

BC	Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial
CPE	Centre de la petite enfance
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RSGE	Responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	109
Près de 30 % des installations de services de garde dont la qualité éducative a été évaluée ont échoué, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes.	112
Le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit.	119
Le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants.	124
Le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante.	132
Recommandations.....	137
Commentaires de l'entité auditée.....	138
Renseignements additionnels.....	141

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

MISE EN CONTEXTE

1 Au Québec, les services de garde que fréquentent les enfants avant leur entrée à l'école sont sous la responsabilité du ministère de la Famille. Le ministère est notamment responsable de délivrer, de suspendre, de révoquer et de renouveler les permis des services de garde éducatifs en installation, ainsi que d'évaluer la qualité éducative et d'assurer le suivi des résultats de cette évaluation. De plus, il agréé les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial, qui doivent entre autres surveiller et soutenir les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu. Les rôles et responsabilités du ministère ainsi que les fonctions et obligations des bureaux coordonnateurs sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

2 Les caractéristiques propres aux différents types de services de garde d'enfants faisant partie du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance sous la responsabilité du ministère de la Famille sont présentées ci-après.

Services de garde éducatifs en installation

Centres de la petite enfance (CPE)

- Personne morale sans but lucratif ou coopérative
- Services de garde offerts dans une ou plusieurs installations
- Permis délivré par le ministère de la Famille et renouvelable généralement tous les 5 ans

Garderies subventionnées et non subventionnées

- Personne physique ou morale
- Généralement à but lucratif
- Services de garde offerts dans une installation
- Permis délivré par le ministère de la Famille et renouvelable généralement tous les 5 ans

Services de garde éducatifs en milieu familial reconnus

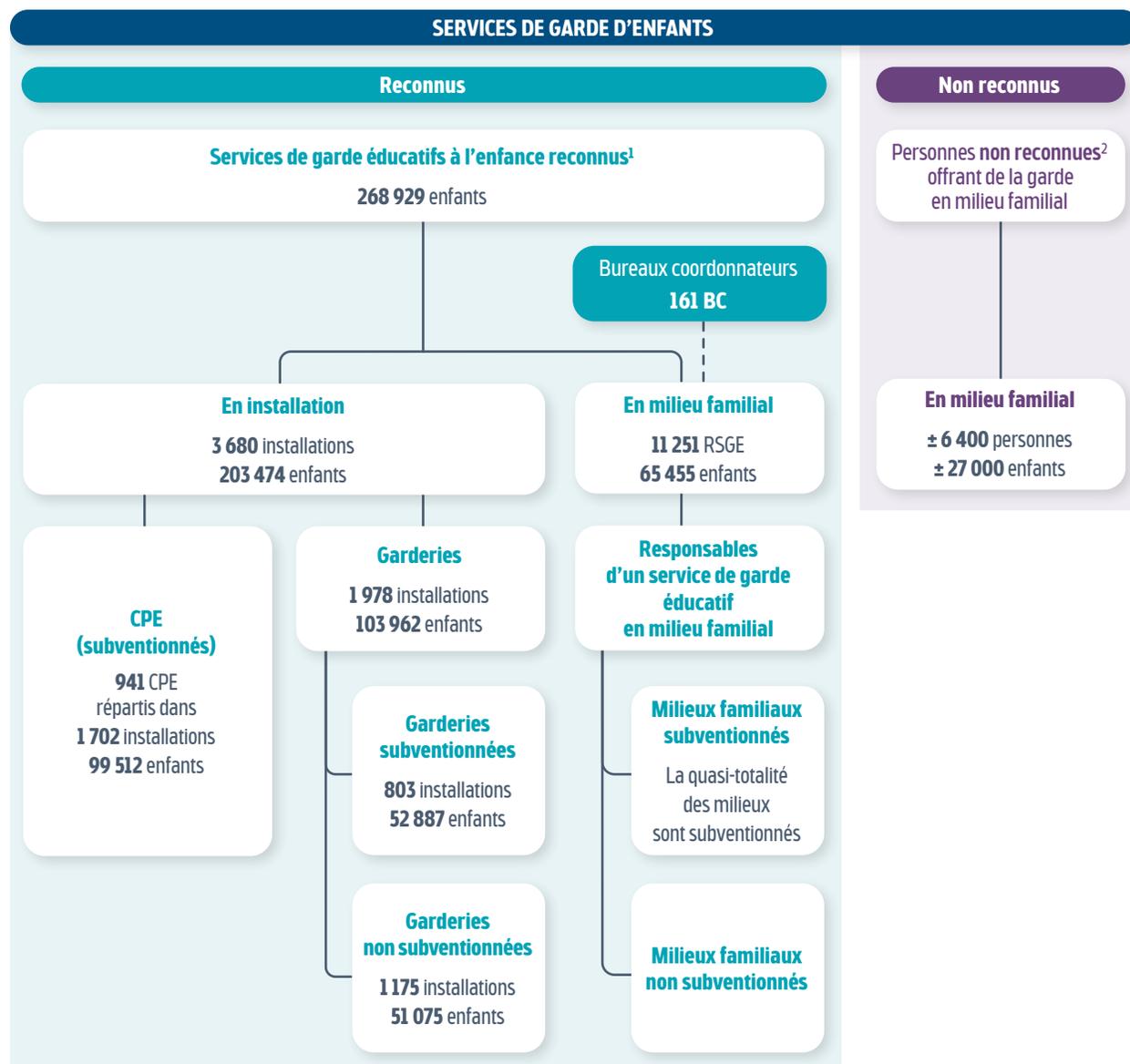
- Personne physique, nommée responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial
- Services de garde offerts dans une résidence privée
- Reconnaissance accordée par un bureau coordonnateur et renouvelable tous les 5 ans

Source : Vérificateur général du Québec d'après la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et des données du ministère de la Famille.

3 Les personnes non reconnues qui gardent un ou plusieurs enfants ne font pas partie du réseau des services de garde éducatifs. Elles ne sont pas assujetties à la plupart des obligations légales et réglementaires auxquelles les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu doivent se conformer. Selon les modifications apportées à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* en avril 2022, les personnes non reconnues devront cependant obtenir une reconnaissance d'un bureau coordonnateur ou avoir cessé leurs activités d'ici septembre 2026.

4 Un portrait chiffré des services de garde d'enfants reconnus et non reconnus pour l'année 2023 est présenté à la figure 1.

FIGURE 1 Portrait des services de garde d'enfants reconnus et non reconnus en 2023¹



BC Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial

RSGE Responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu

1. Les données portant sur le nombre d'installations et de responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu datent du 31 mars 2023, alors que les données sur le nombre d'enfants datent du 31 mai 2023.

2. Ces données proviennent de Revenu Québec, du ministère de la Famille et du ministère des Finances pour l'année 2022.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 En vertu de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, tout enfant a le droit, dans la limite des ressources et places disponibles, de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés de qualité, et ce, de la naissance jusqu'à son admission à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire. Plus de 60 % des enfants âgés de moins de 5 ans fréquentaient les services de garde éducatifs au 31 mai 2023.

6 D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la fréquentation d'un service de garde de bonne qualité conduit à de meilleurs résultats lors des étapes ultérieures de la vie. D'autres études, comme celle de Laurin et coll. publiée en 2015 dans la *Revue canadienne de santé publique*, ont par ailleurs démontré que la fréquentation d'un service de garde de qualité est particulièrement bénéfique pour le développement des enfants issus d'un milieu défavorisé. Dans ses observations, la commissaire au développement durable présente ses réflexions sur les bienfaits à long terme, pour tous les enfants, de fréquenter un service de garde de qualité. Ces observations sont annexées au *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024* de mai 2024 et sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général.

7 Le gouvernement du Québec investit des montants importants pour le financement des services de garde éducatifs. En 2022-2023, le ministère de la Famille a octroyé près de 3,2 milliards de dollars aux CPE, aux garderies subventionnées et aux responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial subventionné pour le financement des places à contribution réduite. De plus, selon les données les plus récentes disponibles, en 2021, Revenu Québec a versé 512 millions de dollars sous forme de crédits d'impôt aux parents dont le ou les enfants fréquentaient un service de garde éducatif non subventionné ou le service de garde d'une personne non reconnue.

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

8 L'objectif de l'audit était de déterminer si le ministère de la Famille met en place des mesures suffisantes pour assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance.

9 La période couverte par les travaux d'audit s'étend d'avril 2018 à septembre 2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

Près de 30 % des installations de services de garde dont la qualité éducative a été évaluée ont échoué, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes.

Qu'avons-nous constaté ?

11 Le ministère de la Famille a mis en place en 2018 une mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs en installation qui vise les CPE et les garderies. Le taux d'échec cumulatif à cette évaluation s'élève à près de 30 %. Il a atteint environ 60 % en 2022-2023 pour les garderies subventionnées et non subventionnées.

12 Le ministère est peu intervenu auprès des services de garde qui ont échoué à l'évaluation. Il n'a pas reçu environ le tiers des plans d'action qui devaient lui être transmis, et une grande part de ceux qu'il a reçus était de qualité insuffisante.

13 Par ailleurs, le ministère ne prévoit pas pouvoir publier les résultats individuels de chaque service de garde évalué avant 2028, soit 10 ans après l'entrée en vigueur de sa mesure d'évaluation et 6 ans après la sanction de la loi dans laquelle la divulgation des résultats a été inscrite.

Pourquoi ce constat est-il important ?

14 Selon des études nationales et internationales, dont l'étude de l'OCDE intitulée *Petite enfance, grands défis IV*, la fréquentation d'un service de garde éducatif a un impact positif sur le développement global des enfants. L'ampleur et la persistance des bénéfices dépendent cependant du niveau de qualité éducative du service de garde. Le respect des exigences de qualité fixées peut contribuer notamment à mieux détecter, voire prévenir, les difficultés liées au développement global des enfants, ce qui peut s'avérer déterminant pour la suite de leur parcours scolaire et de leur vie.

15 La mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative du ministère prévoit que lorsqu'un service de garde éducatif échoue à l'évaluation, il doit produire et mettre en œuvre un plan d'action. Ce plan d'action est important puisqu'il constitue l'outil par lequel les gestionnaires des services de garde éducatifs informent le ministère des actions qu'ils comptent mettre en place pour améliorer leurs pratiques éducatives.

16 Les résultats de l'évaluation de la qualité éducative sont des renseignements utiles aux parents, entre autres pour les aider à choisir un service de garde de qualité ou leur permettre de participer à l'amélioration de la qualité éducative du service de garde que leur enfant fréquente.

Ce qui appuie notre constat

Taux d'échec de près de 30 %

17 La mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs instaurée par le ministère de la Famille en 2018 est basée entre autres sur un outil scientifique utilisé dans plusieurs pays. Cette mesure permet d'évaluer la qualité éducative, notamment par l'observation directe des pratiques. Les services de garde éducatifs sont tenus d'y participer. Les dimensions évaluées pour les groupes d'enfants âgés de 3 à 5 ans sont présentées ci-après.

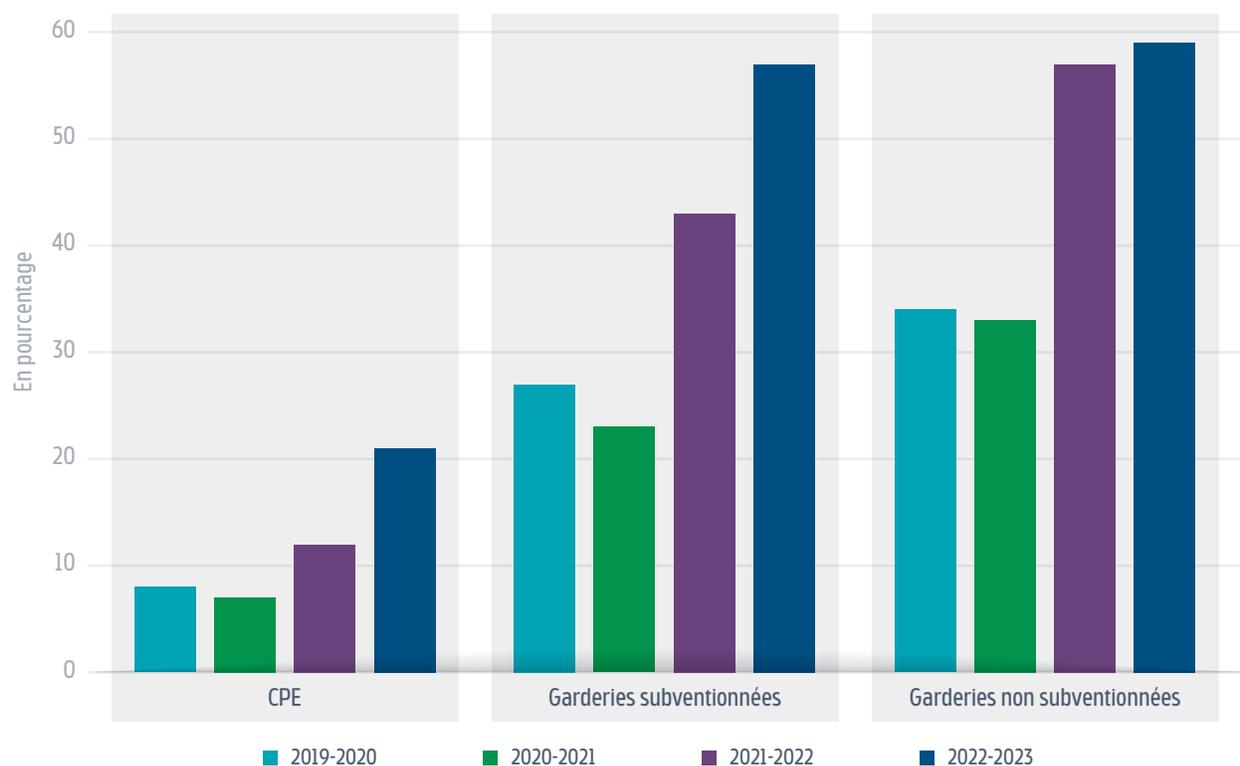
Dimension	Sous-dimension	Exemples d'indicateurs
Interactions entre le personnel éducateur et les enfants	Soutien émotionnel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Relations saines et chaleureuses ■ Importance donnée aux intérêts, motivations et points de vue de l'enfant
	Organisation du groupe	<ul style="list-style-type: none"> ■ Attentes spécifiques claires quant aux comportements des enfants ■ Offre d'occasions d'apprentissage visuelles, auditives et motrices
	Soutien à l'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accompagnement des enfants pour leur apprendre à réfléchir par eux-mêmes et à mieux comprendre divers concepts ■ Efforts spécifiques sur le développement du langage
Structuration et aménagement des lieux		<ul style="list-style-type: none"> ■ Lieux accueillants ■ Aménagement des lieux et mobilier flexibles ■ Prise en compte des besoins des enfants et du personnel éducateur
Pratiques d'observation des enfants et de planification des activités du personnel éducateur		<ul style="list-style-type: none"> ■ Observation des enfants chaque jour par divers moyens, et interventions guidées par les informations recueillies ■ Planification des activités régulière, souple et adaptée au développement de chaque enfant ■ Recours à une approche éducative reconnue
Interactions entre le service de garde et les parents ¹		<ul style="list-style-type: none"> ■ Partage d'information entre les parents et le personnel ■ Respect et ouverture dans les communications

1. Il s'agit de la seule dimension qui n'a pas de seuil de réussite.

18 D'avril 2019 à novembre 2022, conformément à ce qui avait été établi par le ministère, 1 634 installations ont été évaluées partout au Québec, ce qui représente approximativement la moitié des services de garde éducatifs en installation. Durant cette période, le ministère ciblait les groupes d'enfants âgés de 3 à 5 ans et les services de garde éducatifs en installation qui possédaient au moins deux groupes d'enfants de cette tranche d'âge.

19 Des seuils de réussite ont été fixés par le ministère, sur la base d'une étude universitaire, pour trois des quatre dimensions de la qualité éducative évaluées. En deçà de ces seuils, la qualité éducative est jugée faible et doit faire l'objet d'un suivi attentif. Dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère s'attendait à ce que le taux d'échec annuel passe à 18 % au cours de cette période. Il a plutôt crû de manière importante et a dépassé l'estimation du ministère, particulièrement dans les garderies. En fait, 29 % des installations de services de garde ont échoué à l'évaluation entre avril 2019 et novembre 2022. La figure 2 illustre l'évolution du taux d'échec dans les différents types de services de garde éducatifs en installation de 2019-2020 à 2022-2023.

FIGURE 2 Évolution du taux d'échec des installations à l'évaluation de la qualité éducative, selon le type de service de garde éducatif



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Répartition régionale des résultats à l'évaluation de la qualité éducative

Il y a une variation des résultats selon les régions. Cette variation pourrait être attribuable à la proportion de garderies dans une région. Comme illustré à la figure 2, les garderies ont un taux d'échec supérieur à celui des CPE. Dans notre rapport d'audit intitulé *Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance*, publié en octobre 2020, nous avons souligné le fait qu'il y a une plus grande proportion de garderies non subventionnées à Montréal et à Laval que dans les autres régions du Québec. Cela peut expliquer en partie les taux d'échec plus élevés que la moyenne dans ces deux régions pour la période d'avril 2019 à novembre 2022, soit 34 % pour Montréal et 39 % pour Laval. Par ailleurs, en Outaouais le taux d'échec est élevé (36 %), mais la proportion de garderies n'y est pas plus élevée que la moyenne.

20 La diminution du ratio de personnel éducateur qualifié (constat 2) est l'un des facteurs qui pourraient avoir contribué à la baisse de la qualité éducative. En effet, les services de garde éducatifs dont le ratio de personnel éducateur qualifié est plus faible échouent davantage à l'évaluation que ceux dont le ratio est plus élevé. Les résultats détaillés de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative pour les années 2019-2020 à 2022-2023 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Suivi insuffisant des services de garde éducatifs en échec

21 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* demande que le ministère et les services de garde éducatifs assurent un suivi des résultats de l'évaluation de la qualité éducative. Selon la procédure établie lors de la mise en place de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative, la firme qui réalise l'évaluation devait transmettre ses rapports aux services de garde évalués, de même qu'au ministère pour analyse. Par la suite, chaque service de garde éducatif ayant échoué devait établir un plan d'action et le transmettre pour analyse au ministère, puis produire un bilan de sa mise en œuvre un an plus tard. Le service de garde devait ensuite être soumis à une évaluation partielle de suivi portant sur la ou les dimensions de la qualité éducative auxquelles il avait échoué.

Peu d'interventions et de plans d'action pour des situations à risque entre avril 2019 et mai 2022

22 L'arrivée de la pandémie de COVID-19 a amené le ministère à suspendre l'exigence générale de fournir un plan d'action du 18 novembre 2020 au 31 mai 2022. Il a appliqué cette suspension rétroactivement aux services de garde qui avaient été évalués depuis 2019 et qui n'avaient pas encore transmis leur plan d'action.

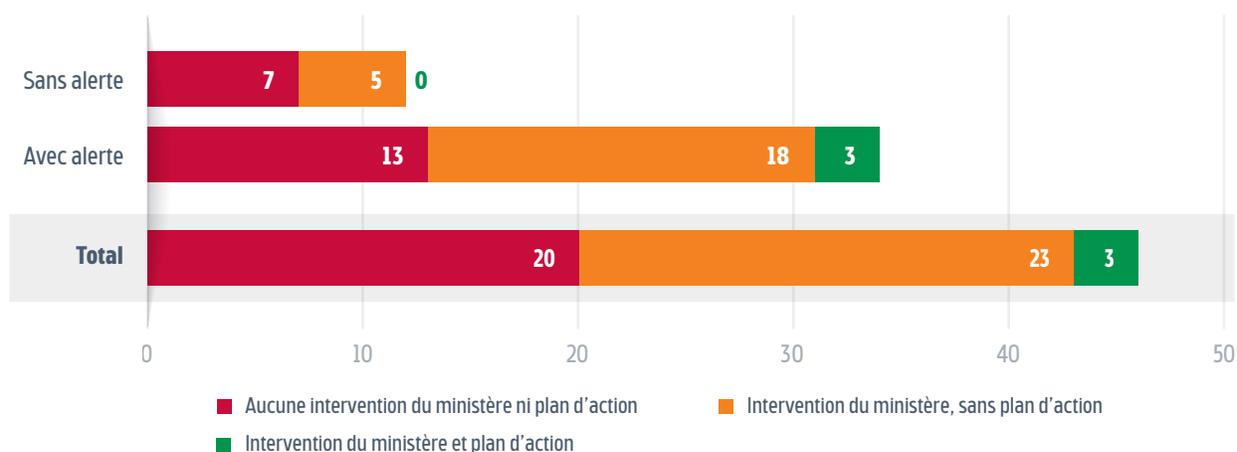
23 À partir de novembre 2020, la firme responsable des évaluations a, pour sa part, commencé à transmettre des alertes au ministère lorsqu'elle jugeait la qualité éducative d'un service de garde préoccupante. Le ministère a alors décidé que, lorsqu'il recevait une alerte, il devait intervenir auprès du service de garde éducatif visé afin que ce dernier amorce une réflexion sur les éléments à corriger. Le ministère pouvait aussi demander un plan d'action malgré la suspension de l'exigence générale à ce sujet.

24 Le détail des modifications apportées aux étapes de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative est présenté dans la section Renseignements additionnels.

25 Nous avons étudié les dossiers de 34 services de garde ayant échoué à l'évaluation de la qualité éducative et fait l'objet d'une alerte entre novembre 2020 et le 31 mai 2022. Nous avons aussi analysé les dossiers de 12 services de garde ayant échoué à l'évaluation entre avril 2019 et le 31 mai 2022 sans faire l'objet d'une alerte, mais qui présentaient des lacunes importantes en matière de qualité éducative ou qui avaient échoué à plusieurs dimensions de l'évaluation.

26 La figure 3 montre que le ministère n'a pas réalisé d'intervention dans le cas de 13 des 34 situations pour lesquelles il avait reçu une alerte. De plus, le ministère n'a pas reçu de plan d'action pour 31 de ces situations, et ce, malgré la gravité des situations signalées. Le peu d'interventions réalisées peut, entre autres, expliquer le faible taux de plans d'action reçus.

FIGURE 3 Suivi des situations à risque jusqu'au 31 mai 2022



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

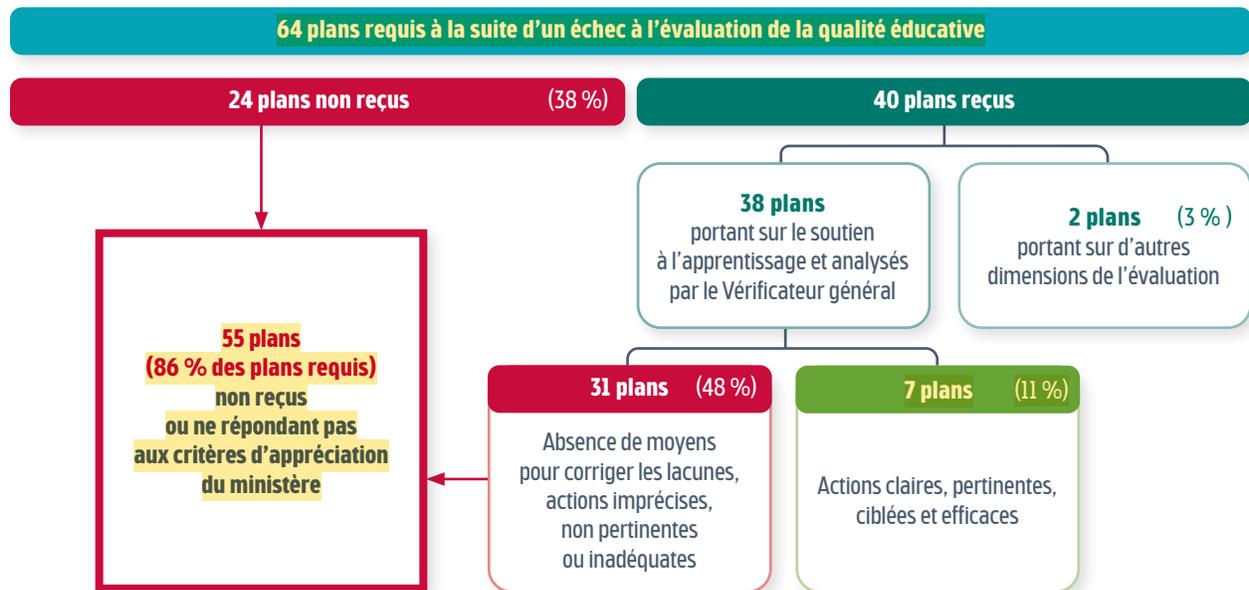
27 De plus, lorsque le ministère a réalisé une intervention auprès d'un service de garde éducatif, celle-ci était limitée. En effet, si l'on exclut certaines situations particulières et celles pour lesquelles le service de garde a transmis un plan d'action, les interventions du ministère consistaient dans près de la moitié des cas en une seule communication avec le service de garde, souvent par téléphone, et ce, plusieurs mois après l'évaluation.

Suivi inefficace des résultats des évaluations de la qualité éducative après juin 2022

28 En juin 2022, le ministère a rétabli l'exigence que tous les services de garde éducatifs en installation ayant échoué à l'évaluation lui transmettent un plan d'action. Pour sa part, la firme d'évaluation a continué d'émettre des alertes pour les situations qu'elle juge préoccupantes. Cependant, nous avons constaté que plus du tiers des 64 plans d'action requis de juin à novembre 2022 n'ont pas été transmis au ministère. Parmi les plans qui n'ont pas été transmis, trois faisaient l'objet d'une alerte émise par la firme d'évaluation.

29 Nous avons examiné la qualité des 38 plans d'action visant à corriger des lacunes concernant le soutien à l'apprentissage, soit la dimension présentant le plus haut taux d'échec, que le ministère a reçus. Il en est ressorti que 31 de ces plans ne répondaient pas à ses critères d'appréciation des plans d'action. La figure 4 résume nos travaux à ce sujet.

FIGURE 4 Réception et qualité¹ des plans d'action exigés par le ministère entre juin et novembre 2022



1. Les analyses de qualité ont été réalisées par le Vérificateur général.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

30 Par ailleurs, étant donné que le ministère ne disposait d'aucun registre fiable des plans d'action qu'il détenait, il a eu de la difficulté à identifier les situations d'échec pour lesquelles il avait reçu un plan. De plus, le ministère s'est rendu compte, à la suite de nos demandes, que l'une de ses directions régionales n'avait exigé aucun plan d'action, alors que 16 services de garde situés sur son territoire avaient échoué à l'évaluation entre juin et novembre 2022. Le ministère a demandé des plans d'action à ces 16 services de garde en moyenne un an après leur évaluation. Puisque ces plans ont été demandés seulement à la suite de nos interventions, nous les avons inclus dans les 24 plans non reçus (figure 4).

31 Selon l'étude de l'OCDE intitulée *Petite enfance, grands défis IV*, plusieurs pays exigent que de la formation soit suivie par la direction ou le personnel éducateur d'un service de garde ayant échoué à une évaluation de qualité. D'après les consultations que nous avons menées auprès d'experts, de telles formations sont nécessaires lorsque des lacunes importantes en matière de soutien à l'apprentissage sont relevées. Seulement 14 des 38 services de garde dont nous avons vérifié les plans d'action y ont inscrit des formations.

32 Les procédures du ministère en matière d'appréciation des plans d'action prévoient, dans le cas où un plan d'action ne répond pas aux critères d'appréciation, que le ministère communique au service de garde éducatif les éléments jugés problématiques. Cependant, les procédures ne prévoient aucun suivi particulier lorsque le service de garde n'améliore pas le plan d'action. Ainsi, l'amélioration de la qualité éducative s'en trouve compromise.

33 En mai 2023, le ministère a élargi la portée de sa mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative. Elle couvre maintenant les groupes d'enfants âgés de 0 à 5 ans des services de garde éducatifs en installation. Toutefois, des problèmes dans un système informatique du ministère ont empêché la transmission des rapports d'évaluation aux services de garde éducatifs entre mai et fin novembre 2023. Puisqu'aucune action n'a été mise en place par le ministère pour pallier cette situation (ex. : envoi des rapports par la poste ou par courriel), 15 services de garde éducatifs ayant échoué à leur évaluation n'ont pas été informés de leur échec pendant près de 6 mois, alors que le délai de production normal d'un rapport ne doit pas dépasser 2 mois. Cela a retardé d'autant la production d'un plan d'action de leur part.

Délai de 10 ans pour évaluer l'ensemble des installations et divulguer les résultats individuels

34 Selon les modifications apportées en avril 2022 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, les résultats de chaque évaluation devraient être publiés lorsque l'ensemble des services de garde en installation aura été évalué¹. Or, le ministère ne prévoit pas avoir évalué la totalité des services de garde éducatifs en installation avant 2028. Par conséquent, à ce jour, seules quelques statistiques globales sur l'ensemble des installations évaluées ont été publiées. Quant aux résultats individuels de chaque service de garde, ils ne pourront être divulgués qu'environ 10 ans après l'entrée en vigueur de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative, et 6 ans après la sanction de la loi dans laquelle la divulgation des résultats a été inscrite.

35 Par ailleurs, comme mentionné précédemment, la mesure actuelle ne concerne que les services de garde éducatifs en installation. Aucune date n'est prévue pour commencer les travaux visant à évaluer la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnu (constat 4) et des services de garde éducatifs des Premières Nations et des Inuits.

1. Cette disposition entrera en vigueur à la date qui sera déterminée par le gouvernement.

CONSTAT 2

Le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit.

Qu'avons-nous constaté ?

36 La proportion de services de garde en installation qui n'atteignaient pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois a augmenté entre 2018 et 2023, passant de 32 % à 46 %. Dans les garderies non subventionnées, cette proportion s'élevait même à 86 % en 2023. De plus, le ministère de la Famille n'encadre pas adéquatement les services de garde éducatifs en installation qui manquent de personnel qualifié.

37 Des mesures lancées en 2021 dans le cadre d'une initiative gouvernementale étaient notamment censées contribuer à assurer l'atteinte du ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois dans les services de garde éducatifs en installation. Le suivi que le ministère effectue de l'une des principales mesures sous sa responsabilité comporte des faiblesses.

Pourquoi ce constat est-il important ?

38 La présence d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés en nombre suffisant est un déterminant important de la qualité d'un service de garde éducatif. Il est donc nécessaire que le ministère de la Famille effectue un suivi serré de ceux qui n'en ont pas un nombre suffisant.

39 Pour qu'une personne soit considérée comme éducatrice ou éducateur qualifié, un minimum de trois années est généralement requis. Cette durée inclut la réussite d'un programme d'études admissible ainsi qu'une expérience de travail pertinente, lorsque requis. Il est donc important de réaliser le plus tôt possible un suivi rigoureux des mesures mises en place pour assurer le recrutement de nouveau personnel qualifié ou la qualification du personnel en poste.

Ce qui appuie notre constat

Déclin du ratio de personnel éducateur qualifié

40 Le ratio réglementaire de personnel éducateur qualifié a varié pendant la période couverte par nos travaux. De 2011 à mai 2020, il était de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois. Au cours de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a temporairement réduit son exigence à l'égard du ratio de personnel éducateur qualifié. Lorsque l'état d'urgence sanitaire a été levé, le gouvernement a prévu un retour graduel à un ratio réglementaire de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois. L'évolution du ratio réglementaire que les services de garde éducatifs doivent respecter, sauf exception², est présentée ci-après.

Personnel éducateur qualifié

Il s'agit d'éducatrices ou d'éducateurs qui possèdent, notamment, un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou en techniques d'éducation en service de garde, ou encore une attestation d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance combinée à trois ans d'expérience de travail.



1. Pour les CPE, ce ratio était en vigueur depuis 2001.

2. Le ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés devait initialement revenir à deux sur trois en mars 2024. L'application du ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur deux a cependant été prolongée jusqu'en mars 2027.

Source : Vérificateur général du Québec d'après le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

41 Il existe un manque de personnel éducateur qualifié dans le réseau des services de garde éducatifs depuis de nombreuses années, et ce manque s'est accentué depuis 2018. En effet, malgré les allègements consentis, plusieurs services de garde éducatifs ne respectent pas le ratio réglementaire. Dans la semaine précédant le 1^{er} mars 2023, date à laquelle le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur deux devenait exigé, 23 % des services de garde éducatifs en installation ont déclaré que leur ratio de personnel qualifié était inférieur à cette exigence.

2. La réglementation permet de maintenir un ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur trois pendant les cinq années suivant l'émission d'un nouveau permis ainsi qu'après une augmentation de huit places et plus dans une installation. Depuis mars 2024, la réglementation prend en compte la conversion d'une garderie non subventionnée en service de garde éducatif subventionné, ainsi que la première et la dernière heure d'ouverture de chaque service de garde éducatif. Tout service de garde éducatif doit disposer d'au moins une éducatrice ou un éducateur qualifié au sein de son personnel. Entre 2018 et 2022, le nombre d'installations ayant bénéficié d'une exception a diminué. Ainsi, les exceptions ne peuvent pas expliquer la détérioration du ratio de personnel éducateur qualifié dans les services de garde éducatifs (tableau 1).

42 De plus, le nombre d'installations qui n'atteignent pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois a augmenté d'année en année entre 2018 et 2023 (tableau 1). Ainsi, environ la moitié des installations de services de garde ne l'atteignait pas en février 2023. Il sera donc difficile d'atteindre le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois dans le délai imparti pour sa remise en vigueur par le règlement, soit d'ici le 1^{er} avril 2027. En effet, il faut généralement trois ans d'études ou d'expérience de travail pour qu'une personne soit considérée comme éducatrice ou éducateur qualifié et le nombre de places dans les services de garde en installation est en croissance (environ 1,4 % par année de 2018 à 2023). D'autres données sur le ratio de personnel éducateur qualifié dans les différents types de services de garde éducatifs en installation sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

TABLEAU 1 Installations de services de garde éducatifs ayant déclaré un ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés inférieur à deux sur trois

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Écart entre 2018 et 2023
	%						%
CPE	7	10	11	16	18	18	+11
Garderies subventionnées	20	21	24	36	44	53	+33
Garderies non subventionnées	72	78	77	78	81	86	+14
Ensemble du réseau	32	36	36	40	43	46	+14

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Encadrement insuffisant des services de garde qui manquent de personnel éducateur qualifié

43 Le ministère s'est doté d'une directive lui permettant d'écourter la période de validité du permis d'un service de garde éducatif qui ne respecte pas le ratio prescrit lors du renouvellement de ce permis. Cette directive implique de devancer l'inspection complète du service de garde éducatif qui doit être réalisée avant chaque renouvellement de permis. La période de validité écourtée du permis d'un service de garde éducatif non conforme a évolué au fil du temps, comme indiqué ci-après.

	Situation	Période de validité du permis lors de son renouvellement
Avant octobre 2020	Ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés non conforme	1 an
D'octobre 2020 à aujourd'hui	Ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés non conforme et inférieur à un sur trois	1 an
	Ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés non conforme, mais supérieur à un sur trois	3 ans

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

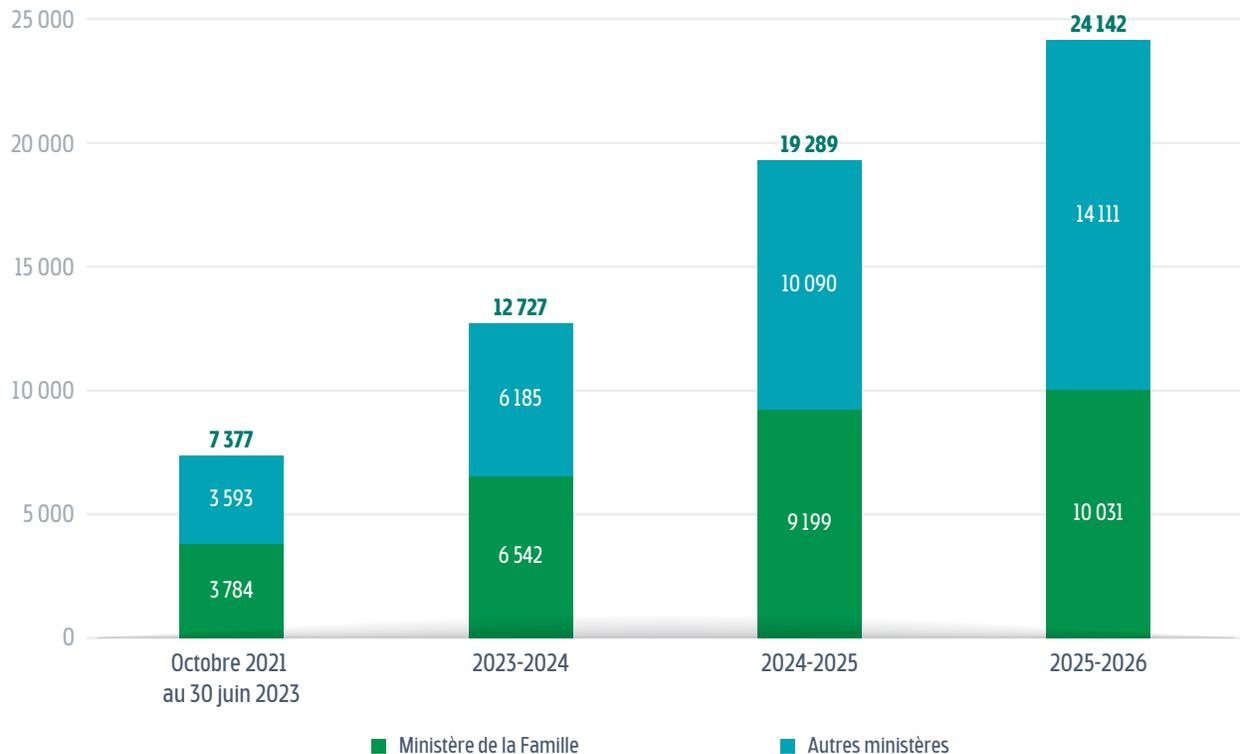
44 Cette directive ne permet pas d'agir en temps opportun, car elle ne s'adresse qu'aux services de garde dont le permis doit être renouvelé, soit généralement une fois tous les cinq ans.

45 À part écourter le permis de certains services de garde ou émettre des avis de non-conformité, le ministère ne prévoit aucun encadrement particulier. Par exemple, aucune action n'est prévue lorsqu'un service de garde éducatif atteint le ratio prescrit par la réglementation, mais pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois. De plus, au cours de la période couverte par nos travaux, le ministère n'a pas, comme il le pouvait, demandé aux services de garde de produire un plan d'action indiquant les moyens et les échéances prévus pour améliorer leur ratio de personnel éducateur qualifié. Notons d'ailleurs qu'il a commencé, dans certaines situations, à demander des plans d'action depuis octobre 2023.

Faiblesse dans le suivi de l'une des principales mesures pour contrer la pénurie de main-d'œuvre

46 En 2021, dans le but de faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité, le gouvernement a annoncé l'Opération main-d'œuvre. Selon le ministère de la Famille, cette opération visait notamment à résorber la pénurie de main-d'œuvre dans les services de garde éducatifs et à y assurer la présence de personnel éducateur qualifié en nombre suffisant. Les mesures annoncées dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre visent la qualification et l'embauche de plus de 24 000 éducatrices et éducateurs de la petite enfance d'ici 2026 (figure 5), alors qu'un retour à un ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois est prévu pour avril 2027. Ces mesures ainsi que les ministères qui en sont responsables sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels. Comme l'indique la figure 5, le ministère de la Famille est responsable de la mise en œuvre de certaines de ces mesures, qui représentent plus de 40 % de l'objectif total à atteindre, soit 10 031 éducatrices ou éducateurs à embaucher ou à qualifier. La principale mesure dont il est responsable est « l'amélioration des conditions de travail, la valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur et la promotion des mesures ».

FIGURE 5 Nombres ciblés d'éducatrices ou d'éducateurs à embaucher ou à qualifier (données cumulatives)



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

47 Selon le ministère, les mesures sous sa responsabilité ont atteint près de 70 % de leur cible pour la période allant d'octobre 2021 au 30 juin 2023. Cette cible combine le personnel éducateur qualifié et non qualifié. Durant cette période, l'embauche de personnel non qualifié a contribué en grande partie à l'augmentation du nombre d'éducatrices et d'éducateurs dans le réseau. Cela ne permet cependant pas de résorber la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

48 De plus, pour suivre la mise en œuvre de la principale mesure de l'Opération main-d'œuvre sous sa responsabilité, le ministère utilise des données qui comportent des faiblesses. Il détient pourtant d'autres données, comme celles que nous avons utilisées au tableau 1, qui ne comportent pas ces faiblesses.

49 En outre, le ministère attribue l'ensemble des embauches nettes de personnel éducateur, soit la différence entre les embauches et les départs, à la mesure visant l'amélioration des conditions de travail, la valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur et la promotion des mesures. Or, d'autres mesures, ainsi que certains autres facteurs, peuvent contribuer à la variation des embauches nettes. Cela rend plus difficile de déterminer si l'une ou l'autre des mesures doit être ajustée, délaissée ou renforcée.

CONSTAT 3

Le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants.

Qu'avons-nous constaté ?

50 Le ministère de la Famille traite annuellement plus de 1 100 plaintes à l'égard des services de garde éducatifs en installation. Or, le classement des plaintes en fonction de leur niveau de priorité ne repose pas sur des balises formelles. De plus, la moitié des plaintes relatives à des pratiques ou à des attitudes inappropriées ne font l'objet que d'un rappel des bonnes pratiques auprès des services de garde éducatifs, sans vérification des allégations, et le ministère n'est pas toujours intervenu en temps opportun.

51 Certains manquements relatifs à la santé et à la sécurité des enfants sont observés dans une proportion pouvant atteindre 75 % des inspections dans les installations de services de garde éducatifs. Par ailleurs, plus de 15 % des installations de services de garde éducatifs n'ont jamais fait l'objet d'un test visant à mesurer la concentration de plomb dans l'eau, et le ministère n'assure pas un suivi adéquat des actions mises en place par ceux qui présentent une concentration de plomb trop élevée.

Attitudes ou pratiques inappropriées

Il s'agit de comportements, de paroles, de gestes ou de méthodes qui peuvent porter atteinte à la santé, à la sécurité ou au bien-être des enfants (ex. : punitions exagérées, menaces, langage abusif).

Bien que les plaintes à cet égard concernent un nombre restreint de services de garde éducatifs et qu'elles ne soient pas toutes fondées, elles doivent être traitées adéquatement par le ministère compte tenu de leur nature.

Pourquoi ce constat est-il important ?

52 Les plaintes reçues par le ministère présentent divers niveaux de gravité. Il est donc important qu'il priorise ses interventions afin d'agir plus rapidement dans les cas les plus graves.

53 La réduction du nombre de cas de manquements dont le ministère doit assurer le suivi à la suite d'inspections augmenterait l'efficacité de ses actions, tout en assurant la santé et la sécurité des enfants fréquentant un service de garde éducatif.

54 Selon le gouvernement du Québec et Santé Canada, le plomb présent dans l'eau peut avoir des effets négatifs à long terme sur le développement des enfants.

Ce qui appuie notre constat

Gestion inadéquate du processus de traitement des plaintes

55 En 2022-2023, le ministère a reçu plus de 1 100 plaintes qui portaient sur plus de 2 000 motifs différents, une plainte pouvant porter sur un ou plusieurs motifs (tableau 2).

TABLEAU 2 Répartition des motifs¹ des plaintes reçues en 2022-2023

Motif de plainte	Nbre	%
Personnel du service de garde éducatif		
Attitudes ou pratiques inappropriées	358	18
Qualification et ratios	361	18
Surveillance des enfants	214	10
Vérification d'absence d'empêchement	73	4
Autres motifs	95	5
Sous-total	1 101	55
Locaux, médicaments et autres questions de santé et sécurité	375	18
Accessibilité et questions administratives	334	16
Saines habitudes de vie (alimentation, sorties, temps d'écran)	224	11
Total	2 034	100

1. Les motifs de plainte qui ont trait à la garde illégale ont été exclus.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

56 La déclaration de services aux citoyens du ministère de la Famille prévoit différents délais de traitement en fonction de la gravité des plaintes. En général, le délai de traitement d'une plainte doit être de 45 jours ouvrables maximum, mais dans le cas des plaintes classées comme prioritaires ou urgentes, une intervention doit être effectuée respectivement dans les 10 jours ouvrables et dans les 24 heures suivant la réception de la plainte.

57 Le ministère n'a établi aucun critère formel pour déterminer si une plainte est prioritaire ou urgente. Il nous a même indiqué avoir pris l'orientation de ne plus appliquer de classification prioritaire ou urgente dans le système informatique. Ainsi, les données que nous avons recueillies sur les plaintes démontrent qu'entre 2018-2019 et 2022-2023, le nombre de plaintes classées prioritaires est passé de 206 à 6. Quant aux plaintes classées urgentes dans le système informatique, elles ont aussi diminué au cours de cette période pour passer de 10 à 0. Certaines interventions sont réalisées dans un délai de 10 jours ouvrables ou de 24 heures. Toutefois, le processus du ministère ne permet pas de s'assurer que toutes les plaintes dont la situation exigerait un traitement prioritaire ou urgent sont traitées adéquatement, notamment au regard du délai d'intervention applicable.

58 Nous avons examiné de manière particulière le traitement des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées, notamment à cause de leur gravité et du fait que leur nombre a augmenté de 76 % entre 2018-2019 et 2022-2023, passant de 203 plaintes à 358 pendant que le nombre total de motifs de plainte envers des services de garde éducatifs a, lui, augmenté de 40 %.

59 Selon les politiques du ministère, une plainte relative à des attitudes ou à des pratiques inappropriées peut être traitée par trois de ses unités administratives, soit la direction régionale concernée, le Service des inspections ou la Direction des enquêtes. Comme pour la priorisation des plaintes, le ministère n'a établi aucun critère formel pour déterminer dans quelles circonstances le traitement d'une plainte de ce type doit être assigné à l'une ou à l'autre de ces trois unités administratives. Pourtant, le traitement est très différent selon celle qui s'en occupe. Nous avons constaté que la moitié des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées ont été traitées par une direction régionale. Dans ce cas, la seule action prévue est un rappel des bonnes pratiques auprès du service de garde concerné. Ce faisant, le ministère ne cherche pas à valider les allégations et ne peut imposer de sanction à l'endroit du service de garde éducatif.

60 La répartition des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées reçues du 1^{er} avril 2018 au 30 septembre 2023 entre les unités administratives, ainsi que la manière dont elles ont été traitées sont présentées ci-après.

Unité	Répartition des plaintes ¹	Nature de l'intervention	Conséquences possibles pour le service de garde éducatif
Direction régionale ²	 50%	La direction effectue un rappel, par courriel ou téléphone, des bonnes pratiques applicables auprès du service de garde éducatif, dont le <i>Guide sur la prévention et le traitement des attitudes et pratiques inappropriées</i> du ministère.	Aucune
Service des inspections	 20%	Un inspecteur du ministère se rend au service de garde éducatif pour vérifier les allégations. Il effectue aussi certaines vérifications systématiques (ex. : confirmation de la validité des cours de secourisme, vérification d'absence d'empêchement de tous les membres du personnel). Il peut communiquer des informations (ex. : <i>Guide sur la prévention et le traitement des attitudes et pratiques inappropriées</i> du ministère) au service de garde éducatif.	Si les faits sont confirmés : <ul style="list-style-type: none"> ■ communication, à l'oral, des manquements constatés au titulaire de permis et demande à celui-ci de corriger la situation ■ émission d'un avis de manquement, exigence de correctifs ■ suivi du manquement ■ possibilité d'émission d'une pénalité administrative en cas de non-corrrection ■ publication du manquement sur le site Web du ministère ■ possibilité de transmettre le dossier à la Direction des enquêtes
Direction des enquêtes	 30%	L'enquêteur du ministère qui prend le dossier en charge peut notamment rencontrer des témoins ainsi que la personne visée par les allégations (qui a droit au silence).	Si les faits sont confirmés : <ul style="list-style-type: none"> ■ transmission du dossier au Directeur des poursuites criminelles et pénales ■ possibilité d'une sanction pénale pour le titulaire de permis

1. Il s'agit d'une répartition arrondie des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées reçues entre le 1^{er} avril 2018 et le 30 septembre 2023.

2. Jusqu'au 1^{er} mai 2023, le bureau des plaintes du ministère réalisait ces fonctions.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

61 Nous avons analysé plus en détail le cheminement de 15 plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées déposées entre décembre 2021 et septembre 2023. Parmi celles-ci, 10 ont été sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant. Les autres ont été sélectionnées aléatoirement. Lors de notre analyse, nous avons relevé des lacunes dans le traitement des plaintes par le ministère, dont les suivantes :

- Cinq plaintes ont été traitées par le bureau des plaintes ou une direction régionale. Malgré la nature des allégations, ces plaintes se sont conclues par un rappel des bonnes pratiques auprès des services de garde éducatifs concernés. Pourtant, trois de ces plaintes font partie de celles que nous avons sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant. De plus, ces trois plaintes avaient été jugées prioritaires, mais aucune n'a été traitée dans les dix jours ouvrables prévus.

- Pour une autre plainte sélectionnée en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant, le ministère n'a effectué une intervention qu'à la suite de nos questions sur le dossier, soit près de 18 mois après le dépôt de la plainte. Le ministère a alors jugé qu'il était « impossible à la suite de l'inspection de confirmer la survenance de l'événement dû au trop long délai de traitement ».
- Sept autres plaintes, dont six ont été sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant, ont fait l'objet d'une enquête. Pour chacune d'entre elles, le Service des inspections a été impliqué préalablement à l'enquête. En moyenne, un délai de plus de six semaines a été observé avant la première intervention du Service des inspections, et quatre mois se sont écoulés entre la réception de la plainte et la transmission du dossier d'inspection à l'équipe responsable de l'enquête. Une priorisation des dossiers d'inspection aurait pu permettre une réduction de ce délai.

Exemples d'allégations soulevées dans des plaintes reçues par le ministère

Voici quelques exemples d'allégations formulées dans les plaintes que nous avons examinées qui n'ont pas nécessairement été confirmées, mais qui montrent l'attention à apporter à leur traitement.

Plaintes traitées par un rappel téléphonique des bonnes pratiques

« [...] usage excessif des menaces pour intimider les enfants qui ne respecteraient pas les consignes. » ; « Quand les enfants ne respectent pas les directives ou courent dans tous les sens, elle donnerait les consignes ou recadrerait ces derniers avec un ton dur et sec. Elle redirigerait physiquement les enfants pendant leur déplacement en les “tirant” par le poignet. La plaignante évalue la force physique utilisée à 7 quand je lui demande de l'évaluer de 0 à 10, sachant que 0 représente “pas de force du tout”. »

Plainte ayant fait l'objet d'un suivi après un long délai

« Les éducatrices, de façon générale, utiliseraient régulièrement la menace, le sarcasme et l'humiliation dans leurs interventions avec les enfants. Selon la plaignante, la directrice ne trouverait pas les interventions des éducatrices préoccupantes. »

Plaintes faisant toujours l'objet d'une enquête

« Plusieurs éducatrices auraient comme pratique d'intervention de menacer les enfants pour différentes raisons. » ; « Grande hostilité à l'égard de tous les enfants de son groupe : tirer le bras d'un enfant, les dents serrées et le visage furieux, déplacer un enfant en le bardassant jusqu'au muret, en le poussant vers le sol avec son avant-bras. » ; « Ton de voix dur, avec des cris et de nombreuses redirections physiques des enfants de son groupe. [...] »

Mesures insuffisantes pour prévenir et corriger certaines situations problématiques fréquentes

Prévention inefficace de manquements fréquents

62 Le ministère de la Famille rend disponibles des outils pour aider les services de garde éducatifs à comprendre leurs obligations et les encourager à se conformer à la réglementation. Ainsi, des courriels sont envoyés à toutes les installations entre six mois et un an avant l'inspection complète. De plus, il publie des fiches d'auto-inspection pour que les services de garde éducatifs évaluent eux-mêmes leur conformité à la réglementation. Il publie également des bulletins d'information sur la réglementation. La gestion des médicaments ainsi que la vérification d'absence d'empêchement pour le personnel éducateur sont quelques-uns des sujets ayant été abordés dans ces bulletins au cours des cinq dernières années.

63 Cependant, des manquements sont constatés lors de la quasi-totalité des inspections préalables à un renouvellement de permis. Nous avons constaté que certains types de manquements ont été observés fréquemment et dans des proportions similaires chaque année entre 2018 et 2023. Les interventions de prévention du ministère n'ont donc pas permis d'améliorer la conformité des services de garde éducatifs à la réglementation. La fréquence et la nature de certains manquements constatés par le ministère sont présentées ci-après.

Vérification d'absence d'empêchement

Toute personne qui travaille ou est appelée à travailler dans un service de garde, qu'elle soit rémunérée ou non, doit faire l'objet d'une vérification d'absence d'empêchement. Un corps de police doit alors établir si la personne a déjà eu certains comportements (ex. : inconduites à caractère sexuel, comportements violents, omission de fournir les choses nécessaires à la vie). Si c'est le cas, le ministère ou le service de garde éducatif (selon la situation) doit décider si la personne fait l'objet d'un empêchement de travailler dans un service de garde.

Catégorie	Fréquence et nature des manquements
Gestion des produits toxiques et d'entretien	<ul style="list-style-type: none"> ■ Environ 75 % des inspections complètes font état d'au moins un manquement concernant l'entreposage sous clé de ces produits. ■ Plus de 30 % des inspections complètes font état de manquements par rapport à l'étiquetage de ces produits.
Gestion des médicaments	<ul style="list-style-type: none"> ■ Environ 50 % des inspections font état de manquements relatifs à l'entreposage des médicaments et à la conservation de médicaments expirés.
Vérification d'absence d'empêchement ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cet élément ressort dans plus de 20 % des inspections.

1. En mars 2024, le projet de loi 46, ou *Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*, a été sanctionné. Il porte notamment sur le processus de vérification d'absence d'empêchement. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ce projet de loi.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

64 Par ailleurs, le ministère publie sur son site Web les manquements constatés dans chaque service de garde éducatif au cours des cinq années précédentes. Il y indique que certains manquements, dont ceux présentés précédemment, « pourraient entraîner des conséquences graves pour la santé et la sécurité des enfants fréquentant un service de garde ». Il ne précise cependant pas le niveau réel de gravité de chacun des manquements recensés, cette information n'étant d'ailleurs même pas disponible dans son système informatique. Or, ce ne sont pas tous les manquements qui ont le même niveau de gravité. Indiquer les manquements graves offrirait une information plus utile aux parents et au public.

Exemples de manquements n'ayant pas le même niveau de gravité

Voici trois exemples de manquements liés à la gestion des produits toxiques et d'entretien, tirés de rapports d'inspection, qui ne présentent pas le même niveau de gravité :



Un seul nettoyant désinfectant n'était pas étiqueté de manière lisible, mais était cependant conservé sous clé.



Sept produits dans quatre locaux différents (dont deux toilettes) n'étaient pas entreposés sous clé ni dans un espace de rangement. Cependant, les produits étaient généralement hors de la portée des enfants.



Plusieurs produits (détergents et produits de nettoyage) étaient à la portée des enfants, à trois endroits différents.

65 En ce qui concerne la durée des permis des services de garde éducatifs en installation, le ministère peut délivrer ou renouveler un permis pour moins de cinq ans s'il le juge nécessaire. Cependant, il n'existe aucun critère autre que le non-respect du ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés (constat 2) pouvant guider les directions régionales du ministère dans leur décision de ne pas renouveler un permis ou de le renouveler pour une durée inférieure à cinq ans. Ce faisant, des services de garde se trouvant dans des situations similaires peuvent voir la durée de leur permis être écourtée ou non.

Plomb dans l'eau

66 De 2020 à 2023, le ministère a demandé la réalisation de tests visant à mesurer la concentration de plomb dans l'eau des services de garde éducatifs. Un résumé des résultats des tests réalisés dans les services de garde éducatifs en installation est présenté dans le tableau 3.

TABLEAU 3 Résultats des tests de plomb dans l'eau selon le type de service de garde éducatif (en pourcentage d'installations)¹

	Taux de participation	Proportion de tests ayant révélé une concentration de plomb dépassant la norme
CPE	90	26
Garderies subventionnées	81	20
Garderies non subventionnées	75	7
Total	83	16

1. Il s'agit des données disponibles au 15 décembre 2023.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

67 Plus de 15 % des installations de services de garde éducatifs n'ont pas effectué de test de plomb dans l'eau dans le cadre de ce projet. Le ministère n'exige pas non plus qu'un tel test soit réalisé lors de la délivrance d'un permis. Des tests ont aussi été effectués dans les services de garde en milieu familial reconnus. Nous avons noté que près du quart de ces services de garde éducatifs n'ont pas subi de test.

68 Finalement, bien que le ministère ait financé l'acquisition, par les services de garde éducatifs, de filtres réducteurs de plomb pour les robinets lorsque le taux de plomb dans l'eau ne respectait pas la norme, il ne vérifie pas si ces filtres ont effectivement été installés lors de ses inspections, et les bureaux coordonnateurs ne le font pas non plus.

Le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnu est suffisante.

Qu'avons-nous constaté ?

69 Le ministère de la Famille n'a pas entrepris l'évaluation de la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnu ni planifié quand elle débutera.

70 Par ailleurs, les pratiques des bureaux coordonnateurs chargés de surveiller et de soutenir les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu varient d'un bureau coordonnateur à l'autre, et les travaux du ministère visant à harmoniser ces pratiques avancent lentement et ne couvrent pas certains aspects importants.

71 En 2022, près de 6 400 personnes non reconnues par un bureau coordonnateur ont fourni des services de garde à 27 000 enfants. À partir du 1^{er} septembre 2026, ce type de milieu de garde sera illégal. Or, à ce jour, peu de ces personnes ont été reconnues par un bureau coordonnateur.

Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Les services de garde en milieu familial reconnu accueillent près du quart des enfants occupant une place dans le réseau des services de garde éducatifs. Ces enfants ont le droit de recevoir des services de même qualité que ceux qui fréquentent un service de garde en installation. Une évaluation rigoureuse du niveau de qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnu est donc nécessaire, tout comme la mise en place de moyens afin de rehausser la qualité des services de garde qui le nécessitent.

73 Contrairement aux responsables d'un service de garde éducatif reconnu, les personnes non reconnues qui gardent des enfants doivent répondre à peu d'obligations légales, ne font l'objet de presque aucune surveillance et ne reçoivent aucun soutien favorisant la qualité éducative ainsi que la santé et la sécurité des enfants qui fréquentent leur service de garde. Leur intégration au réseau implique la reconnaissance, par les bureaux coordonnateurs, de milliers de ces personnes. Cette reconnaissance d'une personne à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial reconnu est un processus exigeant qui doit être mené avec rigueur dans un délai de 90 jours. Il est donc important de planifier ce surplus de travail auquel les bureaux coordonnateurs risquent de faire face, d'autant plus que ce sont de petites organisations.

Ce qui appuie notre constat

Aucune évaluation ministérielle de la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnus

74 Comme mentionné précédemment, la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative mise en œuvre depuis 2018 ne vise que les services de garde éducatifs en installation (constat 1). Le ministère n'a pas commencé à réaliser l'évaluation de la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnus ni planifié quand elle débutera. La dernière évaluation de la qualité éducative en milieu familial a été réalisée en 2003 dans le cadre de l'étude *Grandir en qualité* de l'Institut de la statistique du Québec.

75 Certains bureaux coordonnateurs ont eux-mêmes mis en place des mesures pour évaluer la qualité éducative des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus sur leur territoire. Nous avons noté que dans les cas où de telles mesures existent, celles-ci diffèrent d'un bureau coordonnateur à l'autre, faisant en sorte que la profondeur des évaluations peut varier.

Bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial

Il s'agit d'organismes qui ont notamment la responsabilité d'assurer la conformité légale et réglementaire des responsables d'un service de garde en milieu familial qu'ils ont reconnus et de leur offrir sur demande un soutien pédagogique et technique.

Variation importante des pratiques entre les bureaux coordonnateurs

76 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* ainsi que le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* attribuent aux bureaux coordonnateurs des fonctions et obligations importantes liées à la qualité des services offerts par les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu, notamment à l'égard de la santé et de la sécurité des enfants. Ces fonctions et obligations sont présentées plus en détail dans la section Renseignements additionnels. Voici certaines d'entre elles :

- octroi et renouvellement d'une reconnaissance ;
- visites de conformité ;
- traitement des plaintes ;
- soutien technique et pédagogique ;
- prospection.

77 Les travaux que nous avons menés au sein de huit bureaux coordonnateurs ont révélé que leurs pratiques divergent de manière parfois importante dans l'ensemble de leurs fonctions liées à la qualité des services de garde éducatifs. Chacun d'entre eux s'est doté de ses propres outils (ex. : guides d'entrevue pour la reconnaissance et son renouvellement, grilles de visite) visant à contrôler le respect du cadre légal par les services de garde éducatifs en milieu familial. Nous avons observé qu'en plus de nécessiter des efforts importants de la part des bureaux coordonnateurs pour leur élaboration et leur mise à jour, certains de ces outils ne permettent pas de s'assurer de la conformité à certains éléments importants de la réglementation.

78 Conséquemment, la surveillance des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus varie d'un bureau coordonnateur à l'autre, ce qui peut entraîner des variations sur le plan de la qualité des services de garde reçus par les enfants entre certains territoires, sans que ces disparités soient détectées. Des exemples de variations dans les pratiques des bureaux coordonnateurs sont présentés ci-après, et plus de détails figurent dans la section Renseignements additionnels.

Exemples de divergences dans les pratiques des bureaux coordonnateurs pouvant mener à des écarts de qualité entre les services de garde

- Lors de l'octroi ou du renouvellement d'une reconnaissance, des outils utilisés par certains bureaux coordonnateurs ne permettent pas de vérifier la capacité d'offrir un milieu de garde assurant la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.
- Certaines grilles de visite de conformité ne sont pas à jour, car elles ne tiennent pas compte des changements qui ont été apportés à la réglementation (ex. : production du portrait périodique du développement de l'enfant).
- Lors de la réception d'une plainte, certains bureaux coordonnateurs vont systématiquement effectuer une visite sur place, alors que d'autres vont effectuer une visite sur place uniquement si la plainte vise un élément relatif à la santé et à la sécurité des enfants.
- L'analyse du programme éducatif et du portrait périodique du développement des enfants varie d'un bureau coordonnateur à l'autre. Certains les analysent et d'autres ne semblent pas le faire.

79 Les modifications apportées en avril 2022 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* précisent que le ministère doit s'assurer de la cohérence des actions et des pratiques des bureaux coordonnateurs. Toutefois, la quasi-totalité des membres du personnel des bureaux coordonnateurs que nous avons rencontrés ont mentionné que le ministère ne répondait pas adéquatement à leurs questions portant sur l'interprétation de la loi ou de ses règlements. De plus, bien que le ministère ait entrepris un effort d'harmonisation de leurs pratiques, ses travaux avancent lentement et ne couvrent pas certains aspects importants.

80 Le ministère a notamment publié deux guides, mais les bureaux coordonnateurs ne sont pas tenus de les utiliser et il n'a pas prévu évaluer leur implantation. De plus, il ne prévoit pas fournir des outils qui permettraient aux bureaux coordonnateurs d'harmoniser leurs pratiques concernant, par exemple, la reconnaissance de nouveaux services de garde éducatifs en milieu familial et l'émission d'avis de contravention. Or, ces deux éléments sont importants pour assurer la qualité des services de garde éducatifs.

81 Le ministère ne s'assure pas non plus que les pratiques des bureaux coordonnateurs sont conformes à certains points importants de la réglementation relatifs à la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial. Par exemple, le ministère a accès à de nombreux rapports de visite de conformité lors de l'inspection qui précède le renouvellement d'un agrément, mais il ne s'assure pas que ces visites permettent dans leur ensemble de détecter des manquements relatifs à la santé et à la sécurité des enfants gardés en milieu familial.

Peu de personnes non reconnues ayant obtenu une reconnaissance

82 Les personnes qui offrent des services de garde en milieu familial, mais qui ne sont pas reconnues, ont très peu d'obligations légales à respecter. Toutefois, en vertu des changements apportés à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* en avril 2022, ces personnes devront obtenir une reconnaissance d'un bureau coordonnateur ou, à défaut, cesser leurs activités d'ici septembre 2026. Cette reconnaissance s'accompagnera d'une série d'obligations réglementaires, d'une surveillance, ainsi que d'un soutien pédagogique et technique sur demande de la part du bureau coordonnateur de leur secteur.

Obligations légales actuelles des personnes non reconnues

Il s'agit des obligations suivantes, prévues dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* :

- accueillir un maximum de six enfants, dont au plus deux enfants âgés de moins de 18 mois ;
- fournir une preuve d'absence d'empêchement ;
- avoir réussi un cours de secourisme ;
- détenir une police d'assurance responsabilité civile ;
- ne pas adopter d'attitudes et de pratiques inappropriées ;
- aviser les parents que le service de garde n'est pas reconnu par un bureau coordonnateur.

83 Le nombre de personnes non reconnues qui se sont jointes au réseau depuis l'annonce de l'abolition de ce type de milieu de garde est relativement faible. En effet, d'avril 2022 à février 2024, seulement 538 d'entre elles ont obtenu une reconnaissance d'un bureau coordonnateur, alors que leur nombre était estimé à environ 6 400 en 2022. Il existe actuellement un risque qu'à l'approche de l'abolition du statut de personne non reconnue, un nombre important de ces personnes cherchent à être reconnues simultanément, ce qui engorgerait les bureaux coordonnateurs de demandes.

84 Les bureaux coordonnateurs ont un rôle de prospection à jouer, mais nous avons observé lors de nos entrevues qu'ils l'exercent de façon plus ou moins assidue. Il est à noter que le ministère de la Famille s'est doté d'un plan de promotion visant les personnes non reconnues en décembre 2023, soit après la fin de nos travaux. Ce plan est trop récent pour que son impact puisse être évalué.

RECOMMANDATIONS

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

- 1 Améliorer la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs, notamment en ce qui a trait au suivi des échecs à l'évaluation.
- 2 Renforcer ses mesures visant à améliorer le ratio de personnel éducateur qualifié ainsi que le suivi de chaque service de garde qui n'atteint pas le ratio visé et de l'ensemble du réseau.
- 3 Réviser ses façons de faire afin que les plaintes soient traitées de manière adéquate et en temps opportun.
- 4 Améliorer ses mesures de prévention et de contrôle à l'égard des manquements fréquents et du plomb dans l'eau.
- 5 Poursuivre les démarches entreprises afin de s'assurer que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante, tant en matière éducative qu'en matière de santé et de sécurité des enfants.
- 6 Améliorer le plan d'intégration des personnes non reconnues dans le réseau des services de garde éducatifs afin de s'assurer que l'abolition de ce type de service de garde d'enfants puisse être mise en œuvre comme prévu par la loi.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du ministère de la Famille

« Le ministère de la Famille (Ministère) accueille favorablement les constats et les recommandations émis par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport.

« Il apparaît néanmoins important de mettre en lumière certains éléments afin de bien situer le contexte ministériel. Le rapport du VGQ *Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance*, paru à l'automne 2020, et les recommandations qui en ont découlé ont guidé l'action gouvernementale vers la mise en place du Grand chantier pour les familles pour que chaque enfant ait accès à une place subventionnée. En parallèle, la pénurie de main-d'œuvre a constitué un enjeu de société, et le réseau des services de garde n'y a pas fait exception.

« Le Ministère s'est fixé des cibles ambitieuses au cours des dernières années en matière de création de places afin d'accroître l'accessibilité des services de garde. Depuis le lancement du Grand chantier pour les familles, en 2021, le nombre de places subventionnées en installation est passé de 145 803 au 31 mars 2021 à 167 841 au 29 février 2024, soit une hausse de 22 038 places supplémentaires en près de trois ans, ce qui correspond à une variation de 15 %. D'ailleurs, au cours de la dernière année seulement, le Ministère a réalisé, par ses projets d'agrandissement et de construction, plus de 7 000 nouvelles places en CPE et garderies subventionnées et a converti 5 069 places en garderies non subventionnées en places subventionnées. À cela s'ajoutent plus de 2 000 nouvelles places en milieu familial et plus de 20 000 places subventionnées en réalisation (données au 31 mars 2024).

« Évaluation de la qualité éducative

« En ce qui concerne le constat 1, le Ministère rappelle que durant la période couverte par l'audit, les SGEE [services de garde éducatifs à l'enfance] ont dû faire face à la pandémie de COVID-19 et à une pénurie de main-d'œuvre sans précédent. La mobilisation ainsi que les efforts constants et soutenus du réseau des SGEE ont permis d'assurer un service de qualité malgré les enjeux inhérents au contexte de pandémie. L'objectif du Ministère était de permettre aux SGEE de se concentrer sur la gestion de cette crise afin de pouvoir continuer à accueillir les enfants de façon sécuritaire et assurer la continuité des services.

« Main-d'œuvre

« Pour le constat 2, le manque de main-d'œuvre est un enjeu national qui touche la grande majorité des secteurs d'activité au Québec et ailleurs dans le monde. Les services de garde ont été ciblés par le gouvernement du Québec comme étant un secteur où le besoin de main-d'œuvre est le plus criant, donnant lieu à une initiative gouvernementale, l'Opération main-d'œuvre.

« Considérant le fait que le réseau des SGEE est constitué d'employeurs indépendants qui sont responsables de leurs ressources humaines et de la formation de celles-ci, le Ministère travaille en étroite collaboration avec les employeurs et les associations nationales des SGEE afin de s'assurer que les mesures répondent à leurs besoins et qu'elles soient améliorées et ajustées constamment.

« En outre, bien que le Ministère croie fermement en l'importance de la qualification du personnel éducateur, comme en témoignent ses multiples actions pour favoriser la qualification, le Règlement vise un retour au ratio de 2 sur 3 en avril 2027 afin de soutenir le développement accéléré de places subventionnées afin que chaque enfant ait sa place et que les parents puissent retourner au travail.

« Inspections et traitement des plaintes

« Pour ce qui est du constat 3, au cours des dernières années, le Ministère a favorisé une analyse au cas par cas des plaintes reçues. Ainsi, bien qu'il se soit doté de certains critères, ceux-ci ne sont pas formalisés et font plutôt appel au jugement. Le Ministère prend à cœur chaque plainte et dès qu'il reçoit l'information, les différentes équipes concernées se concertent pour adopter la stratégie d'intervention qu'elles jugent appropriée selon la situation et les antécédents.

« Afin d'améliorer les interventions du Ministère, le projet de loi n° 46 sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs, sanctionné le 27 mars 2024, prévoit de nouvelles dispositions qui obligeront un titulaire de permis à suspendre immédiatement tout membre de son personnel dans des cas précis pouvant faire craindre gravement pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants, en plus de rendre passible d'une amende un membre du personnel d'un prestataire de services de garde éducatifs qui compromet gravement la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants.

« Évaluation des services de garde en milieu familial

« Quant au constat 4, les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial (BC) doivent procéder au renouvellement des reconnaissances des RSGE tous les 5 ans. Avant l'expiration d'une reconnaissance, le BC valide plusieurs éléments. Ce processus de renouvellement est donc une occasion pour les BC d'obtenir de l'information sur les services de garde sous sa responsabilité. Le Ministère entend aussi poursuivre les démarches pour l'évaluation de la qualité en milieu familial.

« Le projet d'harmonisation des pratiques entre les BC, qui est présentement en cours, sera également bonifié et le Ministère est confiant qu'il permettra d'assurer une uniformité entre les BC.

« Personnes non reconnues (PNR)

« La loi 9 prévoit l'obligation d'être reconnue par un BC pour accueillir plus de deux enfants en milieu familial à partir du 1^{er} septembre 2026. Il y a actuellement plus de 15 000 places non réparties disponibles pour de nouvelles RSGE et plus de 20 000 places en réalisation en installations subventionnées pour faciliter cette transition.

« En conclusion, le Ministère s'engage à poursuivre ses efforts dans une perspective d'amélioration continue. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Fonctions et obligations légales des bureaux coordonnateurs relativement à la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus

Résultats détaillés de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

Modifications apportées à la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

Ratios de personnel éducateur qualifié et pourcentage des installations de services de garde éducatifs qui ne les atteignent pas

Mesures et cibles de l'Opération main-d'œuvre

Variation des pratiques entre les bureaux coordonnateurs, projets d'harmonisation et contrôles du ministère de la Famille

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

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

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le ministère de la Famille met en place des mesures suffisantes afin d'assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministère évalue de manière efficiente et efficace la qualité des services de garde éducatifs, notamment en regard de leur conformité légale et réglementaire et de seuils de qualité fixés par le ministère. ■ Le ministère s'assure que les correctifs requis sont apportés à la suite de ses évaluations de qualité. ■ Le ministère s'assure que le soutien financier et l'accompagnement à l'égard des pratiques qu'il offre aux services de garde éducatifs favorisent leur qualité. ■ Le ministère intervient de manière appropriée dans le contrôle des obligations auxquelles sont soumises les personnes non reconnues offrant de la garde en milieu familial et planifie leur intégration dans le réseau des services de garde éducatifs.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 10 mai 2024.

L'audit porte sur les mesures mises en place par le ministère de la Famille afin d'assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance. Nos travaux excluent les décisions relatives au traitement des signalements aux directeurs de la protection de la jeunesse.

Nous avons réalisé des entrevues auprès des membres du personnel du ministère de la Famille, de bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial, d'organisations représentant des services de garde éducatifs, ainsi que d'une firme externe chargée par le ministère de réaliser l'évaluation de la qualité éducative.

De plus, nous avons analysé des documents provenant notamment du ministère et des bureaux coordonnateurs, ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du ministère concernant notamment l'évaluation de la qualité éducative des services de garde éducatifs, les inspections menées auprès de ces services de garde et les manquements relevés lors de celles-ci.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mars 2023 à décembre 2023. Ils portent sur la période d'avril 2018 à septembre 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons évalué la qualité de l'ensemble des plans d'action produits par des services de garde éducatifs qui remplissaient certains critères en lien avec notre audit. À d'autres moments, nous avons procédé à un échantillonnage par choix raisonné. Par exemple :

- les quinze dossiers de plainte pour attitudes et pratiques inappropriées ont été sélectionnés selon deux critères. Nous avons étudié dix plaintes sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant, ainsi que cinq autres plaintes choisies aléatoirement.
- Les huit bureaux coordonnateurs visités ont été sélectionnés en fonction de leur taille, de leur situation géographique, de leur statut juridique ainsi que d'informations disponibles dans leurs rapports d'activités.

Les résultats de ces travaux ne peuvent être extrapolés. Cependant, ils donnent des indications sur les lacunes pouvant être relevées dans les processus concernés.

Rôles et responsabilités de l'entité

Le ministère de la Famille a entre autres la mission de favoriser la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance et il doit établir des objectifs favorisant l'épanouissement des enfants. Les actions du ministère à cet égard sont encadrées notamment par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et ses règlements afférents, dont il veille à l'application. L'objectif premier de cette loi est de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs offerts aux enfants avant leur admission à l'école, et ce, en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances de ces enfants, entre autres ceux qui présentent des besoins de soutien particulier ou qui vivent dans un contexte de précarité socio-économique.

Le ministère est notamment responsable :

- de délivrer, de suspendre, de révoquer et de renouveler les permis des CPE et des garderies ;
- d'agréeer les bureaux coordonnateurs ;
- de mettre en œuvre la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs et, avec les prestataires de services de garde concernés, d'en assurer le suivi des résultats.

Le ministère est également responsable de veiller au respect des obligations auxquelles sont soumises les personnes non reconnues offrant des services de garde en milieu familial.

Fonctions et obligations légales des bureaux coordonnateurs relativement à la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus

Fonction	Obligations
Octroi et renouvellement d'une reconnaissance ¹	<ul style="list-style-type: none">■ Évaluer si la personne requérante satisfait aux critères prévus à la réglementation, notamment ses aptitudes à communiquer et à établir des relations affectives avec les enfants, ainsi que sa capacité à accompagner et soutenir les enfants dans leurs jeux et leurs explorations■ S'assurer que la personne responsable du service de garde éducatif, la personne qui l'assiste et toute personne majeure habitant dans la résidence ont fait l'objet d'une vérification d'absence d'empêchement■ Confirmer que la personne responsable du service de garde éducatif a suivi sa formation initiale ainsi que le perfectionnement annuel, conformément au <i>Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i>■ Visiter la résidence et la cour extérieure afin d'en valider le caractère sécuritaire et adéquat■ Tenir une entrevue avec la personne requérante et toute personne âgée de plus de 14 ans qui habite dans sa résidence
Visites de conformité	<ul style="list-style-type: none">■ Effectuer annuellement trois visites à l'improviste des résidences où sont offerts des services de garde éducatifs, et ce, pendant leur prestation■ Vérifier les lieux et les équipements servant à la prestation des services de garde là où ils se trouvent■ Au besoin, vérifier la conformité d'autres éléments prévus à la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> et à la réglementation
Traitement des plaintes	<ul style="list-style-type: none">■ Traiter les plaintes concernant les personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial situé sur le territoire qui lui est attribué■ Visiter à l'improviste les personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial visées par une plainte afin d'en vérifier l'objet et le bien-fondé, si requis■ S'assurer de la mise en œuvre des mesures correctives, au besoin
Soutien pédagogique et technique	<ul style="list-style-type: none">■ Offrir, sur demande, un soutien pédagogique et technique aux personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial
Prospection	<ul style="list-style-type: none">■ Repérer et guider les personnes pouvant être intéressées à devenir responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial

1. La reconnaissance est renouvelable tous les cinq ans, mais elle peut être suspendue, révoquée ou non renouvelée suivant les cas et conditions prévus par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

Source : Vérificateur général du Québec d'après la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

Résultats détaillés de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

		2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
CPE	Évalués	220	174	174	136	704
	Échecs	17	12	21	29	79
	Taux d'échec	8 %	7 %	12 %	21 %	11 %
Garderies subventionnées	Évaluées	105	79	111	51	346
	Échecs	28	18	48	29	123
	Taux d'échec	27 %	23 %	43 %	57 %	36 %
Garderies non subventionnées	Évaluées	160	85	234	105	584
	Échecs	54	28	133	62	277
	Taux d'échec	34 %	33 %	57 %	59 %	47 %
Total	Évalués	485	338	519	292	1 634
	Échecs	99	58	202	120	479
	Taux d'échec	20 %	17 %¹	39 %²	41 %	29 %

1. En 2020-2021, le ministère a évalué une proportion plus élevée de CPE que de garderies subventionnées et non subventionnées. S'il avait respecté la proportion de chaque type de service de garde éducatif durant l'année, le taux d'échec aurait été un peu plus élevé. Cet écart n'a pas d'influence sur les résultats présentés dans la colonne « Total ».
2. En 2021-2022, le ministère a évalué une proportion moins élevée de CPE que de garderies subventionnées et non subventionnées. S'il avait respecté la proportion de chaque type de service de garde éducatif durant l'année, le taux d'échec aurait été plus bas. Cet écart n'a pas d'influence sur les résultats présentés dans la colonne « Total ».

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Modifications apportées à la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

Étapes du processus d'évaluation	Étapes applicables selon la date d'évaluation			
	Groupes d'enfants âgés de 3 à 5 ans			Groupes d'enfants âgés de 0 à 5 ans
	Du 9 avril 2019 au 17 novembre 2020	Du 18 novembre 2020 au 31 mai 2022	Du 1 ^{er} juin à novembre 2022	Depuis le 2 mai 2023
Sur demande du ministère, la firme évalue la qualité éducative du service de garde, produit un rapport d'évaluation et le transmet au ministère et au service de garde éducatif.				
Le ministère doit prendre connaissance du rapport d'évaluation de la firme, l'analyser et le classer au dossier du service de garde éducatif.				
En cas d'échec, le ministère doit demander au service de garde éducatif de produire un plan d'action.		Alertes de situations préoccupantes seulement (cas par cas) ²		
Le ministère doit apprécier le contenu du plan d'action.		Oui, si plan d'action demandé		
Un an maximum après la date de réception de l'accusé de réception du plan d'action, le service de garde éducatif doit transmettre au ministère un bilan de la mise en œuvre de son plan d'action.		Oui, si plan d'action demandé		
Sur demande du ministère, la firme doit mener une évaluation de suivi portant uniquement sur les dimensions échouées lors de l'évaluation initiale.				

1. Le ministère a reçu des plans d'action qui se rapportaient à des évaluations ayant eu lieu avant le début de la pandémie de COVID-19. Cependant, en novembre 2020, dans le contexte de la pandémie, des assouplissements ont été mis en place relativement aux mesures de suivi des résultats, notamment une suspension de l'obligation de produire un plan d'action et un bilan ainsi que de participer à une évaluation de suivi. Ces assouplissements ont été appliqués rétroactivement aux services de garde éducatifs qui avaient été évalués depuis 2019 et qui n'avaient pas encore transmis leur plan d'action.

2. Lorsque le ministère reçoit une alerte de situation préoccupante, il doit déterminer s'il est opportun d'exiger un plan d'action en tenant compte des motifs qui pourraient justifier qu'il ne l'exige pas (ex. : le service de garde fait l'objet d'une enquête ou est sur le point de fermer).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Ratios de personnel éducateur qualifié et pourcentage des installations de services de garde éducatifs qui ne les atteignent pas

	CPE	Garderies subventionnées	Garderies non subventionnées	Tous les services de garde éducatifs en installation
Ratio d'une éducatrice qualifiée ou d'un éducateur qualifié sur trois non atteint				
2018	1,2	0,1	10,8	4,2
2019	0,8	0,9	11,6	4,2
2020	0,9	0,6	12,9	4,9
2021	0,7	1,2	17,0	6,0
2022	1,2	1,7	19,2	7,1
2023	1,3	3,2	18,6	6,9
Ratio d'une éducatrice qualifiée ou d'un éducateur qualifié sur deux non atteint¹				
2018	1,9	3,7	40,5	15,3
2019	2,1	5,6	44,0	17,4
2020	2,4	4,2	45,9	17,5
2021	3,2	6,9	49,7	18,8
2022	4,1	10,7	52,5	20,9
2023	4,6	19,1	54,7	22,8
Ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois non atteint²				
2018	7,2	19,9	72,3	31,7
2019	9,6	21,2	77,7	35,6
2020	10,6	23,6	76,8	35,7
2021	15,5	35,8	78,1	39,7
2022	17,5	43,7	80,5	43,0
2023	17,7	52,8	85,5	45,7
Nombre de répondants				
2018	1 549	705	1 146	3 400
2019	1 551	697	1 200	3 448
2020	1 516	683	1 123	3 322
2021	1 502	651	1 010	3 163
2022	1 568	664	1 053	3 285
2023	1 620	723	1 013	3 356

1. Les services de garde éducatifs qui n'ont pas atteint le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur trois sont inclus.

2. Les services de garde éducatifs qui n'ont pas atteint le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur trois ainsi que le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur deux sont inclus.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Mesures et cibles de l'Opération main-d'œuvre

Les mesures prévues et les cibles fixées dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre présentées dans le tableau 4 couvrent la durée de la mise en œuvre de cette opération, soit de 2021 à 2026.

TABLEAU 4 Mesures et cibles de recrutement et de qualification des éducatrices et des éducateurs prévues dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre

Mesures	Cibles de recrutement et de qualification des éducatrices et des éducateurs		Ministère responsable
	Nbre	%	
Amélioration des conditions de travail, valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur et promotion des mesures	9 025	37,4	Ministère de la Famille
Soutien financier des employeurs dont certains membres du personnel éducateur ont entamé une démarche de reconnaissance des acquis et des compétences ou bénéficient d'une formation rémunérée en alternance travail-études, et formation des personnes sans emploi grâce au Programme d'aide à la requalification par l'augmentation de la formation	8 592	35,6	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Accroissement de l'accès aux études, formations courtes et d'appoint et soutien à la réussite des étudiants	4 631	19,2	Ministère de l'Enseignement supérieur
Implantation d'un service de certification de la qualification en vue d'augmenter le nombre de diplômes admissibles et de réduire les obstacles à la qualification	900	3,7	Ministère de la Famille
Attraction et recrutement de travailleurs et d'étudiants à l'étranger	888	3,7	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
Prime salariale pour revenu de retraite : incitatif financier pour le retour au travail des employés du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (mesure abandonnée en mars 2023)	106	0,4	Ministère de la Famille
Total	24 142	100,0	

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Variation des pratiques entre les bureaux coordonnateurs, projets d'harmonisation et contrôles du ministère de la Famille

	Pratiques des BC	Projets d'harmonisation du ministère de la Famille	Contrôles réalisés par le ministère de la Famille
Reconnaissance des services de garde éducatifs en milieu familial	<p>Certains gabarits ne permettent pas de vérifier la conformité des personnes ayant fait une demande de reconnaissance et de leur résidence à des aspects importants des lois.</p> <p>Certains BC ont développé des outils, par exemple pour évaluer le matériel éducatif et réaliser des entrevues comportant des mises en situation. D'autres BC ne disposent pas de tels outils.</p>	<p>Guide publié sur la suspension, la révocation et le non-renouvellement de la reconnaissance</p> <p>Aucun guide ni outil sur les démarches effectuées lors des reconnaissances</p>	<p>Éléments contrôlés : pour un échantillon de RSGE, valider la présence des vérifications d'absence d'empêchement requises, de preuves de formation initiale et de formations de perfectionnement ainsi que d'un cours de secourisme, et s'assurer que les BC effectuent une visite de conformité dans les trois mois suivant la reconnaissance d'une ou d'un RSGE</p> <p>Exemples d'éléments non contrôlés : les entrevues avant d'octroyer la reconnaissance, la qualité de la visite de conformité tenue dans les trois mois suivant la reconnaissance d'une ou d'un RSGE, la présence d'une procédure d'évacuation en cas d'urgence, l'aptitude des personnes requérantes à établir des relations affectives significatives, la présence de la déclaration de santé physique et mentale, la capacité d'accompagner et de soutenir les enfants dans leurs jeux</p>
Visites de conformité	<p>Gabarit de la grille des visites de conformité :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La durée des visites varie de 20 minutes à 2 heures et le nombre de points de vérification varie de 6 à 203. ■ La conformité des lieux et des pratiques (ex. : programme éducatif, saines habitudes de vie, portrait du développement de l'enfant) est vérifiée de façon inégale. ■ Certaines grilles de visite ne sont pas à jour et ne tiennent pas compte des changements qui ont été apportés à la réglementation. 	<p>Projet de directive ministérielle portant sur les visites de conformité débuté en novembre 2023</p> <p>Rencontres d'information organisées en 2022 pour transmettre l'information sur les changements apportés à la réglementation</p> <p>Aucun projet de gabarit de grille de visite de conformité</p>	<p>Élément contrôlé : le nombre de visites de conformité effectuées par les BC pour un échantillon de RSGE</p> <p>Exemple d'élément non contrôlé : le contenu des grilles de visite de conformité utilisées par les BC afin de s'assurer que les aspects importants de la réglementation sont couverts par les visites</p>

	Pratiques des BC	Projets d'harmonisation du ministère de la Famille	Contrôles réalisés par le ministère de la Famille
Traitement des plaintes	<p>Certains BC utilisent des gabarits pour consigner et analyser les plaintes qu'ils reçoivent, alors que d'autres ne disposent pas de tels outils.</p> <p>Lors de la réception d'une plainte, certains BC vont systématiquement effectuer une visite sur place, alors que d'autres vont effectuer une visite sur place uniquement si la plainte vise un élément relatif à la santé ou à la sécurité des enfants.</p>	<p>Guide sur le traitement des plaintes publié en novembre 2023</p> <p>Aucun projet d'outils (ex. : registre des plaintes, formulaire de plainte)</p>	<p>Éléments contrôlés : la présence d'un registre de plaintes, ainsi que d'un rapport et d'un suivi pour les deux premières plaintes reçues au cours de la période couverte par l'agrément</p> <p>Exemples d'éléments non contrôlés : la qualité du rapport et du suivi de la plainte, ainsi que l'ensemble des autres plaintes reçues durant les cinq années couvertes par l'agrément</p>
Émission d'avis de contravention	<p>Pratiques lors de manquements constatés par les BC :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Certains BC émettent des avis de contravention dans certaines situations (ex. : manque de collaboration d'une ou d'un RSGE lorsque le manquement touche la santé ou la sécurité des enfants). D'autres BC les émettent seulement lorsqu'un manquement est constaté de façon répétée. ■ Le suivi des avis de contravention n'est pas toujours documenté. 	Aucun projet	<p>Élément contrôlé : vérifier si les BC ont effectué un suivi quand un avis de contravention a été émis relativement aux visites de conformité échantillonnées</p> <p>Exemples d'éléments non contrôlés : l'assurance que l'ensemble des avis de contravention requis ont été émis, ainsi que la qualité du contenu des avis de contravention et du suivi effectué par les BC</p>
Soutien pédagogique	<p>Un soutien pédagogique est offert sur demande aux RSGE. Certains BC organisent différentes activités pour tenter de rejoindre les RSGE qui ne demandent pas de soutien pédagogique autrement (ex. : rencontre d'information sur la réglementation pour les nouvelles reconnaissances, activités animées), alors que d'autres BC mettent l'accent sur la réponse aux demandes de soutien pédagogique.</p> <p>Le nombre de demandes de soutien pédagogique ayant obtenu une réponse varie d'un BC à l'autre.</p>	Aucun projet	Aucun contrôle

BC Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial

RSGE Responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille et de bureaux coordonnateurs.



CHAPITRE 5

Régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux

Audit de performance

Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval
Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec
Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
Ministère de la Santé et des Services sociaux

EN BREF

Les usagers insatisfaits des services reçus dans le réseau de la santé et des services sociaux peuvent exprimer officiellement leur insatisfaction. À cette fin, un régime d'examen des plaintes a été mis en place. Chacun des établissements du réseau dispose donc d'un commissaire aux plaintes et de médecins examinateurs, ces derniers étant chargés notamment des dossiers qui concernent des médecins. Toutefois, dans deux des trois établissements audités, beaucoup de plaintes ne sont pas traitées dans le délai prévu par la loi. Le troisième respecte mieux ce délai, mais en traitant l'information de façon inappropriée.

De plus, des pratiques qui ont cours limitent certains droits et recours d'usagers inaptes ou de leurs représentants. Par exemple, nous avons relevé des enjeux liés au choix que font les établissements audités d'appliquer les notions d'inaptitude et de représentant présumé de façon restrictive.

Par ailleurs, dans de nombreux dossiers, le traitement de l'insatisfaction exprimée par un usager ou son représentant consistait seulement à poser des questions aux gestionnaires concernés, sans réaliser d'autres démarches; nous avons aussi observé que très peu de visites sur le terrain ont été réalisées. Quant au suivi des correctifs demandés, il gagnerait à être amélioré.

Et enfin, les actions du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) n'ont pas eu les effets escomptés, soit d'harmoniser entre tous les établissements les pratiques des commissaires aux plaintes de même que celles des médecins examinateurs. En effet, des différences importantes entre les façons de faire ont été observées.

CONSTATS

1

Dans deux des trois établissements audités, beaucoup de plaintes ne sont pas traitées dans le délai prévu par la loi. Le troisième respecte mieux ce délai, mais en traitant l'information de façon inappropriée.

2

Des pratiques dans les établissements audités limitent certains droits et recours d'usagers inaptes ou de leurs représentants lorsqu'ils souhaitent porter plainte.

3

Les travaux destinés à améliorer la qualité des services qui sont réalisés à la suite de plaintes ou d'interventions sont insuffisants.

4

Les actions du MSSS n'ont pas eu les effets escomptés, soit d'harmoniser entre tous les établissements les pratiques des commissaires aux plaintes de même que celles des médecins examinateurs.

ÉQUIPE

Martin St-Louis
Directeur principal d'audit

France Bêty
Directrice d'audit

Valérie Boutin
Annie Deshaies
Abdelghani Laâouissi
Sarah Leclerc-Fortin
Gaétan Murara
Fabienne Richer
Amélie Richard

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin
Vérificateur général adjoint

SIGLES

CAAP	Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes
CCSMTL	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
CEFME	Centre d'expertise et de formation des médecins examinateurs
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CISSS Laval	Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval
CIUSSS MCQ	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec
CVQ	Comité de vigilance et de la qualité
GMF	Groupe de médecine de famille
LSSSS	<i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	161
Dans deux des trois établissements audités, beaucoup de plaintes ne sont pas traitées dans le délai prévu par la loi. Le troisième respecte mieux ce délai, mais en traitant l'information de façon inappropriée.	167
Des pratiques dans les établissements audités limitent certains droits et recours d'usagers inaptes ou de leurs représentants lorsqu'ils souhaitent porter plainte.	176
Les travaux destinés à améliorer la qualité des services qui sont réalisés à la suite de plaintes ou d'interventions sont insuffisants.....	182
Les actions du MSSS n'ont pas eu les effets escomptés, soit d'harmoniser entre tous les établissements les pratiques des commissaires aux plaintes de même que celles des médecins examinateurs.....	187
Recommandations.....	190
Commentaires des entités auditées	191
Renseignements additionnels.....	195

MISE EN CONTEXTE

Le régime d'examen des plaintes, en bref

1 Selon la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS), le régime d'examen des plaintes permet aux usagers s'estimant lésés dans leurs droits de demander de l'assistance ou de déposer une plainte. Ce régime est important, car il vise à faire respecter les droits des usagers et constitue un moyen d'améliorer de façon continue la qualité des services.

2 Chacun des 34 établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux doit se doter d'une procédure écrite et publique d'examen des plaintes, adoptée sous forme de règlement par son conseil d'administration (CA). Cette procédure s'applique à la fois à ses installations publiques et aux établissements de santé privés situés sur son territoire.

3 Le CA de tout établissement public doit également nommer un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services (commissaire) et ses adjoints de même qu'un ou des médecins examinateurs. Le commissaire et ses adjoints sont responsables de traiter les plaintes transmises par les usagers ou par leurs représentants. Le médecin examinateur, lui, traite les plaintes qui concernent la conduite, le comportement, la compétence ou la qualité d'un acte d'un médecin, d'un résident en médecine, d'un dentiste ou d'un pharmacien. Le fait que ces nominations soient effectuées directement par le CA de l'établissement vise à préserver l'indépendance du commissaire, de ses adjoints ainsi que des médecins examinateurs. La procédure pour exprimer son insatisfaction et le cheminement d'une plainte traitée par un commissaire ou un médecin examinateur sont décrits dans la section Renseignements additionnels.

4 De plus, le commissaire doit informer le plaignant des modalités de deuxième recours auprès du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, dont les fonctions sont exercées par le Protecteur du citoyen. De son côté, le médecin examinateur doit informer le plaignant des modalités de deuxième recours auprès du comité de révision de l'établissement.

Encadrement législatif du régime d'examen des plaintes

La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* encadre le régime d'examen des plaintes, et ce, jusqu'au moment où celui qui est prévu dans la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* entrera en vigueur. Cette loi a permis de créer, en avril 2024, l'agence Santé Québec, qui aura des responsabilités à l'égard de la gestion du régime d'examen des plaintes.

Établissements publics

Les établissements publics sont constitués de 22 CISSS ou CIUSSS, de 7 établissements non fusionnés (centres hospitaliers) et de 5 établissements desservant des populations nordiques et autochtones.

5 Lorsque le commissaire fait partie d'un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou d'un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS), il est aussi appelé à examiner les plaintes qui concernent, par exemple, les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) privés, les résidences privées pour aînés, les ressources intermédiaires et les ressources de type familial, ainsi que les organismes communautaires du domaine de la santé et des services sociaux situés sur son territoire. En ce qui concerne les groupes de médecine de famille (GMF) privés, le commissaire traite seulement les plaintes visant les employés des CISSS et des CIUSSS qui y travaillent. Les médecins et les employés des GMF privés ne sont pas assujettis au régime d'examen des plaintes. Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de nouvelles dispositions de la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* devraient permettre de couvrir davantage les services offerts par les GMF, mais il est trop tôt pour en apprécier les résultats, car ces modifications ne sont pas encore en vigueur.

6 En plus de traiter les plaintes, le commissaire peut porter assistance aux usagers ou procéder à une intervention. L'intervention survient principalement à la suite de signalements, dont ceux relatifs à la maltraitance envers un aîné ou une autre personne majeure en situation de vulnérabilité qui reçoit des soins et des services dans un établissement public ou privé. Une brève description des différentes actions qui peuvent être entreprises par le commissaire est donnée ci-après.

Signalement de maltraitance

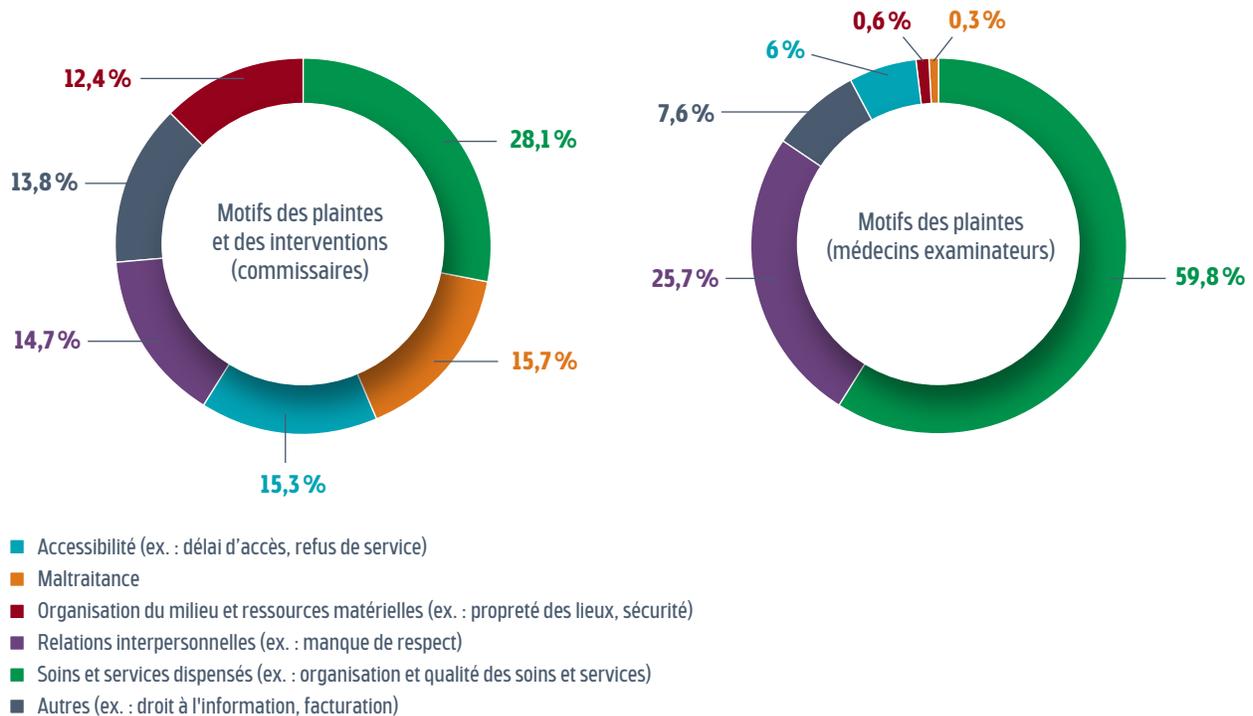
Il s'agit de l'action de dénoncer, verbalement ou par écrit, tout geste singulier ou répétitif ou tout défaut d'action appropriée qui se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance et qui cause, intentionnellement ou non, du tort ou de la détresse à une personne. Un signalement de maltraitance peut être effectué par exemple par un témoin de la situation, un bénévole ou un proche de l'utilisateur.

Assistance	Aider les usagers à obtenir un soin ou un service (aucune plainte n'est déposée)
	Apporter son soutien aux usagers et à leurs représentants pour la formulation de leur plainte ou pour toute autre démarche relative à leur plainte ¹
Intervention	Intervenir lorsque quelqu'un signale que les droits d'un usager ne sont pas respectés. Le signalement peut par exemple être fait par un employé du réseau de la santé et des services sociaux ou une connaissance de l'utilisateur.
	Intervenir de sa propre initiative. Dans cette situation, l'intervention est considérée comme un constat du commissaire.

1. La LSSSS confie aussi à deux autres instances le mandat d'accompagner les usagers, soit le comité des usagers et le centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP).

7 Différents motifs d'insatisfaction peuvent être à l'origine des plaintes et des interventions ; ils sont présentés dans la figure 1.

FIGURE 1 Répartition des motifs des plaintes et des interventions au Québec en 2022-2023



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

8 De l'examen d'une plainte ou de la réalisation d'une intervention peuvent découler les mesures d'amélioration suivantes :

- des mesures correctives immédiates à portée individuelle ou systémique lorsque la situation concerne plusieurs personnes ou qu'elle est répétitive ;
- un engagement du gestionnaire de la direction concernée à corriger ou à améliorer une situation ;
- des recommandations, qui doivent faire l'objet d'un suivi par le comité de vigilance et de la qualité (CVQ) de l'établissement.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

9 Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ont pour fonction d'assurer la prestation de services de qualité, qui soient continus, accessibles, sécuritaires et respectueux des droits des personnes, et qui visent à réduire ou à solutionner les problèmes de santé et à satisfaire les besoins de la population. Le traitement des plaintes et des différents problèmes vécus par les usagers contribue à la qualité de la prestation de services.

10 Ce ne sont pas tous les usagers insatisfaits des services reçus qui déposent une plainte. Plusieurs hésitent à le faire soit par crainte de représailles, soit parce qu'ils croient que cela ne permettra pas d'améliorer la prestation de services. Il importe donc de traiter chaque plainte avec sérieux et diligence tout en réalisant un suivi rigoureux des mesures d'amélioration.

11 Le tableau 1 présente les dossiers traités par les commissaires et les médecins examinateurs des établissements du Québec entre 2019-2020 et 2022-2023. L'augmentation du volume de dossiers qui sont traités par les commissaires peut s'expliquer notamment par l'ajout de nouvelles responsabilités, dont certaines qui sont liées à la maltraitance. Ces mêmes données sont disponibles pour le CISSS et les CIUSSS audités dans la section Renseignements additionnels.

TABLEAU 1 Évolution du nombre de dossiers traités¹ par les commissaires et les médecins examinateurs des établissements du Québec² entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Variation entre 2019-2020 et 2022-2023 (%)
Dossiers traités par les commissaires					
Interventions					
■ Signalements	5 402	6 332	7 202	9 151	69,4
■ Constats des commissaires	343	470	354	409	19,2
Sous-total	5 745	6 802	7 556	9 560	66,4
Demandes d'assistance	24 631	27 311	29 519	26 782	8,7
Plaintes	15 581	14 027	14 762	16 003	2,7
Total	45 957	48 140	51 837	52 345	13,9
Dossiers traités par les médecins examinateurs					
Plaintes ³	3 069	2 208	2 639	2 768	-9,8

1. En 2022-2023, 2,9 % des plaintes traitées ont été rejetées après un examen sommaire.

2. Les dossiers traités par la Corporation d'urgences-santé pour les services de transport ambulancier de Laval et de Montréal sont exclus. Cependant, les dossiers traités pour les services de transport ambulancier des autres régions sont inclus, car ils relèvent de la compétence des commissaires et des médecins examinateurs des CISSS ou des CIUSSS.

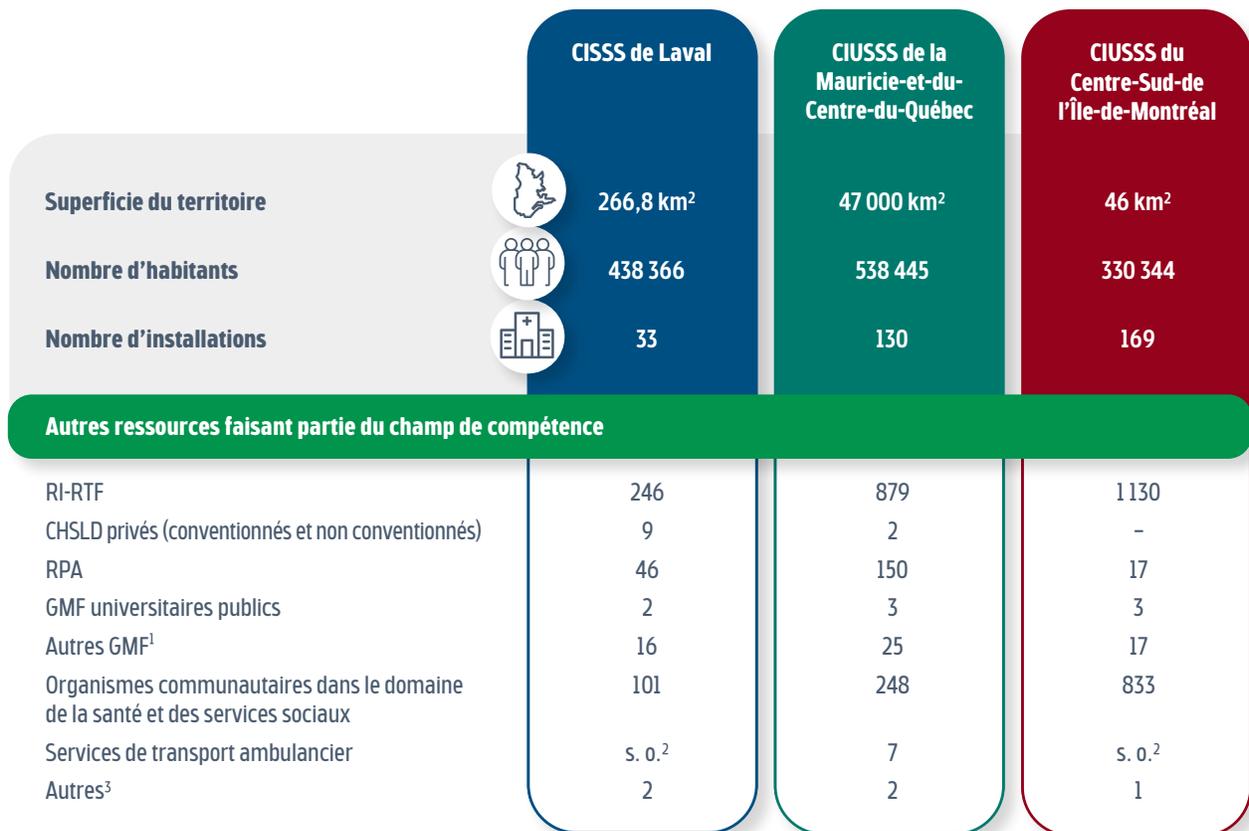
3. Les médecins examinateurs ne traitent que des plaintes. Ils n'ont pas la responsabilité de répondre aux demandes d'assistance des usagers ou d'effectuer des interventions.

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

Portrait des établissements audités

12 Afin de dégager des conclusions, nous avons réalisé des travaux d'audit dans trois établissements. La figure 2 présente la répartition des installations et des autres ressources qui font partie du champ de compétence du régime d'examen des plaintes du CISSS et des CIUSSS audités.

FIGURE 2 Nombre d'installations et d'autres ressources faisant partie du champ de compétence du CISSS et des CIUSSS audités en lien avec le régime d'examen des plaintes au 31 mars 2023



RI-RTF Ressources intermédiaires et ressources de type familial

RPA Résidences privées pour aînés

1. Seul le personnel du CISSS ou du CIUSSS qui y travaille est sous la compétence de ce CISSS ou de ce CIUSSS.
2. C'est le commissaire de la Corporation d'urgences-santé qui traite les insatisfactions pour les services de transport ambulancier.
3. Il s'agit des centres médicaux spécialisés (uniquement pour les services assurés par la Régie de l'assurance maladie du Québec) et des centres de détention.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS, du CISSS et des CIUSSS audités.

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

13 L'un des objectifs de notre audit était de nous assurer que le CISSS et les CIUSSS audités gèrent le régime d'examen des plaintes de façon efficace pour qu'il soit accessible, équitable et transparent. L'autre objectif était de vérifier que le MSSS soutient efficacement les CISSS et les CIUSSS afin que le régime d'examen des plaintes soit bien encadré et surveillé, dans une perspective d'amélioration continue.

14 Nos travaux ont porté essentiellement sur la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2023. C'était alors la LSSSS qui était en vigueur. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

15 Les objectifs de l'audit, la portée des travaux ainsi que les rôles et responsabilités du MSSS et du CISSS et des CIUSSS audités sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Dans deux des trois établissements audités, beaucoup de plaintes ne sont pas traitées dans le délai prévu par la loi. Le troisième respecte mieux ce délai, mais en traitant l'information de façon inappropriée.

Qu'avons-nous constaté ?

16 Dans deux des trois établissements que nous avons audités, le délai de traitement des plaintes prévu par la loi n'est pas respecté pour respectivement 52 % et 41 % des dossiers. Le commissaire d'un des établissements présente de meilleurs résultats que les deux autres, mais cela s'explique en grande partie par sa façon particulière de traiter l'information.

En effet, dans plusieurs situations, il offre de l'accompagnement à l'utilisateur, par exemple en mettant celui-ci en contact avec le gestionnaire concerné par la situation dénoncée, sans réaliser d'autres démarches. Ces dossiers, qui normalement ne seraient pas considérés comme des plaintes traitées, sont donc conclus en peu de temps, ce qui améliore indûment les statistiques relatives aux délais, mais en réalité, il y a eu peu de travail effectué par le commissaire.

17 Les dossiers qui sont soumis à un médecin examinateur parce qu'ils concernent un médecin, un dentiste ou un pharmacien sont longs à conclure. À ceci s'ajoute le délai nécessaire pour la révision, qui peut demander environ une année au total avant que l'utilisateur obtienne une réponse.

Pourquoi ce constat est-il important ?

18 Le délai prévu par la loi pour traiter une plainte dans le réseau de la santé et des services sociaux, autant pour les commissaires que pour les médecins examinateurs, est de 45 jours. Ce délai ne concerne ni les demandes d'assistance ni les interventions, pour lesquelles aucun délai n'est prescrit.

Délai de traitement d'une plainte prévu par la loi

Le délai prévu par la LSSSS pour le traitement d'une plainte est de 45 jours. Il ne s'agit pas de jours ouvrables. Ce délai débute à la réception de la plainte et se termine lorsque l'utilisateur ou son représentant reçoit les conclusions du commissaire ou du médecin examinateur.

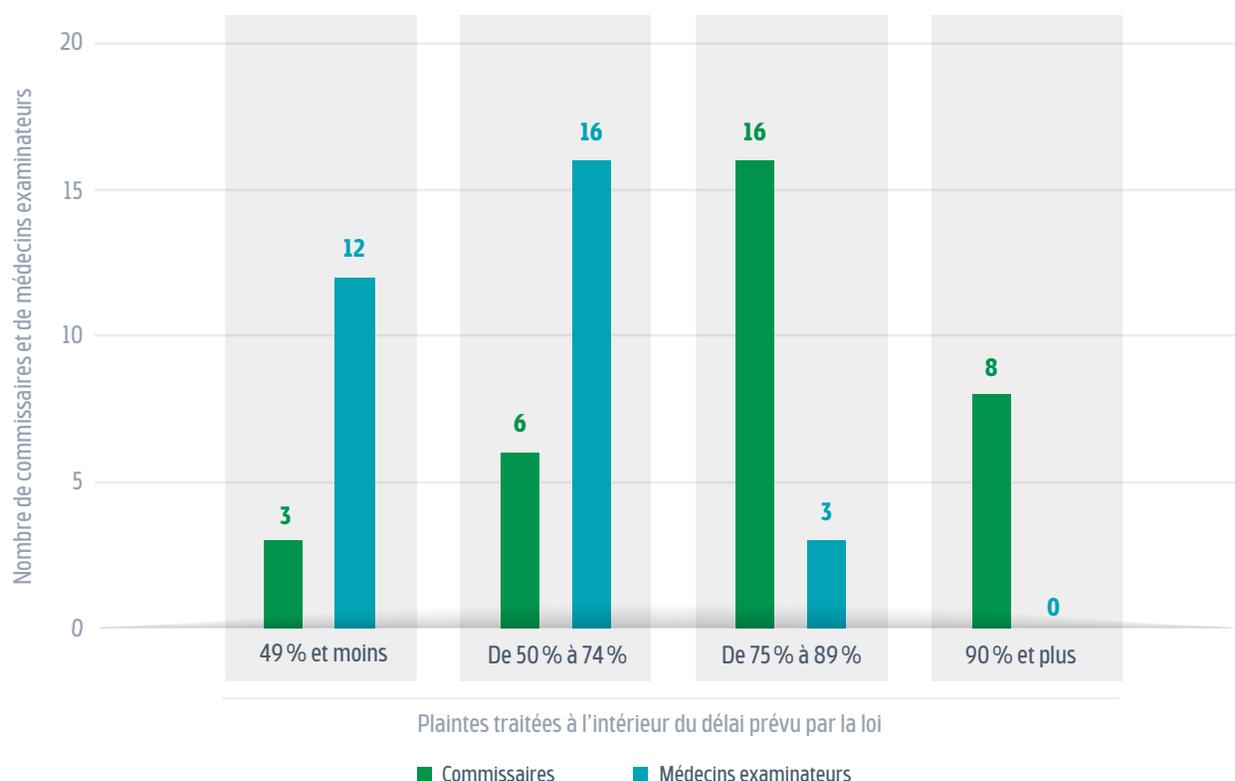
19 Il importe d'intervenir rapidement dans certaines situations, notamment lorsque la prestation de services concernée a toujours cours ou si la qualité d'un milieu de vie peut être affectée. Pour ce faire, il faut bien prioriser les cas, surtout dans un contexte d'augmentation du volume de ceux-ci.

Ce qui appuie notre constat

Le délai de traitement des plaintes prévu par la loi n'est pas respecté pour de nombreuses plaintes, dans la grande majorité des établissements

20 Dans les 34 établissements, on observe que 25 commissaires et tous les médecins examinateurs ne parviennent pas à s'assurer qu'au moins 90 % des plaintes sont traitées dans le délai prévu par la loi. En fait, certains commissaires et médecins examinateurs traitent moins de 50 % des plaintes à l'intérieur de ce délai (figure 3). Pour l'ensemble des plaintes, respectivement 8 % et 32 % de celles traitées par les commissaires et les médecins examinateurs ont nécessité plus de 70 jours avant d'être conclues.

FIGURE 3 Proportion des plaintes¹ traitées en 45 jours, réparties en fonction des commissaires et des médecins examinateurs du Québec



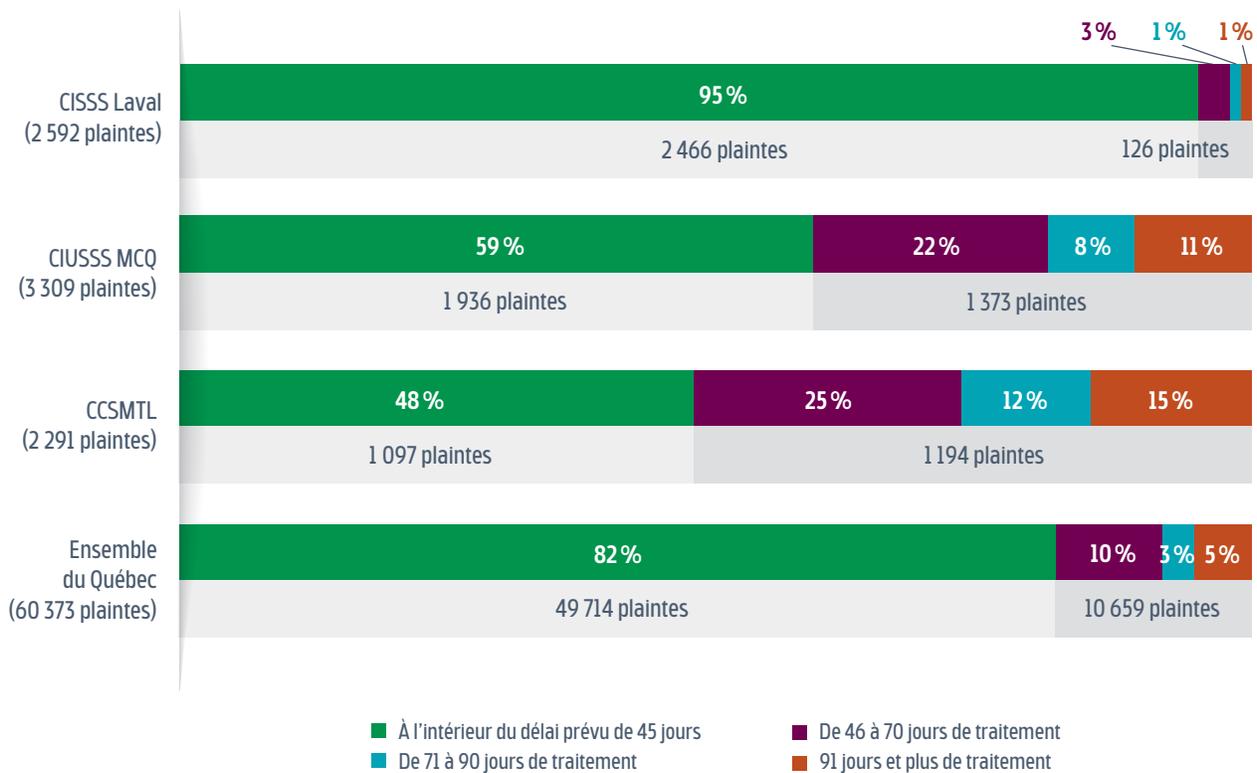
1. Le commissaire d'un des établissements et les médecins examinateurs de trois établissements ne se retrouvent pas dans les données présentées puisqu'il n'y a aucune plainte pour ces établissements dans le système.

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

Difficulté des commissaires audités à respecter le délai de traitement des plaintes prévu par la loi

21 Nous avons observé qu'entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023, 52 % des plaintes qu'a traitées le commissaire du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (CCSMTL) et 41 % de celles qu'a traitées le commissaire du CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec (CIUSSS MCQ) ne l'ont pas été dans le délai de 45 jours prévu par la loi (figure 4). Lorsque le délai était dépassé, respectivement 27 % et 19 % des plaintes déposées auprès du CCSMTL et du CIUSSS MCQ ont nécessité plus de 70 jours avant d'être conclues. De plus, au CIUSSS MCQ, il faudrait ajouter en moyenne sept jours au temps qu'a demandé le traitement de plusieurs dossiers, étant donné que, selon l'échantillon de 123 dossiers que nous avons examinés, la date de conclusion saisie dans le système est souvent antérieure à la date de transmission des conclusions à l'utilisateur.

FIGURE 4 Plaintes traitées par les commissaires, en fonction du délai prévu par la loi



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS, du CISSS et des CIUSSS audités.

22 Au CCSMTL et au CIUSSS MCQ, plus de 1 000 plaintes ont demandé plus de temps que le délai de 45 jours prévu par la loi pour être conclues. Dans plusieurs de ces cas, les motifs d'insatisfaction ont notamment un lien avec de l'insalubrité ou des risques relatifs à la sécurité des lieux ou des usagers ; or, il a souvent fallu plus de 70 jours pour achever le traitement de ces plaintes. D'autres plaintes dont les motifs pourraient sembler moins urgents, comme la facture des soins et des services ou les délais d'attente au triage de l'urgence, ont été traitées en moins de 45 jours.

23 Dans deux des trois établissements, la priorisation des dossiers était peu structurée, et il n'y avait pas de procédure en place pour évaluer le niveau de risque et établir une priorité de traitement. En ce qui concerne le troisième établissement, il disposait d'une grille de priorisation, mais il n'y avait pas de documentation permettant de suivre son application tout au long du traitement de la plainte et d'établir que c'étaient les cas les moins urgents qui avaient été les plus longs à traiter. De telles grilles de priorisation sont des outils nécessaires, dans le contexte où le volume de plaintes à traiter est en augmentation. Elles permettent en effet de mettre l'accent sur les cas les plus urgents et de mieux expliquer pourquoi certains cas dépassent le délai de traitement prévu par la loi.

Délai prévu par la loi mieux respecté par le commissaire du CISSS Laval, mais en bonne partie à cause d'un traitement inapproprié de l'information

24 Parmi les plaintes soumises au commissaire du CISSS de Laval (CISSS Laval), 95 % ont été traitées à l'intérieur du délai prévu par la loi, mais certaines pratiques particulières peuvent expliquer ces résultats sans qu'ils soient dus à une meilleure performance que celle des autres établissements audités. Voici trois illustrations appuyant nos propos :

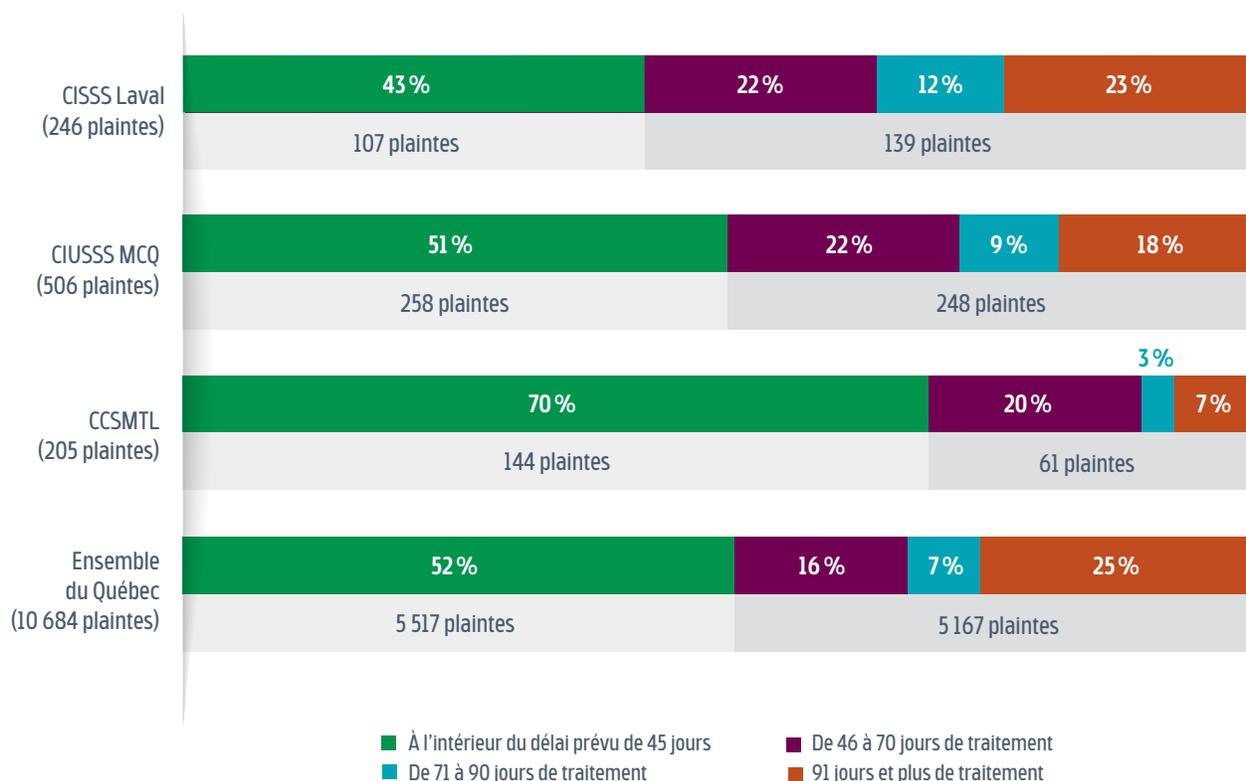
- Pour 11 % des 2 592 plaintes traitées, la date officielle du dépôt de la plainte a été modifiée dans le système, ce qui a raccourci de quatre jours en moyenne le délai de traitement de ces plaintes.
- Le commissaire du CISSS Laval a traité 52 % des plaintes en moins de trois jours, alors qu'au CIUSSS MCQ et au CCSMTL, la proportion des cas traités aussi rapidement est respectivement de 4 % et de 2 %. Nous avons examiné le traitement que le CISSS Laval avait accordé à un échantillon de 24 plaintes qui ont été fermées en moins de trois jours. Pour 19 d'entre elles, le commissaire a agi comme simple agent de liaison entre l'utilisateur et le gestionnaire, soit en transmettant un courriel, soit en laissant un message dans une boîte vocale, sans s'assurer que le gestionnaire réglait les problèmes à l'origine de l'insatisfaction de l'utilisateur. Même s'il n'est pas possible d'établir le nombre précis de plaintes qui ont été traitées de cette façon, ces exemples illustrent le fait que le commissaire du CISSS Laval a accompagné l'utilisateur afin que celui-ci fasse part de son insatisfaction au gestionnaire concerné. Or, ces cas, qui n'ont pas suivi du début à la fin le processus habituellement appliqué au traitement des plaintes, ne devraient pas être considérés comme des plaintes, mais plutôt comme de l'assistance offerte à l'utilisateur.
- Finalement, dans 37 % des cas, les usagers ayant formulé une plainte écrite au commissaire du CISSS Laval ont obtenu de sa part des conclusions verbales, ce qui est plus simple à réaliser et contribue à réduire le délai moyen de traitement des plaintes dans ce CISSS. Toutefois, la loi prévoit qu'une plainte écrite reçoive une réponse écrite, afin de ne pas limiter les recours de l'utilisateur. Pour plus de détails, voir la sous-section « Recours limités lorsqu'une plainte écrite reçoit une réponse verbale » dans le constat 2.

Longs délais pour les plaintes que traitent les médecins examinateurs

25 Les médecins examinateurs de deux des trois établissements audités traitent seulement environ 50 % des plaintes dans le délai prévu par la loi. Le CCSMTL arrive à de meilleurs résultats, mais dans l'ensemble, le traitement de 30 % des plaintes nécessite plus de 45 jours (figure 5). L'analyse de 22 plaintes sur les 44 qui ont été traitées dans un délai supérieur à 100 jours nous montre que :

- Pour 6 des 22 plaintes analysées, trois mois en moyenne ont été nécessaires avant qu'elles soient assignées à un médecin examinateur.
- Pour 14 des plaintes analysées, le médecin examinateur a pris plus de quatre mois en moyenne pour rendre ses conclusions, et ce, après avoir obtenu toute la documentation nécessaire pour analyser la plainte, dont la version du plaignant et celle du médecin visé par la plainte.
- Pour 2 des 22 plaintes analysées, les médecins visés ont pris en moyenne 60 jours avant de donner leur version au médecin examinateur.

FIGURE 5 Plaintes traitées par les médecins examinateurs, en fonction du délai prévu par la loi



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS, du CISSS et des CIUSSS audités.

Longs délais de traitement des plaintes par les comités de révision

26 Les comités de révision des établissements vérifient comment les médecins examinateurs ont traité les plaintes. Ils représentent l'instance de deuxième recours pour les plaignants insatisfaits.

27 Au Québec, ces comités ont eu à réviser 6 % des décisions prises par les médecins examinateurs en 2022-2023. Bien que la loi prévoit qu'ils prennent une décision à l'intérieur de 60 jours, le délai moyen de révision a été de 127 jours durant cette même période.

28 Dans les trois CISSS et CIUSSS audités, c'est au CIUSSS MCQ que les délais de révision étaient les plus longs, dépassant souvent 300 jours, comme on le voit dans le tableau 2.

Composition du comité de révision

Chaque comité de révision est composé de deux médecins, dentistes ou pharmaciens de l'établissement public ainsi que d'un membre du CA de cet établissement.

TABLEAU 2 Nombre de dossiers traités par les comités de révision et délais moyens de traitement¹

	CISSS Laval		CIUSSS MCQ		CCSMTL	
	Nombre de dossiers	Délai moyen de traitement (en jours)	Nombre de dossiers	Délai moyen de traitement (en jours)	Nombre de dossiers	Délai moyen de traitement (en jours)
2019-2020	4	69	5	231	11	91
2020-2021	1	142	2	340	5	225
2021-2022	0	s. o.	2	391	8	64
2022-2023	5	55	13	296	8	69
Total	10	69	22	294	32	99

1. Le nombre de dossiers figurant dans le tableau exclut les dossiers rejetés par le comité, notamment parce que le délai de 60 jours pour demander une révision avait été dépassé ou parce que l'utilisateur avait renoncé à sa démarche.

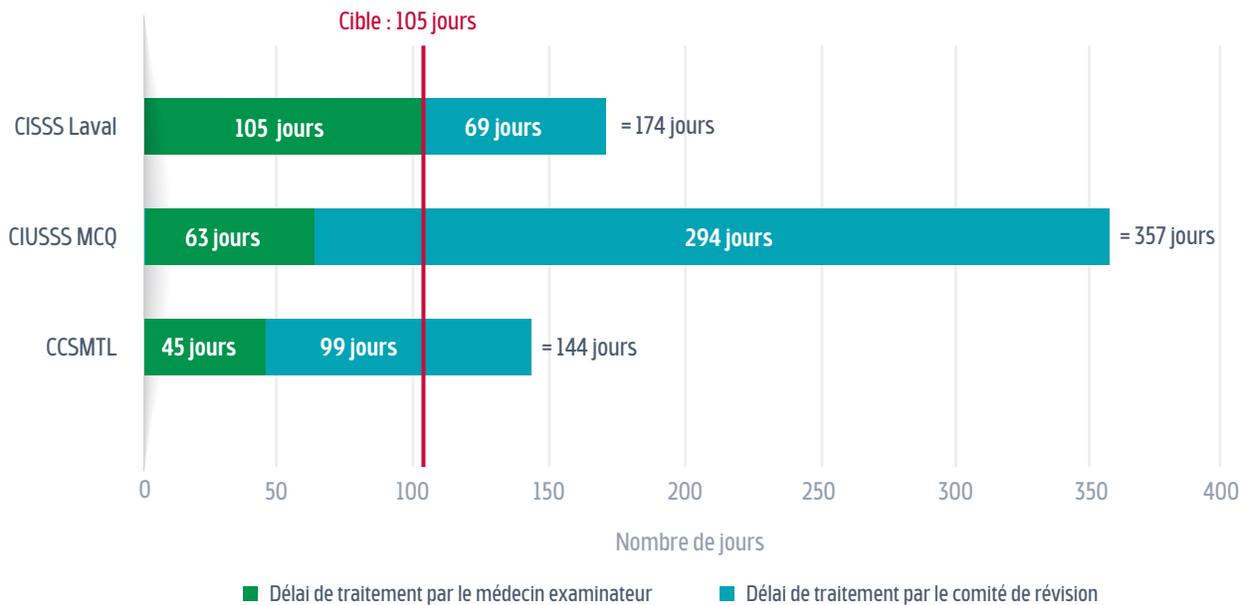
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.

29 Les représentants du CIUSSS MCQ nous ont mentionné que c'étaient les difficultés à trouver des disponibilités pour réunir tous les membres du comité de révision qui expliquaient ces longs délais. Nous avons aussi observé que dans ce CIUSSS, le processus de révision était plus lourd que dans les autres établissements. En effet, les rencontres duraient plusieurs heures pour ne traiter généralement qu'un seul dossier à la fois, alors qu'au CCSMTL, le comité pouvait régler plusieurs dossiers pendant une même rencontre, de plus courte durée.

30 Conscient de la problématique, le CIUSSS MCQ a apporté des modifications afin d'améliorer l'efficacité du comité. En 2022, les représentants de cet établissement ont mis en place un échéancier qui leur permet d'effectuer un suivi plus rigoureux de chaque demande de révision, en plus de traiter parfois plus d'un dossier lors d'une même rencontre. De fait, le comité de révision a rattrapé le retard des demandes non traitées de l'année précédente, et le délai de traitement des nouvelles demandes reçues a été en moyenne de 89 jours. Par ailleurs, afin de régler le problème que pose le manque de disponibilité des membres du comité, quatre professionnels ont été ajoutés au comité de révision à la fin de l'année 2022-2023. Depuis l'ajout de ces ressources, six dossiers ont été traités par le comité et le délai de traitement a été en moyenne de 57 jours.

31 Bien que les plaignants soient peu nombreux à faire appel à cette instance de deuxième recours, les délais pour obtenir une réponse de sa part s'ajoutent à ceux encourus pour le traitement de leur plainte par le médecin examinateur. Au total, pour les personnes ayant demandé une révision au CIUSSS MCQ, il s'est donc écoulé 357 jours en moyenne avant qu'elles obtiennent la décision finale, comme l'illustre la figure 6.

FIGURE 6 Nombre moyen de jours qu'a nécessité le traitement des plaintes soumises aux comités de révision

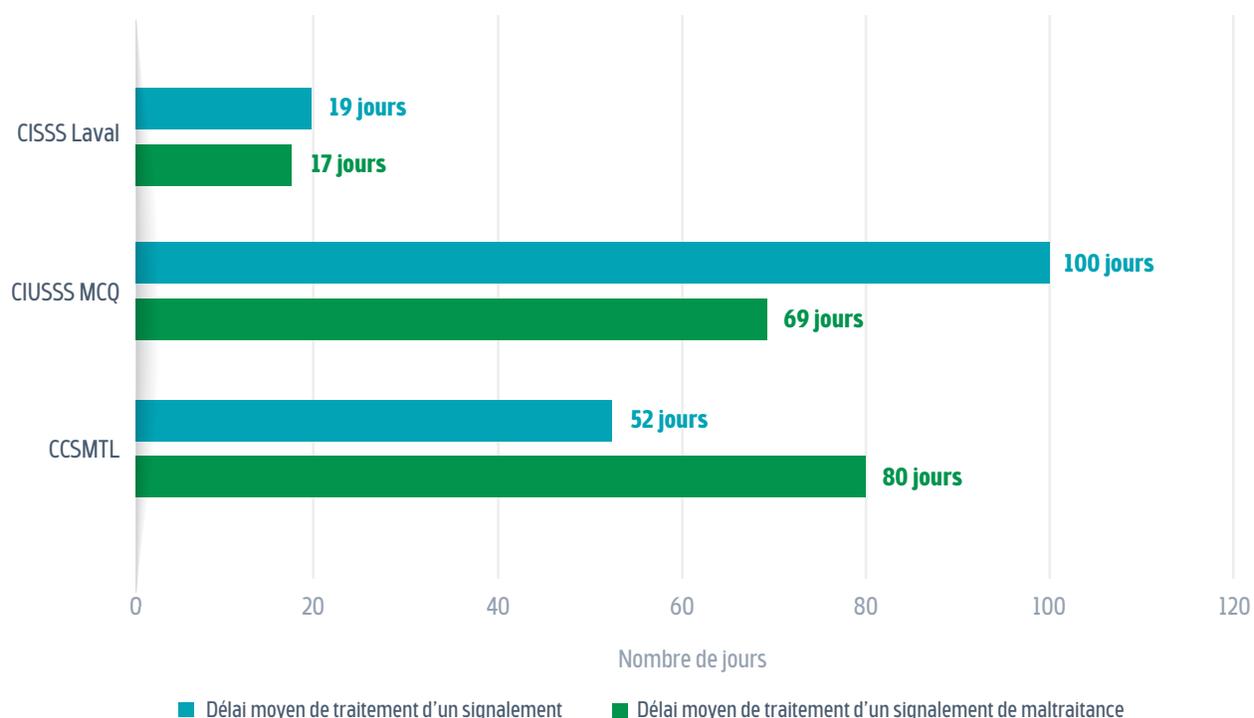


Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.

Délais pour traiter des signalements : longs dans deux des établissements audités, et peu de démarches réalisées dans le troisième

32 Il n'existe aucun délai à respecter pour traiter un signalement, qui peut être effectué par un témoin de la situation dénoncée, un employé, un bénévole ou un proche de l'utilisateur, entre autres. Les situations de maltraitance entrent généralement dans cette catégorie plutôt que dans celle des plaintes. Comme le montre la figure 7, dans deux des trois établissements, le délai moyen de traitement des signalements est long, pouvant aller jusqu'à 100 jours au CIUSSS MCQ.

FIGURE 7 Nombre moyen de jours qu'a nécessité le traitement d'un signalement



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS, du CISSS et des CIUSSS audités.

33 Quant aux signalements spécifiques de maltraitance, le délai reste long pour deux des établissements et, pour le troisième, les délais plus courts s'expliquent notamment par un traitement différent de ces dossiers. En effet, plus de 30 % des signalements ont été traités dans un délai d'une journée au CISSS Laval, alors qu'au CIUSSS MCQ et au CCSMTL, la proportion des cas traités aussi rapidement est respectivement de 4 % et de 9 %. Pour comprendre cet écart entre le CISSS Laval et les deux autres établissements, nous avons étudié un échantillon de 24 signalements, dont 12 relatifs à de la maltraitance, fermés en une journée au CISSS Laval. Cela nous a permis d'observer ceci :

- Pour 10 des 12 signalements ayant pour motif de la maltraitance, le traitement s'est limité à un courriel transmis au gestionnaire pour confirmer la réception du signalement et pour lui mentionner que le dossier serait immédiatement fermé, puisque le gestionnaire avait annoncé que des mesures allaient être mises en place ou l'étaient déjà afin d'éviter la récurrence de situations semblables.
- Pour 7 des 12 signalements ayant d'autres motifs que la maltraitance, soit le commissaire a seulement transmis l'information au gestionnaire concerné afin qu'il effectue le suivi le cas échéant, soit il a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir.

34 L'examen de dossiers liés à des cas de maltraitance traités par le CCSMTL nous a permis d'observer que le commissaire n'a pas fermé le dossier lors d'un signalement même si le gestionnaire avait annoncé que des mesures allaient être mises en place ou l'avaient déjà été. Le commissaire a effectué un suivi auprès du gestionnaire afin de confirmer que les mesures mises en place avaient permis d'éviter une récurrence et d'avoir une meilleure assurance que la situation de maltraitance était résolue, ce qui, à première vue, nous semble une bonne pratique à adopter pour ce genre de dossier.

35 Les différences significatives en ce qui concerne les délais de traitement ainsi que les procédés utilisés nécessitent une attention du ministère afin de veiller à ce que le traitement soit cohérent d'un établissement à l'autre, sujet abordé au constat 4 de ce rapport.

CONSTAT 2

Des pratiques dans les établissements audités limitent certains droits et recours d'usagers inaptes ou de leurs représentants lorsqu'ils souhaitent porter plainte.

Qu'avons-nous constaté ?

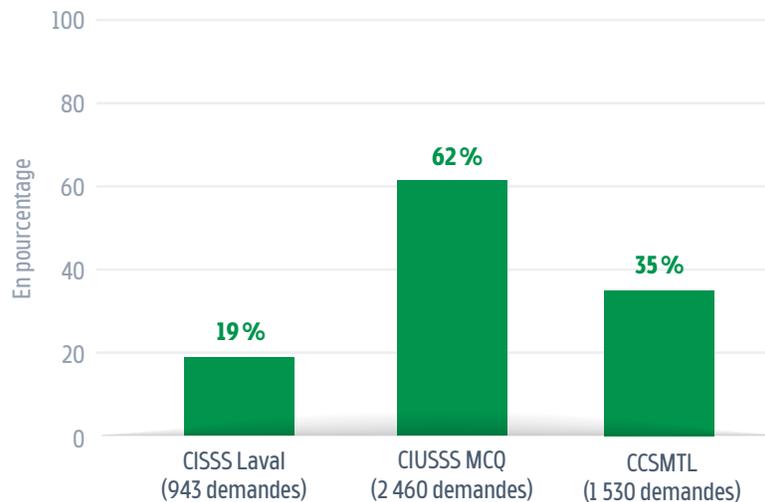
36 Plusieurs demandes de représentants présumés d'usagers inaptes adressées aux commissaires des trois établissements audités ont été considérées comme des signalements et non comme des plaintes, ce qui peut limiter les droits et les recours de ces usagers ou de leurs représentants. Cette lacune découle notamment du choix des établissements audités d'appliquer les notions d'inaptitude et de représentant présumé de façon restrictive.

37 De plus, bien que la LSSSS prévoit que des conclusions écrites doivent être rendues pour une plainte écrite, les commissaires du CISSS et des CIUSSS audités ne respectent pas toujours cette exigence, ce qui, pour le plaignant, peut nuire à la compréhension de la décision ainsi qu'au recours possible en deuxième instance auprès du Protecteur du citoyen.

Pourquoi ce constat est-il important ?

38 Comme le montre la figure 8, un certain nombre de demandes de représentants d'usagers (ex. : conjoints, proches) ont été classées comme des signalements durant la période auditée.

FIGURE 8 Proportion de demandes de représentants d'utilisateurs classées comme des signalements



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.

39 En outre, une part importante des demandes reçues pour une clientèle en situation de vulnérabilité potentielle, hébergée dans des milieux de vie comme les CHSLD et les centres de réadaptation en déficience intellectuelle, provient de représentants d'utilisateurs. Cela correspondait à 35 % des demandes au CISSS Laval, à 44 % au CIUSSS MCQ et à 50 % au CCSMTL durant la période auditée.

40 Un usager en situation de vulnérabilité ou d'incapacité doit avoir la possibilité d'exprimer son insatisfaction, notamment en ayant recours au régime d'examen des plaintes par l'intermédiaire de son représentant ou avec l'aide de celui-ci, même si ce représentant n'a pas de statut légal. En effet, la LSSSS prévoit que le représentant présumé d'un usager peut porter plainte en cas d'incapacité de celui-ci.

41 Il importe de ne pas limiter cette possibilité de déposer une plainte, puisque la LSSSS prévoit des exigences différentes selon qu'une insatisfaction exprimée par un usager ou son représentant présumé est classée comme une plainte ou comme un signalement. Lorsque cette expression d'insatisfaction n'est pas considérée comme une plainte, les commissaires ont moins d'exigences à respecter en termes de suivi, de délai de réponse et de recours possible en deuxième instance pour l'usager, comme on peut le voir ci-après.

Suivis	Plainte	Signalement
Émission d'un avis de recevabilité	Oui	Non
Transmission des conclusions pour une demande recevable	Oui	Non
Transmission de conclusions écrites pour une demande recevable écrite	Oui	Non
Délai de réponse prévu	Oui	Non
Recours possible en deuxième instance auprès du Protecteur du citoyen	Oui	Non ¹

1. Dans ce cas, le commissaire n'est pas tenu d'informer l'utilisateur ou son représentant qu'un nouvel examen par le Protecteur du citoyen est possible. Ce dernier a quand même le pouvoir d'intervenir relativement à tous les faits portés directement à son attention, même si ces faits concernent un signalement déjà traité par un commissaire.

Source : Vérificateur général du Québec d'après la LSSSS.

42 Enfin, une réponse verbale peut nuire à la compréhension que vont en avoir l'utilisateur, son représentant ou un organisme accompagnateur. Cela ne facilite pas le recours en deuxième instance auprès du Protecteur du citoyen.

Ce qui appuie notre constat

Des représentants d'utilisateurs inaptes qui ne sont pas considérés comme des plaignants

43 Un usager devient inapte lorsqu'il ne peut plus prendre des décisions éclairées, prendre soin de lui-même ou gérer ses biens, que ce soit de façon ponctuelle ou permanente.

44 L'article 12 de la LSSSS accorde à tout usager le droit d'être représenté. Dans les cas d'inaptitude, des présomptions sont prévues dans cette loi. Ainsi, le représentant présumé d'un usager adulte peut porter plainte en cas d'inaptitude de celui-ci. Cela inclut autant l'inaptitude légalement reconnue (ex. : établie par un tribunal) que l'inaptitude de fait (ex. : un résident d'un CHSLD atteint d'un trouble neurocognitif majeur sans mesure établie par un tribunal).

Article 12 de la LSSSS

« Les droits reconnus à toute personne dans la présente loi peuvent être exercés par un représentant.

« Sont présumées être des représentants les personnes suivantes, selon les circonstances et sous réserve des priorités prévues au Code civil :

« 1° le titulaire de l'autorité parentale de l'utilisateur mineur ou le tuteur de cet usager ;

« 2° le tuteur, le conjoint ou un proche parent de l'utilisateur majeur inapte ;

« 3° la personne autorisée par un mandat de protection donné par l'utilisateur antérieurement à son inaptitude ;

« 4° la personne qui démontre un intérêt particulier pour l'utilisateur majeur inapte. »

Représentant de l'utilisateur adulte inapte

Parmi les personnes qui peuvent agir comme des représentants présumés de l'utilisateur adulte inapte, on compte entre autres les personnes autorisées par un mandat de protection donné par l'utilisateur adulte antérieurement à son inaptitude (appelées représentants légaux), mais aussi, dans certains cas, son conjoint et ses proches parents (ex. : enfants, frères et sœurs).

45 Or, nous avons observé que les commissaires des trois établissements audités ne vérifiaient pas toujours l'aptitude de l'utilisateur, car ils considèrent par défaut que les usagers sont aptes. Ainsi, certains proches d'utilisateurs inaptes n'étaient pas considérés comme des représentants présumés parce que les commissaires n'appliquaient pas les présomptions prévues à la loi, qui visent à faciliter, pour ces usagers, la désignation d'un représentant capable de porter plainte en leur nom.

46 En outre, le règlement sur la procédure d'examen des plaintes du CISSS Laval indique que seul un représentant légal de l'utilisateur peut porter plainte. Par ailleurs, la confidentialité du dossier médical de l'utilisateur nous a été présentée par les établissements audités comme un motif additionnel justifiant le refus de reconnaître un représentant présumé à l'utilisateur inapte, et ce, même pour des demandes ne comportant aucun enjeu de confidentialité (ex. : qualité des repas, salubrité du milieu de vie). Or, la confidentialité ne constitue pas l'un des critères prévus dans la LSSSS pour traiter une demande comme un signalement plutôt que comme une plainte.

47 Un volume important des demandes adressées au CIUSSS MCQ par des représentants d'utilisateurs sont traitées comme des signalements. Durant la période auditée, cet établissement a reçu 2 460 demandes de représentants d'utilisateurs. De ce nombre, 62 % ont été considérées comme des signalements (figure 8).

48 Il peut arriver dans certains cas que le représentant de l'utilisateur décide de ne pas porter plainte et qu'il veuille faire un simple signalement. Il importe alors de s'assurer de son intention réelle. En outre, cette personne doit être bien informée de la différence de traitement que son choix implique.

49 De plus, il peut y avoir des motifs raisonnables de ne pas traiter la situation comme une plainte, par exemple dans un cas de maltraitance présumée du représentant envers l'utilisateur. En traitant la demande comme un signalement, le commissaire ne sera pas tenu de faire un suivi de la situation auprès du représentant et par le fait même, de lui donner de l'information à l'égard de l'utilisateur. Toutefois, l'analyse de dossiers dans les trois établissements audités nous a permis de voir que, dans plusieurs situations, l'insatisfaction exprimée par un représentant de l'utilisateur aurait dû être traitée comme une plainte. Sans oublier que dans tous les cas de refus, la personne doit être bien informée des raisons qui ont justifié ce refus ; or, ce n'était pas toujours le cas dans les dossiers audités.

50 Il importe de mentionner que, lorsque le commissaire ne traite pas l'insatisfaction exprimée comme une plainte, il la traite comme un signalement. Il y a donc tout de même une intervention si la situation l'exige. Toutefois, considérer une plainte comme un signalement a des conséquences pour l'utilisateur et son représentant. Il est donc important de bien catégoriser les demandes des représentants d'utilisateurs. Contrairement à ce qui se produit dans le cas d'une plainte, si un dossier est classé comme un signalement :

- Il n'y a pas d'obligation pour le commissaire de faire un suivi auprès du représentant de l'utilisateur.
- Le commissaire n'a pas à respecter le délai de 45 jours que prévoit la loi en cas de plainte. De fait, le délai encouru pour traiter les signalements que font les représentants d'utilisateurs dans deux des établissements audités est en moyenne plus long que celui qu'entraîne le traitement d'une plainte.
- Le commissaire n'a pas non plus l'obligation d'informer le représentant de l'utilisateur de la possibilité de demander un nouvel examen par le Protecteur du citoyen.

51 Par ailleurs, la loi prévoit que les héritiers d'un usager décédé peuvent eux aussi déposer une plainte auprès du commissaire. Or, un des établissements audités était plus exigeant que les deux autres à leur égard. Pour que leur plainte soit jugée recevable, cet établissement leur demandait de prouver leur statut en lui transmettant le testament complet de l'usager décédé. Pourtant, le testament contient des informations personnelles qui ne sont pas nécessaires pour juger de la recevabilité de la plainte ; le fait de devoir le produire risque de freiner certains héritiers.

Recours limités lorsqu'une plainte écrite reçoit une réponse verbale

52 En vertu de la LSSSS, un plaignant a le choix de formuler une plainte par écrit ou verbalement. Lorsqu'il choisit la plainte verbale, les conclusions peuvent à leur tour lui être communiquées verbalement. Une plainte écrite, quant à elle, doit recevoir des conclusions écrites. Toutefois, entre 2 % et 37 % des plaintes pour lesquelles des conclusions écrites étaient prescrites ont plutôt été conclues par une réponse verbale de la part des commissaires des trois établissements audités, comme le montre le tableau 3.

TABLEAU 3 Proportion de plaintes écrites ayant fait l'objet de conclusions verbales

	CISSS Laval	CIUSSS MCQ ¹	CCSMTL
2019-2020	33 % (80/241)	23 % (5/22)	2 % (7/292)
2020-2021	32 % (45/141)	26 % (6/23)	1 % (3/208)
2021-2022	35 % (45/130)	54 % (7/13)	2 % (4/244)
2022-2023	50 % (86/171)	33 % (3/9)	2 % (5/272)
Moyenne	37 % (256/683)	31 % (21/67)	2 % (19/1 016)

1. Ces données sont établies à partir de 67 dossiers analysés, car l'information n'était pas disponible dans le système d'information sur la gestion des plaintes et sur l'amélioration de la qualité des services.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.

53 Dans la très grande majorité des cas, les médecins examinateurs des trois CISSS et CIUSSS audités, pour leur part, ont transmis leurs conclusions aux usagers par écrit.

54 Des échanges verbaux à la suite d'une plainte transmise par écrit peuvent limiter les recours possibles pour l'utilisateur. En effet :

- Il n'y a aucune assurance que l'utilisateur ou ses proches à qui il aura besoin de présenter les conclusions comprennent toutes les explications fournies verbalement, alors que certaines décisions impliquent des notions de droit.
- Certains usagers se font accompagner par un organisme (ex. : le CAAP, le comité d'utilisateurs) pour rédiger leur plainte, et ce dernier ne sera pas en mesure de leur expliquer les tenants et les aboutissants des discussions avec le commissaire s'il n'a pas assisté à la conversation. D'ailleurs, les commissaires des trois CISSS et CIUSSS audités n'invitaient pas l'organisme d'accompagnement lorsqu'ils communiquaient verbalement avec les usagers, alors que ces derniers avaient spécifié dans leur plainte qu'ils voulaient être accompagnés par cet organisme à toutes les étapes du processus de traitement de celle-ci.
- Sans conclusions motivées par écrit, l'utilisateur dispose de peu d'information s'il veut avoir recours au Protecteur du citoyen parce qu'il est insatisfait desdites conclusions.

CONSTAT 3

Les travaux destinés à améliorer la qualité des services qui sont réalisés à la suite de plaintes ou d'interventions sont insuffisants.

Qu'avons-nous constaté ?

55 Dans de nombreux dossiers, le traitement de l'insatisfaction qu'avait exprimée l'utilisateur ou son représentant se limitait à poser des questions aux gestionnaires concernés, sans réaliser d'autres démarches telles que rencontrer des témoins ou réaliser des visites sur le terrain. Tout au plus 1 % des dossiers traités par les commissaires ont suscité minimalement une visite sur les lieux où la prestation de services ayant suscité de l'insatisfaction avait cours. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de réaliser ces démarches dans tous les cas, elles peuvent être utiles dans certaines situations, surtout lorsque la qualité du milieu de vie d'une personne est en cause ou que des relations interpersonnelles problématiques sont invoquées.

56 De plus, lorsque des améliorations sont demandées, le suivi réalisé pour s'assurer de leur mise en place est insuffisant, et l'information produite pour le CVQ et le CA ne permet pas de déterminer si la qualité des services s'est bel et bien améliorée. À cela s'ajoute le fait que les établissements audités n'ont pas mis au point d'outils pour repérer et suivre des situations problématiques graves et récurrentes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

57 Le régime d'examen des plaintes a essentiellement pour raison d'être de promouvoir les droits des usagers et d'améliorer de façon continue l'accessibilité, la qualité et la sécurité des services et des soins offerts par les établissements. Pour ce faire, des mesures d'amélioration doivent être mises en place et peuvent prendre la forme de mesures correctives, d'engagements de la part du gestionnaire concerné par la situation à corriger ou de recommandations¹. Il importe de s'assurer que ces mesures d'amélioration font l'objet d'un suivi. Cela a pour but de veiller à ce que la situation s'améliore bel et bien, et de réduire les risques qu'elle se reproduise.

58 De plus, il est important d'analyser les insatisfactions de toutes sortes, au-delà de la résolution ponctuelle du problème soulevé par la plainte ou l'intervention. Ces informations sont aussi d'une grande utilité pour identifier des problématiques systémiques et repérer des récurrences nécessitant la mise en place d'améliorations pérennes.

Ce qui appuie notre constat

Pas suffisamment de démarches pour confirmer ou infirmer les problématiques

59 Une pratique fréquemment observée dans les établissements audités, et surtout au CISSS Laval, est d'avoir recours aux gestionnaires concernés par la problématique alléguée en leur posant des questions plutôt que de réaliser des démarches telles que rencontrer des témoins ou réaliser une visite des lieux.

60 Pour ce qui est des visites sur le terrain, les commissaires en réalisaient peu². Bien que les visites effectuées dans le cadre du traitement d'un dossier ne soient pas systématiquement comptabilisées par les commissaires, entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023, seuls 4 % des dossiers traités (plaintes et interventions) par le CISSS Laval et le CCSMTL comportaient une mention dans le système selon laquelle une visite ou une rencontre avait eu lieu. En ce qui concerne le CIUSSS MCQ, un seul dossier présentait cette mention. De plus, d'après un échantillon que nous avons analysé, il s'agissait rarement de visites sur le terrain, mais plutôt de rencontres entre des membres du personnel pour faire le suivi du traitement des dossiers ou de discussions virtuelles ou téléphoniques avec le gestionnaire. En effet, sur la base de ces tests, les commissaires du CISSS Laval et du CCSMTL n'ont réalisé de visite que pour respectivement 0,5 % et 1 % des dossiers qu'ils ont traités. Quant au commissaire du CIUSSS MCQ, à peine 1 % des dossiers qu'il a traités ont entraîné une visite sur le terrain. Il est à noter que les mesures de santé publique imposées en raison de l'urgence sanitaire déclarée en mars 2020 ont pu avoir un impact sur la possibilité d'effectuer des visites sur le terrain, mais l'ensemble des données analysées n'indiquait pas de changements significatifs dans les pratiques durant la période pandémique par rapport à l'année précédente ou à l'année suivante.

-
1. Il est à noter que plusieurs motifs d'insatisfaction peuvent être associés à chaque plainte et à chaque intervention, et qu'il peut aussi y avoir plus d'une mesure d'amélioration pour chacun de ces motifs de plainte ou d'intervention. La répartition de ces mesures est présentée dans la section Renseignements additionnels.
 2. Les médecins examinateurs des trois CISSS et CIUSSS audités n'ont effectué aucune visite sur le terrain, mais considérant la nature des motifs des plaintes traitées, une telle démarche aurait été moins pertinente.

61 Cette situation n'est pas étrangère au fait que nous n'avons retracé, dans les établissements audités, aucune directive ni procédure précisant quelles problématiques justifient une visite sur le terrain.

62 Bien qu'il ne soit pas toujours essentiel de se rendre sur place pour constater les faits allégués dans une plainte, ce genre de pratique peut être utile dans plusieurs situations, notamment lorsque la plainte porte sur le milieu de vie de l'usager ou sur des soins qui lui sont prodigués. Ces démarches peuvent également être pertinentes lorsqu'il s'agit d'un signalement de maltraitance à l'égard d'une personne vulnérable ou d'allégations concernant des relations interpersonnelles inappropriées. Voici deux exemples qui illustrent des situations où une visite sur place aurait permis de mieux apprécier la situation :

- Pendant près d'un an, à partir du mois de février 2021, ce sont plus de cinq plaintes et signalements pour un même CHSLD qui ont été reçus par un commissaire en lien avec l'hygiène inadéquate des résidents, l'absence de mesures pour prévenir les risques de chute, de longs délais pour obtenir de l'aide et des lacunes en ce qui concerne l'entretien ménager dont, entre autres, une chambre non nettoyée entre le départ d'un résident et l'arrivée d'un autre résident. La méthode utilisée pour traiter les insatisfactions a consisté à envoyer un questionnaire au gestionnaire concerné. Une visite sur le terrain a été envisagée après le cinquième cas allégué, mais le contexte de la pandémie a mis un frein à cette initiative.
- Pour un même hôpital, deux plaintes ont été reçues dans la même semaine en lien avec le manque de propreté de la salle d'attente de l'urgence. Le commissaire a transmis des courriels à la direction concernée en lui mentionnant les faits allégués dans les plaintes et en indiquant, pour la première plainte : « Nous vous laissons décider des suites à donner à ces éléments », et, pour la deuxième plainte : « Nous vous laissons le soin de faire le suivi, si requis. »

63 Recourir aux gestionnaires plutôt que de réaliser des démarches afin de confirmer ou d'infirmer les faits est une pratique courante, surtout au CISSS Laval. Cette pratique peut être justifiée dans certaines situations moins risquées, mais elle nécessite d'être encadrée et balisée par le ministère, afin d'assurer un traitement adéquat et cohérent d'un établissement à l'autre.

Suivi insuffisant de la mise en application et de l'impact des mesures d'amélioration

64 Durant la période audité, entre 50 % et 54 % des motifs des plaintes qu'ont traitées les commissaires et des interventions qu'ils ont faites nécessitaient des mesures d'amélioration, lesquelles devaient être mises en place par le ou les secteurs concernés. La proportion est moins élevée pour les plaintes traitées par les médecins examinateurs, où des mesures étaient nécessaires dans une proportion de 11 % à 32 % des cas, comme on le voit dans le tableau 4.

TABLEAU 4 Proportion des motifs des plaintes et des interventions qui nécessitaient des mesures d'amélioration

	CISSS Laval	CIUSSS MCQ	CCSMTL
Commissaire	54 % (2 469/4 551)	50 % (4 084/8 185)	52 % (4 096/7 809)
Médecins examinateurs	26 % (66/253)	32 % (217/674)	11 % (52/475)

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.

Suivi peu structuré de la mise en application des mesures d'amélioration

65 Aucune procédure formelle n'avait été mise en place par les trois établissements audités pour préciser comment et à quel moment réaliser le suivi des mesures d'amélioration. Dans les faits, les pratiques qui nous ont été expliquées lors de rencontres étaient différentes d'un établissement à l'autre. Parfois, on nous a mentionné que si le gestionnaire s'était engagé à appliquer une mesure, aucun suivi n'était réalisé, alors qu'un établissement nous a mentionné faire le suivi même dans les cas où le gestionnaire avait pris un engagement.

66 Selon des échantillons que nous avons vérifiés pour la période auditée, au CCSMTL, ce sont essentiellement les dossiers renfermant un engagement du gestionnaire qui pouvaient ne pas donner lieu à un suivi. Pour les deux autres établissements, les commissaires et les médecins examinateurs ont parfois fermé des dossiers qui comportaient des mesures d'amélioration découlant autant de recommandations que d'engagements du gestionnaire, sans avoir obtenu une assurance raisonnable que les mesures d'amélioration demandées avaient été mises en application. Dans ces cas, soit la documentation ne permettait pas de constater qu'un suivi avait été réalisé, soit les dossiers avaient été fermés sur la simple promesse que les mesures d'amélioration seraient apportées, comme en témoigne le tableau 5.

TABLEAU 5 Engagements des gestionnaires et recommandations¹ dont la réalisation n'a pas été confirmée aux commissaires et aux médecins examinateurs

	CISSS Laval	CIUSSS MCQ	CCSMTL
Pas de suivi documenté	11 %	5 %	3 %
Fermeture du dossier avant la mise en application	9 %	13 %	24 %
Total	20 %	18 %	27 %
Nombre de dossiers analysés	65	62	66

1. Ces engagements et ces recommandations sont liés aux plaintes traitées par les commissaires et à leurs interventions, ainsi qu'aux plaintes traitées par les médecins examinateurs.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.

Peu d'information produite pour les comités de vigilance et de la qualité afin de repérer les signaux d'alerte indiquant la récurrence de situations problématiques

67 Des tableaux décrivant l'avancement de la mise en place des mesures d'amélioration qui ont fait l'objet d'un suivi sont présentés aux CVQ. Les tableaux des trois établissements audités présentent l'information uniquement par plainte ou intervention et par motif de plainte ou d'intervention, avec la possibilité de détailler certains dossiers afin de mettre en lumière des problèmes spécifiques susceptibles d'attirer l'attention des CVQ. Cette information ne donne pas un portrait d'ensemble qui permettrait d'être proactif dans la détection de situations problématiques récurrentes, en lien avec les plaintes qu'ont traitées les commissaires et les médecins examinateurs, et avec les interventions des commissaires.

68 Une des responsabilités importantes des CVQ est de faire des recommandations au CA de l'établissement concerné dans l'objectif d'améliorer l'accessibilité des services et leur qualité. En ayant de l'information détaillée sur chacune des mesures d'amélioration, mais sans portrait d'ensemble de la récurrence des problématiques, il est difficile pour les membres de ces comités de bien jouer leur rôle. D'ailleurs, aucune recommandation formelle n'a été formulée par les CVQ de deux établissements audités à leur CA respectif pour faire suite aux rapports et aux recommandations des commissaires et des médecins examinateurs, dans l'objectif d'améliorer, pour les usagers, l'accessibilité des services et leur qualité.

69 Pourtant, un manque d'outils destinés à repérer les signaux d'alerte pour détecter des problématiques récurrentes ou des situations insatisfaisantes graves peut entraîner des conséquences importantes : un même motif de plainte pourrait être toujours d'actualité alors que l'objet de la plainte devait être corrigé de façon pérenne grâce aux mesures correctives, aux engagements des gestionnaires ainsi qu'aux recommandations mises en place par les établissements.

Les actions du MSSS n'ont pas eu les effets escomptés, soit d'harmoniser entre tous les établissements les pratiques des commissaires aux plaintes de même que celles des médecins examinateurs.

Qu'avons-nous constaté ?

70 Le ministère a la responsabilité de superviser le régime d'examen des plaintes depuis sa création en 1991. En 2020, un poste de commissaire-conseil a été créé au sein du ministère. Ce commissaire devait favoriser la concertation des commissaires de même que celle des médecins examinateurs, sans avoir de réels pouvoirs d'intervention.

71 Par ailleurs, un cadre de référence a été publié en 2008 par le ministère afin de circonscrire et de baliser une partie des pratiques des commissaires. Toutefois, il ne concerne pas le traitement des plaintes et n'a pas été mis à jour depuis sa publication, même si des changements importants ont été apportés au régime d'examen des plaintes depuis 2008.

72 En définitive, les actions du MSSS n'ont pas permis d'harmoniser les pratiques des commissaires de même que celles des médecins examinateurs. Ainsi, on observe entre les commissaires des pratiques différentes qui mériteraient qu'on s'y attarde, notamment celles mentionnées dans les sections précédentes.

Responsabilités du commissaire-conseil

- Favoriser la concertation des commissaires et des médecins examinateurs ainsi que le partage de bonnes pratiques relatives à l'exercice de leurs fonctions.
- Veiller à ce que les commissaires et les médecins examinateurs reçoivent de la formation pertinente.
- Apporter son soutien aux commissaires ou aux médecins examinateurs qui le requièrent, dans le respect de leurs fonctions respectives et de la confidentialité des dossiers (ex. : donner son avis quant aux moyens à privilégier ou aux solutions à envisager pour pallier une difficulté liée à l'exercice de leurs fonctions).
- Recommander au ministre de la Santé et des Services sociaux toute mesure susceptible d'améliorer l'application des dispositions relatives au régime d'examen des plaintes et de bonifier l'exercice des fonctions des commissaires et des médecins examinateurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

73 La loi confie au MSSS des responsabilités consistant notamment à s'assurer que le régime d'examen des plaintes est performant et que les pratiques relatives à ce régime sont harmonisées. Ces responsabilités concernent autant le travail des commissaires que celui des médecins examinateurs de chacun des établissements.

74 Un manque d'harmonisation des pratiques empêche de comparer les établissements du Québec les uns aux autres et peut engendrer des iniquités entre les usagers, qui s'attendent à recevoir le même type de services, peu importe la région où ils vivent.

Ce qui appuie notre constat

Très peu de soutien du MSSS lié à la pratique des médecins examinateurs

75 Le MSSS est peu intervenu afin de soutenir le travail des médecins examinateurs. En effet, il a pris très peu d'initiatives pour favoriser le partage de bonnes pratiques ou offrir de la formation à ces médecins. Par exemple, contrairement à ce qui est mis en place pour les commissaires, aucun mécanisme ministériel ne permet aux médecins examinateurs d'échanger à propos de leurs pratiques.

76 Une des causes invoquées dans les rencontres que nous avons eues avec le MSSS est l'absence d'expertise médicale du commissaire-conseil. Pour pallier ce manque de soutien de la part du MSSS, le Regroupement des médecins examinateurs du Québec, avec l'aide du CISSS de la Montérégie-Centre, a mis sur pied en 2022 le Centre d'expertise et de formation des médecins examinateurs (CEFME). Ce centre a pour rôle de soutenir et d'assister les médecins examinateurs dans leur réflexion lors de l'analyse des dossiers de plainte qui leur sont soumis. Au 14 juillet 2023, il avait reçu 64 demandes de consultation de la part de médecins examinateurs. Le CEFME leur offre aussi de la formation et met à leur disposition des fiches de bonnes pratiques. Toutefois, il n'a pas de statut officiel et demeure donc un mécanisme fragile, soumis à la bonne volonté d'un établissement qui choisit de l'appuyer à même ses fonds propres.

77 Comme il s'agit d'une initiative relativement récente, nos travaux n'ont pas cherché à apprécier la qualité des démarches effectuées par le CEFME. De plus, étant donné que la loi attribue des responsabilités au MSSS en cette matière, il apparaît nécessaire de clarifier les rôles de chacun afin d'éviter des doublons et de favoriser l'efficacité des pratiques.

Peu d'encadrement du MSSS pour assurer l'harmonisation des pratiques des commissaires

78 En ce qui concerne le soutien offert aux commissaires des établissements, davantage de mécanismes ont été mis en place par le MSSS afin de favoriser le partage de pratiques et la formulation de balises. En effet, le ministère a offert de la formation, rédigé des guides et organisé des rencontres d'échange. De plus, par l'entremise du commissaire-conseil, il a répondu à différentes questions soulevées par des commissaires.

79 Comme le prévoit son rôle et comme l'indique son titre, le commissaire-conseil agit à titre de conseiller, ce qui peut limiter ses possibilités d'intervenir pour harmoniser les pratiques. Il est à noter que la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, adoptée en décembre 2023, prévoit la création d'un poste de commissaire national aux plaintes et à la qualité des services. Cette loi prévoit également que le MSSS fixe des orientations, des normes et des cibles au régime d'examen des plaintes. En outre, le commissaire national serait chargé d'établir une procédure d'examen des plaintes unique pour tous les établissements.

80 Le ministère a aussi publié un cadre de référence relativement au pouvoir d'intervention des commissaires, afin de circonscrire et de baliser certaines de leurs pratiques. Toutefois, ce cadre n'a pas d'équivalent en ce qui concerne le traitement des plaintes et les demandes d'assistance, alors qu'il s'agit là de l'essence même du travail des commissaires. Il faut aussi souligner que le cadre portant sur le pouvoir d'intervention n'a pas été mis à jour depuis 2008, bien que des modifications aient été apportées au régime d'examen des plaintes depuis ce temps, comme l'ajout de responsabilités en matière de maltraitance en 2017 ou le traitement des insatisfactions des usagers des établissements privés en 2021.

81 Ce manque d'encadrement n'est pas sans conséquence : des différences ont été observées entre les établissements dans la façon de traiter les dossiers soumis aux commissaires, comme nous l'avons illustré dans les constats 1 et 2.

Sous-utilisation du système national d'information

82 Le MSSS a mis en place un système afin de colliger de l'information sur le traitement des demandes adressées aux commissaires et aux médecins examinateurs. Toutefois, les trois commissaires nous ont mentionné que ce système présente des limites lorsqu'il s'agit de produire l'information dont ils ont besoin dans le cadre de leur travail. D'ailleurs, parmi les établissements audités, le CIUSSS MCQ utilisait peu ce système, préférant colliger les informations dans des dossiers enregistrés dans un répertoire informatique à part.

83 Le MSSS recourt à ce système pour produire chaque année un portrait national du volume d'activité des commissaires, des médecins examinateurs et des comités de révision du Québec, portrait qui prend en compte les délais de traitement des plaintes. En 2022, le MSSS a aussi élaboré un tableau de bord pour colliger différentes données sur les plaintes. Toutefois, le MSSS utilise peu ces outils pour identifier les incohérences et les éléments susceptibles d'être améliorés. Par conséquent, il n'est pas en mesure de demander des correctifs afin de rendre le régime d'examen des plaintes plus performant.

RECOMMANDATIONS

84 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux ou de l'agence Santé Québec, ainsi que du Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval et des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec et du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal.

Recommandations au MSSS ou à l'agence Santé Québec³

- 1 Encadrer davantage le travail des commissaires en voyant à ce qu'il y ait une plus grande harmonisation des pratiques.
- 2 Offrir un meilleur soutien aux médecins examinateurs et clarifier les rôles et les responsabilités du MSSS et/ou de l'agence Santé Québec par rapport à ceux du Centre d'expertise et de formation des médecins examinateurs.
- 3 Évaluer la performance des établissements du Québec et mettre en place des correctifs au besoin.

Recommandations au CISSS et aux CIUSSS audités

- 4 S'assurer que les améliorations demandées à la suite de plaintes ou d'interventions font l'objet d'un suivi efficace.
- 5 Améliorer les outils qui doivent permettre de repérer les situations à risque et récurrentes.

3. Étant donné que les rôles et responsabilités de ces deux organisations n'ont pas encore été attribués, les recommandations s'adressent aux deux instances, et la responsabilité de chacune devra être précisée.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du CISSS de Laval

« Nous adhérons aux recommandations, mais nous voulons souligner que nous croyons qu'il est dans le rôle des gestionnaires d'être responsables de la satisfaction et des insatisfactions des usagers. Il est donc tout à fait indiqué qu'une personne formulant une plainte au Bureau du commissaire aux plaintes et à la qualité des services (BCPQS) soit questionnée à savoir si elle a d'abord tenté de formuler son insatisfaction au gestionnaire de proximité. Si la personne souhaite toutefois maintenir sa transmission d'insatisfaction en transigeant par le BCPQS, elle a la possibilité de le faire selon une décision éclairée puisque l'étape est volontaire. Nous sommes d'accord que l'indicateur de délais ne devrait pas inclure les cas où le BCPQS n'a pas enregistré de plaintes formelles.

« J'apporte une nuance à l'effet que nous croyons que le BCPQS est déjà bien accessible, équitable, transparent et connu (notamment via le site web, les dépliants, les affiches, la communication via les comités de résidents et d'usagers et via notre personnel). Nous sommes toutefois ouverts à améliorer de façon continue nos processus pour les rendre encore plus accessibles et encore plus les faire connaître. D'ailleurs, les recommandations et engagements sont déjà mis en place de façon rigoureuse et nous avons un comité de vigilance et de la qualité qui veille à suivre l'évolution de leur application.

« Le rapport vise une période (principalement les exercices 2019-2020 à 2022-2023), en grande partie avant la période d'arrivée de l'actuelle direction générale et l'actuelle commissaire aux plaintes et à la qualité des services. Depuis, certains changements ont déjà été mis en place, notamment de ne plus considérer le dossier comme une plainte dans le système alors qu'il s'agit d'un accompagnement.

« Aussi, le peu de visite terrain soulevé par le VGQ peut avoir été influencé par différents facteurs comme une période de pandémie durant les années couvertes par l'audit et le volume de dossiers à traiter. Il appert toutefois pour nous que dans certaines situations, une visite des lieux peut avoir une valeur ajoutée afin d'apprécier la qualité des services offerts. Les données du VGQ couvrent la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2023. La situation a changé depuis et les personnes responsables ont également changé.

« Finalement, la notion de représentant est à clarifier et à harmoniser, mais au CISSS de Laval, nous ouvrons plus large que seulement le représentant légal (régime de protection ou mandat d'inaptitude homologué). »

Commentaires du CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec

« Le CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec (MCQ) a pris connaissance du rapport d'audit de performance du Vérificateur général du Québec (VGQ) portant sur le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. Nous accueillons favorablement les deux recommandations émises par le VGQ et nous nous engageons à les mettre en œuvre de manière efficace et efficiente. La qualité des soins et services ainsi que l'expérience vécue par les usagers sont au cœur de nos préoccupations. Nous reconnaissons l'importance cruciale du traitement rigoureux et efficace des plaintes et insatisfactions des usagers comme levier incontournable à l'amélioration continue de la qualité. Nous tenons à vous informer que nous sommes déjà en action pour identifier des moyens concrets afin de renforcer notre processus de suivi des améliorations ainsi que nos outils d'analyse pour repérer plus facilement les situations à risque et récurrentes. D'ailleurs, notre direction de la qualité, de l'évaluation, de la performance et de l'éthique (DQEPE) mène actuellement des travaux visant à enrichir l'analyse intégrée de l'ensemble des risques associés à la qualité et à la sécurité des soins et des services, en y intégrant les informations issues du rapport de la commissaire aux plaintes et à la qualité. Cette démarche vise à informer le comité de vigilance et de la qualité de la récurrence des risques identifiés afin qu'il puisse pleinement assumer son rôle. »

Commentaires du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

« Le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (CCSMTL) a apporté toute sa collaboration aux travaux de la vérificatrice générale du Québec et est en accord avec ses recommandations. De même, nous confirmons avoir fourni toute l'information demandée ou celle qui, à notre connaissance, pourrait avoir une incidence sur les constatations ou les conclusions contenues dans le rapport.

« Le CCSMTL désire par ailleurs souligner plus spécifiquement certains éléments. Le régime d'examen des plaintes au CCSMTL se concrétise par l'accueil personnalisé de la personne qui exprime son insatisfaction, l'analyse en profondeur de sa plainte, la rapidité de prise en charge des enjeux que cette personne soulève, ainsi que par une approche qui se veut souple et équitable, lui permettant ainsi de faire porter sa voix au sein de l'organisation. L'objectif étant d'une part de mieux l'informer et d'autre part, de pouvoir contribuer concrètement à l'amélioration de la qualité des soins et services de l'organisation.

« Nous portons ainsi une attention toute particulière au respect de l'aptitude de la personne, de ses capacités et de ses limites, ainsi qu'au respect de ses droits. Ces pratiques, au cœur de notre intervention, témoignent de l'importance que nous accordons à l'autodétermination et à l'inviolabilité de la personne. Ces principes sont d'ailleurs prônés et appliqués à tous les niveaux de notre organisation.

« Nous confirmons donc, en continuité et en cohérence avec nos pratiques et les valeurs qui nous guident, que nous verrons à donner suite aux recommandations formulées. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) accueille les recommandations que lui adresse le Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Les constats découlant de l'audit du VGQ rejoignent, en grande partie, ceux établis par le MSSS, avant la création de la fonction de commissaire-conseil au régime d'examen des plaintes en 2020, et ensuite, par le Bureau de la commissaire-conseil au cours de son mandat. Ces constats ont été présentés aux autorités du MSSS qui y ont porté une attention spéciale lors de la préparation du *projet de loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* qui représentait une opportunité exceptionnelle de proposer des correctifs au régime d'examen des plaintes. Le projet de loi ayant été adopté en décembre 2023, le MSSS a donc déjà prévu par le biais de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* (LGSSSS), les orientations qui répondent aux constats du VGQ. L'agence Santé Québec et son conseil d'administration opéreront ces transformations dans les prochains mois.

« Pendant la période audité, les actions entreprises par le MSSS pour améliorer le REP [régime d'examen des plaintes] s'inscrivent dans un continuum de mesures structurantes qui doivent être appréciées dans leur ensemble. Outre les efforts investis par le Bureau de la commissaire-conseil pour guider les CPQS [commissaires aux plaintes et à la qualité des services] et les ME [médecins examinateurs] vers de meilleures pratiques, le MSSS a opéré, dans un très court laps de temps, des changements législatifs qui sont venus améliorer le REP, de manière graduelle et évolutive :

« 2019 : *Loi visant à renforcer le régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux notamment pour les usagers qui reçoivent des services des établissements privés* : création de la fonction de commissaire-conseil et élargissement du champ de compétence des CPQS en ajoutant les établissements privés ;

« 2022 : *Loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité ainsi que la surveillance de la qualité des services de santé et des services sociaux* : élargissement des critères de signalement obligatoire auprès des CPQS pour mieux protéger les personnes les plus vulnérables ;

« 2023 : *Loi visant à rendre le réseau de la santé et des services sociaux plus efficace* : création de la fonction de commissaire national aux plaintes et à la qualité des services qui relève du CA de Santé Québec et la création d'un Comité de vigilance et de la qualité national.

« Le REP est un recours précieux pour les usagers du réseau de la santé et des services sociaux et leurs proches. La création de la fonction de commissaire national aux plaintes et à la qualité des services représente un jalon important pour renforcer le régime d'examen des plaintes tout en lui donnant une position stratégique au sein de l'agence Santé Québec. Ceci lance un message clair sur l'importance qui est attribuée aux plaintes des usagers dans notre réseau.

« Le MSSS souhaite souligner le travail colossal effectué chaque jour par les commissaires aux plaintes et à la qualité des services, les médecins examinateurs et les comités de révision dans notre réseau, ainsi que les autres acteurs essentiels que représentent les centres d'accompagnement et d'assistance aux plaintes, les comités des usagers et les comités de résidents.

« Leur contribution réelle à l'amélioration de la qualité des services du réseau est indéniable et sera essentielle au virage important qui se présente devant nous, avec la mise en vigueur de la LGSSSS. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Procédure pour exprimer son insatisfaction à l'égard
des services de santé et des services sociaux

Cheminement d'une plainte traitée
par un commissaire ou un médecin examinateur

Évolution du personnel et du nombre de dossiers
traités par le commissaire et les médecins
examineurs du CISSS Laval

Évolution du personnel et du nombre de dossiers
traités par le commissaire et les médecins
examineurs du CIUSSS MCQ

Évolution du personnel et du nombre de dossiers
traités par le commissaire et les médecins
examineurs du CCSMTL

Répartition des mesures d'amélioration
dans le CISSS et les CIUSSS audités

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

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

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
1. S'assurer que le CISSS et les CIUSSS audités gèrent le régime d'examen des plaintes de façon efficace pour qu'il soit accessible, équitable et transparent.	1.1 Le régime d'examen des plaintes est connu et utilisé par les usagers.
	1.2 Les établissements audités agissent en toute indépendance et traitent les plaintes de façon diligente, cohérente et impartiale.
	1.3 Le suivi effectué par les établissements audités est de qualité et permet d'améliorer les services.
2. Vérifier que le MSSS soutient efficacement les CISSS et les CIUSSS afin que le régime d'examen des plaintes soit bien encadré et surveillé dans une perspective d'amélioration continue.	2.1 Le MSSS contribue à l'amélioration continue du régime d'examen des plaintes.
	2.2 Le MSSS détermine les orientations, les normes et les cibles liées au régime d'examen des plaintes, vérifie si elles sont respectées et met en place des mesures afin de corriger la situation, le cas échéant.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 10 mai 2024.

Notre audit a porté principalement sur les activités opérationnelles des commissaires et des médecins examinateurs dans le cadre du régime d'examen des plaintes du réseau de la santé et des services sociaux. Il ne vise pas à remettre en cause les décisions cliniques prises par les intervenants.

Il est à noter que les commissaires peuvent être consultés par des employés et des gestionnaires des établissements et des autres ressources citées dans la mise en contexte qui souhaitent obtenir leur avis en lien avec le régime d'examen des plaintes et le respect des droits des usagers. Les consultations de ce type n'ont toutefois pas été abordées dans ce rapport.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des quatre entités auditées et nous avons eu des échanges avec plusieurs parties prenantes du régime d'examen des plaintes, dont les Centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (CAAP), la fédération des CAAP, des comités d'usagers, le regroupement provincial des comités d'usagers ainsi que le Centre d'expertise et de formation des médecins examinateurs (CEFME).

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant du Système d'information sur la gestion des plaintes et sur l'amélioration de la qualité des services. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais avons plutôt effectué un échantillonnage aléatoire avec une stratification par année financière. Toutefois, cette sélection ne peut être extrapolée à l'ensemble des dossiers du régime d'examen des plaintes du Québec.

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

Nos travaux portent sur les années 2019-2020 à 2022-2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

Même si les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités

La principale responsabilité du commissaire-conseil du MSSS est la suivante :

- veiller à l'application adéquate et optimale des dispositions relatives au régime d'examen des plaintes ainsi qu'au traitement des signalements liés à des cas de maltraitance.

Les principales responsabilités de la Direction de l'éthique et de la qualité du MSSS sont les suivantes :

- élaborer des stratégies et des mesures visant le développement et l'application de normes de qualité et veiller à ce que les mécanismes légaux de gestion des plaintes soient fonctionnels et appliqués adéquatement ;
- élaborer, actualiser et rendre disponibles les outils de promotion du régime d'examen des plaintes ;
- définir des orientations visant à ce que les usagers soient au cœur du processus de soins et soient pris en compte dans la mesure de la qualité des soins et services (partenariat avec les usagers, droits des usagers) ;
- assurer le pilotage du Système d'information sur la gestion des plaintes et sur l'amélioration de la qualité des services.

Les principales responsabilités des conseils d'administration des CISSS et des CIUSSS sont les suivantes :

- nommer le commissaire, qui relève du CA, et ses éventuels adjoints ;
- nommer les médecins examinateurs ;
- prendre les mesures nécessaires pour préserver l'indépendance du commissaire et de son équipe ainsi que des médecins examinateurs ;
- présenter un rapport au ministre avec les principales recommandations du commissaire, les principales mesures prises par l'établissement ainsi que d'éventuels objectifs de résultats.

Les principales responsabilités des comités de vigilance et de la qualité des CISSS et des CIUSSS sont les suivantes :

- veiller à ce que le commissaire dispose des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour assumer ses responsabilités de façon efficace et efficiente ;
- s'assurer du suivi des recommandations du commissaire et du Protecteur du citoyen pour le CA ;
- établir des liens systémiques entre les rapports et les recommandations transmis au CA, puis tirer les conclusions nécessaires pour formuler de nouvelles recommandations au CA si nécessaire.

Les principales responsabilités des commissaires des CISSS et des CIUSSS sont les suivantes :

- diffuser l'information sur les droits et les obligations des usagers ;
- s'assurer que soit prêté assistance aux usagers qui le requièrent pour la formulation de leur plainte ;
- examiner avec diligence les plaintes des usagers ;
- traiter les signalements liés à des cas de maltraitance ;
- intervenir de leur propre initiative lorsque des faits sont portés à leur connaissance et qu'ils ont des motifs raisonnables de croire que les droits d'un ou de plusieurs usagers ne sont pas respectés ou qu'une situation est susceptible de compromettre la santé ou le bien-être des usagers.

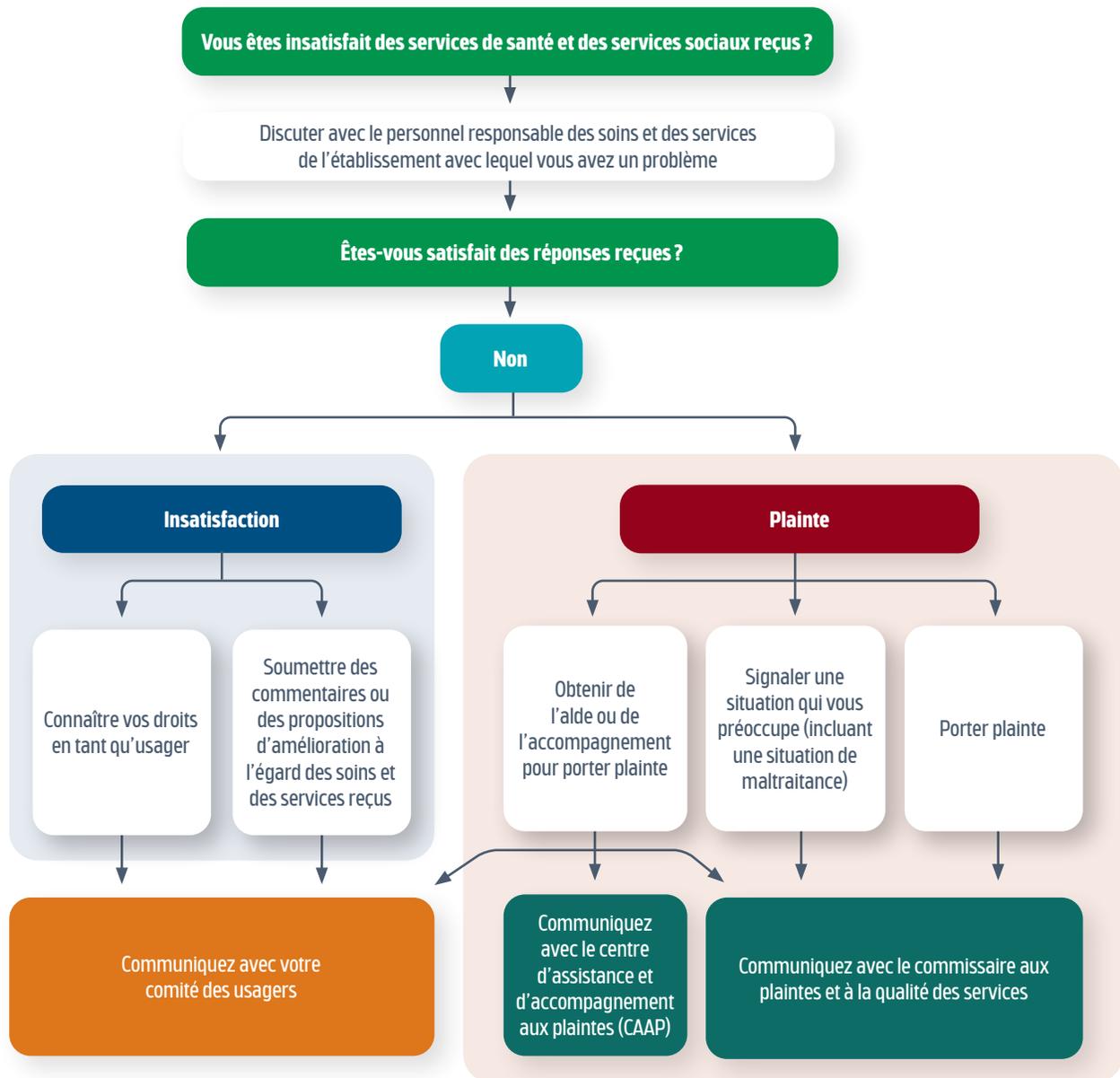
La principale responsabilité des médecins examinateurs des CISSS et des CIUSSS est la suivante :

- examiner avec diligence les plaintes qui visent un médecin, un résident en médecine, un dentiste ou un pharmacien.

La principale responsabilité des comités de révision des CISSS et des CIUSSS est la suivante :

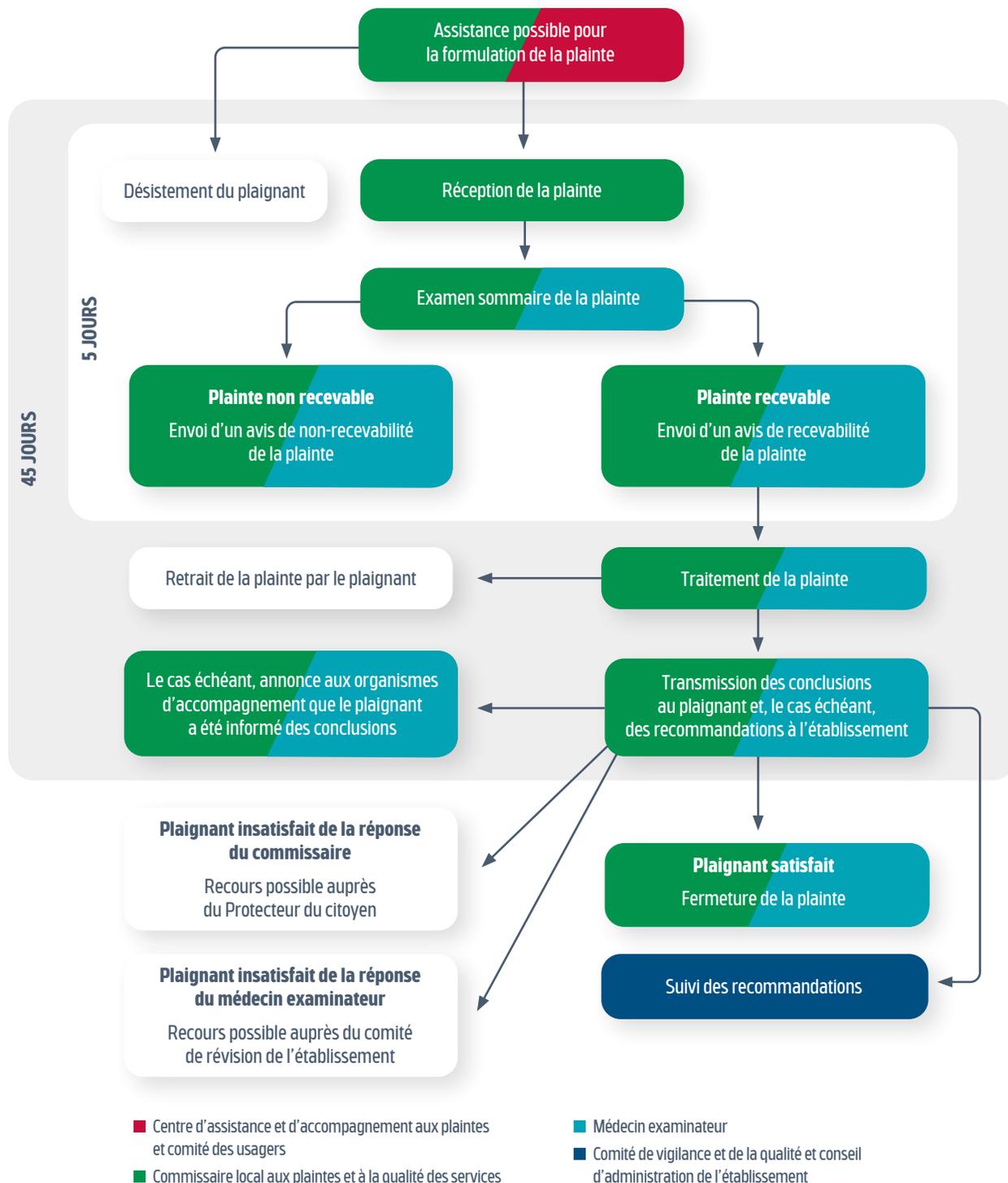
- réviser le traitement accordé par les médecins examinateurs à l'examen des plaintes.

Procédure pour exprimer son insatisfaction à l'égard des services de santé et des services sociaux



Source : MSSS.

Cheminement d'une plainte traitée par un commissaire ou un médecin examinateur



Source : Vérificateur général du Québec d'après la LSSSS et des données de plusieurs établissements.

Évolution du personnel et du nombre de dossiers traités¹ par le commissaire et les médecins examinateurs du CISSS Laval entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Variation entre 2019-2020 et 2022-2023 (%)
Personnel du commissaire					
Commissaire et commissaires adjoints	2	2	4	4	100,0
Autres	7	6	6	8	14,3
Total	9	8	10	12	33,3
Dossiers traités par le commissaire					
Interventions :					
■ Signalements	97	129	153	423	336,1
– dont les signalements de maltraitance	23	54	106	367	1 495,7
■ Constats du commissaire	27	17	34	31	14,8
Sous-total	124	146	187	454	266,1
Demandes d'assistance	675	640	644	772	14,4
Plaintes :	774	715	605	498	-35,7
■ dont les plaintes pour maltraitance	10	14	9	16	60,0
Total	1 573	1 501	1 436	1 724	9,6
Personnel chez les médecins examinateurs					
Médecin examinateur coordonnateur	1	1	1	1	-
Médecins examinateurs	4	7	5	6	50,0
Total	5	8	6	7	40,0
Dossiers traités par les médecins examinateurs					
Plaintes :	85	46	48	67	-21,2
■ dont les plaintes pour maltraitance	0	0	9	0	0

1. En 2022-2023, 2,5 % des plaintes traitées ont été rejetées après un examen sommaire.

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

Le CISSS Laval a mis en place en novembre 2020 un service d'information à la population qui vise à offrir aux usagers l'aide et l'accompagnement nécessaires afin qu'ils obtiennent les soins et services auxquels ils ont droit. Dans le cadre d'une assistance, le commissaire de cet établissement oriente des usagers vers ce service.

Évolution du personnel et du nombre de dossiers traités¹ par le commissaire et les médecins examinateurs du CIUSSS MCQ entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Variation entre 2019-2020 et 2022-2023 (%)
Personnel du commissaire					
Commissaire et commissaires adjoints	3	3	3	3	-
Autres	9	10	10	11	22,2
Total	12	13	13	14	16,6
Dossiers traités par le commissaire					
Interventions :					
■ Signalements	474	632	662	611	28,9
– dont les signalements de maltraitance	53	103	132	171	222,6
■ Constats du commissaire	23	18	19	18	-21,7
Sous-total	497	650	681	629	26,6
Demandes d'assistance	893	962	1 555	1 992	123,1
Plaintes :	884	768	815	842	-4,8
■ dont les plaintes pour maltraitance	17	13	11	16	-5,9
Total	2 274	2 380	3 051	3 463	52,3
Personnel chez les médecins examinateurs					
Médecin examinateur coordonnateur	1	1	1	1	-
Médecins examinateurs	2	3	3	3	50,0
Total	3	4	4	4	33,3
Dossiers traités par les médecins examinateurs					
Plaintes :	145	111	117	133	-8,3
■ dont les plaintes pour maltraitance	0	0	0	0	0

1. En 2022-2023, 2,7% des plaintes traitées ont été rejetées après un examen sommaire.

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

Évolution du personnel et du nombre de dossiers traités¹ par le commissaire et les médecins examinateurs du CCSMTL entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Variation entre 2019-2020 et 2022-2023 (%)
Personnel du commissaire					
Commissaire et commissaires adjoints	3	3	3	3	-
Autres	8	8	8	10	25,0
Total	11	11	11	13	18,2
Dossiers traités par le commissaire					
Interventions :					
■ Signalements	370	350	382	398	7,6
– dont les signalements de maltraitance	76	47	66	100	31,6
■ Constats du commissaire	15	9	5	9	-40,0
Sous-total	385	359	387	407	5,7
Demandes d'assistance	1 145	1 314	1 373	858	-25,1
Plaintes :	693	476	568	554	-20,1
■ dont les plaintes pour maltraitance	3	3	3	8	166,7
Total	2 223	2 149	2 328	1 819	-18,2
Personnel chez les médecins examinateurs					
Médecin examinateur coordonnateur	1	1	1	1	-
Médecins examinateurs	5	4	5	4	-20,0
Total	6	5	6	5	-16,7
Dossiers traités par les médecins examinateurs					
Plaintes :	77	25	41	62	-19,5
■ dont les plaintes pour maltraitance	0	0	0	0	0

1. En 2022-2023, 0,2% des plaintes traitées ont été rejetées après un examen sommaire.

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

Répartition des mesures d'amélioration dans le CISSS et les CIUSSS audités entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2023

	CISSS Laval (%)	CIUSSS MCQ (%)	CCSMTL (%)
Motifs des plaintes traitées par le commissaire et motifs des interventions du commissaire			
Mesures correctives	78	44	87
Engagements	14	25	12
Recommandations	8	31	1
Motifs des plaintes traitées par les médecins examinateurs			
Mesures correctives	23	88	53
Engagements	1	3	0
Recommandations	76	9	47

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS et des CIUSSS audités.



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexes

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2023-2024

Mai 2024

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024

Mai 2024

Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours
Rébecca Perreault

SIGLES

MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
SQDC	Société québécoise du cannabis
THC	Tétrahydrocannabinol

FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Intégration et rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. L'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès de la Société québécoise du cannabis.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment prévenir les risques associés à la consommation problématique de cannabis, plus particulièrement chez les jeunes ?

Exemple de stratégies complémentaires pour prévenir la consommation problématique de cannabis

Éducation proactive

- Outiller les jeunes pour qu'ils soient en mesure de faire des choix éclairés pour leur santé et leur bien-être à long terme

Réduction des préjudices liés à la consommation de cannabis

- Établir un dialogue ouvert et dépourvu de stigmatisation sur la consommation de cannabis

Conseils en matière de consommation de cannabis

- Sensibiliser les consommateurs en fournissant une information vulgarisée et à jour

Principes de la Loi sur le développement durable



Objectifs de développement durable de l'ONU

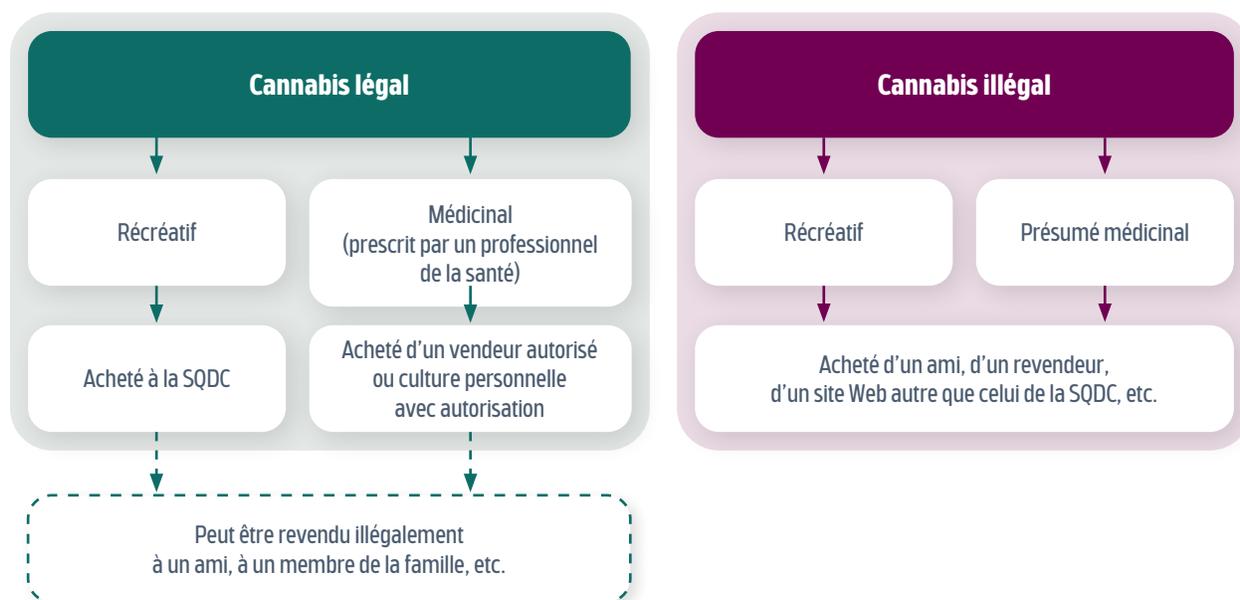


Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit de performance portant sur l'intégration et la rétention des consommateurs de cannabis dans le marché légal, le Vérificateur général révèle des lacunes relatives à la réalisation de la mission de la Société québécoise du cannabis (SQDC), qui est d'assurer la vente du cannabis dans une perspective de protection de la santé, afin d'intégrer les consommateurs au marché légal et de les y maintenir, sans favoriser la consommation de cannabis.

2 Au Canada, le cannabis légal, qu'il soit utilisé à des fins récréatives ou médicales, doit répondre entre autres à des normes de production, de transformation et d'emballage. Au Québec, le cannabis dit récréatif est vendu légalement par la SQDC aux personnes de 21 ans ou plus, mais il s'achète aussi sur le marché illégal. Le cannabis médicinal, aussi appelé cannabis thérapeutique, est quant à lui prescrit par un professionnel de la santé qui en supervise l'utilisation. La production personnelle de cannabis est interdite au Québec, sauf pour les personnes détenant un permis de culture à des fins médicales. La figure 1 illustre la situation des marchés du cannabis au Québec.

FIGURE 1 Vente du cannabis sur les marchés légal et illégal au Québec



3 Compte tenu du rôle prévu de la SQDC en matière de protection de la santé des consommateurs de cannabis, les lacunes relevées dans le rapport du Vérificateur général retiennent mon attention. De plus, je suis particulièrement préoccupée par les risques associés à la consommation de substances psychoactives, dont le cannabis, chez les jeunes, et je m'intéresse aux moyens qui peuvent être mis en œuvre pour prévenir ces risques.

4 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

- Comment prévenir les risques associés à la consommation problématique de substances psychoactives, dont celle du cannabis, plus particulièrement chez les jeunes ?

Substances psychoactives

Il s'agit de substances qui altèrent l'équilibre chimique du cerveau, ce qui modifie par exemple les perceptions, l'humeur et le comportement. Les substances psychoactives sont classées en différentes catégories selon les effets qu'elles procurent : perturbateurs (ex. : cannabis), déprimeurs (ex. : opioïdes, alcool) et stimulants (ex. : nicotine, cocaïne).

Consommation problématique

Il s'agit d'une consommation marquée notamment par le développement d'une tolérance à une substance et un état de manque chez la personne voulant diminuer ou cesser sa consommation, ce qui peut la rendre incapable de le faire.

Enjeux de développement durable

5 Deux principes de la *Loi sur le développement durable* sont directement liés aux présentes observations :



- En ayant notamment pour objet de protéger la santé et la sécurité de la population par la prévention et la réduction des méfaits du cannabis, la *Loi encadrant le cannabis* est liée au principe de **santé et qualité de vie**.



- L'éducation proactive, la réduction des préjudices liés à la consommation de cannabis et les conseils en matière de consommation sont des stratégies qui répondent au principe de **prévention**. En effet, selon ce principe, en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.

6 Les présentes observations sont également liées à deux objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 :

3 BONNE SANTÉ
ET BIEN-ÊTRE



- L'objectif 3 de l'ONU est de permettre à tous de vivre en bonne santé et de promouvoir le bien-être de tous à tout âge. Pour ce faire, la cible 3.5 appelle à renforcer la prévention et le traitement de l'abus de substances psychoactives. À cet effet, et conformément à la *Loi encadrant le cannabis* et au *Règlement sur la formation relative à la vente au détail du cannabis et sur les renseignements à communiquer à l'acheteur lors de toute vente de cannabis*, la SQDC s'est notamment fixé comme objectif, dans son plan de responsabilité sociale 2024-2026, de former ses préposés à la vente sur la consommation responsable de cannabis et de s'assurer annuellement que leurs connaissances sont à jour.

16 PAIX, JUSTICE
ET INSTITUTIONS
EFFICACES



- L'objectif 16 de l'ONU est de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Pour ce faire, elle a notamment adopté la cible 16.4, qui vise entre autres à réduire nettement les flux financiers illicites et à lutter contre toutes les formes de criminalité organisée. Cette cible est liée à la mission de la SQDC, qui est notamment d'intégrer et de maintenir les consommateurs dans le marché légal.

Prévention à l'égard de la consommation de substances psychoactives

7 Au Québec, comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, le cannabis est l'une des substances psychoactives les plus consommées. L'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 menée par l'Institut de la statistique du Québec révèle qu'environ 17 % des personnes de 15 ans ou plus auraient consommé du cannabis au cours des 12 mois précédant l'enquête et que près de la moitié en ont consommé au cours de leur vie.

8 Selon l'Agence de la santé publique du Canada, bien que le cannabis soit parfois perçu comme une substance relativement sécuritaire, il présente des risques bien documentés pour la sécurité publique (ex. : conduite avec les facultés affaiblies), ainsi que pour la santé à court et à long terme (ex. : troubles de l'attention et de la mémoire, psychose, problèmes respiratoires). En fait, les effets néfastes du cannabis dépendent de plusieurs caractéristiques liées à la personne, à ses habitudes de consommation, à la qualité du produit qu'elle consomme et au contexte dans lequel il est consommé. Des facteurs socioéconomiques et environnementaux (ex. : milieu de vie, situation économique) peuvent aussi influencer ses comportements de consommation.

9 Dans un objectif de protection de la santé et de la sécurité, l'Agence de la santé publique du Canada affirme qu'une éducation proactive est importante pour réduire les risques liés à la consommation problématique de cannabis. La réduction des préjudices et les conseils en matière de consommation, jumelés à une éducation proactive, peuvent constituer un ensemble de stratégies complémentaires pour prévenir les effets négatifs d'une consommation problématique sur la santé et la sécurité (figure 2).

Éducation proactive

Il s'agit d'une stratégie préventive qui permet de cerner et d'anticiper des difficultés avant qu'elles se produisent, par exemple en matière de consommation de substances psychoactives, et de renforcer les facteurs de protection (ex. : sentiment d'estime de soi, relations saines, environnement sûr) qui favorisent la santé et le bien-être des jeunes à long terme.

FIGURE 2 Exemple de stratégies complémentaires pour prévenir la consommation problématique de cannabis



Éducation proactive

10 L'éducation proactive peut contribuer à rendre les jeunes plus autonomes lorsqu'ils auront à prendre des décisions liées à la consommation de substances psychoactives, en les outillant en amont pour qu'ils puissent faire des choix éclairés et résister aux influences sociales.

11 L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) reconnaît le rôle crucial d'une sensibilisation précoce des jeunes en matière de consommation de substances psychoactives. Une étude a d'ailleurs démontré qu'après la légalisation du cannabis dans l'État de Washington aux États-Unis, un programme de prévention auprès des jeunes consommateurs a joué un rôle pour améliorer leur perception des risques associés à la consommation de cannabis (Ashley Estoup et collab., 2016).

12 Cette sensibilisation précoce est d'autant plus importante que les jeunes feraient partie des populations les plus à risque de développer une consommation de cannabis problématique. Selon Fischer et ses collaborateurs (2021), qui ont procédé à une revue de la littérature sur les moyens de réduire les risques associés à la consommation de cannabis récréatif, il serait notamment essentiel de retarder l'âge de la consommation initiale de cannabis et d'éviter un usage fréquent et intensif à un jeune âge. Cependant, lorsque des jeunes décident de consommer du cannabis, le fait de les avoir préalablement outillés pour les aider à faire des choix éclairés peut minimiser le risque qu'ils développent une consommation problématique.

13 Dans le cadre de la Semaine de prévention des dépendances, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) propose notamment à ses partenaires (ex. : ministère de l'Éducation, ministère de l'Enseignement supérieur et organismes communautaires) des outils destinés aux jeunes de 13 à 24 ans. Le but de ces outils est de les informer et de les sensibiliser sur les risques et les conséquences liés à l'usage de substances psychoactives comme l'alcool et le cannabis, et aux jeux de hasard et d'argent. En janvier 2024, l'Institut national de santé publique mentionnait, dans un rapport commandé par le MSSS, qu'il y a un usage répandu des substances psychoactives chez les étudiants du cégep et de l'université. Des interventions préventives menées dans les établissements d'enseignement qu'ils fréquentent sont donc justifiées.

14 En fait, le MSSS a la responsabilité de coordonner l'élaboration du plan d'action interministériel en dépendance. L'une des orientations du plan qui couvre la période de 2018 à 2028 est de développer la capacité des personnes à faire des choix éclairés en matière de consommation de substances psychoactives.

15 En 2012, l'Institut national de santé publique du Québec a recensé, également à la demande du MSSS, les meilleures pratiques de prévention liées à l'usage de substances psychoactives chez les jeunes. Selon l'Institut, les pratiques de prévention qui semblent les plus efficaces sont celles qui se basent sur une approche de promotion de la santé, qui sont offertes de façon interactive, qui visent le développement de compétences sociales et personnelles, et qui sont implantées dans une perspective à long terme.

Pratiques de prévention et facteurs de protection pouvant influencer les choix en matière de consommation de substances psychoactives chez les jeunes

Selon l'Institut national de santé publique du Québec, les pratiques de prévention doivent notamment répondre aux besoins réels des jeunes, être déterminées selon les priorités de leurs différents milieux (école, communauté, famille) et agir sur les facteurs de protection.

Dans les outils proposés à ses différents collaborateurs, le MSSS présente plusieurs facteurs de protection, dont les suivants :

- l'engagement dans des activités sociales et personnelles structurées et régulières ;
- les habiletés de résolution de problèmes ;
- l'affirmation et le développement d'une meilleure connaissance de soi ;
- la capacité à reconnaître et à gérer ses émotions.

16 Le passage à l'âge adulte est une période critique pour la consommation de substances psychoactives. Au Québec, l'âge légal pour acheter et posséder du cannabis est de 21 ans. Néanmoins, l'Enquête québécoise sur le cannabis 2023 a révélé que près de 30 % des jeunes de 18 à 20 ans en ont consommé au cours des 12 mois précédant l'enquête.

17 Qui plus est, toujours selon cette enquête, plus de 40 % de la population québécoise qui n'a pas l'âge d'acheter du cannabis à la SQDC ne connaît pas le contenu en cannabinoïdes du cannabis qu'elle consomme. Ce manque d'information peut entraîner des répercussions sur la santé de ces jeunes, lesquelles peuvent être considérables lorsqu'ils se tournent vers le marché illégal. En effet, la teneur en tétrahydrocannabinol (THC) du cannabis de sources illégales n'est habituellement pas connue ou exacte, et peut être très élevée. De plus, le cannabis illégal n'est soumis à aucun test de qualité ou de salubrité. On peut y retrouver des produits dangereux et dommageables pour la santé (figure 3), dont certains, lorsqu'ils sont chauffés, peuvent devenir hautement toxiques.

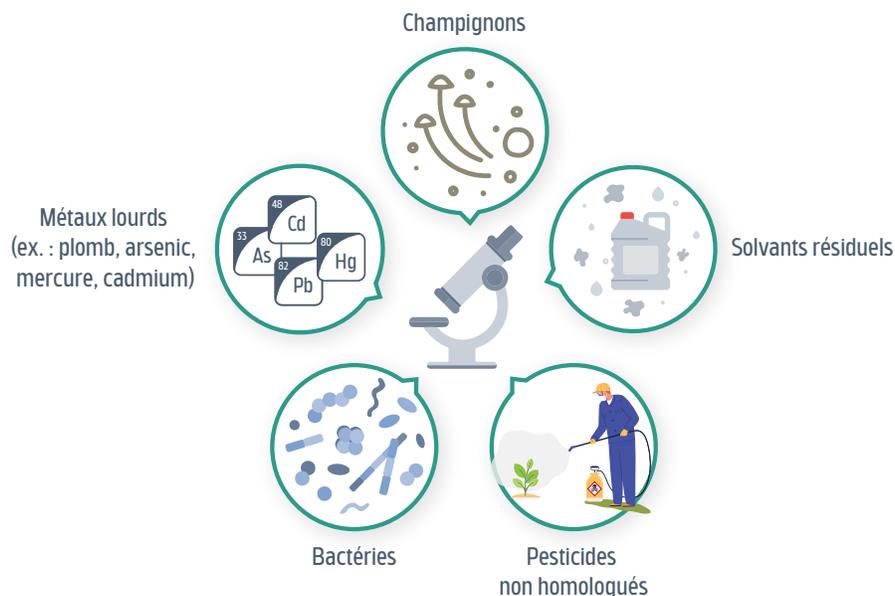
Cannabinoïde

Il s'agit d'une substance chimique contenue dans le cannabis ou obtenue par synthèse, qui possède des propriétés psychoactives ou thérapeutiques. Il y a plus d'une centaine de cannabinoïdes présents dans le cannabis.

Tétrahydrocannabinol (THC)

Il s'agit de la substance principalement responsable du sentiment d'euphorie procuré par le cannabis. Le THC peut avoir des effets nocifs (ex. : anxiété, psychose), lesquels peuvent être plus importants lorsque sa teneur dans un produit est élevée.

FIGURE 3 Exemples de produits dangereux ou dommageables pour la santé pouvant être présents dans le cannabis illégal



Source : Commissaire au développement durable d'après les données de la SQDC.

Illustration : Commissaire au développement durable, Freepik, Flaticon.

18 Il est à noter que la proportion des consommateurs de cannabis qui vapotent est particulièrement importante chez les jeunes de moins de 21 ans, comme le souligne le Vérificateur général dans son rapport, et que les produits de vapotage sont généralement disponibles sur le marché illégal au Québec.

Réduction des préjudices liés à la consommation de cannabis

19 La réduction des préjudices est une approche qui consiste entre autres à mettre en place des stratégies pour minimiser les risques associés à la consommation de substances telles que le cannabis, plutôt que d'exiger l'abstinence.

20 Les intervenants en santé, dont les médecins de famille, ainsi que les intervenants en services sociaux peuvent jouer un rôle central en ce sens. À cet égard, un article paru dans la revue *Le Médecin de famille canadien* soutient que les médecins peuvent aider leurs patients à trouver un juste équilibre entre les bienfaits perçus et les risques de la consommation de cannabis récréatif (Wynn et collab., 2019). En effet, les auteurs de cet article mentionnent que, bien que la consommation de cannabis puisse être un sujet difficile à aborder, établir un dialogue ouvert et dépourvu de stigmatisation peut aider les patients à prendre des décisions éclairées pour réduire les conséquences du cannabis sur leur santé, leur sécurité et celle d'autrui.

21 Par ailleurs, l'utilisation du cannabis médicinal, qui doit être prescrit par un médecin, est légale au Canada depuis 2001. L'ONU DC estime qu'assurer l'accès à certains produits de cannabis dont la sécurité et l'efficacité sont scientifiquement reconnues pour le traitement de problèmes de santé spécifiques permet de limiter l'automédication par le recours au cannabis récréatif. Dans son rapport, le Vérificateur général mentionne qu'un consommateur s'automédiquant à la SQDC pourrait soulager les symptômes d'une maladie qui aurait pu nécessiter une intervention médicale. L'automédication risque ainsi de retarder le traitement de certains problèmes de santé, ce qui est d'autant plus préoccupant pour les utilisateurs qui s'approvisionnent sur le marché illégal. En effet, une personne qui s'automédie peut avoir de la difficulté à cibler le produit qui répond à ses besoins (figure 4), et même consommer les produits dangereux et dommageables pour la santé que le cannabis illégal peut contenir.

FIGURE 4 Recours à un professionnel de la santé pour cibler le produit qui répond aux besoins médicaux

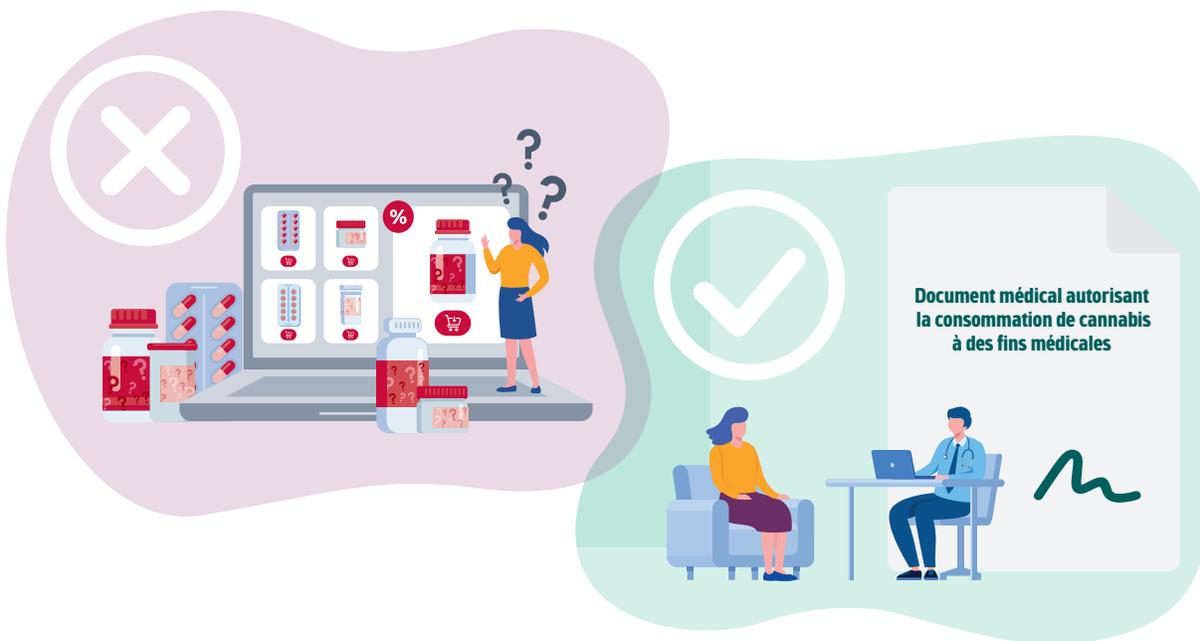


Illustration : Commissaire au développement durable, Freepik.

22 En outre, puisqu'elle n'assure pas l'accès à des produits de cannabis répondant aux normes de Santé Canada, la commercialisation illégale de produits faits à partir de cannabinoïdes synthétiques ou non réglementés appelle à une vigilance accrue. Par exemple, le Delta-8 THC, une substance censée posséder des vertus thérapeutiques, mais n'ayant pas été testée sur les humains, s'est révélée potentiellement dangereuse. Sa commercialisation illégale aux États-Unis a conduit plusieurs utilisateurs à l'hôpital. L'agence américaine des médicaments et des produits alimentaires a d'ailleurs mis en garde les consommateurs quant aux allégations thérapeutiques non fondées de cette substance.

Conseils en matière de consommation de cannabis

23 Pour réaliser sa mission, la SQDC peut notamment informer les consommateurs sur les risques que présente le cannabis pour la santé, faire connaître les ressources d'aide appropriées et y diriger les personnes qui veulent cesser de consommer du cannabis. Les conseils offerts en succursale ou en ligne par la SQDC sont complémentaires aux autres stratégies préventives de protection de la santé des consommateurs.

24 Rappelons que le cannabis vendu à la SQDC est destiné à un usage récréatif et non médicinal. Ainsi, la réglementation prévoit que les préposés à la vente dirigent d'emblée les consommateurs qui tentent de s'automédiquer vers les professionnels de la santé, qui sont les mieux outillés pour répondre à leurs besoins. Les travaux du Vérificateur général soulèvent cependant des lacunes à cet égard.

25 Par ailleurs, l'accès aux recherches et aux connaissances peut favoriser une consommation plus sûre. Bien souvent, les personnes, dont les jeunes, se tournent vers des médias sociaux et Internet pour se renseigner. Pour contrer la désinformation qui est courante sur ces plateformes, il est important de donner accès à une information de qualité aux consommateurs, qui est vulgarisée et à jour.

Lutte contre le marché illégal du cannabis

26 Comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, un peu plus de 40 % du cannabis récréatif consommé au cours de l'année 2022-2023 provenait de sources illégales. La persistance du marché illégal du cannabis engendre non seulement des pertes de revenus pour l'État, mais représente également une menace pour la santé des Québécois, particulièrement pour celle des jeunes. La lutte contre le marché illégal du cannabis est d'autant plus importante que ce marché peut financer un éventail d'autres activités illégales (ex. : travail forcé, fraude).

27 En 2019, le Conseil d'analyse économique français a réalisé une étude dans laquelle il présente divers instruments permettant aux gouvernements de lutter plus efficacement contre le marché illégal dans le cadre de la légalisation du cannabis récréatif. L'étude montre entre autres que la sensibilisation des consommateurs aux risques du cannabis illégal favoriserait l'achat du cannabis sur le marché légal.

28 Finalement, l'ONUDC rappelle que les défis posés par le trafic illicite de substances psychoactives sont complexes et qu'ils nécessitent des actions concertées et dépourvues de stigmatisation de la part des différents intervenants engagés dans la prévention des conséquences liées à la consommation de ces substances. Elle indique que la prévention est particulièrement importante pour les populations les plus vulnérables, dont les jeunes.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024

Mai 2024

Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours
Rébecca Perreault

SIGLES

- OCDE Organisation de coopération
et de développement économiques
- ONU Organisation des Nations Unies

FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport du Vérificateur général *Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. L'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès du ministère de la Famille.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment assurer la qualité des services de garde de manière à garantir le développement harmonieux de tous les enfants?

Un service de garde de qualité, au cœur duquel se trouvent les éducatrices et les éducateurs, favorise le développement des adultes en devenir par :

- la promotion des saines habitudes de vie ;
- l'adaptation aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité.



Principes de la *Loi sur le développement durable*



Objectif de développement durable de l'ONU



Mise en contexte

1 La petite enfance est une période déterminante pour le développement de l'enfant. Le soutien à la famille et l'éducation à la petite enfance constituent le socle du développement durable de notre société.

Socle du développement durable

Dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, le ministère de la Famille mentionne que le soutien à la famille et l'éducation à la petite enfance contribuent à une plus grande solidarité sociale, au développement et à la réussite éducative des jeunes enfants, de même qu'à l'égalité des chances et à l'émergence de valeurs et d'attitudes environnementales et citoyennes telles que la sensibilité à la nature ainsi que l'ouverture à la diversité et à l'inclusion.

2 En octobre 2020, mon prédécesseur a publié des observations sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance, dans lesquelles il mettait de l'avant le fait que, pour un enfant, l'accès à un service de garde de qualité constitue le premier maillon d'un parcours éducatif réussi. Il y mentionnait également que les retombées à long terme pour les enfants qui fréquentent un tel service de garde peuvent être nombreuses et significatives.

3 Dans son rapport d'audit de 2024 sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance, le Vérificateur général soulève des lacunes qui me préoccupent grandement considérant l'impact que celles-ci peuvent avoir sur le développement harmonieux des enfants. Je juge donc essentiel d'insister à nouveau sur les bienfaits à long terme, pour tous les enfants, de fréquenter un service de garde de qualité, puisque ces enfants représentent notre société de demain.

4 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

- **Comment assurer la qualité des services de garde de manière à garantir le développement harmonieux de tous les enfants ?**

Développement harmonieux

Il s'agit de permettre aux enfants de s'épanouir dans un environnement accueillant, positif, respectueux et attrayant qui favorise leur développement global dans tous les domaines (physique et moteur, cognitif, langagier, social et affectif).

Enjeux de développement durable

5 Trois principes de la *Loi sur le développement durable* sont directement liés aux présentes observations :



- Selon le principe de **santé et qualité de vie**, en effectuant la promotion de saines habitudes de vie à travers des pratiques comme l'alimentation saine et l'activité physique, les services de garde de qualité éveillent les enfants à l'importance d'adopter un mode de vie qui favorise leur santé et leur bien-être.

Saines habitudes de vie

Il s'agit de comportements qui contribuent positivement à la santé et au bien-être des individus. Dans les présentes observations, les saines habitudes de vie incluent les saines habitudes alimentaires, l'utilisation équilibrée des écrans et le mode de vie physiquement actif.



- Suivant le principe d'**équité et solidarité sociales**, offrir des services de garde de qualité personnalisés qui sont adaptés aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité contribue à l'égalité des chances de réussite éducative.

Enfant en situation de vulnérabilité

Il s'agit d'un enfant considéré comme vulnérable dans au moins un domaine de son développement. Plusieurs facteurs contextuels (ex. : situation familiale, sociale ou économique) peuvent compromettre le développement global d'un enfant, de même que sa sécurité ou sa santé physique et psychologique, et ainsi le mettre en situation de vulnérabilité.



- La qualité des services de garde est également étroitement liée au principe de **prévention**. Que ce soit en matière de saines habitudes de vie ou de services personnalisés, les mesures mises en place par les services de garde de qualité peuvent être considérées comme des mesures préventives. À titre d'exemples, un enfant qui a de saines habitudes alimentaires court moins de risques de développer certains problèmes de santé chroniques, et un enfant qui bénéficie d'une approche éducative adaptée à ses besoins court moins de risques de présenter des difficultés dans ses apprentissages.

6 Les présentes observations sont également liées à un objectif de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 :

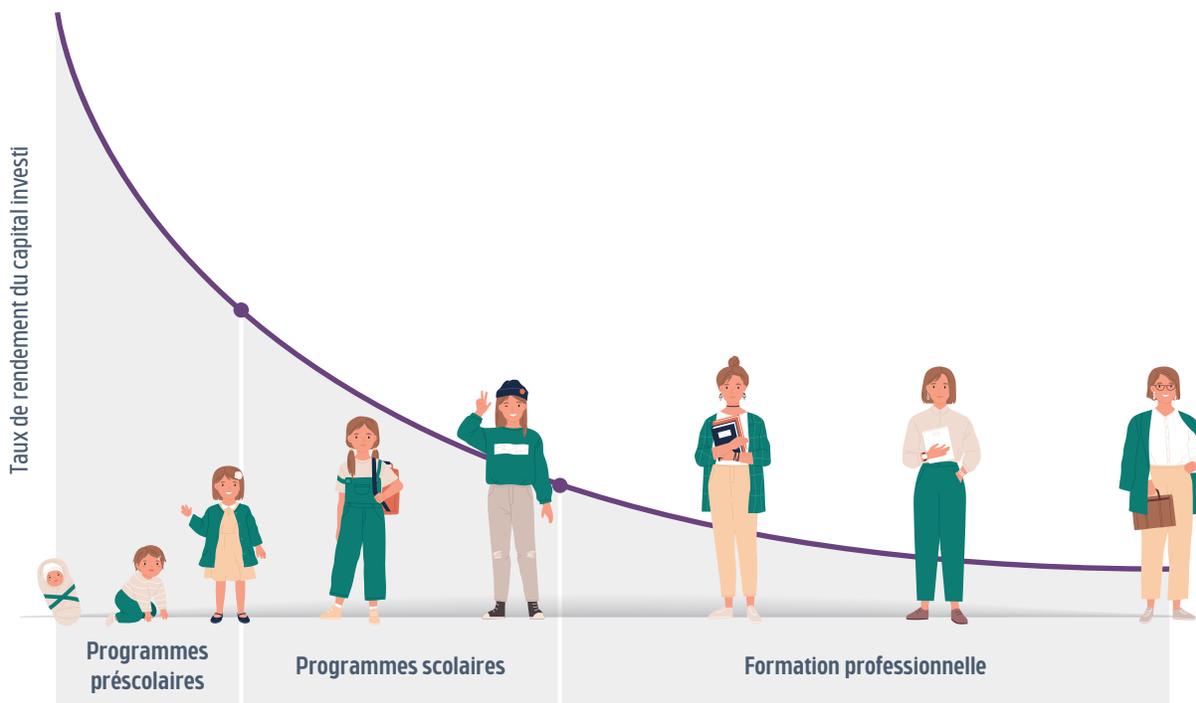
4 ÉDUCATION
DE QUALITÉ



- L'objectif 4 de l'ONU est d'assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et de promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Pour atteindre cet objectif, l'ONU vise à ce que tous les enfants aient accès à des services de garde de qualité qui les préparent à leur admission à l'école (cible 4.2) et mise sur l'égalité d'accès aux services de garde éducatifs pour les enfants en situation de vulnérabilité (cible 4.5).

7 Outre ces enjeux sociaux de développement durable sur lesquels portent les présentes observations, l'accès de tous à des services de garde de qualité soulève aussi des enjeux économiques, comme l'a expliqué mon prédécesseur dans ses observations d'octobre 2020. De plus, les travaux de l'économiste James J. Heckman démontrent que, lorsque les mesures de soutien particulier aux enfants vulnérables sont déployées tôt, elles sont moins coûteuses et plus efficaces (figure 1).

FIGURE 1 Efficacité des mesures de soutien particulier aux enfants vulnérables, par dollar investi, en fonction du moment où elles sont déployées



Source : James J. Heckman.

Illustration : Commissaire au développement durable.

L'enfant, un adulte en devenir

8 Les services de garde de qualité posent les jalons nécessaires pour que les enfants, piliers de l'avenir, deviennent des adultes épanouis qui contribuent à bâtir une société plus saine et plus équitable. Comme le conclut un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la fréquentation d'un service de garde de bonne qualité permet aux enfants de développer des compétences qui leur seront utiles lors des étapes ultérieures de la vie, notamment lors de leur entrée à l'école et de leur participation au marché du travail.

9 Selon l'Institut de la statistique du Québec (2017), les enfants qui fréquentent un service de garde y passent une grande partie de leur temps, soit 35 heures et plus par semaine pour la grande majorité d'entre eux. Par conséquent, les services de garde peuvent jouer un rôle important dans le développement harmonieux des enfants en encourageant, par exemple, les saines habitudes de vie et en offrant des services personnalisés aux enfants en situation de vulnérabilité.

Service de garde de qualité : promotion de saines habitudes de vie

10 Un service de garde de qualité promeut de saines habitudes de vie auprès des enfants, ce qui est associé à plusieurs bénéfices à long terme. Plus ces saines habitudes de vie sont acquises tôt, plus grands et durables sont leurs bénéfices. Ainsi, un individu qui adopte de saines habitudes de vie dès son jeune âge est plus enclin à conserver ces habitudes à l'âge adulte.

11 Les comportements qui influencent de manière positive la santé et le bien-être sont aussi nombreux que variés. Parmi ces comportements se trouvent l'alimentation saine, l'utilisation équilibrée des écrans et le mode de vie physiquement actif.

Alimentation saine

12 Une alimentation saine est bénéfique, entre autres, pour la croissance des enfants. De plus, une alimentation diversifiée en saveurs et en textures aide au développement du langage en favorisant l'expression des préférences et des aversions. Au-delà du contenu de l'assiette, les routines sécurisantes autour des repas et des collations permettent de développer l'estime de soi.

13 Selon le programme de recherche PROOF, qui s'appuie sur les données de l'Enquête canadienne sur le revenu réalisée par Statistique Canada, près de 1,8 million d'enfants canadiens vivaient dans un ménage en situation d'insécurité alimentaire en 2022. Pour les enfants de moins de 5 ans dans cette situation, ainsi que pour ceux dont la consommation alimentaire ne respecte pas les recommandations du *Guide alimentaire canadien*, la fréquentation d'un service de garde de qualité offrant une alimentation variée, dont la quantité est suffisante et la valeur nutritive est élevée, peut être profitable.



Utilisation équilibrée des écrans et mode de vie physiquement actif

14 L'utilisation des écrans peut présenter des avantages dans certains contextes, par exemple lors d'activités pédagogiques spécifiques. Globalement, c'est lorsque le temps d'écran est trop élevé qu'il présente des risques pour l'ensemble des domaines de développement des enfants (ex. : affecter l'attention et la mémoire, nuire aux aptitudes sociales). De plus, une exposition précoce et intensive aux écrans peut les distraire des autres activités interactives essentielles à leur développement. Pour sa part, un mode de vie qui favorise le jeu actif chez les enfants est associé à plusieurs bénéfices (ex. : favoriser le raisonnement et le développement de capacités de compromis et de coopération). Ainsi, les enfants qui bougent régulièrement sont plus enclins à participer à des activités physiques et sportives, et d'en récolter les bienfaits escomptés.

Jeu actif

Il s'agit de toute activité récréative qui entraîne du mouvement chez l'enfant.

15 Dans une publication parue en 2016, l'Institut national de santé publique du Québec présente certains impacts de l'utilisation des écrans sur la santé. En ce qui concerne les jeunes enfants, désormais exposés aux écrans dès la petite enfance, l'Institut souligne notamment que la communauté scientifique reconnaît de plus en plus qu'une exposition trop importante nuit au développement socioaffectif des enfants. L'Institut mentionne également que l'utilisation des écrans est associée à des changements dans les habitudes de sommeil. À cet égard, le temps d'écran empiéterait sur le temps normalement consacré à d'autres activités, comme l'activité physique, qui sont liées à une bonne hygiène de sommeil. L'Institut conclut donc sur l'importance de mettre en place des mesures pour mieux encadrer le temps d'écran, par exemple dans les services de garde, afin d'en minimiser les effets néfastes tout en profitant de ses effets positifs (ex. : présence de l'adulte avec l'enfant qui offre une possibilité d'explication et d'interaction favorisant les apprentissages).

16 Les directives canadiennes en matière de mouvement sur 24 heures de la Société canadienne de physiologie de l'exercice (2016) recommandent de ne pas exposer les enfants de moins de 2 ans aux écrans, et limitent le temps sédentaire passé devant un écran à un maximum d'une heure par jour pour les enfants âgés de 2 à 4 ans. Toujours selon ces directives, les enfants de moins de 1 an devraient être physiquement actifs plusieurs fois par jour, et ceux de 1 an à 4 ans devraient faire au moins 180 minutes d'activité physique quotidiennement. Or, selon un portrait dressé par l'Observatoire des tout-petits en 2021, les recommandations concernant le temps d'écran ne sont pas respectées pour environ la moitié des enfants de 3 à 5 ans, et celles relatives à l'activité physique ne sont pas respectées pour 40 % d'entre eux.

Service de garde de qualité : adaptation aux besoins des enfants en situation de vulnérabilité

17 Un service de garde de qualité offre des services personnalisés aux enfants en situation de vulnérabilité qui en éprouvent le besoin. Il s'agit d'une stratégie d'inclusion qui considère que, même si tous les enfants ont des besoins fondamentaux universels, certains enfants en situation de vulnérabilité ont des besoins individuels supplémentaires qui doivent être pris en compte afin qu'ils bénéficient des mêmes chances que les autres de développer leur plein potentiel.

Inclusion¹ en service de garde

Une éducation inclusive offre à l'enfant des conditions d'apprentissage adaptées pour lui permettre de trouver un milieu de vie auquel il peut contribuer activement et duquel il peut retirer d'importants bénéfices dans tous ses domaines de développement. L'inclusion vise ainsi à accompagner l'enfant à l'intérieur de son groupe en adaptant le milieu de vie à ses besoins et à ses capacités pour qu'il ait accès aux mêmes avantages et possibilités.

L'inclusion se distingue donc de l'intégration, qui décrit une situation dans laquelle un enfant est intégré à un groupe, mais les services lui sont offerts individuellement, à l'extérieur de celui-ci. La figure 2 illustre la distinction entre l'intégration et l'inclusion en service de garde.

1. Selon le ministère de la Famille, le sens du terme « intégration » qu'il utilise dans le cadre de ses activités correspond au sens donné au terme « inclusion » dans les présentes observations.

FIGURE 2 Distinction entre l'intégration et l'inclusion en service de garde



Illustration : Commissaire au développement durable.

18 Les bienfaits de l'inclusion sont multiples et profitent à tous les enfants. En effet, les enfants en situation de vulnérabilité peuvent partager des expériences avec leurs pairs et les considérer comme des modèles de comportements. Pour leur part, les enfants qui les côtoient peuvent réduire leur appréhension et augmenter leur sensibilité par rapport aux différences. C'est ainsi que toute la société peut bénéficier de l'inclusion, qui favorise l'adoption d'attitudes positives et bienveillantes à l'égard de la diversité.

Enfants présentant des besoins de soutien particulier

19 Les enfants présentant des besoins de soutien particulier font face à une condition (ex. : handicap) qui touche un ou plusieurs domaines de leur développement. Leurs besoins peuvent être ponctuels ou continus et peuvent découler de leurs caractéristiques individuelles ou de désavantages liés à leur environnement. Ainsi, lorsqu'ils fréquentent un service de garde de qualité, ces enfants peuvent bénéficier de certaines interventions précoces ou de certaines ressources additionnelles qui peuvent atténuer les effets négatifs associés à leur condition.

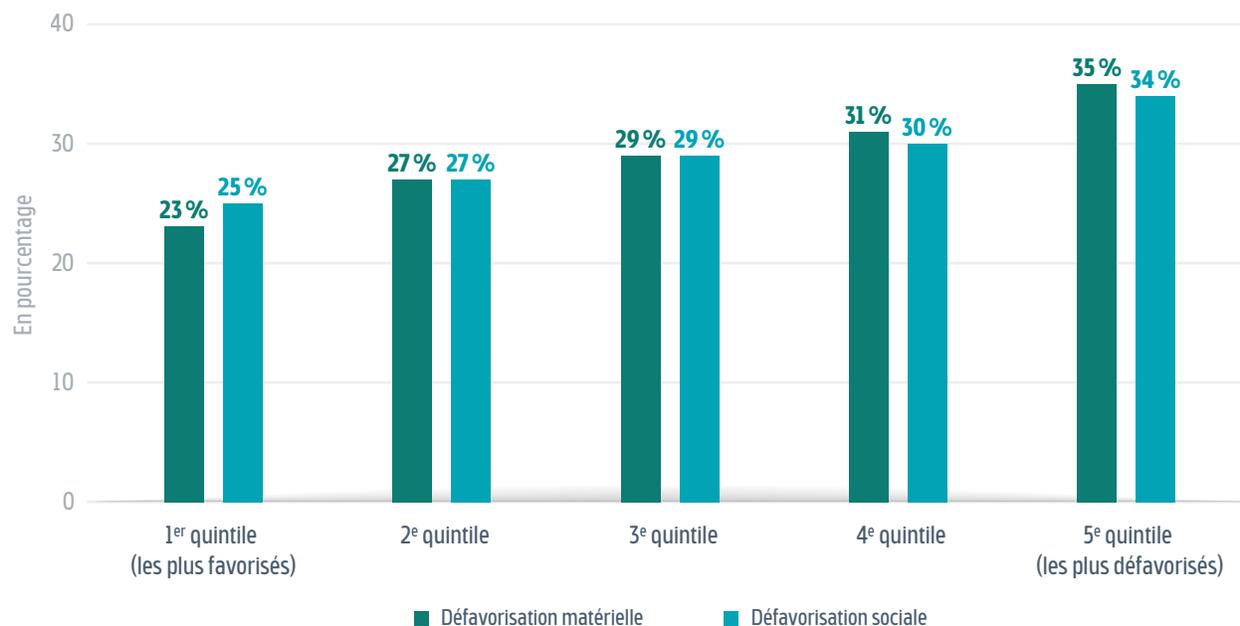
20 Dans plusieurs publications, dont un rapport de l'Observatoire des tout-petits publié en 2023, il est mentionné que la collaboration de tous les acteurs concernés par la situation d'un enfant présentant des besoins de soutien particulier (éducatrices, éducateurs, parents et spécialistes, s'il y a lieu) est primordiale. Cette collaboration peut se traduire par des actions concrètes, comme l'identification des difficultés de l'enfant par l'éducatrice ou l'éducateur, l'échange d'informations avec les parents et, le cas échéant, l'intervention spécialisée des personnes-ressources compétentes.

21 Selon une enquête réalisée en 2021 par l'Institut de la statistique du Québec, environ 13 % des enfants d'âge préscolaire fréquentant un service de garde ont au moins un problème de santé ou un trouble du développement détecté par un professionnel de la santé (ex. : problème de santé chronique, retard langagier). De plus, comme mentionné dans le rapport de l'Observatoire des tout-petits publié en 2023, même un enfant qui n'a pas obtenu un diagnostic d'un professionnel de la santé pourrait présenter des besoins de soutien particulier nécessitant des ressources supplémentaires.

Enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique

22 Les enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique sont affectés par des conditions de nature sociale ou économique (ex. : sécurité du milieu de vie, niveau de scolarisation et statut professionnel des parents, revenu familial) qui peuvent entraver leur développement. Selon une enquête réalisée en 2022 par l'Institut de la statistique du Québec, la proportion d'enfants vulnérables dans au moins un domaine de développement est plus importante lorsque le niveau de défavorisation matérielle et sociale est élevé (figure 3).

FIGURE 3 Proportion d'enfants de maternelle 5 ans en situation de vulnérabilité selon les indices de défavorisation matérielle et sociale



Source : Institut de la statistique du Québec.

23 Les services de garde de qualité peuvent atténuer les effets défavorables de la précarité socioéconomique auxquels peuvent être exposés les enfants dans leur cadre familial. Par exemple, un enfant qui ne dispose pas de jouets ou de livres éducatifs à la maison en raison d'un manque de moyens financiers peut tout de même avoir accès à ces ressources en service de garde. Selon Dagenais et Hotte (2019), plusieurs études démontrent que la fréquentation d'un service de garde de qualité peut avoir de nombreux effets positifs sur les enfants issus d'un milieu défavorisé. Pour ces enfants, les chances de terminer leurs études secondaires, de faire des études collégiales ou d'avoir un emploi rémunéré augmentent, et les risques qu'ils commettent des délits diminuent.

Enfants issus de l'immigration

24 Les enfants issus de l'immigration proviennent de diverses communautés culturelles et évoluent dans un environnement social qui leur est plus ou moins inconnu, dans lequel les langues d'usage, les normes et les valeurs ne leur sont pas nécessairement familières. Lorsque l'environnement éducatif valorise les richesses culturelles de ces enfants, c'est tout le groupe qui en profite en étant exposé à différentes réalités et expériences.

Enfant issu de l'immigration

Il s'agit d'un enfant né à l'étranger ou dont au moins l'un des deux parents est né à l'étranger.

25 Les services de garde, qui constituent un lieu d'accueil pour ces enfants, représentent un milieu privilégié qui peut grandement faciliter leur inclusion dans la société d'accueil. Par exemple, un enfant qui ne maîtrise pas la langue de scolarisation peut mieux se préparer à son entrée à l'école en fréquentant un service de garde où cette langue est parlée couramment.

26 Le rôle des services de garde est notamment de créer un environnement accueillant et inclusif facilitant le rapprochement interculturel et la connaissance de l'autre, ainsi que de reconnaître et contrer les préjugés et la discrimination. En ce sens, l'ouverture à la diversité culturelle peut toucher plusieurs aspects de la vie quotidienne en service de garde, par exemple la composition des menus et l'organisation des activités.

Les éducatrices et les éducateurs, la clé d'un service de garde de qualité

27 Comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport d'audit, la présence d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés en nombre suffisant est un déterminant important de la qualité d'un service de garde éducatif. En effet, les éducatrices et les éducateurs se trouvent au cœur d'un environnement éducatif de qualité. Leurs compétences influencent la qualité des services de garde et, par conséquent, le développement harmonieux des enfants. La figure 4 illustre les dimensions de la qualité des processus en service de garde selon le programme éducatif du ministère de la Famille intitulé *Accueillir la petite enfance*.

FIGURE 4 Dimensions de la qualité des processus en service de garde



Source : Ministère de la Famille.

Illustration : Commissaire au développement durable.

28 Les éducatrices et les éducateurs jouent un rôle clé dans la vie des enfants en raison de la relation qui les unit. Dans une thèse qu'elle a publiée en 2008, Suzanne Manningham indique que l'intensité du lien établi entre l'enfant et le personnel éducateur est souvent associée à la sensibilité de ce dernier. Elle mentionne également que cette sensibilité, qui se définit comme une réponse rapide, directe et chaleureuse, favorise la communication avec l'enfant et permet d'identifier ses besoins et ses intérêts.

29 En plus de leur rôle éducatif auprès des enfants, les éducatrices et les éducateurs établissent une relation de partenariat avec les parents. Il s'agit d'une relation basée sur la confiance qui facilite les échanges d'informations requis afin d'assurer la continuité des soins à l'enfant. Cette complicité, centrée sur le développement harmonieux de l'enfant, demande un engagement profond de la part des éducatrices et des éducateurs, du temps ainsi que des ressources.

