

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 25
20 26

Novembre 2025



Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

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

Internet

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

Suivez-nous sur les médias sociaux



Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

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

Dépôt légal – 2025

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-555-02511-0 (version PDF)



Québec, novembre 2025

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

Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le tome de novembre 2025. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

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

Le vérificateur général par intérim,

Alain Fortin, CPA auditeur

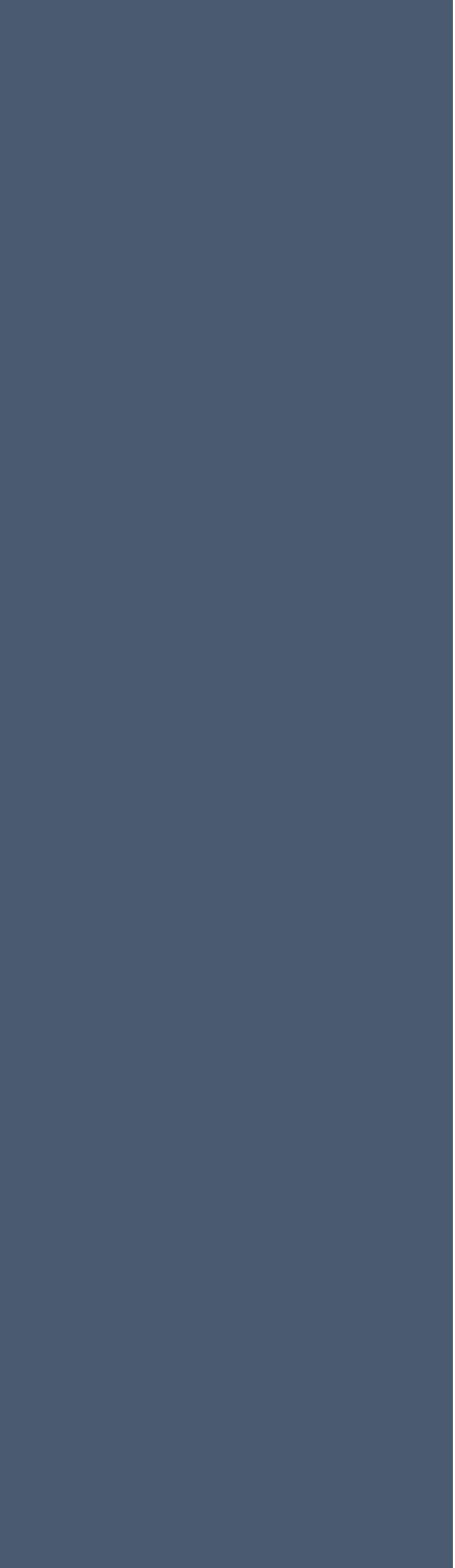


TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 Observations du vérificateur général par intérim	3
Chapitre 2 Accès aux services médicaux spécialisés	24
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 3 Dépenses par cartes de crédit	108
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 4 Étudiants étrangers au collégial et à l'université	154
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 5 Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité	216
<i>Audit de performance</i>	
Annexes	
Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Étudiants étrangers au collégial et à l'université</i>	295
Observations de la commissaire au développement durable en lien avec l'audit de performance <i>Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité</i>	307

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 au vérificateur général par intérim 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 4 et 5.



CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL PAR INTÉRIM

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	5
Audit des états financiers consolidés du gouvernement	6
Éléments d'intérêt concernant nos autres audits financiers	18
Contenu du présent tome	22

MISE EN CONTEXTE

- 1 Tout d'abord, je tiens à mentionner qu'une fois de plus, cette année a été marquée par une forte mobilisation de mes équipes, engagées dans la réalisation de mandats d'envergure, tant en audit financier qu'en audit de performance. Leurs travaux, qui ont été menés avec succès, contribuent concrètement au contrôle parlementaire et à la saine gestion des fonds publics.
- 2 Chaque année, conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, nous effectuons l'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec, lesquels brossent le portrait de la situation financière de ce dernier en fin d'exercice. Ces états financiers figurent parmi les plus importants au Québec. C'est pourquoi je juge important de présenter, dans les paragraphes suivants, les résultats de nos travaux d'audit et divers éléments d'intérêt concernant ces états financiers.
- 3 Nous effectuons aussi chaque année l'audit de plus de 200 états financiers d'entités afin de nous assurer que ces dernières donnent un portrait fiable de leur situation financière. Ainsi, le présent chapitre présente également des éléments d'intérêt concernant ces audits.
- 4 Enfin, le présent tome contient les résultats de quatre audits de performance, dont un bref résumé est présenté à la fin de ce chapitre.

AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

5 À la suite de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement, j'ai identifié certains éléments que je juge pertinent de soumettre à l'attention des parlementaires.

Opinion de l'auditeur indépendant

6 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2025 et mon rapport de l'auditeur indépendant qui les accompagne ont été signés le 26 septembre 2025 et rendus publics le même jour sur le site Internet du ministère des Finances.

7 Nos travaux d'audit m'ont permis de formuler une opinion sans réserve dans mon rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés au 31 mars 2025, et ce, pour une cinquième année consécutive.

8 À titre informatif, tout comme l'an dernier, mon rapport de l'auditeur fait état de trois questions clés de l'audit. Celles-ci portent sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations, sur les obligations relatives aux prestations acquises des régimes de retraite et sur les revenus provenant de l'impôt des particuliers, soit des postes des états financiers qui nécessitent des estimations comptables importantes requérant du jugement et comportant un degré élevé d'incertitude.

9 Soulignons par ailleurs que nos travaux d'audit se sont bien déroulés. Dans l'ensemble, peu d'écarts ont été repérés, et la plupart de ceux qui l'ont été sont des écarts de présentation, lesquels n'ont aucun effet sur le déficit de l'année financière. Nous nous sommes assurés que les écarts n'ayant pas été corrigés par la direction n'étaient pas significatifs. Par conséquent, ces écarts n'ont pas eu d'incidence sur mon opinion.

Questions clés de l'audit

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

Particularités pour 2024-2025

Plan d'arrangement avec les compagnies de tabac

10 Au cours de l'année financière, des recours entamés il y a plusieurs années contre trois compagnies de tabac ont donné lieu à la conclusion d'un plan d'arrangement avec ces compagnies (le Plan). En vertu de ce plan, il est notamment prévu que les provinces et les territoires canadiens obtiennent des sommes en compensation des dépenses qu'ils ont faites pour fournir des soins de santé à leur population souffrant de maladies liées au tabagisme.

11 Pour le Québec, le Plan prévoit des versements maximums de 6,7 milliards de dollars, dont un montant initial de 1,7 milliard devant être versé à la date d'entrée en vigueur du Plan. Cette somme a été comptabilisée dans le poste Revenus divers – Autres des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2025, ce qui a contribué à réduire le déficit annuel du gouvernement d'un montant équivalent. Elle a été encaissée subséquemment, en 2025-2026.

12 Le reste des versements, qui totalise 5 milliards de dollars, pourrait être échelonné sur plus de 20 ans et variera en fonction des bénéfices annuels nets après impôts au Canada de ces compagnies de tabac, lesquels excluent les activités liées aux produits alternatifs, notamment les produits de vapotage. Compte tenu de l'incertitude concernant les bénéfices à venir de ces compagnies et leur capacité éventuelle à payer ces sommes, le Contrôleur des finances a conclu que ces revenus devront être comptabilisés dans les années futures, au fur et à mesure de leur réalisation. Par conséquent, ils ne sont pas inclus dans les états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2025. Nous avons déterminé que ce traitement comptable était adéquat en vertu des normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Subventions octroyées par le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT)

13 Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP) existe depuis la fin des années 1970. Il s'agit d'un programme important du FORT. Les modalités d'application du PAGTCP prévoient que deux autorisations soient octroyées aux demandeurs : une autorisation préliminaire et une autorisation finale. Jusqu'à la fin de l'année financière 2023-2024, le FORT comptabilisait les dépenses de subvention pour ce programme au moment de l'autorisation finale.

14 Or, dans le cadre du PAGTCP, plusieurs années peuvent s'écouler entre l'obtention des deux autorisations. Cela a eu pour conséquence que des dépenses importantes ont été effectuées par les sociétés de transport avant qu'elles aient obtenu l'autorisation finale concernant les subventions qu'elles avaient demandées, alors même que le programme est présentement terminé. De plus, des communications ou des gestes posés au fil des ans par le gouvernement pouvaient avoir contribué à créer, chez les bénéficiaires, une attente de recevoir ces subventions. Par exemple, le FORT envoyait une demande de confirmation d'avancement des travaux aux bénéficiaires, et ceux-ci pouvaient également obtenir du financement temporaire auprès du gouvernement avant l'autorisation finale.

15 Le Contrôleur des finances a entrepris d'analyser cette situation et est arrivé à la conclusion que les subventions pour lesquelles des travaux sont déjà réalisés devraient être inscrites à titre de dépenses dans les états financiers du gouvernement.

16 Par conséquent, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2025, un montant de près de 650 millions de dollars a été comptabilisé comme dépense, en raison de subventions liées à des travaux déjà effectués par des bénéficiaires même si l'approbation finale ne leur avait pas encore été accordée. Ceci fait en sorte de comptabiliser ces dépenses plus rapidement.

17 Nous sommes d'accord avec ce traitement comptable. En effet, le long délai entre l'autorisation préliminaire et l'autorisation finale ainsi que divers gestes posés au fil des ans laissent au gouvernement peu de pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de verser ces subventions¹. Nous avons d'ailleurs mentionné au FORT qu'il devra s'assurer, lors de la révision du programme, d'approuver les projets en temps opportun, et ce, dans un souci de saine gestion des fonds publics.

Conformité à des autorisations législatives

18 La note 2 des états financiers précise si le gouvernement a dépassé ou non les limites des autorisations octroyées par le Parlement en matière d'investissements et de dépenses des ministères, des organismes budgétaires et des fonds spéciaux.

19 En ce qui concerne l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 2025, le gouvernement n'a pas constaté de dépassements par rapport aux crédits octroyés. Il a toutefois constaté, pour les fonds spéciaux, des dépassements de 2 milliards de dollars de dépenses et de près de 800 millions d'investissements. Ces dépassements devront par conséquent être soumis à l'approbation du Parlement, comme le prévoit la *Loi sur l'administration financière*. Les principaux dépassements de dépenses sont les suivants :

- 463 millions de dollars pour le Fonds du développement économique en raison principalement de la réduction plus importante que prévu de la valeur de placements de portefeuille ;
- 828 millions de dollars pour le FORT en raison principalement de subventions liées à des travaux déjà effectués, même si les bénéficiaires n'avaient pas encore reçu l'autorisation finale (voir la section précédente) ;
- 457 millions de dollars pour le Fonds des services de garde éducatifs à l'enfance.

20 Par ailleurs, les dépassements en matière d'investissements proviennent principalement du FORT (742 millions de dollars). Ils sont liés entre autres aux coûts du pont de l'Île-d'Orléans.

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

1. La perte du pouvoir discrétionnaire peut mener à la comptabilisation d'une dépense de transfert en vertu de la norme comptable portant sur les paiements de transfert.

Suivi des recommandations sur les états financiers consolidés

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

23 Au 31 mars 2025, 100 % des recommandations dont le suivi était toujours en cours lors de la publication du tome de novembre 2024 étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants. Nous présentons ci-après le suivi de ces recommandations ainsi que la référence au tome le plus récent dans lequel chaque recommandation a été formulée.

Recommandation	Tome	Degré d'application
Accompagner et guider les entités subventionnaires dans la mise en place d'un processus de collecte d'informations additionnelles auprès des bénéficiaires de subventions, afin de raffiner son estimation de la dépense pour les subventions octroyées à des tiers pour la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts.	Mars 2022, chapitre 3	Progrès satisfaisants
Prendre les mesures nécessaires afin de réduire le délai de production des états financiers consolidés du gouvernement.	Mars 2022, chapitre 3	Progrès satisfaisants
Prendre les mesures requises afin de s'assurer que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts corrigent les lacunes de documentation observées afin de démontrer et de supporter la comptabilisation du passif environnemental.	Mars 2022, chapitre 3, paragraphes 43-44	Appliquée

24 Par ailleurs, nous n'avons aucune nouvelle recommandation à porter à l'attention des parlementaires à la suite de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 2025.

Devancement des comptes publics

25 La production de plusieurs informations financières nécessaires à la préparation et à l'audit des états financiers consolidés du gouvernement 2024-2025 a été devancée. De plus, de nouvelles façons de faire ont été mises en œuvre. Ainsi, nous avons ajusté nos procédures d'audit en conséquence. Ces gestes avaient pour objectif de préparer le devancement de la finalisation et de la publication de ces états financiers l'an prochain.

26 Au cours des prochaines semaines, nous effectuerons un bilan des travaux de cette année afin de convenir, si nécessaire, d'autres ajustements, et nous poursuivrons de part et d'autre nos travaux afin de favoriser l'atteinte de l'objectif en 2026.

Audition sur les états financiers consolidés du gouvernement en commission parlementaire

27 Les états financiers consolidés du gouvernement permettent notamment de juger chaque année de la situation financière de ce dernier et de constater dans quelle mesure le budget s'est réalisé comme prévu. Il est donc important de s'y attarder.

28 Ainsi, au cours des dernières années, des échanges entre la Commission de l'administration publique (CAP) et le Vérificateur général ont eu lieu quant à l'opportunité qu'une commission parlementaire examine les états financiers consolidés du gouvernement et entende le Vérificateur général sur les résultats de son audit, à l'instar de ce qui est fait ailleurs au Canada.

29 Entre autres, le 7 novembre 2024, l'équipe du Vérificateur général a été invitée à faire une présentation aux membres de la CAP sur les aspects techniques, les principaux concepts en jeu et les pistes de réflexion à envisager après la lecture des états financiers consolidés.

30 À la suite de ces échanges, le rapport sur l'imputabilité de l'automne 2024, publié par la CAP, mentionne notamment que « ... les membres de la Commission estiment important que les états financiers consolidés fassent l'objet d'un contrôle des parlementaires. Or, comme le Règlement de l'Assemblée nationale ne permet pas à la Commission de se saisir elle-même de ce mandat, les membres souhaitent exprimer leur volonté que l'Assemblée nationale le leur confie. »

31 Nous saluons cette volonté qui permettrait de rehausser la transparence et de renforcer le contrôle parlementaire sur les finances publiques, comme cela est fait ailleurs au Canada. Nous continuerons de suivre de près l'évolution de ce dossier durant la prochaine année et nous nous rendrons disponibles pour participer à une audition des états financiers consolidés du gouvernement dans l'éventualité où ce mandat serait confié à la CAP.

32 Afin d'illustrer certains éléments importants qui pourraient retenir l'attention lors d'une audition devant une commission parlementaire, nous avons résumé quelques faits saillants tirés de l'analyse des états financiers consolidés dans la section suivante.

Faits saillants de l'analyse des états financiers consolidés

33 Les états financiers consolidés du gouvernement comprennent les résultats financiers des entités qui composent son périmètre comptable, soit plus de 300 entités. La figure 1 brosse un portrait général du périmètre comptable du gouvernement, que l'on peut consulter de façon détaillée à l'annexe 1 des états financiers consolidés du gouvernement inclus dans le volume 1 des comptes publics.

FIGURE 1 Portrait du périmètre comptable du gouvernement selon l'information publiée dans les comptes publics



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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

34 Le Contrôleur des finances prépare une analyse qui accompagne les états financiers consolidés audités, que l'on retrouve dans la section A du volume 1 des comptes publics. Nous n'auditons pas cette analyse, mais nous nous assurons de sa cohérence avec les états financiers audités et avec la connaissance que nous avons acquise lors de l'audit.

35 L'analyse préparée par le Contrôleur des finances présente des tendances et des indicateurs de la situation financière du gouvernement. Elle vise notamment à permettre aux utilisateurs de comprendre les différences entre ce qui avait été budgétisé et ce qui s'est concrétisé.

36 Des dépenses moins élevées que prévu peuvent, entre autres, dénoter une difficulté à livrer les services, une baisse de la demande pour ceux-ci ou une optimisation des façons de faire. Au contraire, des dépenses plus élevées que prévu peuvent, par exemple, dénoter une demande ou des prix plus élevés pour fournir un service, ce qui peut entraîner une pression à la hausse sur les dépenses des années à venir. Il est également intéressant de voir si les revenus sont différents de ceux prévus et, le cas échéant, si les écarts relevés risquent de se répercuter sur les revenus des prochaines années.

37 Nous résumons ci-dessous quelques éléments d'intérêt tirés des états financiers, de nos analyses et de l'analyse du Contrôleur des finances.

Résultats annuels 2024-2025

38 Les états financiers incluent, entre autres, l'état consolidé des résultats et du déficit cumulé lié aux activités. Cet état consolidé permet notamment de voir dans quelle mesure les revenus de l'année financière ont été suffisants ou non pour couvrir les dépenses de l'exercice, en mettant en évidence le surplus ou le déficit de l'année (figure 2).

39 Un déficit est constaté lorsque les dépenses de l'année sont plus élevées que les revenus. Puisque les revenus de l'année sont alors insuffisants pour couvrir les dépenses, des revenus futurs devront être utilisés pour payer les dépenses excédentaires et ne seront pas disponibles pour de nouvelles dépenses.

40 À l'inverse, un surplus survient lorsque les revenus sont plus élevés que les dépenses encourues durant une année donnée.

FIGURE 2 Détermination du surplus ou du déficit de l'année financière



Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

41 Le budget pour l'année financière 2024-2025, déposé en mars 2024, prévoyait un déficit annuel de 8,8 milliards de dollars. Or, les états financiers consolidés du gouvernement² indiquent que ce déficit s'est au bout du compte élevé à 5,2 milliards de dollars, soit 3,6 milliards de moins que prévu. La figure 3 présente cet écart.

FIGURE 3 Écart entre les prévisions du budget de mars 2024 et les états financiers pour l'année financière terminée le 31 mars 2025 (en millions de dollars)

	REVENUS 	DÉPENSES 	PROVISION POUR ÉVENTUALITÉS 	DÉFICIT 
Budget 2024-2025 déposé en mars 2024	150 301	157 577	1 500	8 776
États financiers au 31 mars 2025	156 088	161 263	-	5 175
Augmentation (diminution) des résultats comparativement aux prévisions budgétaires	5 787	3 686	(1 500)	(3 601)

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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

42 On constate que la réduction du déficit provient de revenus plus élevés que prévu, malgré des dépenses également plus élevées que celles budgétées. De plus, il n'a pas été nécessaire d'utiliser la provision pour éventualités.

Provision pour éventualités

Il s'agit d'un montant qui vise à faire face à différents risques résultant de la conjoncture économique ou d'autres événements influençant la situation financière du gouvernement.

2. Ces données se trouvent à la page 81 du volume 1 des comptes publics 2024-2025, qu'on peut consulter sur le site Internet du ministère des Finances.

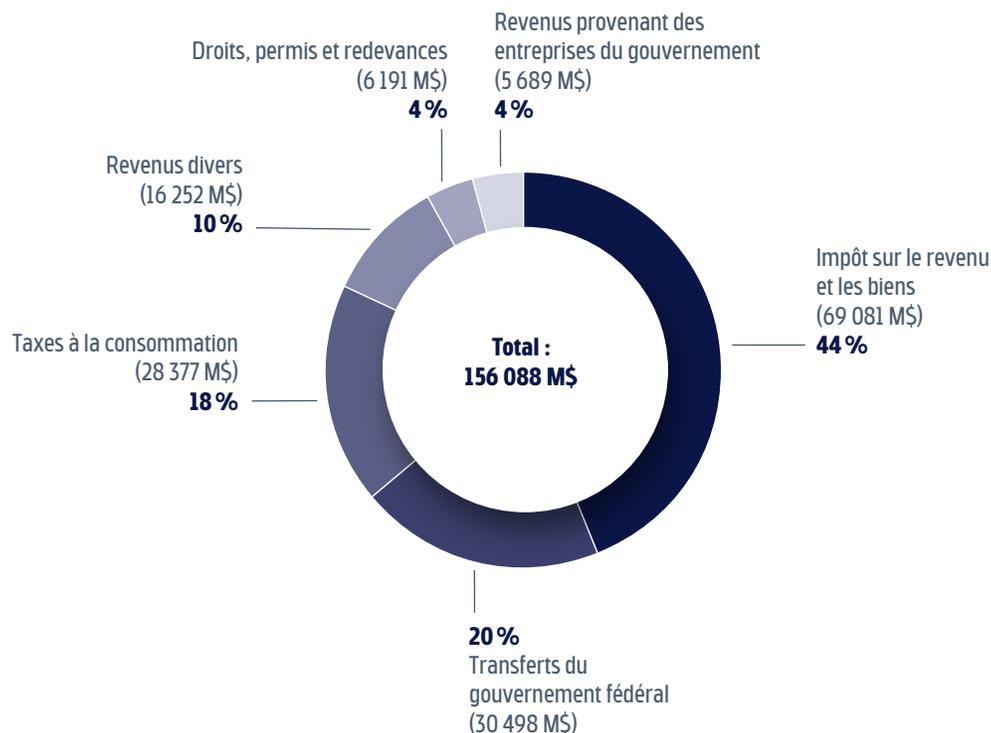
Revenus

43 La hausse des revenus est attribuable principalement à trois sources :

- L'impôt sur le revenu et les biens a été plus élevé de 2 milliards de dollars que prévu. Le Contrôleur des finances explique cette hausse dans son analyse financière notamment par :
 - une augmentation de plus de 700 millions de dollars de l'impôt des particuliers, en raison entre autres d'une croissance plus élevée que prévu des salaires et des traitements ;
 - une augmentation de 1,2 milliard de dollars de l'impôt des sociétés, en raison d'une baisse moins importante que prévu des bénéfices des sociétés ainsi que du devancement de transactions occasionné par l'annonce de la hausse du taux d'inclusion des gains en capital.
- Les revenus divers ont été plus élevés de 2 milliards de dollars que prévu, notamment en raison de l'inscription d'un revenu de 1,7 milliard correspondant au premier versement prévu selon un plan d'arrangement pancanadien conclu avec des compagnies de tabac au cours de l'année. La section Particularités pour 2024-2025 fournit davantage d'information à ce sujet.
- Les transferts fédéraux ont été plus élevés de 1,1 milliard de dollars que prévu, en raison surtout des sommes reçues pour les coûts engagés relativement à l'accueil des demandeurs d'asile.

44 La figure 4 illustre la répartition des revenus, par source de financement, pour l'année financière 2024-2025.

FIGURE 4 Revenus par source pour l'année financière 2024-2025



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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

45 On y observe que les revenus fiscaux, qui incluent l'impôt sur les revenus et les biens, notamment l'impôt des particuliers et celui des sociétés, et les taxes à la consommation, constituent la source de revenus la plus importante du gouvernement (62 %). Si on y ajoute les revenus provenant des transferts fédéraux, ce pourcentage augmente à 82 %. Ces pourcentages sont restés semblables à ceux de l'année précédente, qui s'élevaient respectivement à 62 % et à 83 %, ce qui montre une stabilité dans le poids de ces sources de financement entre ces deux années.

46 En conclusion, l'analyse des états financiers permet de voir si les revenus sont différents de ceux prévus et, le cas échéant, de savoir à quelles fins ces revenus ont été destinés.

Dépenses

47 Les quatre portefeuilles suivants sont ceux qui, en dollars, ont le plus dépassé le budget qui leur avait été octroyé en début d'année. Les dépassements se détaillent comme suit :

- Santé et Services sociaux, 2,3 milliards ;
- Éducation, qui inclut l'éducation primaire et secondaire, 0,8 milliard ;
- Transports et Mobilité durable, 1,1 milliard ;
- Économie, Innovation et Énergie, 0,7 milliard.

48 Certains de ces écarts ont été en partie compensés par l'utilisation de la provision du Fonds de suppléance, comprise dans le budget du portefeuille Conseil du trésor et Administration gouvernementale³.

49 Les deux principaux portefeuilles, soit Santé et Services sociaux ainsi qu'Éducation, n'ont pu respecter le budget qui leur avait été alloué. Le Contrôleur des finances explique notamment ces dépassements, dans son analyse financière, par une hausse plus élevée que prévu des coûts des médicaments et des coûts associés aux services professionnels et administratifs pour le premier, et par un accroissement du personnel scolaire dû à la hausse du nombre d'élèves pour le second.

50 En ce qui concerne le portefeuille Transports et Mobilité durable, nous expliquons la hausse de ses dépenses dans la section Particularités pour 2024-2025. Enfin, celle du portefeuille Économie, Innovation et Énergie provient principalement de pertes sur placement du Fonds du développement économique plus élevées que prévu.

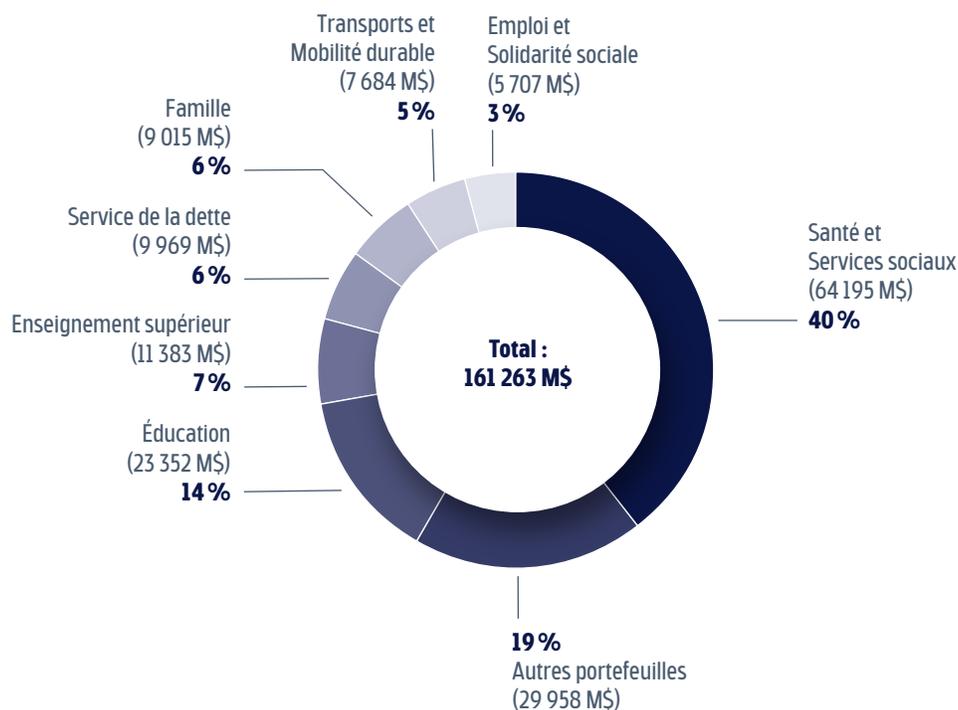
Fonds de suppléance

Il s'agit d'une provision administrée par le Conseil du trésor qui vise notamment à couvrir les dépenses imprévues pouvant survenir dans l'un ou l'autre des programmes gouvernementaux au cours de l'année financière, celles pour les infrastructures subventionnées ainsi que le coût de certaines mesures annoncées dans le budget.

3. Le portefeuille Conseil du trésor et Administration gouvernementale est inclus dans la rubrique Autres portefeuilles de la figure 5.

51 À titre informatif, la figure 5 illustre la répartition des dépenses par portefeuille et pour le service de la dette pour l'année financière 2024-2025.

FIGURE 5 Dépenses par portefeuille et pour le service de la dette pour l'année financière 2024-2025



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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

52 On peut y observer que les portefeuilles Santé et Services sociaux, Éducation et Enseignement supérieur représentent à eux seuls 61 % des dépenses totales du gouvernement, comparativement à 60 % l'an dernier. Ainsi, le poids de ces portefeuilles dans l'ensemble des dépenses du gouvernement est relativement stable entre ces deux années.

53 Le service de la dette, quant à lui, est resté tout près de 10 milliards de dollars, mais son poids dans les dépenses totales du gouvernement a légèrement diminué par rapport à l'année précédente, passant de 6,6 % à 6,2 %.

Situation financière au 31 mars 2025

54 Les états financiers présentent également le portrait de la situation financière du gouvernement au 31 mars de chaque année. Ce portrait est composé des actifs que le gouvernement possède, tels que ses placements et ses immobilisations (terrains, bâtiments, etc.), et de ses passifs, tels que les dettes et les autres sommes que le gouvernement doit payer à des tiers. On y retrouve notamment deux autres informations importantes, soit le déficit cumulé et la dette nette.

Déficit cumulé

55 Le déficit cumulé du gouvernement est principalement constitué de la somme de tous les surplus et de tous les déficits que celui-ci a accumulés au fil des ans. Il représente la somme des dépenses faites alors que les revenus étaient insuffisants, ce qui a nécessité d'emprunter pour payer les dépenses courantes.

56 Ce déficit cumulé est susceptible de créer une iniquité intergénérationnelle, puisque son fardeau pourrait être transféré à une génération qui n'aura pas profité de ces dépenses au moment où elles ont été faites. Au 31 mars 2025, le déficit cumulé du gouvernement s'élevait à 124,4 milliards de dollars, en hausse de 6,1 milliards par rapport à l'année précédente.

57 En pourcentage du produit intérieur brut (PIB), le déficit cumulé est toutefois resté stable, à 20,4 %, ce qui signifie que sa hausse suit celle de l'activité économique du Québec.

Dettes nettes

58 La dette nette est la dette du gouvernement pour laquelle il ne dispose pas d'actifs facilement convertibles en liquidités, à court terme, pour en effectuer le remboursement. Ainsi, la dette nette fournit une mesure des revenus qui seront nécessaires pour couvrir les activités passées et qui, par conséquent, ne seront pas disponibles pour fournir des services.

59 Au 31 mars 2025, elle s'élevait à 236,2 milliards de dollars et représentait 38,7 % du PIB. Il s'agit d'une hausse de 16,1 milliards et de 0,7 % en pourcentage du PIB.

60 À titre informatif, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit que la dette nette présentée dans les états financiers du gouvernement ne pourra excéder 35,5 % du PIB en 2032-2033 et 32,5 % du PIB en 2037-2038.

ÉLÉMENTS D'INTÉRÊT CONCERNANT NOS AUTRES AUDITS FINANCIERS

61 Les travaux d'audit financier que nous effectuons résultent en la production d'un rapport de l'auditeur indépendant, qui est joint aux états financiers. Par la suite, notre rapport et les états financiers sont généralement inclus dans le rapport annuel de gestion de l'entité, qui est déposé à l'Assemblée nationale.

62 Le principal objectif du rapport de l'auditeur indépendant est d'exprimer une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle notamment de la situation financière et des résultats annuels de l'entité, conformément aux exigences du référentiel d'information financière applicable. On peut voir cette conclusion au deuxième paragraphe du rapport de l'auditeur indépendant.

63 Dans la plupart des cas, l'opinion exprimée conclura que les états financiers sont fiables ; c'est ce qu'on appelle une opinion non modifiée. Toutefois, dans quelques cas, lorsque l'auditeur n'obtient pas tous les éléments nécessaires pour fonder son opinion ou lorsqu'il détecte des anomalies significatives qui ne sont pas corrigées par l'entité, il exprimera une opinion modifiée. Une telle opinion n'est pas banale et doit être prise au sérieux, notamment parce qu'elle affecte la reddition de comptes de fonds publics.

Opinions modifiées

64 Une opinion modifiée peut prendre différentes formes, selon la nature de la situation que rencontre l'auditeur, comme illustré ci-dessous.

Nature du problème	Incidences significatives mais non généralisées	Incidences significatives et généralisées
Présence d'une ou de plusieurs anomalies significatives dans les états financiers	Opinion avec réserve	Opinion défavorable
Impossibilité d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour s'assurer qu'il n'y a pas d'anomalies significatives dans les états financiers	Opinion avec réserve	Impossibilité d'exprimer une opinion

65 Au cours de la période du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025, nous avons formulé neuf opinions modifiées, soit huit opinions avec réserve et une impossibilité de formuler une opinion. Celles-ci sont énumérées à l'annexe 4 de notre rapport annuel de gestion 2024-2025.

Difficultés de certaines entités à produire leurs états financiers

66 La production d'états financiers audités vise à assurer une saine gestion des fonds publics.

67 Or, comme nous l'avons déjà soulevé dans le passé, certaines entités éprouvent des difficultés à produire leurs états financiers parce qu'elles manquent de préparation ou qu'elles peinent à obtenir les informations nécessaires. Ces problèmes surviennent surtout dans les petites et moyennes entités, qui ont moins de ressources et d'expertise en la matière. La création d'entités qui doivent effectuer des activités auparavant exercées par une autre entité du secteur public peut également engendrer des difficultés si le partage des actifs et les dettes transférées ne sont pas clairement définis.

68 Ces situations entraînent un manque d'efficacité autant du côté de l'entité que de l'auditeur et peuvent engendrer de longs délais dans la finalisation des états financiers. Cela me préoccupe puisque la longueur des délais réduit nettement la pertinence de cette reddition de comptes. Cela peut également se traduire par la nécessité d'obtenir l'aide de cabinets d'experts-comptables lorsque le personnel en place ne dispose pas des ressources nécessaires pour déterminer le traitement comptable approprié, élaborer un jeu complet d'états financiers, etc.

69 Trois exemples récents, présentés ci-dessous, illustrent ces difficultés.

Institut de technologie agroalimentaire du Québec

70 L'Institut de technologie agroalimentaire du Québec (ITAQ) a été institué en 2021 et a entamé ses activités, à ce titre, le 1^{er} juillet 2021. Il succède à l'unité administrative du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) qui gérait auparavant les campus de La Pocatière et de Saint-Hyacinthe. Toutefois, jusqu'en décembre 2022, le MAPAQ a continué à comptabiliser les transactions pour l'ITAQ, le temps que ce dernier se structure.

71 Nous avons entrepris l'audit de ce premier exercice à l'automne 2022. Cependant, les travaux ont dû être interrompus à plusieurs reprises afin de donner à l'ITAQ le temps de mieux s'organiser, d'avoir une équipe financière suffisante, de recueillir l'information nécessaire et de préparer ses états financiers.

72 Malgré les délais accordés, au 30 septembre 2025, la situation était toujours insatisfaisante. L'ITAQ n'était pas en mesure de s'assurer que la démarcation est effectuée correctement pour plusieurs postes de ses états financiers. Il s'affairait encore à chercher de l'information probante, à en faire l'analyse et à préparer ses états financiers.

73 Ainsi, au 30 septembre 2025, plus de trois ans après la fin de ce premier exercice, et malgré la bonne collaboration de l'ITAQ, les états financiers n'étaient toujours pas finalisés, ce qui retarde également la production des états financiers pour les années subséquentes.

Conseil de la magistrature

74 Le Conseil de la magistrature (le Conseil) a été constitué en 1978 en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Bien qu'il existe depuis plus de 45 ans, le Conseil n'avait pas, jusqu'à récemment, l'obligation de préparer des états financiers. À la suite de l'adoption du projet de loi n° 8, *Loi visant à améliorer l'efficacité et l'accessibilité de la justice, notamment en favorisant la médiation et l'arbitrage et en simplifiant la procédure civile à la Cour du Québec*, qui a été sanctionné le 15 mars 2023, le Vérificateur général s'est vu confier l'audit annuel des états financiers du Conseil. Les états financiers au 31 mars 2024 sont donc les premiers établis par le Conseil conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

75 Nous avons procédé à l'audit de ces états financiers. Tout au long de nos travaux, nous avons bénéficié d'une excellente collaboration de la part du personnel du Secrétariat du Conseil. Toutefois, ce dernier ne disposait pas des ressources et de l'expertise comptable requises pour préparer ses états financiers et constituer un dossier d'audit complet, malgré sa bonne volonté. Il a donc dû retenir les services d'une firme externe de comptables professionnels agréés pour l'appuyer.

76 Cette situation a entraîné des retards dans la préparation et l'audit des états financiers. Par conséquent, j'ai émis une opinion sans réserve sur ces états financiers seulement le 15 avril 2025, soit plus de 12 mois après la fin de l'exercice.

Société de développement de la Baie-James

77 Au cours de nos audits des dernières années sur les états financiers de la Société de développement de la Baie-James, nous avons observé que le degré de préparation de la direction était inadéquat. En effet, la firme externe à qui nous avons confié les travaux d'audit et les équipes du Vérificateur général ont eu beaucoup de difficultés, en raison notamment de retards dans la livraison de documents essentiels à l'audit. De plus, la qualité de certains des documents reçus n'était pas satisfaisante. Ainsi, bien que nous ayons été en mesure d'exprimer notre opinion sur les états financiers en mai 2023, nous avons recommandé à la Société de développement de la Baie-James, à la suite de l'audit de ses états financiers au 31 décembre 2022, de prendre des mesures pour améliorer la préparation des informations requises et des documents de support nécessaires à la production des états financiers ainsi que de respecter les délais de livraison prévus.

78 Néanmoins, la situation s'est produite à nouveau lors de l'audit des états financiers au 31 décembre 2023. Ainsi, au printemps 2024, les travaux d'audit ont dû être reportés en raison de différents retards et du manque de préparation de la direction. J'ai finalement exprimé mon opinion sur ces états financiers en avril 2025, soit plus d'un an après la fin de l'exercice financier, ce qui n'assure pas une reddition de comptes en temps opportun. Soulignons que cette opinion inclut une réserve qui résulte du fait que la Société de développement de la Baie-James n'a pas évalué ni comptabilisé un passif au titre des obligations liées à la mise hors service d'immobilisations.

79 Pour l'audit des états financiers au 31 décembre 2024, la direction s'est dotée d'un nouveau plan d'action afin de répondre à ma recommandation. Je suivrai donc la situation attentivement.

Modification à la portée des travaux d'audit financier du Vérificateur général

80 Au cours de l'année 2024-2025, nous avons audité les premiers états financiers de Santé Québec, pour lesquels j'ai exprimé une opinion non modifiée le 4 juillet 2025. Cet exercice a entraîné des efforts importants aussi bien de notre part que de celle de Santé Québec, notamment en raison de la fusion des établissements en cours d'année. Malgré tout, les états financiers ont été finalisés dans un délai raisonnable, considérant l'ampleur des travaux nécessaires pour ce premier exercice financier. Le pouvoir d'auditer Santé Québec qui a été confié au Vérificateur général nous assure notamment d'avoir toute l'information requise pour émettre notre opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement, compte tenu de l'étendue des activités de Santé Québec qui y sont incluses.

81 D'autres changements peuvent entraîner un élargissement de nos travaux d'audit financier. Par exemple, en 2024, la Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) a procédé à l'intégration des activités de ses filiales immobilières. Ainsi, à titre de coauditeur de la Caisse, nous avons réalisé des travaux d'audit sur ces activités immobilières d'importance, alors qu'elles étaient auparavant auditées par des cabinets d'experts-comptables du secteur privé. Ce changement a facilité l'application des récentes modifications de la norme canadienne d'audit sur les audits d'états financiers de groupe.

82 Nous avons également audité deux nouvelles entités qui ont été créées récemment, soit Mobilité Infra Québec et le Musée national de l'histoire du Québec, afin d'émettre pour la première fois une opinion sur leurs états financiers pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2025. Les travaux d'audit de ces deux entités se sont bien déroulés.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

83 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population.

Il présente les résultats de quatre audits de performance.

84 Le **chapitre 2** porte sur l'accès à une première consultation en médecine spécialisée. D'abord, nous avons observé que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) effectue le suivi d'une partie uniquement (environ 20 %) des consultations réalisées. De plus, les délais d'attente sont longs, tant pour les demandes qui transitent par les centres de répartition des demandes de services que pour celles qui figurent sur les listes d'attente des deux établissements audités. Enfin, l'information dont dispose le MSSS pour répartir équitablement les médecins spécialistes entre les régions du Québec est insuffisante, de même que celle dont disposent les établissements pour faire le suivi des disponibilités des médecins qui occupent un poste.

85 Le **chapitre 3** porte sur les dépenses par cartes de crédit. D'abord, les contrôles des cartes sont inadéquats au sein des entités auditées. Par exemple, pour certaines entités, les limites financières sont sous-utilisées et de longs délais d'annulation des cartes sont observés à la suite du départ ou lors de l'absence prolongée d'un employé. De plus, pour quatre des cinq entités auditées, la surveillance pour s'assurer de l'efficacité des contrôles en place est insuffisante et l'absence de motifs documentés empêche d'évaluer la pertinence de plusieurs achats. Finalement, certaines transactions ne sont pas conformes aux règles en vigueur.

86 Le **chapitre 4** porte sur les étudiants étrangers au collégial et à l'université. Il montre que plusieurs mesures ont été mises en œuvre, dans un court laps de temps, pour accroître leur nombre, sans un suivi et une évaluation adéquats des résultats. Des quotas par établissement d'enseignement ont ensuite été instaurés sans une analyse appropriée et à partir de données qui présentaient des problèmes de qualité. Par ailleurs, les processus du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration lors de la sélection des étudiants étrangers engendrent des inefficiences. Enfin, le suivi insuffisant du parcours des étudiants étrangers ne permet pas de savoir ce qu'il advient de ces derniers une fois le certificat d'acceptation délivré.

87 Le **chapitre 5** porte sur l'analyse et la prise en compte des enjeux de soutenabilité des finances publiques du Québec par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor. Il montre que les mesures à prendre pour réaliser plus de la moitié des économies envisagées dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 ne sont pas déterminées. Ensuite, il n'y a pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette. Par ailleurs, le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires pour des projets inscrits et le maintien des actifs. Enfin, les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des coûts associés au vieillissement de la population.

CHAPITRE 2

Accès aux services médicaux spécialisés

Audit de performance

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Santé Québec

Santé Québec – Centre hospitalier de l'Université de Montréal

Santé Québec – Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière

EN BREF

Depuis plusieurs années, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) se fixe des objectifs stratégiques pour améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés, mais ne les atteint pas. D'ailleurs, pour effectuer le suivi des premières consultations en médecine spécialisée, le MSSS se base uniquement sur celles qui font suite aux demandes ayant transité par les centres de répartition des demandes de services (CRDS), soit environ 20 % de l'ensemble des premières consultations réalisées. Or, les délais d'attente pour la prise en charge des demandes de consultation qui transitent par les CRDS sont longs et le déploiement des mesures prises pour remédier à la situation est peu avancé. Par exemple, des outils d'aide à la décision ont été intégrés dans les formulaires de demande de consultation en médecine spécialisée afin d'améliorer la pertinence des demandes, mais seulement pour quelques spécialités médicales.

Dans les établissements de santé et de services sociaux audités, il existe des difficultés d'accès à une première consultation en médecine spécialisée. De plus, la gestion des listes d'attente dans ces établissements ne favorise pas un suivi rigoureux des demandes de consultation qui leur sont acheminées directement. En effet, dans le cas de certaines demandes, le code de priorité n'est parfois pas attribué en temps opportun ou est même absent.

D'autre part, le MSSS a effectué l'exercice de planification des effectifs médicaux en spécialité pour la période 2021-2025 alors qu'il ne disposait pas d'un portrait complet des services médicaux spécialisés offerts et qu'il possédait peu d'information sur les listes d'attente des établissements et aucune sur celles des cabinets de médecins. Ce manque d'information rend difficile l'atteinte de l'objectif de cet exercice, qui est de répartir équitablement les médecins spécialistes entre les établissements de la province.

Enfin, les établissements audités ne fixent pas d'attentes à l'égard de la disponibilité des médecins spécialistes qui occupent un poste (ex. : nombre de semaines de disponibilité de travail) et ne détiennent pas assez d'information pour en faire le suivi. Or, certains médecins effectuent une portion importante de leurs activités cliniques en dehors de leur établissement principal, soit celui où ils occupent un poste, ce qui réduit leur disponibilité dans ce dernier.

CONSTATS

1

Pour effectuer le suivi des premières consultations en médecine spécialisée, le MSSS se base uniquement sur celles qui font suite aux demandes ayant transité par les CRDS, soit environ 20 % de l'ensemble des premières consultations réalisées.

2

L'accès à une première consultation en médecine spécialisée est difficile pour les patients sur les listes d'attente des CRDS, et le déploiement des mesures prises pour remédier à la situation est peu avancé.

3

Dans les établissements audités, il existe des difficultés d'accès à une première consultation en médecine spécialisée, et la gestion des listes d'attente ne favorise pas un suivi rigoureux des demandes de consultation.

4

L'information dont dispose le MSSS ne lui permet pas de prioriser adéquatement les besoins des établissements en matière d'effectifs médicaux en spécialité, ce qui nuit à une répartition équitable.

5

Les établissements audités ne fixent pas d'attentes à l'égard de la disponibilité des médecins spécialistes qui occupent un poste et ne détiennent pas assez d'information pour en faire le suivi.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Vérificateur général adjoint
par intérim

France Bêty

Directrice d'audit

Sébastien Beauregard

Audrey Bergeron

Stephanie Caron

Audrey Cliche

Lucie Proulx

Véronique Tardif

REVUE DE LA QUALITÉ

Christine Roy

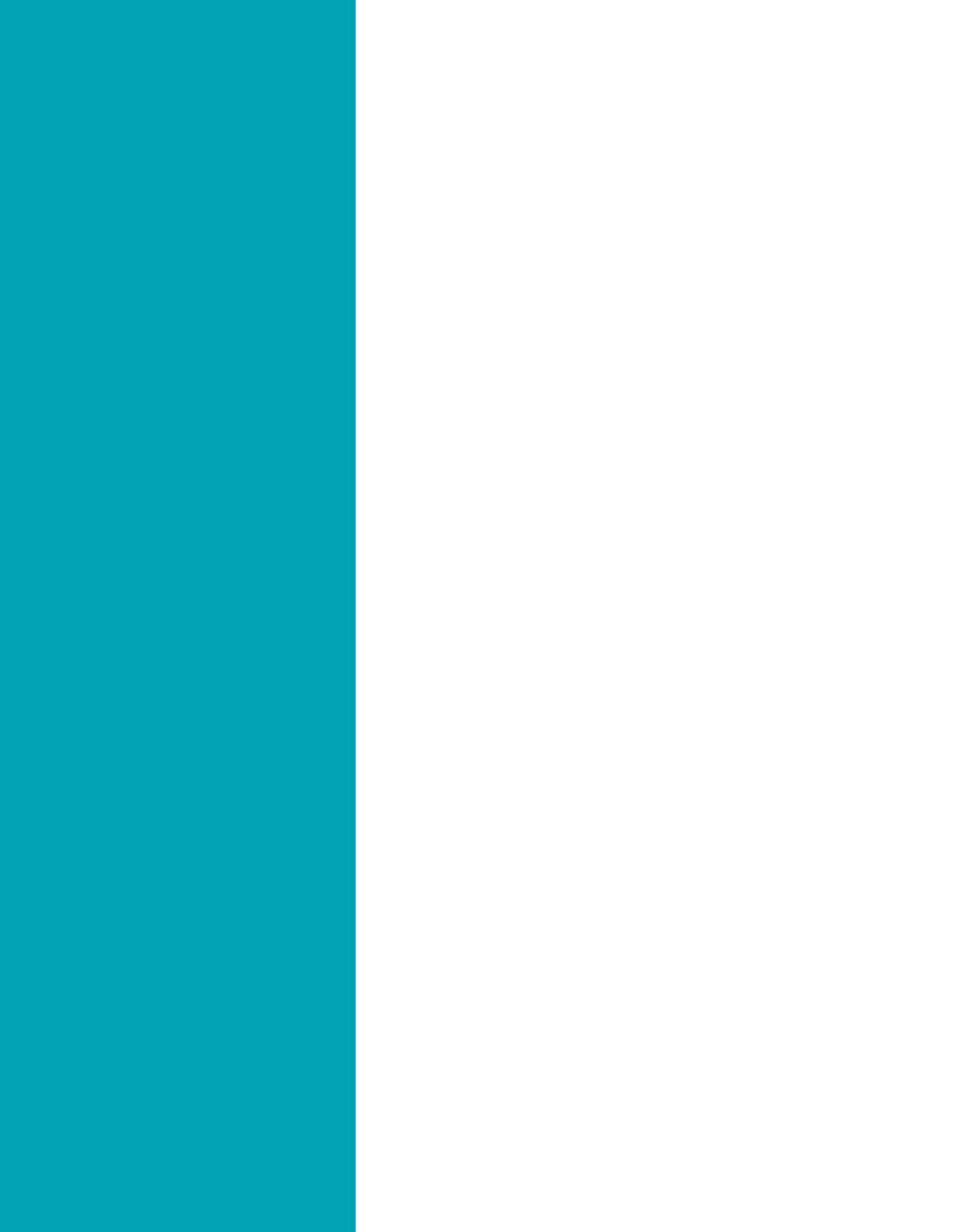
Vérificatrice générale adjointe
et sous-vérificatrice générale

SIGLES

- CHUM** Centre hospitalier de l'Université de Montréal
- CISSS** Centre intégré de santé et de services sociaux
- CIUSSS** Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
- CRDS** Centre de répartition des demandes de services
- FMSQ** Fédération des médecins spécialistes du Québec
- MSSS** Ministère de la Santé et des Services sociaux
- PEM** Plan d'effectifs médicaux
- RAMQ** Régie de l'assurance maladie du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	31
Pour effectuer le suivi des premières consultations en médecine spécialisée, le MSSS se base uniquement sur celles qui font suite aux demandes ayant transité par les CRDS, soit environ 20 % de l'ensemble des premières consultations réalisées.	36
L'accès à une première consultation en médecine spécialisée est difficile pour les patients sur les listes d'attente des CRDS, et le déploiement des mesures prises pour remédier à la situation est peu avancé.	39
Dans les établissements audités, il existe des difficultés d'accès à une première consultation en médecine spécialisée, et la gestion des listes d'attente ne favorise pas un suivi rigoureux des demandes de consultation.....	54
L'information dont dispose le MSSS ne lui permet pas de prioriser adéquatement les besoins des établissements en matière d'effectifs médicaux en spécialité, ce qui nuit à une répartition équitable.	68
Les établissements audités ne fixent pas d'attentes à l'égard de la disponibilité des médecins spécialistes qui occupent un poste et ne détiennent pas assez d'information pour en faire le suivi.	74
Recommandations.....	79
Commentaires des entités auditées	80
Renseignements additionnels.	85



MISE EN CONTEXTE

1 Les demandes pour une première consultation en médecine spécialisée proviennent essentiellement des médecins de famille¹ et des médecins spécialistes, qui, au besoin, dirigent un patient vers un collègue exerçant dans une autre spécialité. Dans le cadre de sa pratique, un médecin spécialiste peut effectuer des premières consultations, assurer le suivi de ses patients, enseigner et participer à des activités de recherche. Au Québec, les services médicaux spécialisés² sont offerts dans les centres hospitaliers ou les cabinets de médecins dont les services sont couverts par le régime d'assurance maladie du Québec. Les médecins spécialistes non participants au régime d'assurance maladie offrent également des services médicaux spécialisés, lesquels sont alors facturés aux patients, mais cette pratique n'est pas couverte par notre audit.

2 Dans le but de centraliser le traitement des demandes de consultation en provenance des médecins de famille pour 26 spécialités, les centres de répartition des demandes de services (CRDS) ont été créés en 2016 après la conclusion d'une entente de principe entre le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et la Fédération des médecins spécialistes du Québec (FMSQ). Les CRDS répartissent les demandes entre les médecins spécialistes exerçant sur leur territoire qui ont offert des disponibilités. Ils sont au nombre de 15 et couvrent généralement une région³ chacun. Les 15 CRDS sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

3 Pour orienter la prise en charge des demandes de consultation, une échelle de priorité clinique a été créée. Cette échelle est la même pour chaque CRDS et comprend cinq codes de priorité clinique (A, B, C, D et E), lesquels sont associés à un délai d'attente cible pour obtenir une consultation. Par exemple, il y est indiqué qu'un patient dont la condition clinique correspond au code de priorité B devrait obtenir une consultation à l'intérieur de 10 jours. L'échelle de priorité clinique des CRDS est présentée ci-après. De plus, une liste d'exemples de raisons de consultation de priorité E est présentée dans la section Renseignements additionnels.

1. Les infirmières praticiennes spécialisées peuvent aussi diriger des patients vers un médecin spécialiste, mais le volume de leurs demandes est peu élevé. Afin d'alléger le texte, nous utiliserons uniquement le terme « médecins de famille ».

2. Dans ce rapport, les services médicaux spécialisés incluent ceux surspécialisés.

3. Dans ce rapport, le terme « région » fait référence aux régions sociosanitaires. Les établissements de santé et de services sociaux sont répartis dans 18 régions sociosanitaires qui peuvent différer des régions administratives.

Code de priorité clinique	Délai d'attente cible	Exemples de raisons de consultation
Urgent	Aucun (urgence)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fracture ouverte ■ Saignement lors du premier trimestre de grossesse
A ¹	≤ 3 jours	<ul style="list-style-type: none"> ■ Corps étranger cornéen ■ Traumatisme oculaire
B	≤ 10 jours	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rupture complète du tendon d'Achille ■ Mélanome très probable
C	≤ 28 jours	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tache de vin chez un enfant âgé de moins d'un an ■ Épilepsie non contrôlée
D	≤ 3 mois	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arthrose invalidante de la cheville ■ Otites à répétition
E	≤ 12 mois	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diarrhée chronique ■ Larmolement chronique chez un adulte

1. Il est à noter que les demandes de consultation de priorité A ne sont plus transmises aux CRDS depuis le 1^{er} août 2021 puisqu'elles sont traitées par les médecins spécialistes de garde dans les centres hospitaliers.

Source : MSSS.

4 Par ailleurs, les établissements de santé et de services sociaux sont responsables de gérer leurs propres listes d'attente, constituées notamment de patients dirigés vers un médecin spécialiste par d'autres médecins spécialistes ou par l'urgence. Pour ces listes, les échelles de priorité clinique et les délais d'attente cibles sont propres à chaque établissement.

5 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit l'élaboration de plans d'effectifs médicaux (PEM) en spécialité. Ces plans sont élaborés à partir des besoins exprimés par les établissements et du nombre de médecins spécialistes disponibles. L'objectif de cette planification est notamment de répartir équitablement les médecins spécialistes entre les établissements de la province et de favoriser l'accès de la population de chaque région aux services médicaux spécialisés.

Établissements de santé et de services sociaux

Il s'agit d'établissements qui offrent à la population des services généraux et spécialisés, comme les centres intégrés de santé et de services sociaux, les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux et les établissements non fusionnés (ex. : Centre hospitalier de l'Université de Montréal). Un établissement peut comporter plusieurs installations, comme un centre hospitalier, un centre local de services communautaires et un centre d'hébergement et de soins de longue durée.

6 Les établissements ont une responsabilité à l'égard de l'accès aux services médicaux spécialisés. Ils doivent suivre les règles de gestion des PEM en spécialité convenues entre le MSSS et la FMSQ, comme signer une lettre d'engagement avec les médecins spécialistes au moment de leur recrutement et s'assurer que ceux-ci respectent notamment les obligations établies lors de leur nomination (ex. : participer aux systèmes de garde à la demande du chef de département ou de service).

7 Conformément à la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, le 1^{er} décembre 2024, tous les établissements de santé et de services sociaux ont été fusionnés à Santé Québec. Depuis, une partie du rôle et des responsabilités que le MSSS assumait en ce qui a trait à l'accès aux services médicaux spécialisés incombe à Santé Québec, incluant la responsabilité d'approuver la planification des effectifs médicaux. Un portrait des rôles et des responsabilités des entités auditées avant et après le 1^{er} décembre 2024 est présenté dans la section Renseignements additionnels. Pour des fins de simplification, et parce que nos travaux d'audit se sont déroulés majoritairement avant décembre 2024, nous faisons référence aux responsabilités inscrites dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, sauf dans certains cas. Lorsque nous faisons référence à des responsabilités inscrites dans d'autres lois, nous le précisons.

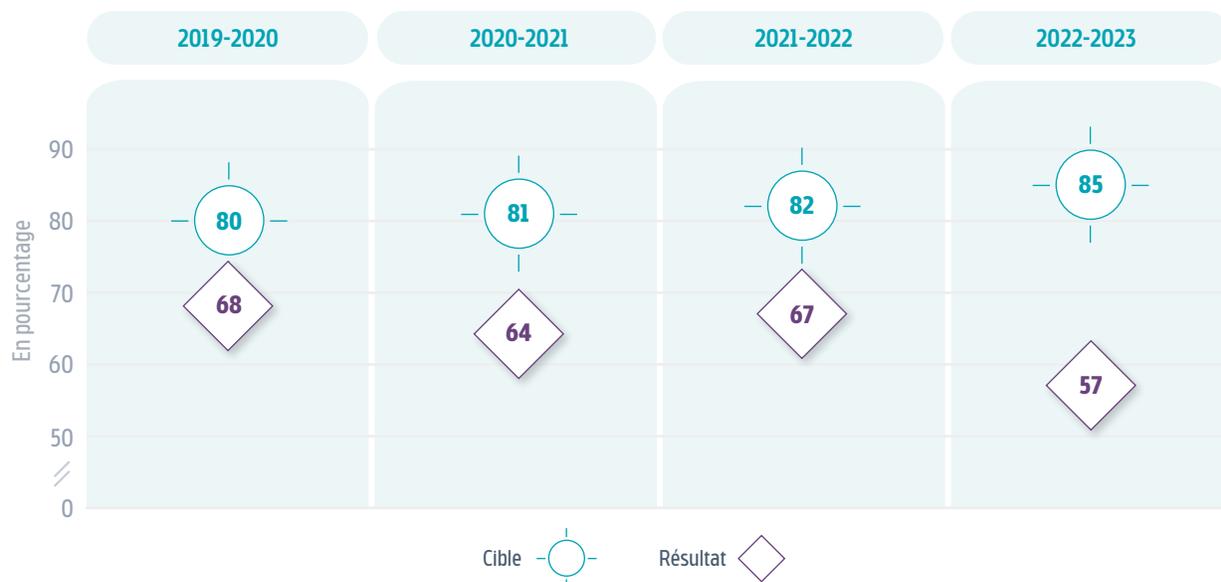
Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

8 L'accès aux services de santé est au cœur de la mission du MSSS, laquelle est de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être de la population québécoise en rendant accessible un ensemble de services de santé et de services sociaux intégrés et de qualité.

9 Depuis au moins 2010, le MSSS se fixe des objectifs stratégiques visant une amélioration de l'accès aux services de santé, dont aux services médicaux spécialisés. Pour évaluer sa performance, il a mis en place en 2019-2020 un indicateur mesurant le pourcentage des consultations en médecine spécialisée demandées par des médecins de famille qui ont été réalisées à l'intérieur des délais d'attente cibles.

10 L'accès aux services de santé, et aux services médicaux spécialisés plus particulièrement, est un enjeu connu. Bien que plusieurs mesures aient été prises au cours des dernières années dans le but d'améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés, celui-ci demeure difficile. En effet, de 2019-2020 à 2022-2023, le MSSS n'a pas atteint les cibles qu'il s'était fixées concernant la réalisation des consultations en médecine spécialisée à l'intérieur des délais d'attente cibles (figure 1). Certaines de ces mesures sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 1 Pourcentage des premières consultations demandées par des médecins de famille réalisées à l'intérieur des délais cibles



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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

11 En 2023-2024, le MSSS a modifié son indicateur afin qu'il porte plutôt sur le pourcentage des demandes de consultation en médecine spécialisée dont le délai d'attente cible est dépassé. Cette même année, le résultat de l'indicateur était de 59 %, alors que la cible était de 50 %.

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

12 Le présent audit avait comme objectif de s'assurer que le MSSS et les établissements de Santé Québec audités prennent les moyens nécessaires pour assurer l'accès aux services médicaux spécialisés. Pour ce faire, nous avons réalisé différentes analyses et effectué des travaux plus détaillés dans deux établissements, soit le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), qui doit notamment offrir des services surspécialisés à la population québécoise, et le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Lanaudière, qui regroupe le Centre hospitalier régional de Lanaudière et l'Hôpital Pierre-Le Gardeur.

13 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend d'avril 2021 à mars 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent couvrir des périodes plus courtes ou avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

14 Nos travaux traitent uniquement des demandes pour une première consultation en médecine spécialisée, c'est-à-dire pour une nouvelle condition clinique. Précisons que les services médicaux spécialisés offerts au privé n'ont pas fait l'objet de nos travaux. Nos analyses portent sur 10 spécialités pour lesquelles le nombre de demandes de consultation en attente hors délais est important dans les CRDS, dont 6 qui sont ciblées par les plans d'action du MSSS. Plus de 75 % des demandes de consultation en attente au 16 novembre 2024 étaient réparties entre ces 10 spécialités. Trois d'entre elles, soit la dermatologie, la gynécologie et l'orthopédie, ont fait l'objet de travaux plus détaillés dans les deux établissements audités, notamment en raison du fait qu'elles peuvent être pratiquées autant en établissement qu'en cabinet. La sélection de spécialités répondant à ce critère était nécessaire pour l'un des volets de notre audit, soit celui portant sur la disponibilité des médecins spécialistes dans les établissements (constat 5).

15 Les 10 spécialités auditées ainsi que l'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Pour effectuer le suivi des premières consultations en médecine spécialisée, le MSSS se base uniquement sur celles qui font suite aux demandes ayant transité par les CRDS, soit environ 20 % de l'ensemble des premières consultations réalisées.

Qu'avons-nous constaté ?

16 La reddition de comptes faite par le MSSS, notamment par l'entremise du tableau de bord sur la performance du réseau de la santé et des services sociaux, prend seulement en compte les données concernant les demandes pour une première consultation en médecine spécialisée qui transitent par les CRDS.

17 Or, une grande partie des demandes de consultation ne transitent pas par les CRDS. Le MSSS a d'ailleurs effectué une analyse afin d'évaluer la proportion des demandes de consultation qui transitent par les CRDS. Selon cette analyse, environ 20 % des premières consultations réalisées font suite à des demandes ayant transité par les CRDS. Pour ce qui est des 80 % restants, l'analyse ne permet pas de connaître le mécanisme d'accès utilisé (ex. : centrale de rendez-vous d'un établissement). Le MSSS ne connaît pas non plus le nombre de demandes en attente, car il dispose de peu de données sur les listes d'attente autres que celles des CRDS.

18 Par ailleurs, le MSSS a mis en place un indicateur mesurant le pourcentage de demandes de consultation en médecine spécialisée dont le délai d'attente cible est dépassé et a fixé la cible à 50 %. Toutefois, les données utilisées par le MSSS pour mesurer l'atteinte de cette cible concernent uniquement les demandes sur les listes d'attente des CRDS.

Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Le MSSS doit déterminer les orientations et les indicateurs de performance relatifs aux standards d'accès, notamment quant aux services médicaux spécialisés. Il doit aussi veiller à l'application de ces orientations et rendre disponible l'information permettant de suivre les résultats des indicateurs de performance. Soulignons que, depuis le 1^{er} décembre 2024, Santé Québec est responsable de la mise en œuvre des orientations et de l'atteinte des cibles fixées par le MSSS.

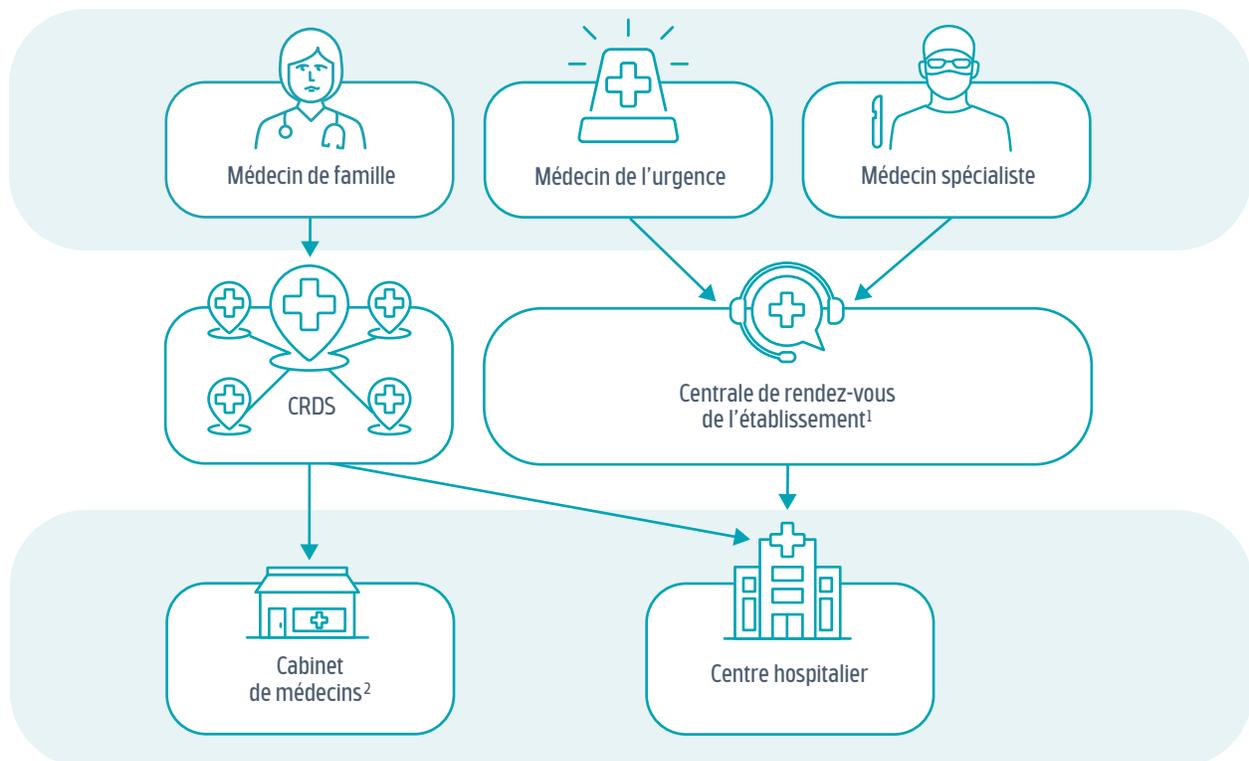
20 Pour bien évaluer l'état de la situation concernant l'accès aux services médicaux spécialisés, prendre des décisions adéquates et favoriser l'équité d'accès à ces services, il importe de disposer d'une information complète sur les demandes de consultation en attente, qu'elles transitent ou non par les CRDS, ainsi que sur les délais d'attente.

Ce qui appuie notre constat

21 Le MSSS mesure sa performance à l'égard de l'accès aux services médicaux spécialisés sur la base des demandes de consultation en attente. En 2023-2024, il a modifié son indicateur et fixé une cible pour diminuer le pourcentage des demandes de consultation en médecine spécialisée dont le délai d'attente cible est dépassé. Il recueille ainsi des données pour évaluer la capacité du réseau à répondre efficacement aux besoins de la population. Ces données sont utilisées pour produire le tableau de bord sur la performance du réseau de la santé et des services sociaux, qui est accessible au public.

22 Toutefois, les données utilisées par le MSSS concernent seulement les demandes de consultation qui proviennent de médecins de famille et transitent par les CRDS, alors qu'il existe d'autres mécanismes d'accès aux services médicaux spécialisés et plusieurs listes d'attente. La figure 2 illustre sommairement le cheminement prévu d'une demande pour une première consultation en médecine spécialisée.

FIGURE 2 Cheminement prévu d'une demande pour une première consultation en médecine spécialisée



1. La gestion des rendez-vous dans un établissement peut prendre diverses formes.

2. Un médecin spécialiste peut également traiter en cabinet des demandes provenant d'un autre cabinet de médecins.

Source : Vérificateur général du Québec.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Shutterstock.

23 Selon une analyse effectuée par le MSSS pour l'année financière 2023-2024, environ 20 % des premières consultations réalisées par les médecins spécialistes faisaient suite à des demandes ayant transité par les CRDS. Pourtant, selon cette même analyse, près de 50 % des premières consultations réalisées ont été demandées par des médecins de famille⁴. Cela signifie que les demandes de consultation en provenance des médecins de famille ne sont pas toutes acheminées aux CRDS. Ainsi, une proportion importante des demandes ne transitent pas par les CRDS, qui ont pourtant été créés afin de centraliser le traitement de ces dernières. Il est à noter que certaines demandes en provenance des médecins de famille (ex. : demandes de priorité A) n'ont pas à transiter par les CRDS.

24 Pour ce qui est des premières consultations qui faisaient suite à des demandes n'ayant pas transité par les CRDS (80 % des premières consultations réalisées), l'analyse du MSSS ne permet pas de connaître le mécanisme d'accès utilisé. De plus, étant donné que le MSSS détient peu d'information concernant les demandes en attente sur d'autres listes que celles des CRDS (ex. : listes des établissements et des cabinets), il lui est impossible de dresser un portrait complet des demandes en attente et d'en tenir compte pour mesurer l'atteinte de sa cible. Une information plus complète permettrait d'analyser la situation et de prendre les mesures nécessaires, le cas échéant.

25 Les constats 2 et 3 exposent les difficultés d'accès qui existent pour les patients, qu'ils soient inscrits sur la liste d'attente d'un CRDS (constat 2) ou celle d'un établissement (constat 3).

4. L'autre moitié des premières consultations réalisées fait suite à des demandes provenant notamment d'autres médecins spécialistes et de médecins de famille qui travaillent dans les urgences.

CONSTAT 2

L'accès à une première consultation en médecine spécialisée est difficile pour les patients sur les listes d'attente des CRDS, et le déploiement des mesures prises pour remédier à la situation est peu avancé.

Qu'avons-nous constaté ?

26 Les patients sur les listes d'attente des CRDS sont confrontés à de longs délais d'attente pour obtenir une première consultation en médecine spécialisée, et ce, quel que soit le code de priorité de leur demande. À titre illustratif, dans le cas des 10 spécialités auditées, 71 % des demandes de consultation en attente de priorité C et 77 % de celles de priorité D sont hors délais.

27 De plus, la responsabilité à l'égard des cibles fixées par le MSSS et des résultats obtenus pour la prise en charge des patients sur les listes d'attente des CRDS revient uniquement aux établissements dans lesquels se situe un CRDS. Ainsi, 15 établissements n'ont pas d'attentes à satisfaire à cet égard. En outre, dans certains cas, l'établissement responsable de l'atteinte des cibles n'est pas celui où exercent principalement les médecins spécialistes.

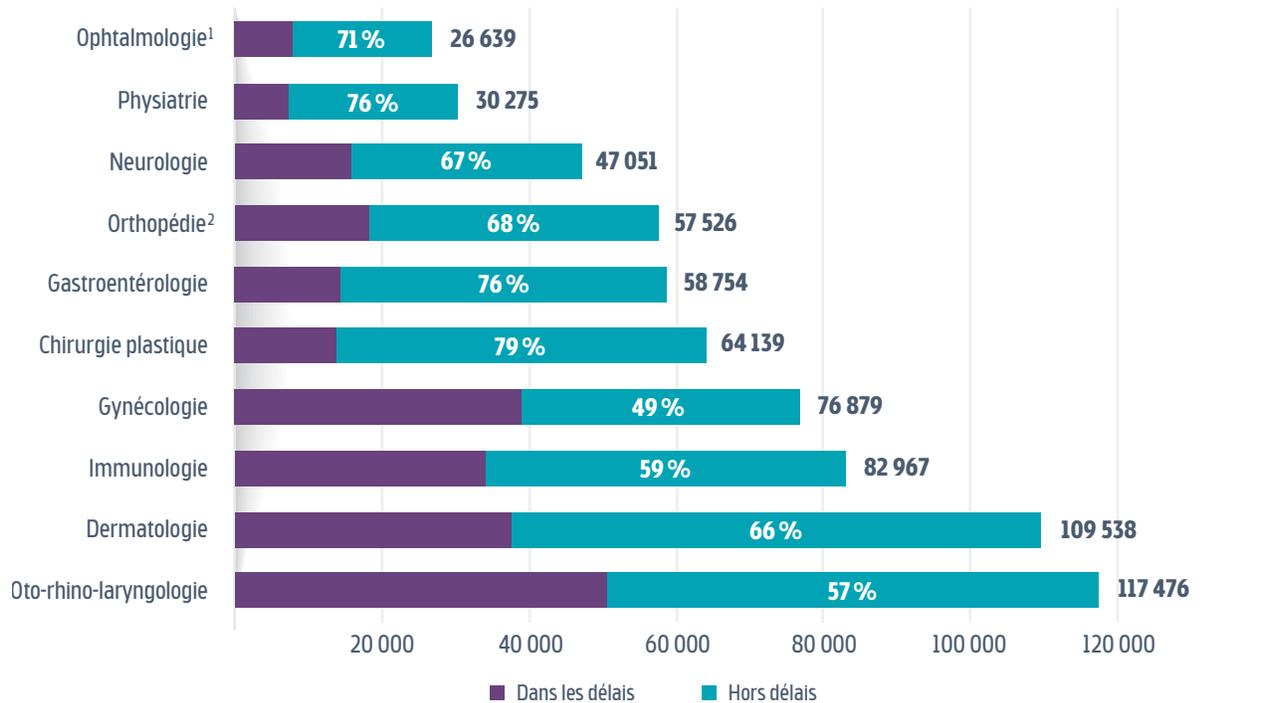
28 Bien que les difficultés d'accès aux services médicaux spécialisés soient connues depuis plusieurs années, le déploiement de mesures pour améliorer la prise en charge des patients de toutes les régions est lent. Par exemple, des cliniques permettant la prise en charge de patients par d'autres professionnels de la santé ont été déployées dans certaines régions. Cette mesure a donné des résultats intéressants, mais elle est encore à l'étape de projet pilote et sa pérennité n'est pas assurée. De plus, des outils d'aide à la décision ont été intégrés dans les formulaires de demande de consultation en médecine spécialisée afin d'améliorer la pertinence des demandes, mais seulement pour quelques spécialités médicales.

Pourquoi ce constat est-il important ?

29 Les CRDS visent à améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés et à permettre le traitement équitable des demandes en provenance des médecins de famille dans le respect des délais correspondant à la condition clinique des patients. Selon l'accord-cadre intervenu entre le MSSS et la FMSQ, une communication soutenue entre les médecins spécialistes, les médecins de famille et le personnel clinico-administratif des CRDS est importante pour assurer aux patients un accès équitable aux services médicaux spécialisés.

30 Malgré l'implantation des CRDS, des difficultés d'accès aux services médicaux spécialisés à l'intérieur des délais d'attente cibles perdurent. En effet, depuis 2019-2020, le MSSS n'atteint pas les cibles qu'il s'est fixées à cet égard et fait face à des défis importants. Rappelons qu'en 2023-2024, le résultat de l'indicateur mesurant le pourcentage des demandes de consultation en médecine spécialisée dont le délai d'attente cible est dépassé était de 59 %, alors que la cible était de 50 %. Pour 2024-2025, le MSSS vise un résultat de 35 % dans le but de réduire ce pourcentage à 15 % d'ici le 31 mars 2027.

31 Si l'on se fie aux données du MSSS, beaucoup d'efforts devront être déployés pour atteindre cet objectif. En effet, au 16 novembre 2024, il y avait 671 244 demandes de consultation en attente pour les 10 spécialités auditées, et 65 % d'entre elles étaient hors délais. Selon la spécialité, cette proportion varie de 49 à 79 % (figure 3).

FIGURE 3 Demandes pour une première consultation en attente au 16 novembre 2024

1. Les demandes de consultation en ophtalmologie en attente dans la région de l'Outaouais ne sont pas incluses dans les données puisqu'elles ne transitent pas par le CRDS.
2. Les données peuvent être partielles. Selon une entente intervenue entre le MSSS et la FMSQ, le traitement des demandes dépend entre autres du lieu où les services sont dispensés, soit en établissement ou en cabinet. Ainsi, les demandes devant être traitées en établissement sont redirigées vers le service d'orthopédie de l'établissement, qui en assure la gestion.

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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

32 D'après le plan stratégique du MSSS, pour les patients, le fait de ne pas obtenir une consultation à l'intérieur du délai cible correspondant à leur condition clinique peut entraîner des conséquences sur leur état de santé. De plus, selon une enquête de Statistique Canada, l'attente nuit à la qualité de vie de certaines personnes.

33 Enfin, selon un sondage⁵ réalisé par le Collège des médecins du Québec en 2025, plus d'une personne sur 4 (26 %) aurait consulté un médecin au privé au cours des 12 mois précédant le sondage, notamment en raison de la difficulté à obtenir un rendez-vous dans le réseau ou des délais d'attente trop importants.

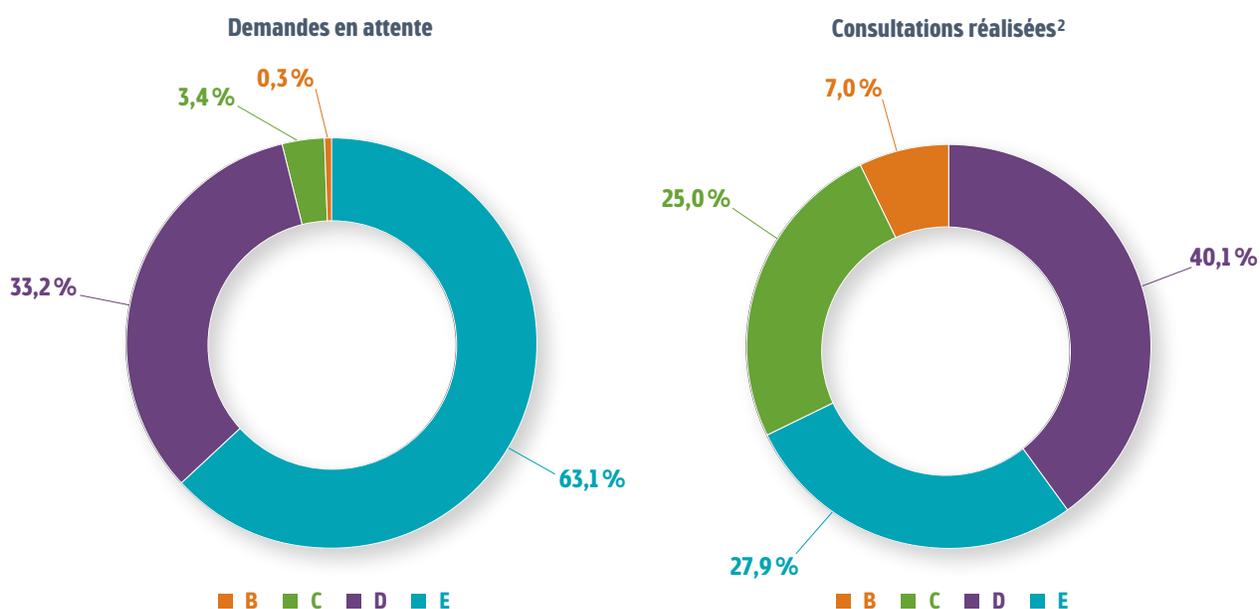
5. Le sondage, réalisé de concert avec la firme SOM, concerne l'accès global au réseau et non uniquement aux services médicaux spécialisés.

Ce qui appuie notre constat

Délais d'attente importants et difficultés d'accès

34 Au 16 novembre 2024, les demandes de consultation de priorités B et C représentaient ensemble moins de 4 % des demandes en attente dans les CRDS, contre 33 % et 63 % respectivement pour celles de priorité D et de priorité E (figure 4).

FIGURE 4 Proportion des demandes en attente et des consultations réalisées dans les 10 spécialités auditées, par code de priorité clinique¹



1. Il s'agit des demandes en attente au 16 novembre 2024 et des consultations réalisées entre le 1^{er} avril et le 16 novembre 2024.

2. Les consultations en orthopédie qui font suite à des demandes ayant transité par le CRDS de Lanaudière, Laurentides et Laval ne sont pas prises en compte en raison de la manière dont ce dernier a appliqué l'entente intervenue entre le MSSS et la FMSQ.

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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

35 Des difficultés d'accès sont observées pour chacun des codes de priorité clinique. Toutefois, la proportion des demandes de consultation en médecine spécialisée dont le délai d'attente cible est dépassé varie selon les spécialités et les régions.

Priorité B : enjeux dans certaines spécialités et régions

36 Les demandes de consultation de priorité B représentent moins de 1 % des demandes en attente au Québec dans les CRDS pour les 10 spécialités auditées (1 869 demandes sur 671 244), et 68 % d'entre elles sont hors délais. Du 1^{er} avril au 16 novembre 2024, 17 310 demandes de consultation de priorité B ont été reçues dans les 15 CRDS. Durant cette même période, un nombre similaire de consultations ont été réalisées, et 38 % d'entre elles n'ont pas été réalisées à l'intérieur des délais cibles.

37 Par ailleurs, d'importants délais d'attente pour une première consultation en chirurgie plastique ont été observés dans la région de Montréal. En effet, au 16 novembre 2024, il y avait 325 demandes de consultation en attente dans la région de Montréal (85 % des demandes en attente au Québec pour cette spécialité), et le délai d'attente moyen s'élevait à 244 jours. Or, le délai d'attente cible pour les demandes de priorité B est de 10 jours. Selon le CRDS de Montréal, il est difficile pour les patients dont la condition clinique correspond au code de priorité B d'obtenir une consultation dans certains territoires de Montréal, dont le nord de l'île qui compte pourtant sept chirurgiens plastiques pratiquant en établissement. Étant donné ces difficultés d'accès, des patients sont dirigés vers les urgences.

38 Les difficultés d'accès en chirurgie plastique ne se limitent pas aux demandes de priorité B ni à la région de Montréal puisque des délais d'attente importants sont aussi observés pour les autres codes de priorité clinique et d'autres régions. Selon certains CRDS, la prise en charge de nouveaux patients dans cette spécialité est affectée notamment par la difficulté d'accès aux blocs opératoires pour les chirurgiens plastiques. Les enjeux d'accès aux blocs opératoires n'ont pas fait l'objet de nos travaux. La pratique au privé par les médecins spécialistes limiterait aussi l'accès aux services dans cette spécialité. D'ailleurs, en date de janvier 2025, 14 % des chirurgiens plastiques exerçant au Québec, soit 23 sur 159, pratiquaient exclusivement au privé.

Priorités C et D : délais d'attente cibles en grande partie non respectés

39 Les demandes de consultation de priorité C représentent moins de 4 % des demandes en attente au Québec pour les spécialités auditées, mais 71 % d'entre elles sont hors délais. Pour leur part, les demandes de consultation de priorité D représentent 33 % des demandes en attente au Québec, et 77 % d'entre elles sont hors délais. Il est à noter que le délai d'attente cible est de 28 jours pour les demandes de priorité C et de 3 mois pour celles de priorité D. Le tableau 1 nous permet d'observer que les délais d'attente cibles sont largement dépassés pour une grande partie des demandes.

TABLEAU 1 Demandes en attente de priorités C et D hors délais au 16 novembre 2024

Spécialité	Priorité C					Priorité D				
	Demandes en attente hors délais		Délai d'attente (%)			Demandes en attente hors délais		Délai d'attente (%)		
	Nbre	% ¹	Moins de 6 mois	6 à 12 mois	Plus de 1 an	Nbre	% ¹	3 à 12 mois	1 à 2 ans	Plus de 2 ans
Chirurgie plastique	1 661	89	35	28	37	19 347	87	35	36	29
Dermatologie	1 600	44	78	10	12	30 620	74	53	33	14
Gastroentérologie	3 625	91	24	30	46	19 220	84	39	30	31
Gynécologie	1 268	50	75	18	7	6 499	63	72	24	4
Immunologie	413	84	21	22	57	2 973	71	48	27	25
Neurologie	1 362	73	57	35	8	13 740	78	49	35	16
Ophtalmologie	1 390	90	22	20	58	5 149	85	35	30	35
Orthopédie	1 919	73	60	22	18	27 070	75	56	32	12
Oto-rhino-laryngologie	1 428	56	85	8	7	33 193	71	72	25	3
Physiatrie	1 556	88	28	12	60	13 784	88	27	26	47
Total	16 222	71	47	22	31	171 595	77	51	30	19

1. Il s'agit de la proportion des demandes en attente qui sont hors délais par rapport au nombre total de demandes en attente.

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

40 Du 1^{er} avril au 16 novembre 2024, 64 173 demandes de priorité C et 147 981 demandes de priorité D ont été reçues dans les CRDS. Durant cette même période, 61 621 consultations faisant suite à des demandes de priorité C ont été réalisées. Le délai d'attente cible était dépassé dans le cas de 55 % de ces consultations. Pour ce qui est des demandes de priorité D, 98 716 consultations ont été réalisées et le délai cible était dépassé dans 60 % des cas.

41 Bien que nous ayons observé qu'il existe des difficultés d'accès aux services dans les 10 spécialités auditées, elles sont parmi les plus marquées en gastroentérologie, en ophtalmologie et en physiatrie. Des exemples de facteurs ayant une incidence sur la prise en charge des demandes dans ces trois spécialités sont présentés ci-après.

Gastroentérologie : trajectoires de services non optimales

42 Selon les données du MSSS au 16 novembre 2024, des difficultés à respecter les délais d'attente cibles pour le traitement des demandes de consultation en gastroentérologie sont observées dans la plupart des régions. Toutefois, une grande partie des demandes en attente hors délais dans cette spécialité est concentrée dans la région de Montréal. En effet, cette région compte 72 % des demandes en attente hors délais de priorité C (2 623 demandes sur 3 625) et 37 % de celles de priorité D (7 202 demandes sur 19 220), et les patients sont en attente d'une consultation depuis 459 et 617 jours respectivement en moyenne.

43 Selon le CRDS de Montréal, ces longs délais s'expliquent entre autres par le fait que certaines trajectoires de services déployées dans plusieurs établissements de la région ne sont pas optimales. En effet, seuls le CHUM ainsi que les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, de l'Est-de-l'Île-de-Montréal et du Nord-de-l'Île-de-Montréal auraient élaboré, pour certaines raisons de consultation, une trajectoire de services qui permet aux gastroentérologues de réaliser la consultation en même temps que l'examen endoscopique, au besoin.

Ophthalmologie : rejet de certaines demandes de consultation et stagnation du projet du MSSS

44 En ophtalmologie, des difficultés d'accès sont observées dans plusieurs régions, lesquelles ne parviennent pas à offrir une consultation aux patients à l'intérieur des délais cibles correspondant à leur condition clinique. L'une de ces régions, la Côte-Nord, affiche des délais d'attente figurant parmi les plus importants au Québec. Selon les données du MSSS au 16 novembre 2024, dans cette région, le délai d'attente moyen est supérieur à 500 jours pour les demandes de consultation en attente de priorités C et D. Depuis le départ d'un ophtalmologiste en juin 2024, le service d'ophtalmologie d'un centre hospitalier ne compte qu'un seul médecin, lequel

est présent dans la région seulement deux semaines par mois. Devant cette situation, certaines raisons de consultation apparaissant dans le formulaire harmonisé du MSSS ne sont plus considérées dans cette région comme des motifs acceptables pour une demande de consultation en ophtalmologie. Des demandes de consultation basées sur ces raisons de consultation sont donc retournées aux médecins de famille ou redirigées vers un optométriste. Soulignons que les services optométriques ne sont pas couverts par le régime d'assurance maladie du Québec pour les patients âgés de 18 à 64 ans.

45 D'importants délais d'attente sont aussi observés au CRDS de Lanaudière, Laurentides et Laval, qui gère les demandes de consultation en ophtalmologie de ces trois régions. Ces régions comptent 60 % des demandes en attente hors délais de priorité C (839 demandes sur 1 390) et 42 % de celles de priorité D (2 177 demandes sur 5 149). Selon les données du MSSS au 16 novembre 2024, le délai d'attente moyen dans ce CRDS dépasse les 700 jours et figure parmi les plus longs au Québec pour les demandes en attente de priorités C et D.

Formulaires harmonisés

Il s'agit de formulaires de demande de consultation utilisés à l'échelle provinciale par les médecins de famille. Élaborés par le MSSS en collaboration avec des médecins spécialistes et des médecins de famille, ils permettent d'établir le code de priorité clinique correspondant à la condition des patients selon une échelle de priorisation commune. Il existe un formulaire unique pour chaque spécialité.

46 Le CISSS des Laurentides, en collaboration notamment avec le MSSS, l'Association des optométristes du Québec et l'Association des médecins ophtalmologistes du Québec, a entrepris des travaux à la fin 2019 pour améliorer le cheminement des demandes pour une première consultation en ophtalmologie. Ce qui ressort de ces travaux est similaire à ce qui a été observé pour la Côte-Nord, c'est-à-dire que certaines raisons de consultation en ophtalmologie ne requièrent pas toujours l'expertise d'un médecin spécialiste et pourraient être prises en charge par les optométristes. L'objectif du projet d'amélioration du cheminement des demandes de consultation en ophtalmologie est d'offrir des services optométriques sans frais à certains patients en attente d'une consultation pour des raisons déterminées. Toutefois, le projet n'a toujours pas abouti.

Physiatrie : rareté des médecins spécialistes

47 En physiatrie, les délais d'attente pour une première consultation dépassent largement les délais cibles, surtout dans les régions de Montréal⁶ et de la Montérégie. En effet, les patients inscrits sur les listes d'attente des CRDS de Montréal et de la Montérégie attendent en moyenne depuis plus de 600 jours et 800 jours respectivement. Par ailleurs, à elles seules, ces 2 régions, principalement la région de Montréal, comptent 92 % des demandes en attente de priorités C et D hors délais au Québec. Il est à noter toutefois que de 2021-2022 à 2023-2024, ces 2 régions ont reçu en moyenne 62 % des demandes de consultation en physiatrie, dont 50 % pour Montréal.

48 Il faut dire que 6 CRDS sur 15 ne reçoivent pas les demandes de consultation en physiatrie, puisque l'offre de services est concentrée dans certaines régions, dont Montréal. En effet, le Québec compte 106 physiatres actifs et environ 50 % d'entre eux pratiquent dans cette région. Pourtant, à Montréal, les physiatres peinent à répondre à la demande. De fait, le nombre de consultations réalisées de 2021-2022 à 2023-2024 ne couvre que 69 % des demandes de priorité C reçues, et seulement 29 % des demandes de priorité D, ce qui fait que présentement, un grand nombre de demandes de consultation ne sont pas prises en charge. La situation est similaire en Montérégie. D'ailleurs, malgré les démarches qu'il a entreprises pour trouver des solutions, comme tenter d'établir des corridors de services avec d'autres régions et mener de multiples discussions avec l'équipe de coordination du MSSS, le CRDS de la Montérégie se résigne maintenant à informer les médecins de famille de la situation afin qu'ils puissent réévaluer si la physiatrie est la meilleure option pour leur patient.

6. Jusqu'en octobre 2025, le CRDS de Montréal gérait aussi les demandes de consultation en physiatrie des régions de Lanaudière, des Laurentides et de Laval.

Priorité E : difficulté à obtenir une consultation

49 Les demandes de consultation de priorité E représentaient, au 16 novembre 2024, 63 % de l'ensemble des demandes en attente au Québec, soit 423 437 demandes sur 671 244. Au total, 244 286 demandes de consultation en attente de priorité E étaient hors délais, et 20 % d'entre elles étaient en attente depuis plus de 3 ans (tableau 2). Rappelons que la condition clinique des patients en attente d'une consultation exige qu'ils soient vus dans un délai inférieur à un an. Les demandes de consultation de priorité E représentent 36 % de l'ensemble des demandes qui ont été reçues dans les 15 CRDS du 1^{er} avril au 16 novembre 2024, soit 131 567 demandes sur 361 031.

TABLEAU 2 Délai d'attente pour la prise en charge des demandes en attente de priorité E hors délais au 16 novembre 2024

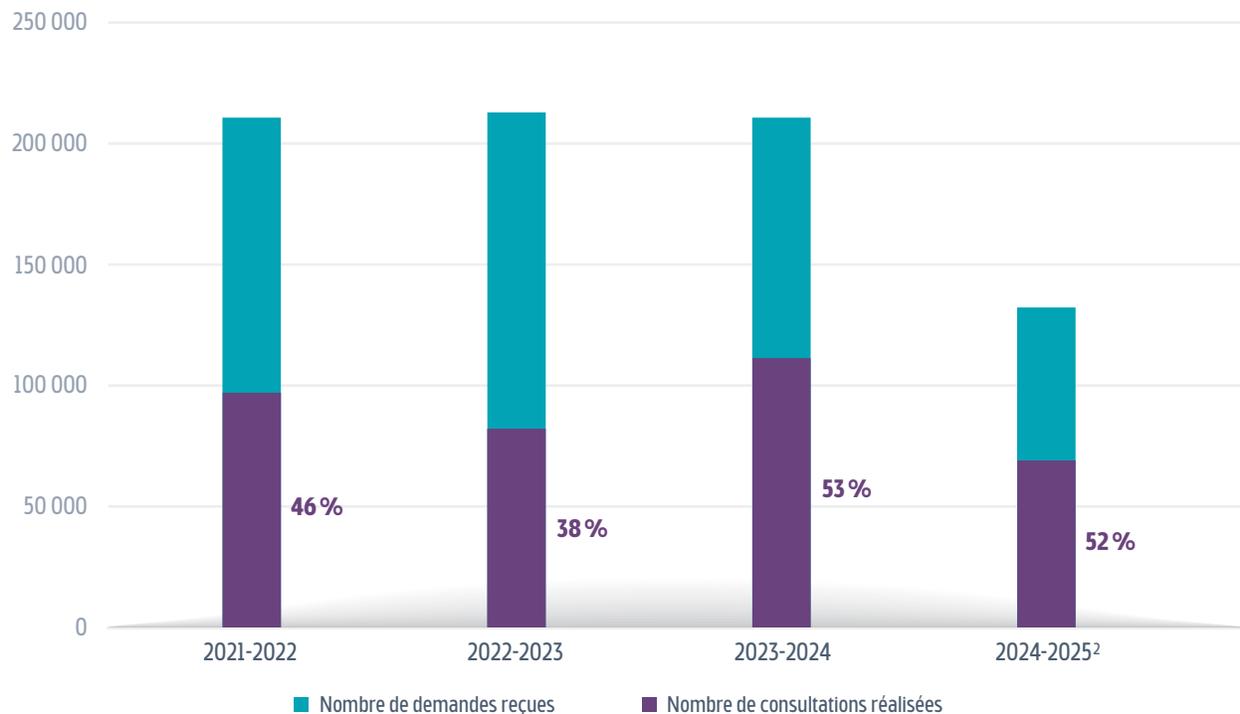
Spécialité	Demandes en attente hors délais		Délai d'attente		
	N ^{bre}	% ¹	1 à 2 ans	2 à 3 ans	Plus de 3 ans
			%	%	%
Chirurgie plastique	29 135	73	39	33	28
Dermatologie	39 766	62	50	29	21
Gastroentérologie	21 472	67	38	29	34
Gynécologie	30 229	47	63	25	12
Immunologie	45 355	58	51	31	18
Neurologie	16 276	59	46	32	22
Ophthalmologie	12 138	65	43	27	31
Orthopédie	9 853	54	53	28	19
Oto-rhino-laryngologie	32 382	48	66	27	7
Physiatrie	7 680	60	56	29	16
Total	244 286	58	51	29	20

1. Il s'agit de la proportion des demandes en attente qui sont hors délais par rapport au nombre total de demandes en attente.

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

50 Étant donné que les demandes de consultation de priorité E sont les moins urgentes, leur prise en charge est déficiente dans la plupart des spécialités auditées. En effet, comme le montre la figure 5, de 2021-2022 à 2023-2024, le nombre de consultations réalisées par année couvrait souvent moins de 50 % des demandes reçues. De plus, dans le cas de 51 % des 68 701 consultations réalisées entre le 1^{er} avril et le 16 novembre 2024, le délai d'attente cible était dépassé.

FIGURE 5 Nombre de consultations réalisées¹ par rapport au nombre de demandes de priorité E reçues



1. Les consultations réalisées ne font pas nécessairement suite à des demandes reçues au cours de la même année. De plus, les consultations en orthopédie qui font suite à des demandes ayant transité par le CRDS de Lanaudière, Laurentides et Laval ne sont pas prises en compte en raison de la manière dont ce dernier a appliqué l'entente intervenue entre le MSSS et la FMSQ.
2. Les données utilisées pour 2024-2025 sont celles qui étaient disponibles au 16 novembre 2024.

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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

51 Par ailleurs, peu d'attention est accordée aux demandes de consultation de priorité E, bien qu'elles représentent une grande proportion des demandes en attente hors délais. En effet, les orientations ministérielles concernant la gestion des demandes en attente hors délais prévoient la possibilité de solliciter le personnel infirmier, par exemple pour réorienter des patients vers d'autres spécialités, afin de faciliter la prise en charge des demandes de priorités B, C et D uniquement. De plus, en ce qui concerne les demandes dont la priorité clinique n'est pas standardisée dans le formulaire⁷, aucune révision par un médecin spécialiste n'est prévue pour celles de priorité E, alors que c'est le cas pour les autres codes de priorité.

7. Chaque formulaire harmonisé contient une liste de raisons de consultation. Toutefois, il est possible que la raison de consultation d'un patient n'apparaisse pas dans le formulaire. Dans ce cas, le médecin de famille doit utiliser la section « Autre raison de consultation » du formulaire et déterminer le code de priorité clinique de la demande selon l'évaluation qu'il fait de la condition du patient.

52 La prise en charge difficile des demandes de priorité E engendre un manque d'efficacité dans le mécanisme d'accès aux services médicaux spécialisés des CRDS. Voici des exemples qui témoignent de ce manque d'efficacité :

- Une validation doit être effectuée auprès des patients et des médecins de famille pour vérifier la pertinence des demandes en attente hors délais, comme l'exige le MSSS dans sa circulaire ministérielle, étant donné qu'avec le temps, l'état de santé des patients peut avoir changé. D'ailleurs, selon certains CRDS, les demandes dont le délai cible est dépassé depuis un certain temps perdent de leur pertinence aux yeux des médecins spécialistes, ce qui nuit à leur prise en charge.
- Une épuration des listes d'attente est nécessaire, notamment pour retirer les demandes des patients qui ont déjà été vus ailleurs.

Responsabilités inéquitables à l'égard des listes d'attente des CRDS

53 Le MSSS fixe des cibles visant à améliorer le respect des délais pour la prise en charge des patients sur les listes d'attente des CRDS. Toutefois, seulement 15 des 30 établissements de santé et de services sociaux du Québec⁸ sont responsables de l'atteinte de ces cibles. Cela est attribuable au fait que quatre CRDS regroupent plus d'un établissement⁹. En effet, seul l'établissement dans lequel se situe le CRDS est responsable de l'atteinte des cibles, même s'il reçoit l'ensemble des demandes de consultation et qu'il offre des rendez-vous dans tous les établissements de la région.

54 Or, l'établissement responsable de l'atteinte des cibles n'est pas toujours celui où exercent les médecins spécialistes. Par exemple, dans la région de la Capitale-Nationale, les médecins spécialistes exercent en grande majorité (93 %) au CHU de Québec, mais la responsabilité de l'atteinte des cibles incombe au CIUSSS de la Capitale-Nationale. Mentionnons que des défis liés à la coordination avec les médecins spécialistes qui ne relèvent pas directement du directeur des services professionnels de l'établissement responsable du CRDS ont été soulevés par les CRDS regroupant plus d'un établissement.

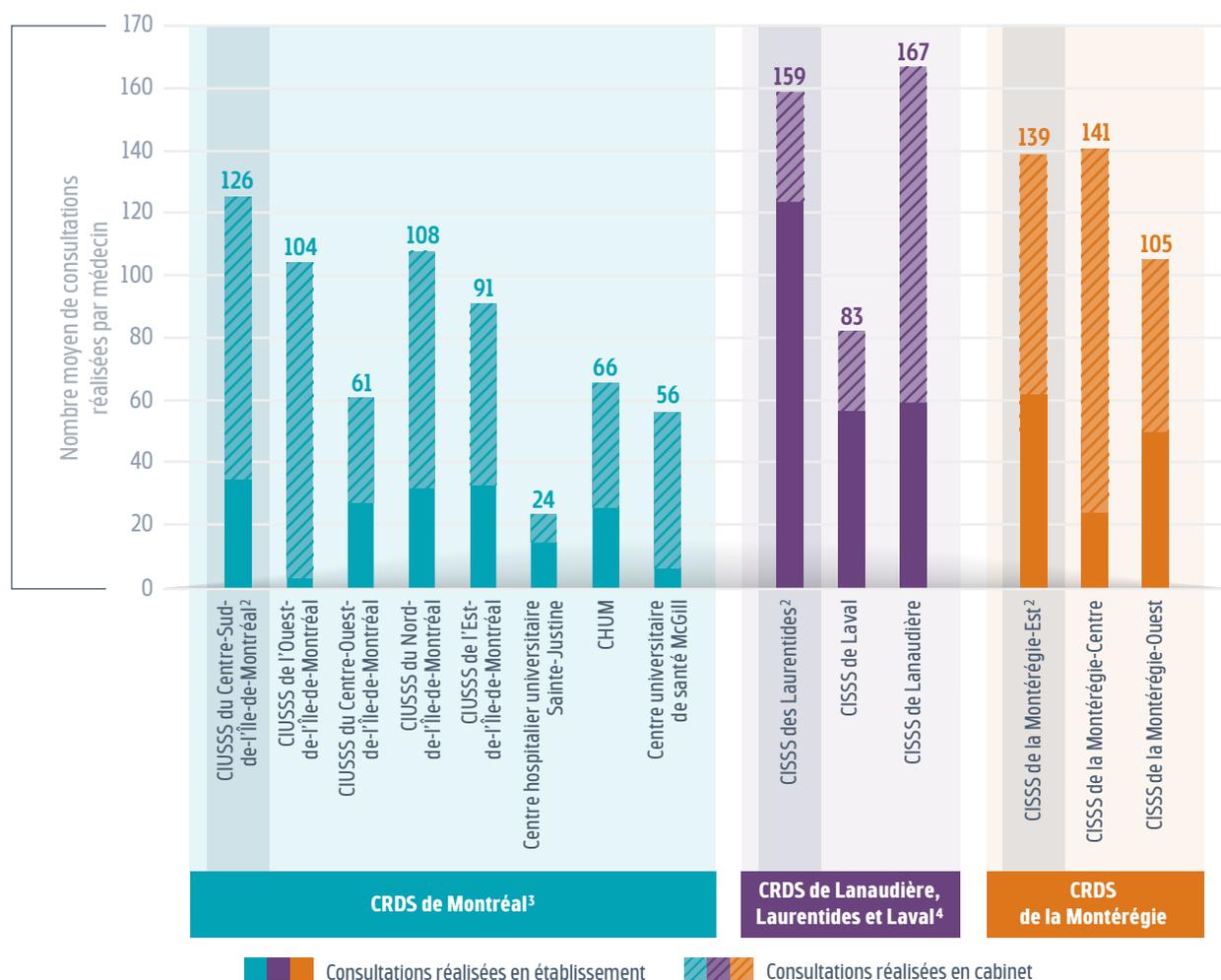
55 Par ailleurs, la contribution des médecins spécialistes à la prise en charge des patients varie d'un établissement à l'autre. De façon générale, la contribution des médecins spécialistes exerçant dans un établissement responsable d'un CRDS, lorsque comparée à celle des médecins des autres établissements, tend à être parmi les plus élevées (figure 6). Par exemple, à Montréal, les médecins spécialistes du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal contribuent davantage à la prise en charge des patients inscrits sur les listes d'attente du CRDS. En effet, 74 % des médecins spécialistes qui occupent un poste dans cet établissement, soit 51 médecins sur 69, ont réalisé en moyenne 126 consultations du 1^{er} avril au 16 novembre 2024. En comparaison, seulement 28 % des médecins spécialistes du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, soit 22 médecins sur 80, ont contribué à la prise en charge des patients inscrits sur les listes d'attente du CRDS, et ils ont réalisé en moyenne seulement 61 consultations au cours de cette même période.

8. Quatre établissements ont été exclus, car ils sont soumis à d'autres lois.

9. Les CRDS de la Capitale-Nationale, de Lanaudière, Laurentides et Laval, de Montréal et de la Montérégie regroupent plus d'un établissement. Soulignons que ces 4 CRDS ont reçu en moyenne 61 % des demandes de consultation pour les 10 spécialités auditées de 2021-2022 à 2023-2024.

FIGURE 6 Nombre moyen de consultations réalisées par médecin spécialiste¹ du 1^{er} avril au 16 novembre 2024

Nombre de médecins	69	92	80	91	108	86	190	189	81	65	77	107	95	57
Nombre de médecins contributeurs	51	18	22	56	50	24	78	68	65	50	61	90	71	43
Proportion de médecins contributeurs (%)	74	20	28	62	46	28	41	36	80	77	79	84	75	75



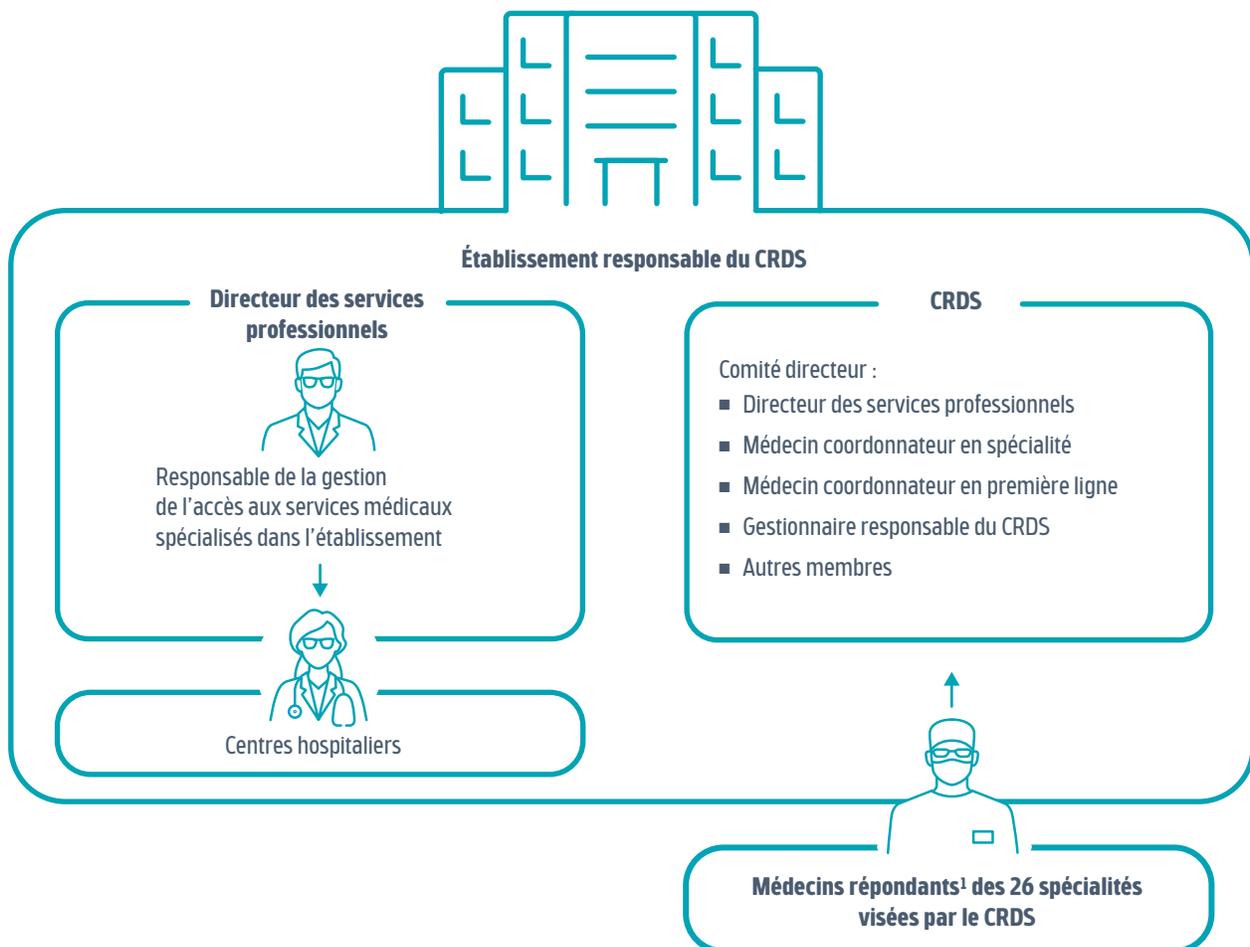
1. Il s'agit des consultations réalisées par les médecins occupant un poste dans l'une des 10 spécialités auditées. Seuls les médecins ayant réalisé au moins une consultation au cours de la période ont été pris en compte.
2. Il s'agit de l'établissement responsable du CRDS.
3. Le CRDS de Montréal regroupe 10 établissements. Toutefois, l'Institut de cardiologie de Montréal et l'Institut national de psychiatrie légale Philippe-Pinel n'ont pas été pris en compte puisque les médecins spécialistes qui y occupent un poste n'exercent dans aucune des 10 spécialités auditées.
4. Les consultations en orthopédie qui font suite à des demandes ayant transité par le CRDS de Lanaudière, Laurentides et Laval ne sont pas prises en compte en raison de la manière dont ce dernier a appliqué l'entente intervenue entre le MSSS et la FMSQ.

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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

56 Enfin, chaque CRDS est administré par un comité directeur sous la responsabilité d'un directeur des services professionnels. Ce comité, en collaboration avec les médecins répondants de chacune des spécialités, est notamment chargé de cerner les difficultés d'accès aux services médicaux spécialisés et d'apporter les correctifs nécessaires pour leur faire face. Or, la participation des comités directeurs varie d'un CRDS à l'autre. Par exemple, certains ont seulement été créés en 2023, alors que d'autres ne se réunissent que deux fois par année. Soulignons que le CRDS de Montréal n'a toujours pas de comité directeur. La figure 7 présente la structure de gouvernance des CRDS et montre que plusieurs acteurs sont impliqués dans le fonctionnement de ceux-ci et dans la prise en charge des patients inscrits sur les listes d'attente.

FIGURE 7 Structure de gouvernance des CRDS



1. Les médecins répondants sont nommés par l'association de la spécialité concernée et n'exercent pas toujours dans l'établissement responsable du CRDS.

Source : Vérificateur général du Québec.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Shutterstock.

Lenteur dans le déploiement de mesures pour améliorer la prise en charge des patients

57 Certains enjeux liés à la prise en charge des patients en attente d'une première consultation en médecine spécialisée sont connus depuis plusieurs années. Or, ce n'est qu'en 2023-2024 que le MSSS s'est doté d'un plan d'action incluant des mesures à court, à moyen et à long terme pour améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés. Par contre, le déploiement de mesures pour améliorer la prise en charge des patients de toutes les régions et pour optimiser la gestion des demandes de consultation est lent.

58 Tout d'abord, dans son plan d'action, le MSSS prévoyait rendre les formulaires harmonisés « intelligents », notamment dans le but d'y inclure des outils d'aide à la décision pour certaines raisons de consultation et de proposer aux médecins de famille des actions possibles à entreprendre avant de demander une consultation en médecine spécialisée. Or, seulement deux formulaires intelligents¹⁰ étaient disponibles au moment de nos travaux, dont celui pour une consultation en neurologie, et leur déploiement a pris environ cinq mois. Une diminution de 21 % du nombre de demandes de consultation en neurologie a été observée dans l'année suivant la mise en ligne de ce dernier.

Exemple d'outils d'aide à la décision inclus dans le formulaire intelligent pour une consultation en neurologie

Selon la raison de consultation, les outils d'aide à la décision intégrés dans le formulaire peuvent exiger l'essai de traitements avant qu'une demande de consultation puisse être déposée. Par exemple, une personne souffrant de problèmes de tunnel carpien doit avoir porté une orthèse nocturne pendant deux mois ou avoir reçu des infiltrations.

59 Le déploiement des autres formulaires intelligents était en cours au moment de nos travaux. Par exemple, le dernier formulaire à avoir été révisé, soit celui pour une consultation en chirurgie plastique, a été transmis à l'équipe responsable du développement informatique par le MSSS en décembre 2024, mais la version intelligente n'avait toujours pas été mise en ligne en septembre 2025. Étant donné qu'il s'agit de l'une des principales actions prévues pour améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés et que les 26 formulaires nécessitent d'être révisés régulièrement, il serait nécessaire que le processus soit plus efficace.

10. Le deuxième formulaire intelligent est celui pour une consultation en néphrologie, disponible depuis novembre 2024.

60 Par ailleurs, en 2023, un projet pilote de cliniques musculosquelettiques a été lancé¹¹ et déployé dans 10 établissements¹². Il a permis à 37 % des patients ayant été suivis dans l'une de ces cliniques, soit 1 361 patients sur 3 719, d'éviter une consultation en médecine spécialisée. De plus, selon des sondages internes réalisés par les cliniques, 95 % des patients étaient satisfaits de leur expérience. Les cliniques musculosquelettiques permettent donc de diminuer le nombre de patients sur les listes d'attente dans les spécialités concernées, soit l'orthopédie, la physiatrie, la neurochirurgie et la chirurgie plastique.

61 La mise en place des cliniques du projet a été possible grâce à un financement non récurrent de l'Institut de la pertinence des actes médicaux¹³. Toutefois, l'incertitude quant au financement à long terme du projet rend difficile le déploiement de leurs activités. Par exemple, la capacité des cliniques existantes est inférieure à 50 %, notamment en raison de la réticence des établissements à embaucher le personnel nécessaire tant que la pérennité du projet n'est pas assurée. De plus, un établissement a refusé de participer au projet tant qu'un financement récurrent n'était pas assuré. Pour la même raison, un autre établissement a indiqué en janvier 2025 envisager l'option de fermer sa clinique lorsque le financement initial sera épuisé.

62 Enfin, la diversité des systèmes informatiques utilisés par les différents acteurs impliqués et la non-interaction entre ceux-ci impliquent des enjeux opérationnels tout au long du cheminement des demandes de consultation, ce qui ne favorise pas la prise en charge rapide des patients. Ces enjeux sont connus depuis plusieurs années, mais les améliorations requises tardent à être apportées. L'absence d'interaction entre les systèmes informatiques implique que des manipulations supplémentaires sont nécessaires pour la prise de rendez-vous. Par exemple, certains CRDS demandent aux médecins spécialistes de fournir leurs disponibilités plus de deux semaines à l'avance. Par conséquent, si un médecin spécialiste a de nouvelles disponibilités (ex. : annulation), il s'avère plus difficile de planifier un rendez-vous par l'entremise du CRDS.

Cliniques musculosquelettiques

Il s'agit de cliniques offrant des services sans frais prodigués notamment par des physiothérapeutes ou des ergothérapeutes à des patients adultes inscrits sur la liste d'attente d'un CRDS pour une consultation en orthopédie, en physiatrie, en neurochirurgie ou en chirurgie plastique. Un rendez-vous dans l'une de ces cliniques permet de déterminer si une consultation auprès d'un médecin spécialiste est vraiment nécessaire. Dans le cas contraire, avec l'accord du médecin de famille, la demande de consultation en médecine spécialisée peut être retirée.

11. La phase de planification de ce projet a été amorcée par le CISSS de l'Outaouais en septembre 2022.

12. Les 10 établissements sont les suivants : CISSS de l'Outaouais, CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, CISSS de Laval, CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean, CISSS du Bas-Saint-Laurent, CIUSSS de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, CIUSSS du Centre-Sud-de l'Île-de-Montréal, CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, CISSS de Lanaudière, CISSS de la Montérégie-Centre.

13. L'Institut de la pertinence des actes médicaux a notamment la responsabilité de voir au réinvestissement des économies afin d'améliorer l'accès aux services médicaux spécialisés pour la population.

CONSTAT 3

Dans les établissements audités, il existe des difficultés d'accès à une première consultation en médecine spécialisée, et la gestion des listes d'attente ne favorise pas un suivi rigoureux des demandes de consultation.

Qu'avons-nous constaté ?

63 Dans les deux établissements audités, les délais pour obtenir une première consultation en médecine spécialisée sont longs pour les patients inscrits sur leurs listes d'attente¹⁴. Ils ont d'ailleurs de la difficulté à réaliser les consultations à l'intérieur des délais d'attente cibles correspondant à la condition clinique des patients. De plus, les délais d'attente peuvent différer selon la provenance des demandes de consultation.

64 Des lacunes ont aussi été observées quant à la gestion des listes d'attente. Par exemple, au CISSS de Lanaudière, la gestion des listes d'attente est peu structurée, ce qui peut entraîner un manque de cohérence dans les façons de faire. En outre, dans le cas de certaines demandes de consultation, le code de priorité n'est pas attribué en temps opportun ou est même absent.

65 Par ailleurs, les établissements ne se sont pas dotés de cibles afin d'améliorer l'accès à une première consultation en médecine spécialisée pour les patients inscrits sur leurs listes d'attente. De plus, ils ne présentent pas de données relatives aux délais d'attente à leur conseil d'administration, bien que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* l'exige. Cette reddition de comptes serait pourtant importante, surtout dans le contexte où les délais d'attente s'allongent.

Liste d'attente d'un établissement

Il s'agit d'une liste d'attente propre à un établissement. Dans les établissements audités, il y a une liste d'attente par centre hospitalier et par spécialité. Les demandes de consultation en médecine spécialisée qui proviennent notamment de l'urgence ou d'autres médecins spécialistes figurent sur ces listes d'attente.

14. Ce constat porte sur les demandes pour une première consultation qui sont acheminées aux établissements audités et inscrites sur leurs listes d'attente. Trois spécialités ont fait l'objet de travaux plus détaillés.

Pourquoi ce constat est-il important ?

66 Selon une analyse effectuée par le MSSS pour l'année financière 2023-2024, environ 80 % des premières consultations réalisées par les médecins spécialistes faisaient suite à des demandes n'ayant pas transité par les CRDS. Une partie non négligeable de ces demandes étaient celles sur les listes d'attente des établissements. Ceux-ci doivent donc disposer de mécanismes structurés pour établir le code de priorité des demandes de consultation et effectuer leur suivi.

67 En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, chaque établissement doit mettre en place son propre mécanisme central de gestion de l'accès aux services spécialisés. Ce mécanisme doit notamment indiquer les règles à suivre pour gérer les listes d'attente de l'établissement. Un suivi de l'efficacité du mécanisme doit également être effectué, notamment en ce qui a trait aux délais d'attente.

68 Finalement, comme mentionné au constat 1, le MSSS se base uniquement sur les données concernant les demandes sur les listes d'attente des CRDS pour mesurer l'atteinte de la cible qu'il a fixée dans le but d'améliorer le respect des délais d'attente cibles. Il incombe donc aux établissements de définir de telles cibles pour leurs propres listes d'attente et de mettre en place des mesures correctives, s'il y a lieu. Quelle que soit la provenance des demandes, les patients doivent pouvoir bénéficier d'un accès équitable aux services médicaux spécialisés.

Ce qui appuie notre constat

Nombreux délais d'attente cibles non respectés

69 De 2022 à 2024, les délais d'attente cibles selon les échelles de priorité clinique des établissements audités n'ont pas été respectés dans de nombreux cas. Durant cette période, le nombre de consultations réalisées en dehors des délais cibles était important. Toutefois, en ce qui concerne les spécialités auditées, le total des consultations réalisées a tout de même augmenté. Un portrait des premières consultations réalisées dans ces établissements est présenté dans la section Renseignements additionnels.

70 Les paragraphes qui suivent donnent plus d'information sur les difficultés rencontrées par les deux établissements audités.

CHUM

71 Au CHUM, entre 2022 et 2024, le nombre de demandes de consultation en attente a augmenté de 44 %, 47 % et 53 % respectivement dans les 3 spécialités qui ont fait l'objet de travaux plus détaillés, soit la dermatologie, la gynécologie et l'orthopédie. La proportion de demandes en attente hors délais est également en augmentation et s'élevait en moyenne à plus de 50 % au 30 novembre 2024. Certaines de ces demandes étaient en attente depuis un nombre de jours équivalant à plus du double du délai d'attente cible (tableau 3).

TABLEAU 3 Portrait des demandes en attente¹ au CHUM et proportion d'entre elles qui étaient hors délais au 30 novembre de chaque année

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ²)	2022			2023			2024		
	Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³	
	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)
Dermatologie									
10 jours ou moins (A et B)	17	24 %	25	20	50 %	12	38	50 %	20
Moins de 1 mois (C)	153	62 %	78	122	58 %	72	136	61 %	32
Moins de 3 mois (D)	1 019	38 %	83	1 094	40 %	97	1 516	49 %	92
Moins de 12 mois (E)	124	5 %	64	109	15 %	85	226	4 %	133
Délai établi (demandes sans code de priorité)	28	46 %	119	15	73 %	213	11	45 %	47
Sous-total	1 341	37 %	s. o.	1 360	41 %	s. o.	1 927	45 %	s. o.
Gynécologie									
10 jours ou moins (A et B)	3	67 %	71	4	100 %	190	2	100 %	88
Moins de 1 mois (C)	206	64 %	81	247	76 %	67	160	73 %	79
Moins de 3 mois (D)	403	61 %	145	616	64 %	246	828	74 %	321
Moins de 12 mois (E)	457	6 %	43	653	32 %	147	617	24 %	174
Délai établi (demandes sans code de priorité)	71	54 %	89	74	43 %	199	63	76 %	310
Sous-total	1 140	39 %	s. o.	1 594	52 %	s. o.	1 670	56 %	s. o.

1. Une demande est considérée comme en attente à partir du moment où elle est reçue, et elle le demeure tant que la consultation n'a pas eu lieu.

2. Le CHUM utilise des codes de priorité semblables à ceux des CRDS.

3. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.

4. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ²)	2022			2023			2024		
	Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³	
	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)
Orthopédie									
10 jours ou moins (A et B)	14	36 %	13	23	26 %	25	18	56 %	34
Moins de 1 mois (C)	167	78 %	107	215	87 %	112	120	87 %	164
Moins de 3 mois (D)	578	53 %	110	627	44 %	138	1 046	57 %	105
Moins de 12 mois (E)	166	2 %	184	200	12 %	93	172	16 %	87
Délai établi (demandes sans code de priorité)	18	44 %	59	58	34 %	52	85	46 %	77
Sous-total	943	48 %	s. o.	1 123	46 %	s. o.	1 441	54 %	s. o.
Total	3 424	41 %	s. o.	4 077	46 %	s. o.	5 038	51 %	s. o.

2. Le CHUM utilise des codes de priorité semblables à ceux des CRDS.

3. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.

4. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

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

72 À titre d'exemple, en dermatologie, le nombre de demandes en attente de priorité D est important et la proportion d'entre elles qui sont hors délais est passée de 38 % à 49 % en 2 ans. La situation s'aggrave au fil du temps, et ce, bien qu'une épuration partielle de la liste d'attente ait été effectuée en 2023 et que des demandes de consultation transmises au CHUM soient refusées. En effet, nous avons observé que :

- l'épuration de la liste d'attente réalisée en 2023 a permis le retrait de 152 demandes en attente hors délais, principalement de priorités D et E.
- des demandes de consultation transmises au CHUM sont refusées lorsqu'elles proviennent de médecins spécialistes d'autres établissements, y compris de dermatologues, sauf dans certaines exceptions, comme des raisons de consultation précises (ex. : lymphome, alopecie) ou des demandes adressées à un médecin en particulier. En effet, selon les personnes que nous avons consultées au CHUM, le service de dermatologie a décidé de refuser les demandes au moment de leur réception et de les retourner aux médecins demandeurs puisqu'ils disent vouloir se concentrer sur les cas les plus complexes. Aucune trace de ces demandes n'est laissée dans le système informatique, il est donc impossible de connaître le nombre de refus et leur justification.

73 En gynécologie, au 30 novembre 2024, des demandes de priorité D dont le délai d'attente cible de moins de 3 mois était dépassé depuis 321 jours en moyenne étaient toujours en attente. Ce nombre de jours est d'ailleurs en forte augmentation depuis 2022. En orthopédie, plus de la moitié des demandes de priorité D sont en attente depuis plus du double du délai cible en moyenne.

CISSS de Lanaudière (Hôpital Pierre-Le Gardeur)

74 Le nombre de patients inscrits sur les listes d'attente en dermatologie et en gynécologie a diminué entre 2022 et 2024, mais l'attente demeure très longue pour plusieurs d'entre eux et dépasse parfois de plusieurs années le délai cible. De plus, certaines demandes peuvent demeurer en attente durant une longue période, alors que d'autres demandes plus récentes ayant le même code de priorité sont prises en charge dans des délais plus courts. En orthopédie, le nombre de demandes en attente pour une première consultation a augmenté de 61 % depuis 2022 et s'élevait à 8 674 en 2024. Plusieurs de ces demandes sont en attente hors délais depuis plusieurs années. Le tableau 4 présente un portrait des demandes de consultation en attente et hors délais à l'Hôpital Pierre-Le Gardeur.

TABLEAU 4 Portrait des demandes en attente¹ à l'Hôpital Pierre-Le Gardeur et proportion d'entre elles qui étaient hors délais au 30 novembre de chaque année

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ²)	2022			2023			2024		
	Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³	
	Nbre	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)
Dermatologie									
10 jours ou moins (A et B)	113	88 %	294	67	94 %	732	26	100 %	1 069
Moins de 1 mois (C)	197	87 %	245	106	71 %	279	39	38 %	334
Moins de 3 mois (D)	113	55 %	175	124	48 %	244	113	20 %	396
Moins de 12 mois (E)	32	31 %	399	47	34 %	363	64	14 %	478
Délai établi (demandes sans code de priorité)	15	53 %	197	8	88 %	144	4	25 %	178
Sous-total	470	75 %	s. o.	352	63 %	s. o.	246	30 %	s. o.
Aucun délai établi (demandes sans code de priorité)	42	s. o.	s. o.	36	s. o.	s. o.	17	s. o.	s. o.
Sous-total - Dermatologie	512	s. o.	s. o.	388	s. o.	s. o.	263	s. o.	s. o.
Gynécologie									
10 jours ou moins (A et B)	80	86 %	131	12	75 %	570	9	100 %	455
Moins de 1 mois (C)	234	80 %	336	115	50 %	582	130	24 %	528
Moins de 3 mois (D)	105	76 %	518	45	27 %	1 185	57	11 %	1 605
Moins de 12 mois (E)	245	56 %	1 977	308	38 %	2 223	151	16 %	1 927
Délai établi (demandes sans code de priorité)	43	84 %	651	57	58 %	909	31	65 %	484
Sous-total	707	72 %	s. o.	537	43 %	s. o.	378	24 %	s. o.
Aucun délai établi (demandes sans code de priorité)	824	s. o.	s. o.	928	s. o.	s. o.	778	s. o.	s. o.
Sous-total - Gynécologie	1 531	s. o.	s. o.	1 465	s. o.	s. o.	1 156	s. o.	s. o.

1. Une demande est considérée comme en attente à partir du moment où elle est reçue, et elle le demeure tant que la consultation n'a pas eu lieu.
2. Le CISSS de Lanaudière utilise des codes de priorité différents de ceux des CRDS. Nous les avons regroupés selon l'échelle de priorité clinique des CRDS pour permettre une meilleure comparaison.
3. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.
4. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ²)	2022			2023			2024		
	Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³		Demandes en attente	Demandes en attente hors délais ³	
	Nbre	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ⁴ (jours)
Orthopédie									
10 jours ou moins (A et B)	240	93 %	652	293	85 %	843	309	91 %	947
Moins de 1 mois (C)	642	92 %	360	941	91 %	499	1 114	95 %	604
Moins de 3 mois (D)	23	65 %	423	116	79 %	214	201	91 %	250
Moins de 12 mois (E)	3 761	82 %	372	4 976	77 %	551	6 140	85 %	653
Délai établi (demandes sans code de priorité)	268	84 %	1 242	254	86 %	1 482	180	98 %	1 817
Sous-total	4 934	84 %	s. o.	6 580	80 %	s. o.	7 944	87 %	s. o.
Aucun délai établi (demandes sans code de priorité)	469	s. o.	s. o.	507	s. o.	s. o.	730	s. o.	s. o.
Sous-total – Orthopédie	5 403	s. o.	s. o.	7 087	s. o.	s. o.	8 674	s. o.	s. o.
Ensemble des demandes dont le délai était établi	6 111	82 %	s. o.	7 469	77 %	s. o.	8 568	83 %	s. o.
Ensemble des demandes dont le délai n'était pas établi	1 335	s. o.	s. o.	1 471	s. o.	s. o.	1 525	s. o.	s. o.
Total	7 446	s. o.	s. o.	8 940	s. o.	s. o.	10 093	s. o.	s. o.

2. Le CISSS de Lanaudière utilise des codes de priorité différents de ceux des CRDS. Nous les avons regroupés selon l'échelle de priorité clinique des CRDS pour permettre une meilleure comparaison.

3. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.

4. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS de Lanaudière.

75 Une épuration de la liste d'attente a été effectuée en dermatologie et en gynécologie, ce qui explique en partie la diminution du nombre de demandes en attente pour une première consultation. En effet, des patients ont été contactés pour vérifier si une consultation était toujours nécessaire. Les patients qui ont déclaré ne plus en avoir besoin ont été retirés de la liste d'attente. Par exemple, en dermatologie, 296 patients ont été retirés de la liste d'attente en 2023 et 2024. Près du tiers de ces patients disent avoir été vus ailleurs, dont environ 20 % au privé. Les 80 % restants ont consulté un médecin spécialiste dans un autre établissement ou un cabinet. En moyenne, ces patients, quel que soit le code de priorité de leur demande, ont été inscrits sur la liste d'attente pendant près d'un an avant d'en être retirés.

76 Malgré l'épuration des listes d'attente en dermatologie et en gynécologie, de nombreux patients y sont inscrits depuis plusieurs années. En effet, en 2022, 2023 et 2024, plus de 85 % des demandes en attente en dermatologie dont le délai cible était de 10 jours ou moins étaient hors délais. En moyenne, au 30 novembre 2024, le délai cible de ces demandes était dépassé depuis près de 3 ans. En gynécologie, sur les 378 demandes dont le délai cible était établi, 90 étaient en attente hors délais depuis plus de 3 ans en moyenne au 30 novembre 2024.

77 Au moment de nos travaux, l'épuration de la liste d'attente en orthopédie était en cours. Elle sert notamment à vérifier si les patients dont la demande en attente est hors délais depuis un certain temps nécessitent toujours une consultation. Pour les 3 années examinées, de 80 % à 87 % des demandes de consultation en orthopédie étaient en attente depuis un nombre de jours supérieur au délai d'attente cible. Plus de 300 demandes dont le délai cible était de 10 jours ou moins étaient en attente depuis plus de 2 ans en moyenne au 30 novembre 2024.

CISSS de Lanaudière (Centre hospitalier régional de Lanaudière)

78 Au Centre hospitalier régional de Lanaudière, l'information concernant la dermatologie, la gynécologie et l'orthopédie est incomplète dans le système de gestion des listes d'attente. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de présenter un tableau similaire à ceux du CHUM et de l'Hôpital Pierre-Le Gardeur pour le Centre hospitalier régional de Lanaudière.

Délais d'attente différents selon la provenance des demandes de consultation

79 En raison des multiples listes d'attente, soit celles des CRDS et de chaque centre hospitalier, il est difficile d'assurer un accès équitable aux services médicaux spécialisés pour tous les patients d'un même territoire. Plusieurs facteurs peuvent influencer l'accès aux services, comme la provenance de la demande de consultation, la disponibilité des médecins dans les établissements, le nombre de cabinets sur le territoire et la disponibilité des médecins qui y pratiquent. De plus, les patients inscrits sur les listes d'attente d'un établissement ne peuvent être vus que par les médecins qui y pratiquent. Ces derniers ont d'ailleurs une responsabilité envers ces patients, alors que les disponibilités pour la prise en charge des patients inscrits sur les listes d'attente des CRDS sont offertes sur une base volontaire.

80 Dans le cas de la dermatologie, de la gynécologie et de l'orthopédie, nous avons observé des écarts importants entre les listes d'attente des CRDS et celles des établissements en ce qui a trait à la proportion de demandes en attente hors délais et aux délais d'attente moyens. Certains de ces écarts sont présentés dans le tableau 5 ainsi que dans les exemples qui suivent.

TABLEAU 5 Proportion de demandes de consultation en attente hors délais en novembre 2024

Spécialité	Proportion de demandes en attente hors délais (%)	
	CHUM	CRDS de Montréal
Dermatologie	45	4
Gynécologie	56	30
Orthopédie	54	55
	Hôpital Pierre-Le Gardeur	CRDS de Lanaudière, Laurentides et Laval (territoire de Lanaudière-Sud)
Dermatologie	30	69 ¹
Gynécologie	24 ²	55
Orthopédie	87	s. o. ³

1. Les demandes de priorité E représentaient plus de 90 % des demandes sur la liste d'attente du CRDS en novembre 2024, mais moins de 25 % des demandes sur la liste de l'Hôpital Pierre-Le Gardeur.
2. Seulement un tiers des demandes en attente se sont vu attribuer un code de priorité permettant d'évaluer le respect du délai cible.
3. Les demandes reçues par le CRDS sont redirigées vers les centres hospitaliers pour être ajoutées sur leurs listes d'attente. Les données obtenues ne sont donc pas représentatives de l'attente réelle des patients puisqu'elles sont basées uniquement sur le délai de transfert des demandes d'une liste à l'autre. Par conséquent, aucune donnée n'est présentée pour cette spécialité.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CHUM, du CISSS de Lanaudière et des CRDS.

Exemple en dermatologie dans la région de Montréal

81 En novembre 2024, 45 % des patients sur la liste d'attente en dermatologie du CHUM y étaient inscrits depuis un nombre de jours supérieur au délai d'attente cible, comparativement à 4 % des patients inscrits sur la liste d'attente du CRDS de Montréal¹⁵. Soulignons qu'entre le 1^{er} avril et le 16 novembre 2024, les consultations ont été effectuées en cabinet plutôt qu'en centre hospitalier pour 84 % des patients inscrits sur la liste du CRDS. D'ailleurs, près du quart des dermatologues de la région de Montréal qui prennent en charge des patients sur la liste d'attente du CRDS exercent exclusivement en cabinet. De plus, une forte proportion de ceux qui occupent un poste au CHUM exercent en cabinet (voir constat 5) et certains y voient des patients inscrits sur la liste du CRDS.

15. Bien que le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal soit responsable du CRDS de Montréal, les demandes inscrites sur les listes d'attente sont réparties entre plusieurs établissements, dont le CHUM.

Exemple en gynécologie dans la région de Montréal

82 En novembre 2024, 56 % des patients sur la liste d'attente en gynécologie du CHUM y étaient inscrits depuis un nombre de jours supérieur au délai d'attente cible correspondant à leur condition clinique, comparativement à 30 % des patients inscrits sur la liste d'attente du CRDS de Montréal. Au CHUM, les demandes de consultation de priorité C étaient en attente depuis cinq fois plus longtemps qu'au CRDS, et les demandes de priorité D, depuis deux fois plus longtemps. Les délais d'attente sont donc plus courts pour les patients inscrits sur la liste d'attente du CRDS que pour ceux inscrits sur la liste du CHUM. Tout comme en dermatologie, la majorité des patients inscrits sur la liste d'attente du CRDS en gynécologie sont vus en cabinet. En effet, du 1^{er} avril au 16 novembre 2024, 89 % des consultations auprès de patients inscrits sur la liste du CRDS de Montréal ont été réalisées en cabinet, dont plus de la moitié par des médecins qui occupent un poste dans un établissement de la région.

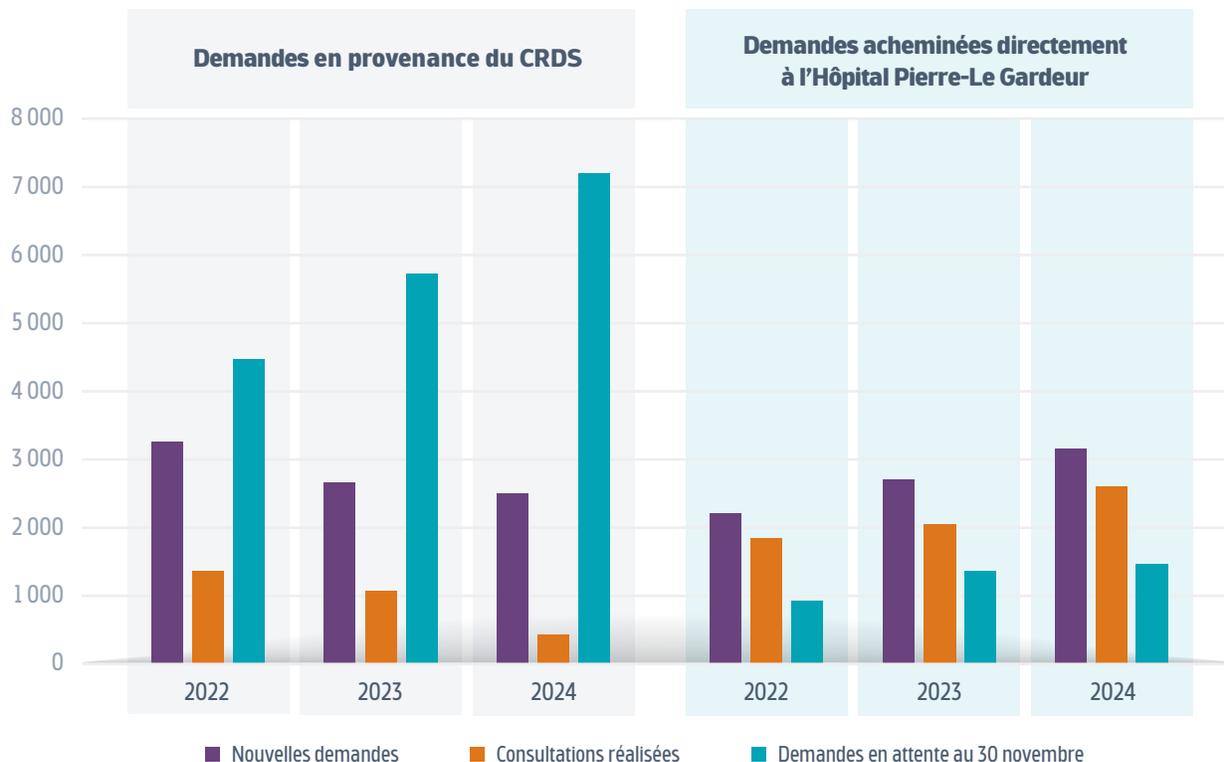
Exemple en orthopédie à l'Hôpital Pierre-Le Gardeur

83 En orthopédie, les demandes de consultation transmises aux CRDS sont systématiquement redirigées vers les centres hospitaliers pour être ajoutées sur les listes d'attente des établissements¹⁶. En raison du nombre élevé de demandes en orthopédie, les médecins de l'Hôpital Pierre-Le Gardeur accordent la priorité à celles qui ne proviennent pas du CRDS. Ainsi, les patients dont la demande a été transmise au centre hospitalier par le CRDS attendent plus longtemps pour obtenir une première consultation.

84 Au 30 novembre 2024, l'un des écarts les plus importants concernait les demandes de priorité C. En effet, les demandes de priorité C ayant transité par le CRDS étaient en attente depuis 688 jours en moyenne, comparativement à 397 jours pour celles n'ayant pas transité par le CRDS, et ce, malgré un délai cible de moins de 1 mois. Cette pratique fait en sorte que les demandes en provenance du CRDS s'accumulent. Au total, plus de 7 200 demandes de consultation provenant du CRDS sont en attente, soit environ 2 700 de plus qu'en 2022. Cela s'explique notamment par la diminution graduelle du nombre de consultations réalisées pour les prendre en charge. La figure 8 présente un portrait des demandes reçues, de celles en attente et des consultations réalisées à l'Hôpital Pierre-Le Gardeur de 2022 à 2024.

16. Depuis la signature d'une entente entre le MSSS et la FMSQ en 2017, les CRDS ne s'occupent plus de la planification des rendez-vous en orthopédie pour les consultations devant être réalisées en établissement. Ils dirigent plutôt les demandes de consultation reçues vers les établissements, qui en assument la responsabilité.

FIGURE 8 Évolution du nombre de demandes en orthopédie à l'Hôpital Pierre-Le Gardeur selon leur provenance



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS de Lanaudière.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

Lacunes dans la gestion des listes d'attente des établissements

Gestion peu structurée au CISSS de Lanaudière

85 Dans les deux établissements audités, la gestion des listes d'attente est principalement assurée par une centrale de rendez-vous. Cependant, bien que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit un mécanisme central de gestion de l'accès aux services spécialisés, il existe encore des pratiques différentes pour la gestion des listes d'attente.

Centrale de rendez-vous

Il s'agit d'une unité de services administratifs d'un établissement chargée de gérer la prise de rendez-vous pour les consultations en médecine spécialisée.

86 Au CISSS de Lanaudière, dans le cas de deux des spécialités auditées, les listes d'attente sont gérées différemment dans les deux centres hospitaliers. Par exemple, au Centre hospitalier régional de Lanaudière, les listes d'attente en orthopédie et en gynécologie sont gérées par la clinique externe plutôt que par la centrale de rendez-vous, et de nombreuses consultations ne sont pas saisies dans le système informatique. Cela nuit notamment à l'exhaustivité des listes d'attente et au suivi des délais.

En effet, nous avons observé que :

- les dossiers papier sont utilisés pour gérer une partie des demandes de consultation en orthopédie. Tous les nouveaux patients ne sont donc pas inscrits dans le système informatique. En plus de nuire au suivi des demandes, cette façon de procéder augmente le risque d'erreur dans la priorisation des patients.
- les demandes de consultation en gynécologie reçues à la clinique externe sont transférées à des cabinets¹⁷ à l'extérieur du Centre hospitalier régional de Lanaudière sans être saisies dans le système informatique. Or, les cabinets possèdent leurs propres listes d'attente auxquelles l'établissement n'a pas accès. La liste d'attente du centre hospitalier n'est donc pas représentative du nombre réel de demandes de consultation en attente. Il n'est pas non plus possible d'évaluer les délais d'attente ni de savoir si les demandes transférées ont réellement été prises en charge.

87 Au CHUM, un guichet d'accès unique a été mis en place et le processus de traitement des demandes de consultation a été revu pour la majorité des spécialités. Par exemple, depuis 2024, une équipe est spécifiquement attitrée à la gestion des demandes en orthopédie à la centrale de rendez-vous. Avant cette réorganisation, la gestion des rendez-vous plus urgents était confiée à la clinique externe et le transfert des demandes entre les deux équipes pouvait occasionner la perte de dossiers. Le processus est en cours de révision pour certaines spécialités, dont la gynécologie.

Codes de priorité attribués tardivement ou même absents

88 Dans les établissements audités, les demandes de consultation reçues sont évaluées par un médecin spécialiste pour l'attribution d'un code de priorité. Or, ce processus n'est pas toujours respecté ou effectué en temps opportun.

Clinique externe

Il s'agit d'un secteur dans un centre hospitalier qui regroupe en un même lieu des activités de consultation, de traitement et de suivi ayant trait à l'assistance médicale des patients vus en consultation ou à la suite d'un traitement à l'urgence.

17. Seules les demandes de consultation pour une colposcopie ne sont pas transférées aux cabinets.

Exemple de codes de priorité attribués tardivement

89 Au CHUM, le délai pour l'établissement du code de priorité d'une demande est particulièrement long en orthopédie pour les raisons de consultation liées à la colonne vertébrale¹⁸. Ce délai est passé de 28 jours en moyenne en 2022 à 69 jours en 2024. En outre, pour plus de 60 % des demandes de priorités B et C, le délai pour établir le code de priorité est supérieur au délai d'attente cible pour obtenir une consultation. Cette situation n'est pas sans conséquence, car un patient n'est inscrit sur la liste d'attente que lorsque le code de priorité de sa demande a été établi. Par exemple, dans le cas d'une demande de consultation reçue en 2024, 51 jours sont passés avant que celle-ci soit évaluée par un médecin spécialiste et que le patient soit inscrit sur la liste d'attente. La demande s'est vu attribuer un code de priorité B et le patient a finalement obtenu un rendez-vous 28 jours plus tard. Au total, l'attente a été de 79 jours pour ce patient, alors que le délai cible est de 10 jours ou moins pour une demande de priorité B. Il est à noter que le délai moyen pour établir le code de priorité d'une demande pour une autre raison de consultation en orthopédie est d'environ cinq jours. Le délai moyen pour établir le code de priorité d'une demande de consultation pour une raison liée à la colonne vertébrale est présenté au tableau 6.

TABLEAU 6 Établissement du code de priorité des demandes de consultation pour une raison liée à la colonne vertébrale au CHUM en 2024

Code de priorité	B	C	D	E
Délai d'attente cible pour obtenir une consultation (jours)	10	28	90	365
Nombre de demandes	10	119	277	101
Délai moyen pour établir le code de priorité (jours)	30	57	66	92
Pourcentage des demandes dont le délai pour établir le code de priorité est supérieur au délai d'attente cible pour obtenir une consultation (%)	60	66	34	0

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

Exemples de codes de priorité absents

90 À l'Hôpital Pierre-Le Gardeur, les demandes de consultation dont le délai d'attente cible n'a pas été établi sont nombreuses, et ce, dans plus d'une spécialité. Or, si aucun délai cible n'est précisé, les demandes risquent d'être en attente pendant une longue période, sans toutefois que l'attente soit considérée comme hors délais. Voici des exemples de situations que nous avons relevées :

- En gynécologie, au 30 novembre 2024, 778 demandes de consultation n'avaient pas de délai d'attente cible et étaient en attente depuis plus de 4 ans en moyenne. Ce nombre représente les deux tiers de l'ensemble des demandes. Pour environ la moitié de ces 778 demandes, l'évaluation pour l'attribution d'un code de priorité clinique n'était pas terminée, mais l'attente durait depuis plus de 1 an.

18. Les demandes de consultation pour des raisons liées à la colonne vertébrale représentaient 17 % des demandes en orthopédie reçues en 2024.

- En orthopédie, au 30 novembre 2024, près de l'ensemble des 730 demandes n'avaient pas de délai d'attente cible, car l'évaluation pour l'attribution d'un code de priorité clinique n'était pas terminée. Elles étaient en attente depuis plus de 2 ans en moyenne.

91 Par ailleurs, un patient ne figurant pas sur la liste d'attente en orthopédie du CHUM peut facilement obtenir une consultation si un orthopédiste demande directement à la centrale de rendez-vous de l'ajouter à son horaire, et ce, sans qu'une demande de consultation soit formellement acheminée, outrepassant ainsi le processus de priorisation. Nous avons observé qu'en 2024, 127 patients ont obtenu une consultation en moyenne 11 jours après leur inscription dans le système informatique, et ce, sans qu'un code de priorité leur ait été attribué. Les orthopédistes concernés ont communiqué avec la centrale de rendez-vous par courriel et n'ont fourni aucune justification quant au traitement prioritaire de ces patients.

Absence de cibles visant à améliorer le respect des délais d'attente cibles et de reddition de comptes

92 Dans le cas des deux établissements audités, aucune reddition de comptes n'a été effectuée auprès des conseils d'administration concernant l'accès à une première consultation en médecine spécialisée. Pourtant, en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le président-directeur général d'un établissement doit faire rapport au conseil d'administration¹⁹, au moins tous les trois mois, de l'efficacité du mécanisme central de gestion de l'accès aux services spécialisés, notamment au regard des délais d'attente pour les patients.

93 De plus, aucun des deux établissements n'a fixé de cible pour améliorer l'accès à une première consultation en médecine spécialisée. Comme mentionné au constat 1, le MSSS a fixé une cible visant à améliorer le respect des délais d'attente cibles et se base uniquement sur les données concernant les demandes sur les listes d'attente des CRDS pour en mesurer l'atteinte. Il n'y a aucune cible pour les listes d'attente des établissements.

19. Depuis l'adoption de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, le président-directeur général d'un établissement doit faire rapport au président et chef de la direction de Santé Québec.

L'information dont dispose le MSSS ne lui permet pas de prioriser adéquatement les besoins des établissements en matière d'effectifs médicaux en spécialité, ce qui nuit à une répartition équitable.

Qu'avons-nous constaté ?

94 Lors de l'exercice de planification des effectifs médicaux en spécialité pour la période 2021-2025²⁰, le MSSS devait établir la priorité des demandes d'ajout de poste des établissements. Toutefois, le MSSS a effectué cet exercice alors qu'il ne disposait pas d'un portrait complet des services médicaux spécialisés, notamment de ceux offerts dans les cabinets de médecins. Ce manque d'information nuit à l'exercice, qui vise une priorisation efficace des besoins, d'autant plus que dans certaines spécialités, une forte proportion des services sont rendus en cabinet.

95 De plus, pour réaliser cet exercice de planification, le MSSS possédait peu d'information sur les listes d'attente des établissements et aucune sur celles des cabinets. En effet, le MSSS a utilisé essentiellement les données concernant les listes d'attente des CRDS, de même que certaines informations fournies par les établissements sur leurs listes d'attente. Ces informations étaient toutefois différentes d'un établissement à l'autre.

96 Enfin, même si les postes sont autorisés, certains demeurent vacants pendant une longue période, ce qui fait que des établissements ont de la difficulté à offrir des services. L'un des mécanismes²¹ prévus pour favoriser la collaboration entre les établissements est la création de corridors de services. Toutefois, les corridors de services sont difficiles à établir et certains nécessitent des démarches auprès d'autres établissements pour chaque patient devant être transféré. Ils peuvent également être interrompus à tout moment.

20. La période couverte par cette planification se termine le 30 novembre 2025.

21. L'accord-cadre intervenu entre le MSSS et la FMSQ prévoit plusieurs mécanismes de collaboration pour rémunérer les médecins qui se déplacent afin d'aider des établissements en difficulté. Ces mécanismes n'ont pas fait l'objet de nos travaux, qui portent plutôt sur les corridors de services entre les établissements.

Pourquoi ce constat est-il important ?

97 L'objectif de la planification des effectifs médicaux en spécialité est de répartir équitablement les médecins spécialistes entre les établissements de la province en fonction des besoins prioritaires et de favoriser l'accès de la population de chaque région aux services médicaux spécialisés²².

98 Pour atteindre cet objectif de répartir équitablement les médecins spécialistes entre les établissements, le MSSS doit disposer d'un portrait de l'offre de services et de la demande par spécialité afin de pouvoir évaluer si tous les postes autorisés par le passé sont nécessaires pour répondre aux besoins actuels.

99 Il importe aussi que le MSSS prenne en compte les services offerts en dehors des établissements, parce que dans certaines spécialités, une forte proportion des consultations qui font suite à des demandes ayant transité par les CRDS sont réalisées dans des cabinets de médecins. Par exemple, dans la région de Montréal, entre le 1^{er} avril et le 16 novembre 2024, 84 % des consultations en dermatologie faisant suite à des demandes ayant transité par les CRDS ont été réalisées en cabinet. À cet effet, la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* est venue préciser la nécessité de prendre en compte les services offerts en dehors des établissements, puisque Santé Québec doit établir des plans territoriaux d'effectifs médicaux qui tiennent compte de cette réalité.

100 Des mécanismes de collaboration entre les établissements sont prévus pour soutenir ceux qui ont de la difficulté à répondre à la demande ou qui n'offrent pas de services dans une spécialité²³. L'un de ces mécanismes est la mise en place de corridors de services en fonction des missions des établissements. Ces corridors visent notamment à :

- favoriser la fluidité des transferts de patients entre les établissements ;
- soutenir les établissements qui desservent des territoires ayant une faible densité de population.

22. L'entente de principe conclue entre le MSSS et la FMSQ en novembre 2023 prévoit la possibilité de définir des activités médicales particulières pour les médecins spécialistes. Ainsi, le MSSS et la FMSQ devront déterminer conjointement les modalités d'application pour chaque spécialité afin de permettre aux médecins spécialistes qui pratiquent à l'extérieur des établissements de contribuer à répondre aux besoins de ces derniers. Au moment de nos travaux, il n'y avait pas d'activités médicales particulières, mais elles pourraient avoir une incidence sur la prestation de services en établissement et sur la planification des effectifs médicaux.

23. À la suite de l'adoption de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, les établissements ont été fusionnés à Santé Québec. Ils ne forment désormais qu'une seule entité. Ainsi, à la demande du conseil d'administration de Santé Québec, un établissement doit apporter sa contribution auprès des autres établissements de son territoire pour prévenir toute rupture de services.

Ce qui appuie notre constat

Peu d'information sur l'offre de services

Information manquante sur les services offerts dans les établissements

101 Dans le cadre de sa planification pour la période 2021-2025, le MSSS a prévu l'ajout de 669 postes de médecins spécialistes aux 9 965 déjà existants. Le nombre de demandes d'ajout de poste au PEM qu'il a reçues des établissements s'élevait toutefois à 1 535²⁴. Le MSSS a établi l'ordre de priorité des demandes reçues alors que l'information dont il disposait sur l'offre de services dans les établissements du réseau était incomplète. Les difficultés rencontrées en raison de ce manque d'information ont d'ailleurs été soulevées dans le cadre des travaux du Comité de gestion des effectifs médicaux en spécialité. Ce comité, composé de représentants du MSSS et de la FMSQ, formule notamment des recommandations sur la planification des effectifs médicaux. Au cours de ces travaux, les représentants de la FMSQ ont rappelé à quelques reprises qu'en l'absence d'information supplémentaire sur l'offre de services dans les établissements du réseau, il était difficile de classer les demandes des établissements par ordre de priorité.

102 En 2016, le MSSS avait amorcé une démarche de « portefeuilles d'établissements » qui devait servir à dresser un portrait des services médicaux spécialisés offerts dans les établissements ainsi que des différents corridors de services établis, et permettre aux établissements de proposer au MSSS des changements à apporter à leur offre de services. Ensuite, le MSSS devait approuver ou modifier l'offre de services des établissements du réseau, revoir la répartition des effectifs médicaux et établir l'ordre de priorité des demandes d'ajout de poste des établissements en fonction de leur offre de services révisée. Or, la démarche n'a pas été menée à terme.

Aucune information sur les services offerts dans les cabinets de médecins

103 Le MSSS ne dispose pas d'information sur l'offre de services des cabinets de médecins, qui varie d'une région à l'autre et d'une spécialité à l'autre. Ainsi, le MSSS a réalisé la planification des effectifs médicaux en spécialité pour la période 2021-2025 sans prendre en considération les services offerts en cabinet dans chaque région. Pourtant, le besoin de postes dans les établissements pourrait être différent si l'ensemble de l'offre de services était pris en considération. Voici des exemples, basés sur des données couvrant la période du 1^{er} avril au 16 novembre 2024, qui démontrent l'importance de prendre en compte les services offerts en cabinet par les médecins spécialistes lors de la répartition des effectifs médicaux.

Pratique en établissement

Un médecin participant au régime d'assurance maladie peut pratiquer en établissement s'il occupe un poste au PEM, sauf dans certaines situations, comme lors d'un remplacement temporaire.

Pratique en cabinet de médecins

Un médecin participant au régime d'assurance maladie, qu'il occupe un poste au PEM d'un établissement ou non, peut pratiquer en cabinet. Un médecin peut pratiquer exclusivement en cabinet.

24. Nous n'avons pas analysé les demandes d'ajout de poste transmises par les établissements pour déterminer si elles étaient justifiées ou non, ni la méthode pour établir la quantité de nouveaux postes aux PEM selon le nombre de médecins disponibles, lequel est établi notamment en fonction du nombre de nouveaux médecins formés.

Exemple en dermatologie

104 Dans la région de Montréal, plus de 24 % des consultations en dermatologie qui font suite à des demandes ayant transité par le CRDS ont été réalisées par des dermatologues qui exercent exclusivement en cabinet. La région compte 28 des 66 dermatologues (42 %) qui pratiquent exclusivement en cabinet au Québec. Quant aux dermatologues de la région de Montréal qui occupent un poste dans un établissement, ils ont réalisé en cabinet 60 % des consultations. En comparaison, en Outaouais, aucun dermatologue n'exerce exclusivement en cabinet. Ainsi, l'ensemble des consultations ont été réalisées par des dermatologues qui occupent un poste au PEM, soit 58 % en établissement et 42 % en cabinet.

Exemple en gynécologie

105 La région de Montréal compte 31 des 57 gynécologues (54 %) qui pratiquent exclusivement en cabinet au Québec. Dans cette région, 40 % des consultations en gynécologie qui font suite à des demandes ayant transité par le CRDS ont été réalisées par des gynécologues qui pratiquent exclusivement en cabinet, et 50 % ont été réalisées en cabinet par des gynécologues occupant un poste dans un établissement. En comparaison, la région de la Capitale-Nationale compte seulement deux gynécologues exerçant exclusivement en cabinet et ceux-ci n'ont réalisé aucune consultation relative à des demandes sur la liste d'attente du CRDS.

Peu d'information sur les demandes de consultation qui ne transitent pas par les CRDS

106 Le MSSS dispose de peu de données concernant les listes d'attente des établissements. Dans certaines situations, de l'information est transmise par les établissements au MSSS pour justifier les demandes d'ajout de poste au PEM. Toutefois, l'information fournie varie d'une demande et d'un établissement à l'autre, et est difficilement comparable. Par exemple, certains établissements fournissent des données sur les demandes en attente, d'autres sur les consultations réalisées, et d'autres encore sur différents indicateurs (ex. : augmentation de la population) permettant de justifier leurs besoins. Ainsi, l'information fournie ne permet pas au MSSS d'avoir une vision globale des besoins, sur une base comparable, pour classer les demandes d'ajout de poste par ordre de priorité. L'obtention d'information sur les listes d'attente des établissements de façon périodique permettrait au MSSS de cibler les établissements et les spécialités dont les services sont les plus difficiles d'accès.

107 Le MSSS ne possède pas non plus d'information concernant les demandes sur les listes d'attente des cabinets de médecins, même lorsqu'il s'agit de demandes pour des services couverts par le régime d'assurance maladie. La *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* prévoit la création de départements territoriaux de médecine spécialisée chargés d'élaborer l'organisation des services médicaux spécialisés offerts par les médecins sur leur territoire, y compris en cabinet, et de préciser les services nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Pour ce faire, de l'information sur les listes d'attente des cabinets devra être disponible. À l'été 2025, les départements territoriaux n'avaient pas encore été créés.

Difficulté à établir des corridors de services

CISSS de Lanaudière

108 Il existe deux types de corridors de services : formels et informels. Dans le cas d'un corridor de services formel, qui peut être d'une durée limitée, le transfert des patients est systématique et ne peut être refusé par l'établissement receveur sans une modification à l'entente. Les entrevues que nous avons menées auprès du CISSS de Lanaudière ont démontré que celui-ci a seulement deux corridors de services formels. Un corridor informel, quant à lui, nécessite que les médecins effectuent des démarches auprès d'autres établissements pour chaque patient devant être transféré. Ces derniers peuvent refuser les patients. Il n'existe pas de registre des tentatives pour établir un corridor de services ni des refus, ce qui ne permet pas de les quantifier. Voici des exemples qui illustrent les difficultés liées aux corridors de services.

Exemple en urologie

109 Le service d'urologie du CISSS de Lanaudière ne parvient pas à établir un corridor de services formel pour les cas urgents. Or, sur les sept postes autorisés en 2024 et les huit autorisés en 2025, un poste est vacant, un médecin est en congé de maternité, un autre est absent et un autre a des disponibilités limitées puisqu'il effectue une pratique minoritaire dans un autre établissement. Cette situation a occasionné une rupture de services d'une journée par semaine. Ainsi, en cas d'urgence, les médecins devaient communiquer avec d'autres établissements pour que le patient soit pris en charge. Selon le CISSS de Lanaudière, il y a des refus et les corridors de services ne fonctionnent pas.

Exemple en neurochirurgie

110 Le CISSS de Lanaudière n'a pas de service de neurochirurgie et aucun corridor de services formel n'a été établi avec un établissement d'une autre région. En cas d'urgence, le CISSS de Lanaudière doit effectuer des démarches pour trouver un autre établissement qui accepterait de prendre en charge le patient.

Corridor de services

Il s'agit d'une relation entre différents établissements qui permet de mieux répondre aux besoins de la population d'une région. Ce type de relation peut s'établir entre des établissements d'une même région ou de régions différentes.

Un corridor de services est formel lorsqu'une entente est signée entre deux établissements et il est informel s'il est établi sur une base historique ou selon les besoins d'un médecin.

Autres établissements

111 Les postes vacants sont nombreux dans les établissements du réseau, et la proportion de postes vacants par rapport à l'ensemble des postes autorisés a augmenté de 2010 à 2024. En 2010, 400 postes de médecins spécialistes étaient vacants, soit 4,8 % des postes autorisés. Ce nombre dépassait les 700 en 2024, ce qui équivalait à 6,6 % des postes autorisés. Les régions plus éloignées, comme l'Abitibi-Témiscamingue, la Côte-Nord et la Gaspésie, sont confrontées à des enjeux de recrutement qui font que des postes restent parfois vacants pendant une longue période. Par exemple, de 2010 à 2024, 31 % des postes autorisés dans la région de la Côte-Nord étaient vacants en moyenne. Les mécanismes de collaboration qui pourraient pallier ces difficultés sont notamment les corridors de services. Voici des exemples de situations dans lesquelles le recours à un corridor de services aurait aidé à répondre à la demande.

Exemple en obstétrique-gynécologie au CISSS de la Côte-Nord

112 Au CISSS de la Côte-Nord, il y a huit postes autorisés en obstétrique-gynécologie²⁵, dont quatre à l'Hôpital de Sept-Îles. L'un de ces postes est vacant depuis 2024 et un autre l'est depuis 2025. En novembre 2024, selon les données du CRDS, les délais d'attente moyens pour les demandes de consultation en gynécologie de priorités C et D dans cette région dépassaient largement les délais cibles, car les patients attendent environ 300 jours. Selon l'information que nous avons obtenue, les longs délais s'expliquent en partie par les postes vacants. Le CISSS de la Côte-Nord n'a pas de corridor de services avec un autre établissement pour cette spécialité.

Exemple en dermatologie au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec

113 Au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, sur les huit postes autorisés en dermatologie, cinq postes étaient vacants de 2020 à 2023, quatre en 2024 et trois en 2025. Depuis 2021, le CIUSSS de la Capitale-Nationale acceptait de prendre en charge les patients de la région de la Mauricie-et-Centre-du-Québec, mais il a cessé de le faire en janvier 2025 en raison de l'augmentation de la demande dans la région de la Capitale-Nationale et du recrutement de deux dermatologues au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec. Toutefois, des difficultés d'accès demeurent, car en 2024, les délais de prise en charge des demandes de priorités C, D et E au CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec étaient parmi les plus longs au sein des CRDS. Le nombre de demandes en attente et en attente hors délais a également augmenté au cours des premiers mois de 2025. Le CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec n'arrive pas à établir un nouveau corridor de services avec un autre établissement.

25. Les postes au PEM sont autorisés par spécialité et la gynécologie est incluse dans la spécialité obstétrique-gynécologie.

CONSTAT 5

Les établissements audités ne fixent pas d'attentes à l'égard de la disponibilité des médecins spécialistes qui occupent un poste et ne détiennent pas assez d'information pour en faire le suivi.

Qu'avons-nous constaté ?

114 Dans les règles de gestion des PEM en spécialité convenues entre le MSSS et la FMSQ, il est indiqué qu'au moment du recrutement d'un médecin spécialiste, l'établissement doit lui faire part de ses attentes. D'ailleurs, un modèle de lettre d'engagement entre établissement et médecin est annexé aux règles de gestion et prévoit que des attentes en matière de disponibilité (ex. : nombre de semaines de disponibilité de travail, temps consacré aux activités cliniques, à l'enseignement et à la recherche) doivent être incluses. Or, dans le cas des deux établissements audités, ces attentes ne sont pas précisées. Il est également indiqué dans les règles de gestion des PEM que la notion d'équivalent temps complet correspond à 42 semaines de disponibilité par année²⁶. En réalité, le nombre de semaines de disponibilité des médecins est souvent moindre, notamment en dermatologie où les écarts sont plus importants, et ne fait pas l'objet d'un suivi de la part des directeurs des services professionnels en raison d'un manque d'information.

115 Par ailleurs, lorsque les établissements disposent de certaines informations leur permettant de savoir que la pratique d'un médecin est insuffisante pour répondre à leurs besoins, ils interviennent peu. Par exemple, au sein des établissements et des spécialités ayant fait l'objet de nos travaux, deux médecins sont non participants au régime d'assurance maladie et n'exercent plus dans le réseau. Les établissements concernés sont au courant de la situation et ont tout de même renouvelé les privilèges de pratique de ces médecins.

Privilèges de pratique

Il s'agit de privilèges accordés aux médecins spécialistes au moment de leur recrutement au sein d'un établissement. Ces privilèges déterminent la nature des activités médicales qu'ils peuvent y exercer et sont renouvelés à intervalle régulier.

26. Des congés de ressourcement (ex. : activités d'apprentissage, stages de formation) d'un maximum de huit demi-journées par année sont inclus.

Pourquoi ce constat est-il important ?

116 Lors du recrutement d'un médecin spécialiste, des privilèges de pratique lui sont accordés et des obligations rattachées à ces privilèges sont établies. D'ailleurs, des attentes en matière de disponibilité doivent être signifiées au médecin, comme le prévoit le modèle de lettre d'engagement convenu entre le MSSS et la FMSQ.

117 Le MSSS et la FMSQ ont aussi convenu de règles pour encadrer la gestion des effectifs médicaux. Pour leur part, les établissements ont la possibilité d'adapter les obligations des médecins spécialistes pour que l'offre de services de ces derniers réponde aux besoins. Ainsi, il est important que les établissements, par l'entremise de leur directeur des services professionnels respectif, disposent de l'information et des leviers nécessaires pour inciter au respect des différentes règles et obligations.

Ce qui appuie notre constat

Absence de mise à jour des règlements des établissements

118 Au CISSS de Lanaudière et au CHUM, les règlements de département dans les spécialités auditées n'ont pas été révisés depuis de nombreuses années, bien que la presque totalité d'entre eux prévoient une mise à jour tous les trois ou quatre ans. Par exemple, au CHUM, dans deux des spécialités auditées, les règlements de département en vigueur datent de 2003. Des projets de mise à jour ont été préparés en vue d'être adoptés en 2023, soit 20 ans plus tard, mais n'étaient pas encore approuvés au moment de nos travaux. L'un des projets de règlement en attente d'approbation prévoit notamment l'ajout de modalités pour encadrer les absences prolongées et les fins de carrière qui ont des répercussions sur l'offre de services de l'établissement. Il est à noter que, selon les modalités de fin de carrière prévues dans les règles de gestion des PEM en spécialité, le poste d'un médecin ne peut être libéré que s'il accepte de signer un contrat, et ce, même s'il a déjà réduit considérablement ses activités cliniques. D'ailleurs, nous avons observé que certains médecins ont réduit leurs activités cliniques sans avoir signé de contrat de fin de carrière.

119 Au CISSS de Lanaudière, un règlement prévoit que les services qui comptent au moins deux médecins doivent mettre en place un système de garde. Au Centre hospitalier régional de Lanaudière, cette règle n'est pas respectée par le service de dermatologie puisqu'aucune garde n'est effectuée par les trois dermatologues y occupant un poste. Considérant la charge de travail que la garde représenterait pour un si petit nombre de médecins, l'établissement accepte cette situation, mais n'a pas apporté de modification à cet effet dans le règlement.

Absence d'attentes à l'égard de la disponibilité des médecins et peu d'information pour en faire le suivi

120 Dans les établissements audités, les privilèges de pratique accordés aux médecins spécialistes ne sont pas accompagnés d'attentes en matière de disponibilité (ex. : nombre de semaines de disponibilité de travail, temps consacré aux activités cliniques, à l'enseignement et à la recherche), même s'il s'agit de l'un des éléments qui apparaissent dans le modèle de lettre d'engagement convenu entre le MSSS et la FMSQ. Ces attentes ne figurent pas non plus dans la résolution des conseils d'administration lorsqu'ils acceptent la demande de nomination d'un médecin spécialiste.

121 Étant donné que les établissements audités n'ont pas convenu d'attentes en matière de disponibilité avec les médecins spécialistes qui y occupent un poste, nous avons utilisé la notion d'équivalent temps complet prévue dans les règles de gestion des PEM en spécialité, qui correspond à 42 semaines de disponibilité de travail par année, afin d'évaluer la disponibilité des médecins spécialistes dans leur établissement. Il est à noter que les directeurs des services professionnels n'ont pas l'information nécessaire pour faire ce suivi.

122 Notre analyse des données de facturation de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) a révélé qu'en dermatologie, le nombre moyen de semaines de disponibilité des médecins spécialistes dans l'établissement où ils occupent un poste est bien inférieur à 42. Pour ce qui est des deux autres spécialités, soit l'obstétrique-gynécologie et l'orthopédie, peu d'écarts sont observés. Des données sur le nombre moyen de jours par semaine consacrés à des activités cliniques par les médecins spécialistes sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Il est à noter qu'une plus faible disponibilité des médecins dans leur établissement principal, soit celui où ils occupent un poste, ne signifie pas nécessairement que moins de services sont offerts à la population, puisqu'ils peuvent exercer en cabinet ou dans un autre établissement du réseau.

123 Voici les écarts que nous avons observés en dermatologie pour l'année 2023 :

- Au CHUM, 17 postes étaient occupés²⁷, mais le nombre de semaines d'activités cliniques des médecins correspondait plutôt à 13,5 postes.
- Au CISSS de Lanaudière, 6 postes étaient occupés²⁸, mais le nombre de semaines d'activités cliniques des médecins correspondait plutôt à 3,9 postes.

124 Bien qu'il y ait des difficultés d'accès aux services médicaux spécialisés dans les établissements audités (voir constat 3), les directeurs des services professionnels n'ont pas l'information nécessaire pour déterminer si la pratique en dehors de l'établissement principal nuit à l'offre de services des médecins spécialistes dans celui-ci et pour intervenir si nécessaire. Cette information sur l'offre de services des médecins serait également nécessaire pour l'exercice de planification des effectifs médicaux en spécialité (voir constat 4). Notre estimation nous a permis d'observer que les médecins spécialistes qui occupent un poste au CISSS de Lanaudière ou au CHUM, surtout en dermatologie, effectuent une partie de leur pratique en dehors de leur établissement principal (tableau 7).

27. Au total, 20 postes étaient autorisés. Nous avons exclu les médecins en absence prolongée (ex. : congé de maternité).

28. Au total, sept postes étaient autorisés.

TABLEAU 7 Répartition des activités cliniques¹ facturées à la RAMQ selon le lieu de pratique en 2023

	Spécialité	Nombre de médecins ²	Établissement principal	Autres établissements du réseau ³	Cabinets de médecins
			%	%	%
CHUM	Dermatologie	19	44	8	48
	Obstétrique-gynécologie	24	89	1	10
	Orthopédie	9	90	5	5
CISSS de Lanaudière (Hôpital Pierre-Le Gardeur)	Dermatologie	5	15	0	85
	Obstétrique-gynécologie	10	89	0	11
	Orthopédie	5	99	0	1
CISSS de Lanaudière (Centre hospitalier régional de Lanaudière)	Dermatologie	4	27	4	69
	Obstétrique-gynécologie	8	80	1	19
	Orthopédie	6	97	0	3

1. Les autres activités des médecins, comme la recherche et l'enseignement en milieu universitaire, n'ont pas été prises en compte. La proportion est établie selon la rémunération versée pour les activités cliniques effectuées par lieu de pratique.
2. Les médecins n'ayant pas facturé d'actes médicaux dans leur établissement principal (ex. : absence toute l'année, pratique en cabinet ou en clinique privée exclusivement) n'ont pas été pris en compte. Pour chaque médecin, seule la période où le poste au PEM était occupé a été considérée dans le calcul.
3. Il s'agit des établissements dans lesquels les médecins ont effectué notamment une pratique minoritaire.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS et de la RAMQ.

125 Plus d'information sur certains lieux de pratique des médecins spécialistes ainsi que des explications sur les enjeux qui leur sont associés sont fournies dans les paragraphes qui suivent.

Pratique minoritaire dans d'autres établissements

126 Les règles de gestion des PEM en spécialité prévoient les modalités de la pratique minoritaire dans un ou plusieurs établissements. Les directeurs des services professionnels doivent être informés de la demande de pratique minoritaire des médecins, mais ne sont toutefois pas en mesure d'évaluer quel pourcentage de leurs activités cliniques ceux-ci effectuent dans d'autres établissements en raison du manque d'information à cet égard. Pourtant, même si la pratique dans l'établissement principal devrait être majoritaire par rapport à celle dans d'autres établissements, la pratique minoritaire de certains médecins représente une portion importante de leurs activités cliniques, ce qui réduit leur disponibilité dans l'établissement où ils occupent un poste. Par exemple, en 2023, 10 médecins qui occupaient un poste au CHUM ou au CISSS de Lanaudière ont pratiqué de façon régulière dans un autre établissement. Or, seulement 4 de ces médecins avaient reçu l'autorisation d'effectuer une pratique minoritaire, dont 1 qui y a consacré 41 % de ses activités cliniques. Quant aux 6 autres médecins, aucune pratique minoritaire n'a été autorisée, mais 4 d'entre eux ont effectué 26 % à 59 % de leurs activités dans un autre établissement.

127 De plus, un médecin spécialiste qui effectue une pratique minoritaire dans un autre établissement peut être appelé par l'établissement dans lequel il occupe un poste à fournir des services supplémentaires lors d'un changement dans les besoins de celui-ci. Toutefois, les établissements disposent de peu de leviers, car la contribution supplémentaire des médecins est volontaire.

Pratique en cabinet

128 Les dermatologues exercent beaucoup en cabinet, notamment parce que plusieurs consultations ne requièrent pas le plateau technique d'un centre hospitalier et parce qu'il leur est possible d'y offrir, en plus des services couverts par le régime d'assurance maladie, des services non médicalement requis (ex. : interventions esthétiques, traitement et élimination de lésions bénignes). Or, bien que certains services spécialisés puissent être offerts autant en cabinet qu'en établissement, il existe des difficultés d'accès aux services médicaux spécialisés dans les établissements audités (voir constat 3).

Peu d'interventions pour minimiser l'impact de la pratique au privé sur la disponibilité des médecins

129 Les médecins spécialistes peuvent choisir de ne pas participer au régime d'assurance maladie du Québec pour pratiquer au privé²⁹. Pendant la période de non-participation, ils ne peuvent offrir des services dans le réseau. Nous avons observé que des médecins spécialistes non participants au régime continuent d'occuper un poste dans un établissement même s'ils n'y rendent plus de services. En effet, notre analyse de données obtenues de la RAMQ concernant les établissements et les spécialités audités révèle que deux médecins spécialistes non participants depuis 2016 et 2022 respectivement occupent toujours un poste et ont même vu leurs privilèges de pratique renouvelés en 2023 jusqu'en 2025. Au moment du renouvellement, il n'y avait aucun poste vacant au sein de leur établissement respectif dans leur spécialité. Les établissements étaient au courant de la situation et ont conservé les privilèges de pratique de ces médecins.

130 Or, la non-participation de médecins spécialistes au régime d'assurance maladie du Québec a des conséquences sur l'offre de services des établissements où ils occupent un poste puisqu'ils n'y pratiquent pas et que le recrutement d'autres médecins n'est pas possible. Par exemple, pendant leur absence, ils ne contribuent pas à réduire le nombre de patients sur les listes d'attente. D'ailleurs, au 30 novembre 2024, l'un des deux médecins mentionnés dans le paragraphe précédent avait toujours plusieurs patients attitrés sur la liste d'attente de l'établissement, et ceux-ci n'étaient pas pris en charge par un autre médecin.

131 Nous avons également analysé les données de la RAMQ en prenant en compte l'ensemble des établissements. Entre le 1^{er} décembre 2020 et le 30 novembre 2024, 212 médecins spécialistes qui occupaient un poste dans un établissement ont déclaré une période de non-participation au régime d'assurance maladie. Plus de détails à ce sujet sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

29. Depuis l'adoption de la *Loi favorisant l'exercice de la médecine au sein du réseau public de la santé et des services sociaux* en avril 2025, les demandes de non-participation doivent être autorisées par Santé Québec, qui base sa décision sur différents critères, comme l'absence de répercussions sur les patients de la région du médecin ayant fait la demande.

RECOMMANDATIONS

132 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux et de Santé Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 1 S'assurer d'avoir un portrait complet des demandes pour une première consultation en médecine spécialisée et des délais d'attente pour obtenir les services, et ce, afin d'évaluer la performance du réseau de la santé et des services sociaux et d'en rendre compte.

Recommandations à Santé Québec

- 2 Mettre en place des mesures favorisant le respect des délais d'attente cibles pour la prise en charge des demandes pour une première consultation et l'atteinte des objectifs stratégiques du ministère de la Santé et des Services sociaux à cet égard, et soutenir les mesures qui sont efficaces.
- 3 Revoir la responsabilité des établissements à l'égard de l'atteinte des cibles en matière d'accès aux services médicaux spécialisés.
- 4 S'assurer de la mise en place de mécanismes de gestion des listes d'attente des établissements permettant de rendre l'accès aux services médicaux spécialisés plus cohérent, peu importe la provenance des demandes de consultation.
- 5 Dresser un portrait complet de l'offre et de la demande en services médicaux spécialisés, incluant ceux dans les cabinets de médecins, afin de réaliser la planification des effectifs médicaux.
- 6 Mettre en place des corridors de services plus efficaces permettant la collaboration entre les établissements, et veiller à leur application.
- 7 S'assurer que des attentes en matière de disponibilité sont établies pour tous les médecins spécialistes occupant un poste au plan d'effectifs médicaux d'un établissement.
- 8 Obtenir l'information nécessaire pour réaliser le suivi du respect des obligations des médecins spécialistes, comme celle de respecter les règlements de département.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a pris connaissance avec intérêt du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ). Le MSSS a pris acte des cinq constats formulés dans le rapport et plusieurs des observations à la base de ces constats sont partagées par le MSSS. Celui-ci reconnaît notamment que l'information actuellement disponible au MSSS sur les délais d'accès aux services spécialisés demeure incomplète. Comme mentionné, les données provenant des centres de répartition des demandes de services (CRDS) ne couvrent qu'une partie des listes d'attente.

« Le MSSS tient toutefois à mentionner que la mise en place des CRDS a permis d'avoir un portrait significatif des enjeux d'accès à la médecine spécialisée dans les régions du Québec. Cette information, bien que partielle, a permis de prendre connaissance de l'attente pour une première consultation en spécialité et de déployer des actions pour en améliorer l'accès, notamment le déploiement des projets de trajectoires alternatives, le déploiement du conseil numérique, ainsi que la révision des formulaires CRDS intégrant désormais des algorithmes décisionnels.

« Malgré ces avancées, des efforts supplémentaires demeurent nécessaires pour améliorer tant la qualité de l'information sur les délais d'attente que l'accès aux services spécialisés. À cet égard, des travaux sont en cours, sous la coordination du MSSS. Le MSSS prépare par ailleurs une politique sur l'accès aux services spécialisés, dont l'un des objectifs clés est d'assurer l'intégration de toutes les demandes d'accès en médecine spécialisée au sein d'un mécanisme unique et cohérent. La mise en œuvre de cette orientation permettra d'obtenir un meilleur portrait de l'accès aux services et de mieux soutenir la planification de la répartition des effectifs médicaux sur le territoire.

« Le MSSS est conscient que des efforts importants restent à accomplir, comme le souligne le rapport du VGQ. À cet effet, la collaboration des médecins spécialistes et des médecins de famille demeure essentielle afin d'assurer une prise en charge collective et équitable des patients en attente de services spécialisés.

« Comme le mentionne le rapport, certains leviers organisationnels dans les établissements doivent être mieux exploités pour s'assurer du respect des obligations des médecins spécialistes. Les leviers mentionnés sont pertinents, mais ont une portée d'application limitée et ne peuvent répondre à eux seuls à l'enjeu de l'offre en médecine spécialisée au Québec.

« Enfin, le MSSS prend acte de la recommandation formulée par le VGQ concernant l'accès aux services spécialisés et s'engage à y donner suite dans le cadre de son plan d'action. »

Commentaires de Santé Québec

« Santé Québec est une société d'État chargée de coordonner les opérations du réseau de la santé et des services sociaux québécois. La mission de Santé Québec est d'offrir des soins et services accessibles, de qualité, par l'entremise d'établissements publics, de coordonner et de soutenir l'activité des établissements privés, et de s'occuper des opérations et de l'efficacité des activités du réseau afin de répondre aux besoins de la population. Le réseau regroupe maintenant plus de 347 000 employés répartis dans 30 établissements sur tout le territoire québécois.

« Conformément à son rôle visant à soutenir les opérations du réseau de la santé et des services sociaux, Santé Québec reconnaît la pertinence des 5 grands constats du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ). En ce sens, elle s'engage à poursuivre et à intensifier la mise en œuvre des solutions concrètes pour améliorer l'accessibilité aux services médicaux spécialisés.

« Parmi les leviers d'amélioration et de transformation qui s'offrent à notre organisation, le Plan stratégique 2025-2028 de Santé Québec constitue une assise forte pour rehausser l'accès aux soins et services médicaux spécialisés. Ce plan introduit 4 orientations structurantes pour guider nos actions : *une santé plus accessible, un parcours plus fluide, une organisation plus humaine ainsi que des façons de faire plus performantes*. Il intègre 12 chantiers de transformation cohérents aux objectifs stratégiques afin d'améliorer des pratiques, dont l'un porte spécifiquement sur *l'accès aux soins et services spécialisés*. Ce chantier comporte des initiatives portant sur l'optimisation des processus d'accès aux centres de répartition des demandes de services (CRDS). Ces travaux se veulent une réponse concrète et adaptée pour un accès équitable et performant afin d'offrir des services en temps opportun. On y retrouve des solutions directement liées aux constats émis par le VGQ. Les équipes de Santé Québec sont en action pour rehausser la performance de l'accès à ces services.

« La vision qui nous anime est appuyée sur des soins spécialisés selon la pertinence clinique, la qualité et la valeur ajoutée pour les usagers. Les défis soulevés dans l'audit de performance rejoignent nos objectifs prioritaires. Nous agissons notamment pour :

- réduire les délais de la première consultation ;
- intégrer l'ensemble des demandes telles que les premières consultations actuellement hors CRDS (estimées à 80 %) ;
- maximiser l'offre médicale en CRDS ;
- optimiser la réorganisation de la gestion des listes d'attente par une gestion basée sur des indicateurs ;
- instaurer des références, en CRDS, fondées sur la pertinence clinique par des outils améliorés d'aide à la décision offerts aux demandeurs en première ligne ;
- instaurer une priorisation clinique basée sur des systèmes interconnectés soutenant la priorisation et la téléconsultation lorsque possible.

« L'avantage Santé Québec : harmonisation et optimisation des procédés de gestion de l'accès aux services médicaux spécialisés

« La création de Santé Québec permet dorénavant une vision d'ensemble et une gestion coordonnée de l'accès aux services spécialisés entre ses établissements. L'actualisation de nos chantiers de transformation permettra d'atteindre, à terme, les objectifs fixés avec les établissements du réseau.

« Parmi les travaux en cours, Santé Québec s'affaire à opérationnaliser, avec les 15 CRDS, différentes avenues permettant d'obtenir une information consolidée sur les listes d'attente afin de créer une vision intégrée des besoins d'accès aux services spécialisés. Cette vision globale de l'attente entre les CRDS permettra d'améliorer l'efficacité de l'offre de service et d'offrir une meilleure traçabilité des demandes et le soutien administratif nécessaire à la gestion de l'accès. Nous collaborons notamment avec les associations de spécialités médicales en priorisant celles dont les délais d'attente sont les plus élevés (ex. : dermatologie, gastroentérologie, oto-rhino-laryngologie, gynécologie, immunologie, chirurgie plastique). Des interventions ciblées sont également en cours pour favoriser l'adhésion aux CRDS. Aussi, l'intégration d'outils numériques soutenant l'accès et la pertinence clinique s'inscrivent dans notre stratégie d'optimisation du continuum de services. Ces éléments soutiendront autant les demandeurs en première ligne (omnipraticiens, infirmières praticiennes spécialisées) que les autres demandeurs en milieu hospitalier (médecins spécialistes et omnipraticiens intrahospitaliers). Ils favoriseront une orientation plus appropriée des patients vers les ressources répondant à leurs besoins en visant une équité d'accès interrégionale accrue.

« La Loi visant à augmenter l'offre de service de première ligne par les médecins omnipraticiens et à améliorer la gestion de cette offre facilitera l'accès aux données cliniques et administratives pour la planification des effectifs. De plus, elle permettra la transmission de certains renseignements de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ce qui devrait renforcer la capacité du réseau à documenter l'offre réelle de service et à ajuster l'organisation des soins spécialisés en conséquence.

« Pour répondre aux constats visant à consolider un meilleur accès en médecine spécialisée, nous travaillons actuellement avec les établissements au déploiement des actions précédemment soulevées. Nous serons en mesure d'assurer un suivi rigoureux de l'implantation des mesures correctrices liées aux constats soulevés dans le rapport du VGQ au sein des établissements audités et de soutenir ces derniers au besoin.

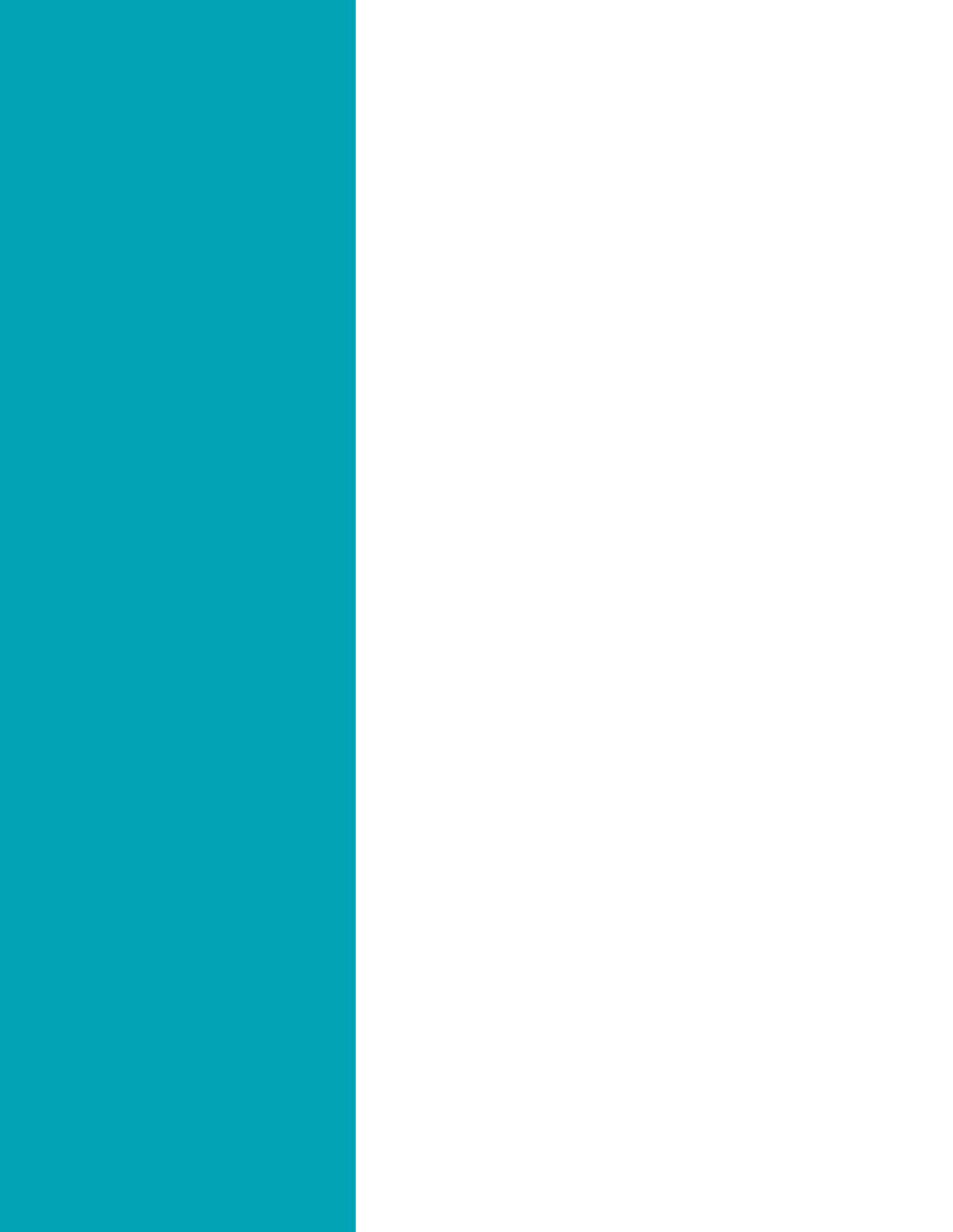
« Des établissements mobilisés à donner une suite concrète aux constats du VGQ

« À la suite des travaux du VGQ, le Centre hospitalier de l'Université de Montréal a revu ses règlements de département, qui ont été adoptés récemment. La contribution de chaque médecin y est définie afin d'assurer la couverture complète des soins ainsi que des missions d'enseignement et de recherche. Cette contribution sera suivie régulièrement par les chefs de service, avec un encadrement formel et des ajustements au besoin.

« Pour ce qui est du Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Lanaudière, les efforts pour corriger la situation viseront prioritairement à :

- réviser les ententes signées avec les médecins spécialistes lors de l'octroi de privilèges et à assurer la précision des attentes et le respect des règlements de département ;
- revoir le système de priorisation et de liste d'attente (intra et extrahospitalier) dans le but de centraliser les données et d'assurer un traitement efficace et équitable des priorités.

« L'interopérabilité des systèmes d'information représente cependant un défi important à relever. L'implication d'infirmières praticiennes spécialisées pour les priorités D et E et la réduction des chirurgies hors délais seront envisagées, de même que la formalisation de corridors et d'ententes de services avec des établissements partenaires, permettant ainsi d'établir des cibles de réduction de l'attente. Ces cibles seront suivies en salle de pilotage au comité de direction de Santé Québec. Certaines de ces actions devront être réalisées en concertation avec les établissements de Laval et des Laurentides, puisque le CRDS dessert ces deux régions et est sous la responsabilité du CISSS des Laurentides. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Présentation des 15 CRDS

Exemples de raisons de consultation de priorité E
tirés des formulaires harmonisés

Certaines mesures prises relativement à l'accès
aux services médicaux spécialisés

Spécialités médicales au Québec

Portrait des premières consultations réalisées
dans les établissements audités et proportion
d'entre elles réalisées hors délais

Nombre moyen de jours par semaine consacrés
aux activités cliniques par les médecins spécialistes

Non-participation des médecins spécialistes
au régime d'assurance maladie du Québec



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

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
S'assurer que le MSSS et les établissements de Santé Québec ¹ audités prennent les moyens nécessaires pour assurer l'accès aux services médicaux spécialisés.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les établissements audités déterminent les obligations des médecins spécialistes et s'assurent de les faire respecter. ■ Le processus de gestion des effectifs médicaux est efficace. ■ Le MSSS et les établissements audités prennent des moyens suffisants pour assurer une couverture adéquate de leur offre de services en services médicaux spécialisés.

1. Plusieurs responsabilités du MSSS ont été transférées à Santé Québec le 1^{er} décembre 2024. À cette même date, les CISSS, les CIUSSS et les établissements non fusionnés sont devenus des établissements de Santé Québec.

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 17 novembre 2025. L'audit porte sur les moyens pris par le MSSS et les établissements de Santé Québec audités pour assurer l'accès aux services médicaux spécialisés. Nous avons toutefois exclu de nos travaux :

- l'évaluation des décisions cliniques des médecins spécialistes ;
- les consultations de suivi ;
- les admissions en médecine spécialisée ;
- les délais d'attente pour une chirurgie ;
- la gestion des salles d'opération ;
- les services médicaux spécialisés offerts au privé ;
- les ententes de rémunération des médecins spécialistes.

Nous avons également exclu de nos travaux la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James ainsi que le Centre local de services communautaires Naskapi.

Pour mener nos travaux à terme, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires, de médecins et de membres du personnel des entités auditées et nous avons eu des échanges avec plusieurs parties prenantes, dont des membres du personnel d'établissements autres que ceux audités. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information.

Nos analyses se sont concentrées sur 10 spécialités pour lesquelles le nombre de demandes de consultation en attente hors délais était important, soit les suivantes :

- chirurgie plastique ;
- dermatologie ;
- gastroentérologie ;
- gynécologie ;
- immunologie ;
- neurologie ;
- ophtalmologie ;
- orthopédie ;
- oto-rhino-laryngologie ;
- physiothérapie.

Trois de ces spécialités, soit la dermatologie, la gynécologie et l'orthopédie, ont fait l'objet de travaux plus détaillés dans les deux établissements audités.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2024 à juin 2025. La période couverte par nos travaux s'étend d'avril 2021 à mars 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Même si les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés, ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les établissements de Santé Québec doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités

La *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, sanctionnée en décembre 2023, a instauré un nouveau cadre de gouvernance qui a mené à la création de Santé Québec. Cette entité, distincte du MSSS, a pour mission d'offrir, par l'entremise des établissements publics, des services de santé et des services sociaux dans les différentes régions du Québec. Elle coordonne et soutient également l'offre de services par des prestataires privés, applique certaines réglementations prévues par la loi, et met en œuvre les orientations, cibles et standards déterminés par le MSSS. En vertu de cette loi, les CISSS, les CIUSSS et les établissements non fusionnés sont devenus des établissements de Santé Québec, et certaines de leurs responsabilités ont été modifiées ou transférées.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux* a occasionné plusieurs changements terminologiques. Les termes pertinents dans le cadre de notre audit qui ont changé par rapport à ceux employés dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* sont présentés ci-après.

Termes employés dans la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>	Termes employés dans la <i>Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux</i>
Centres intégrés de santé et de services sociaux et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux	Établissements territoriaux
Établissements non fusionnés	Établissements autres que territoriaux
Mécanisme central de gestion de l'accès aux services spécialisés des départements cliniques	Gestion centralisée de l'accès aux services spécialisés des départements cliniques
Conseil d'administration	Conseil d'administration de Santé Québec Conseil d'administration d'établissement
Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens	Conseil des médecins, dentistes, pharmaciens et sages-femmes
Directeur des services professionnels	Directeur médical et des services professionnels

Les principales responsabilités pertinentes dans le cadre de notre audit, telles qu'elles sont définies dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, sont présentées ci-après.

Responsabilités générales

	Responsables avant la création de Santé Québec	Responsables depuis le 1^{er} décembre 2024
Déterminer les orientations et les indicateurs de performance relatifs aux standards d'accès, notamment aux services médicaux spécialisés, et veiller à leur application	MSSS	MSSS
Mettre en œuvre les orientations, les cibles et les standards déterminés par le MSSS, notamment à l'égard de l'organisation et de la prestation de services de santé et de services sociaux	CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés	Santé Québec
Mettre en place des mécanismes d'accès aux services de santé, notamment aux services médicaux spécialisés	CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés	Santé Québec

Responsabilités liées au mécanisme central de gestion de l'accès aux services spécialisés

	Responsables avant la création de Santé Québec	Responsables depuis le 1^{er} décembre 2024
Prendre toute mesure nécessaire pour que des mécanismes particuliers soient mis en place pour rendre le service visé accessible à l'intérieur du délai qu'il juge raisonnable	MSSS	Président et chef de la direction de Santé Québec
Prévoir les règles à suivre pour inscrire un patient sur la liste d'accès aux services médicaux spécialisés et identifier le responsable du mécanisme central de gestion de l'accès aux services spécialisés	CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés	Président-directeur général de chaque établissement
Assurer l'accessibilité aux services de l'établissement sur le territoire sous sa responsabilité	Conseil d'administration de chaque établissement	Président-directeur général de chaque établissement
Faire rapport au président et chef de la direction de Santé Québec (anciennement au conseil d'administration de l'établissement), au moins tous les trois mois, de l'efficacité du mécanisme, notamment au regard du temps d'attente pour les patients	Président-directeur général de chaque établissement ¹	Président-directeur général de chaque établissement
S'assurer que les chefs de département voient au respect et à la bonne mise en œuvre des règles établies sur la gestion de l'accès	Responsable de la gestion de l'accès de chaque établissement	Responsable de la gestion de l'accès de chaque établissement
S'assurer, dans son département, du respect et de la bonne mise en œuvre des règles établies sur la gestion de l'accès	Chefs de département clinique de chaque établissement	Chefs de département clinique de chaque établissement

1. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* fait référence au directeur général de chaque établissement et l'article 50 de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* fait référence au président-directeur général de chaque établissement.

Responsabilités liées à la planification des effectifs médicaux en spécialité et à l'organisation des services

	Responsables avant la création de Santé Québec	Responsables depuis le 1^{er} décembre 2024
Élaborer un PEM pour son établissement avec le nombre de médecins spécialistes par spécialité et la répartition dans chaque installation	CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés	Président-directeur général de chaque établissement
Approuver les PEM soumis par les établissements	MSSS	Président et chef de la direction de Santé Québec
Établir le plan territorial des effectifs médicaux de chaque territoire à partir des PEM soumis par les établissements	-	Santé Québec
Approuver le plan territorial des effectifs médicaux avec ou sans modification	-	MSSS
Élaborer l'organisation des services médicaux offerts par les médecins qui font partie du territoire	CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés	Départements territoriaux de médecine spécialisée
Recommander les activités médicales particulières des médecins spécialistes	-	Départements territoriaux de médecine spécialisée
Établir les corridors de services en considérant les propositions du réseau universitaire intégré de santé et de services sociaux ¹	CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés	Établissements territoriaux et autres que territoriaux
Contribuer à l'offre de services proposée par le réseau universitaire intégré de santé et de services sociaux, apporter sa contribution auprès des autres établissements du territoire pour éviter toute rupture de services et offrir des services généraux et spécialisés aux établissements du territoire sur lequel il se trouve ²	Chaque établissement membre d'un réseau universitaire intégré de santé et de services sociaux	Chaque établissement désigné institut universitaire, centre hospitalier universitaire ou centre affilié universitaire membre d'un réseau universitaire intégré de santé et de services sociaux

1. Un réseau universitaire intégré de santé et de services sociaux contribue à l'amélioration de la qualité, de la pertinence, de l'accessibilité et de l'organisation des soins de santé et des services sociaux, notamment en favorisant la collaboration entre les établissements de son territoire, en accord avec les missions de chacun pour assurer à l'ensemble de la population une offre de soins hiérarchisée en fonction de l'organisation des soins et des services.

2. Les réseaux universitaires intégrés de santé et de services sociaux sont des territoires de référence au MSSS. Les membres d'un réseau universitaire intégré de santé et de services sociaux sont les établissements ayant des installations sur le territoire de ce réseau. Au nombre de quatre, ces réseaux sont respectivement rattachés aux universités Laval, McGill, de Montréal et de Sherbrooke.

Responsabilités liées à la nomination, au renouvellement des privilèges de pratique et aux règlements applicables

	Responsables avant la création de Santé Québec	Responsables depuis le 1^{er} décembre 2024
Nominations, règlements, privilèges de pratique et obligations		
Nommer les médecins, leur attribuer un statut, des privilèges et des obligations ¹ , et procéder à leur renouvellement	Conseil d'administration de chaque établissement	Président-directeur général de chaque établissement
Recommander les règles d'utilisation des ressources	Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens	Conseil des médecins, dentistes, pharmaciens et sages-femmes
Diriger, coordonner et surveiller les activités des chefs de département clinique	Directeur des services professionnels de chaque établissement	Directeur médical et des services professionnels de chaque établissement
Élaborer les règles de fonctionnement du département	Chefs de département clinique de chaque établissement	Chefs de département clinique de chaque établissement
Élaborer les modalités d'un système de garde assurant en permanence la disponibilité des professionnels faisant partie du département	Chefs de département clinique de chaque établissement	Chefs de département clinique de chaque établissement
Exercer à l'égard du service les mêmes fonctions que le chef de département exerce à l'égard du département, et ne pas élaborer de règles contradictoires	–	Chefs de service de chaque établissement
Prendre des mesures disciplinaires ² à l'égard des médecins qui vont de la réprimande à la révocation des privilèges	Conseil d'administration de chaque établissement	Président-directeur général ³ , directeur médical et des services professionnels et chefs de département de chaque établissement
Appliquer les sanctions administratives prévues dans les règles d'utilisation des ressources	Directeur des services professionnels de chaque établissement	Directeur médical et des services professionnels de chaque établissement

1. Ces obligations doivent être établies clairement et avoir pour but d'assurer la participation des médecins aux responsabilités de l'établissement, notamment en ce qui a trait à l'accès aux services.

2. Une mesure disciplinaire doit être motivée uniquement par le défaut de qualification, l'incompétence scientifique, la négligence, l'inconduite, l'inobservation des règlements de l'établissement ou le non-respect des obligations. Des dispositions semblables se trouvent dans la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*.

3. Selon la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, le président-directeur général est le seul à pouvoir révoquer les privilèges d'un médecin.

	Responsables avant la création de Santé Québec	Responsables depuis le 1^{er} décembre 2024
Règles de gestion des PEM en spécialité		
Négocier avec la FMSQ les règles de gestion des PEM	MSSS	MSSS
Veiller à l'application des règles de gestion des PEM, autoriser les ajustements d'effectifs et approuver les demandes de conformité au PEM	MSSS	Santé Québec
Approuver les demandes transmises à Santé Québec (anciennement au MSSS) pour le maintien à jour de la liste nominative des médecins occupant des postes autorisés au PEM d'un établissement	Directeur des services professionnels de chaque établissement	Directeur médical et des services professionnels de chaque établissement

Présentation des 15 CRDS

	Établissement où se situe le CRDS	Nombre d'établissements	Nombre de demandes de consultation reçues par année ¹
CRDS du Bas-Saint-Laurent	CISSS du Bas-Saint-Laurent	1	17 097
CRDS du Saguenay–Lac-Saint-Jean	CIUSSS du Saguenay–Lac-Saint-Jean	1	23 652
CRDS de la Capitale-Nationale	CIUSSS de la Capitale-Nationale	3 ²	62 984
CRDS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	1	42 644
CRDS de l'Estrie	CIUSSS de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke	1	41 835
CRDS de Montréal	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	10 ³	97 122
CRDS de l'Outaouais	CISSS de l'Outaouais	1	31 290
CRDS de l'Abitibi-Témiscamingue	CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue	1	14 788
CRDS de la Côte-Nord	CISSS de la Côte-Nord	1	7 890
CRDS du Nord-du-Québec	Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James	1	373
CRDS de la Gaspésie	CISSS de la Gaspésie	1	8 127
CRDS de Chaudière-Appalaches	CISSS de Chaudière-Appalaches	1	30 936
CRDS de Lanaudière, Laurentides et Laval	CISSS des Laurentides	3 ⁴	105 926
CRDS de la Montérégie	CISSS de la Montérégie-Est	3 ⁵	98 146
CRDS des Îles-de-la-Madeleine	CISSS des Îles-de-la-Madeleine	1	1 970

1. Il s'agit du nombre moyen de demandes de consultation reçues par année pour les 10 spécialités auditées selon les données de 2021-2022, 2022-2023 et 2023-2024.

2. Les trois établissements sont le CIUSSS de la Capitale-Nationale, le Centre hospitalier universitaire de Québec-Université Laval et l'Institut de cardiologie et de pneumologie de Québec.

3. Les 10 établissements sont le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, le CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, le CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal, le CHUM, le Centre universitaire de santé McGill, le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine, l'Institut de cardiologie de Montréal et l'Institut national de psychiatrie légale Philippe-Pinel.

4. Les trois établissements sont le CISSS de Lanaudière, le CISSS des Laurentides et le CISSS de Laval.

5. Les trois établissements sont le CISSS de la Montérégie-Est, le CISSS de la Montérégie-Centre et le CISSS de la Montérégie-Ouest.

Exemples de raisons de consultation de priorité E tirés des formulaires harmonisés

Les exemples de raisons de consultation présentés ci-après sont tirés des formulaires harmonisés élaborés par le MSSS en collaboration avec des médecins spécialistes et des médecins de famille. À elle seule, la raison de consultation d'un patient n'est pas suffisante pour demander une consultation en médecine spécialisée. Sa condition clinique doit d'abord être évaluée par un médecin de famille.

Spécialité	Exemples de raisons de consultation
Chirurgie plastique	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cicatrice vicieuse au visage ■ Masse de plus de 5 cm à la tête ■ Réduction mammaire
Dermatologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eczéma ou psoriasis étendu sur moins de 30 % de la surface corporelle ■ Autres lésions acnéiformes, comme l'acné rosacée
Gastroentérologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diarrhée chronique ■ Douleur abdominale chronique ■ Kyste pancréatique de moins de 20 mm
Gynécologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contraception complexe, ligature des trompes ou stérilet ■ Infertilité
Immunologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Allergies alimentaires chez les personnes de 2 ans et plus ■ Allergie à la pénicilline
Neurologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tunnel carpien avec impact fonctionnel important au travail, sans arrêt de travail ■ Épilepsie connue et contrôlée
Ophthalmologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cataracte documentée et symptomatique ■ Larmolement chronique chez un adulte
Orthopédie ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hallux valgus (« oignon » au pied)
Oto-rhino-laryngologie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acouphène incommodant depuis plus de 6 mois ■ Amygdalites à répétition
Physiatrie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atteinte locomotrice connue depuis 1 an ou plus ■ Douleur vertébrale présente depuis 1 an ou plus

1. Il y a seulement une raison de consultation de priorité E dans le formulaire en orthopédie.

Certaines mesures prises relativement à l'accès aux services médicaux spécialisés

2015

La *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* est adoptée. Elle a pour but de favoriser et de simplifier l'accès aux services pour la population, de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins et d'accroître l'efficacité et l'efficience du réseau. Les CISSS, les CIUSSS et les établissements non fusionnés sont créés.

La Loi édictant la *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée* (projet de loi 20) est adoptée. Elle vise notamment à améliorer l'accès aux médecins spécialistes. Une entente de principe entre le MSSS et la FMSQ prévoit que certaines dispositions de cette loi n'entreront pas en vigueur et qu'en contrepartie, la FMSQ s'engage entre autres à accroître et à améliorer l'accès aux consultations en médecine spécialisée.

2017

La *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux* (projet de loi 130) est adoptée. Elle prévoit des changements à la gouvernance médicale d'un établissement, à son organisation et aux statuts et privilèges de pratique accordés aux médecins spécialistes. Par exemple, les obligations d'un médecin doivent dorénavant être établies clairement et avoir pour but d'assurer sa participation aux responsabilités de l'établissement, notamment en ce qui a trait à l'accès aux services, à leur qualité et à leur pertinence.

2018

Une entente de principe concernant les conditions de pratique des médecins spécialistes est conclue entre le MSSS et la FMSQ. À la suite de cette entente, un comité conjoint est créé. Il a le mandat de formuler des recommandations au MSSS et à la FMSQ sur diverses questions d'intérêt, telles que les règles relatives à la gestion des effectifs médicaux, les obligations générales ou spécifiques rattachées aux privilèges de pratique et le rôle des chefs de département.

2021

Une version révisée des règles de gestion des PEM en spécialité est publiée par le comité conjoint. Elles balisent plusieurs éléments de la pratique médicale, comme la gestion de fin de carrière et l'invalidité. Afin de préciser les obligations d'un médecin envers l'établissement dans lequel il occupe un poste, un modèle de lettre d'engagement est annexé aux règles de gestion.

2023

La *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace* (projet de loi 15) est adoptée. Elle vise notamment à améliorer la prise en charge des patients par les médecins et établit des règles relatives à l'organisation et à la gouvernance des établissements qui permettent une gestion de proximité ainsi qu'une gestion par territoire basées sur une approche populationnelle et qui favorisent une plus grande fluidité des services.

Une entente de principe est conclue entre le MSSS et la FMSQ pour que les médecins spécialistes qui ne pratiquent pas dans un établissement du réseau contribuent à répondre aux besoins de la population, notamment en participant aux activités hospitalières. Les parties doivent déterminer les modalités d'application des activités médicales particulières pour chacune des spécialités médicales.

Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

Spécialités médicales au Québec

Le Collège des médecins du Québec reconnaît 60 spécialités médicales. Les CRDS reçoivent les demandes de consultation provenant des médecins de famille pour 26 de ces spécialités seulement. Les spécialités incluses dans la portée de nos travaux ainsi que celles couvertes par les CRDS sont présentées ci-après.

	Spécialités ciblées dans les plans d'action du MSSS	Spécialités auditées	Spécialités ayant fait l'objet de travaux plus détaillés dans les établissements audités	Spécialités couvertes par les CRDS
Dermatologie adulte et pédiatrique	✓	✓	✓	✓
Gynécologie adulte		✓	✓	✓
Orthopédie adulte	✓	✓	✓	✓
Chirurgie plastique adulte	✓	✓		✓
Gastroentérologie adulte	✓	✓		✓
Immunologie adulte et pédiatrique	✓	✓		✓
Neurologie adulte		✓		✓
Ophthalmologie adulte et pédiatrique		✓		✓
Oto-rhino-laryngologie adulte et pédiatrique	✓	✓		✓
Physiatrie adulte		✓		✓
Cardiologie adulte				✓
Chirurgie générale adulte				✓
Chirurgie vasculaire et endovasculaire adulte				✓
Endocrinologie adulte				✓
Gériatrie				✓
Hémato-oncologie / hématologie adulte				✓
Médecine interne adulte				✓
Microbiologie-infectiologie adulte				✓
Néphrologie adulte				✓
Neurochirurgie adulte				✓
Oncologie médicale adulte				✓
Pédiatrie générale				✓
Pneumologie adulte				✓
Psychiatrie adulte				✓
Rhumatologie adulte				✓
Urologie adulte et pédiatrique				✓

Portrait des premières consultations réalisées dans les établissements audités et proportion d'entre elles réalisées hors délais³⁰

CHUM

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ¹)	2022			2023			2024		
	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²			
	Nbre	Proportion	Retard moyen ³ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ³ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ³ (jours)
Dermatologie									
10 jours ou moins (A et B)	640	46 %	13	646	35 %	13	647	36 %	13
Moins de 1 mois (C)	882	78 %	26	736	73 %	47	1 064	65 %	29
Moins de 3 mois (D)	1 587	28 %	63	2 435	65 %	95	2 895	54 %	86
Moins de 12 mois (E)	9	11 %	143	135	48 %	104	200	4 %	144
Délai établi (demandes sans code de priorité)	218	8 %	33	158	23 %	119	275	10 %	114
Sous-total	3 336	43 %	s. o.	4 110	59 %	s. o.	5 081	50 %	s. o.
Gynécologie									
10 jours ou moins (A et B)	21	76 %	26	17	76 %	20	17	47 %	121
Moins de 1 mois (C)	415	87 %	63	686	87 %	58	865	86 %	56
Moins de 3 mois (D)	382	59 %	68	620	48 %	94	752	51 %	120
Moins de 12 mois (E)	34	3 %	419	300	40 %	117	492	54 %	178
Délai établi (demandes sans code de priorité)	26	42 %	69	92	57 %	88	110	42 %	133
Sous-total	878	70 %	s. o.	1 715	63 %	s. o.	2 236	65 %	s. o.

1. Le CHUM utilise des codes de priorité semblables à ceux du CRDS.
2. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.
3. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

30. Une consultation est considérée comme réalisée lorsque le rendez-vous a eu lieu. Pour chaque année, la période de référence est du 1^{er} décembre au 30 novembre.

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ¹)	2022			2023			2024		
	Consultations réalisées		Consultations réalisées hors délais ²	Consultations réalisées		Consultations réalisées hors délais ²	Consultations réalisées		Consultations réalisées hors délais ²
	Nbre	Proportion	Retard moyen ³ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ³ (jours)	Nbre	Proportion	Retard moyen ³ (jours)
Orthopédie									
10 jours ou moins (A et B)	478	31 %	13	448	40 %	14	508	35 %	22
Moins de 1 mois (C)	460	70 %	49	524	77 %	84	473	82 %	116
Moins de 3 mois (D)	866	43 %	91	1 308	54 %	101	1 542	46 %	134
Moins de 12 mois (E)	87	5 %	235	225	14 %	85	261	13 %	96
Délai établi (demandes sans code de priorité) ⁴	501	6 %	15	667	10 %	31	832	12 %	38
Sous-total	2 392	37 %	s. o.	3 172	44 %	s. o.	3 616	39 %	s. o.
Total	6 606	44 %	s. o.	8 997	54 %	s. o.	10 933	49 %	s. o.

1. Le CHUM utilise des codes de priorité semblables à ceux du CRDS.
2. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.
3. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.
4. Les demandes en orthopédie dont le code de priorité n'a pas été établi sont majoritairement celles de patients vus en urgence.

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

Hôpital Pierre-Le Gardeur

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ¹)	2022			2023			2024		
	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²		Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²		Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²	
	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ³ (jours)	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ³ (jours)	N ^{bre}	Proportion	Retard moyen ³ (jours)
Dermatologie									
10 jours ou moins (A et B)	157	93 %	43	133	87 %	57	103	64 %	365
Moins de 1 mois (C)	53	87 %	216	204	96 %	232	216	74 %	105
Moins de 3 mois (D)	8	63 %	40	70	89 %	267	260	61 %	60
Moins de 12 mois (E)	0	s. o.	s. o.	10	100 %	201	62	39 %	50
Délai établi (demandes sans code de priorité)	33	45 %	54	113	63 %	20	37	35 %	114
Sous-total	251	84 %	s. o.	530	86 %	s. o.	678	62 %	s. o.
Aucun délai établi (demandes sans code de priorité)	48	s. o.	s. o.	26	s. o.	s. o.	16	s. o.	s. o.
Sous-total – Dermatologie	299	s. o.	s. o.	556	s. o.	s. o.	694	s. o.	s. o.
Gynécologie									
10 jours ou moins (A et B)	438	91 %	52	161	80 %	55	69	36 %	17
Moins de 1 mois (C)	180	78 %	202	630	64 %	107	677	24 %	92
Moins de 3 mois (D)	33	12 %	268	178	71 %	162	188	15 %	233
Moins de 12 mois (E)	8	50 %	597	327	55 %	214	442	15 %	1 208
Délai établi (demandes sans code de priorité)	55	55 %	103	83	59 %	99	91	44 %	271
Sous-total	714	81 %	s. o.	1 379	64 %	s. o.	1 467	22 %	s. o.
Aucun délai établi (demandes sans code de priorité)	111	s. o.	s. o.	46	s. o.	s. o.	114	s. o.	s. o.
Sous-total – Gynécologie	825	s. o.	s. o.	1 425	s. o.	s. o.	1 581	s. o.	s. o.

1. Le CISSS de Lanaudière utilise des codes de priorité différents de ceux des CRDS. Nous les avons regroupés selon l'échelle de priorité clinique des CRDS pour permettre une meilleure comparaison.

2. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.

3. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

Délai d'attente cible (code de priorité clinique ¹)	2022			2023			2024		
	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²	Retard moyen ³ (jours)	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²	Retard moyen ³ (jours)	Consultations réalisées	Consultations réalisées hors délais ²	Retard moyen ³ (jours)
	N ^{bre}	Proportion		N ^{bre}	Proportion		N ^{bre}	Proportion	
Orthopédie									
10 jours ou moins (A et B)	1 517	10%	35	1 577	15%	28	1 967	16%	45
Moins de 1 mois (C)	178	89%	283	237	62%	204	381	69%	260
Moins de 3 mois (D)	8	13%	63	35	63%	34	120	73%	113
Moins de 12 mois (E)	403	96%	346	361	97%	383	269	90%	654
Délai établi (demandes sans code de priorité)	1 004	19%	33	749	27%	64	266	26%	265
Sous-total	3 110	29%	s. o.	2 959	32%	s. o.	3 003	32%	s. o.
Aucun délai établi (demandes sans code de priorité)	101	s. o.	s. o.	117	s. o.	s. o.	42	s. o.	s. o.
Sous-total – Orthopédie	3 211	s. o.	s. o.	3 076	s. o.	s. o.	3 045	s. o.	s. o.
Ensemble des demandes dont le délai était établi	4 075	41%	s. o.	4 868	47%	s. o.	5 148	33%	s. o.
Ensemble des demandes dont le délai n'était pas établi	260	s. o.	s. o.	189	s. o.	s. o.	172	s. o.	s. o.
Total	4 335	s. o.	s. o.	5 057	s. o.	s. o.	5 320	s. o.	s. o.

1. Le CISSS de Lanaudière utilise des codes de priorité différents de ceux des CRDS. Nous les avons regroupés selon l'échelle de priorité clinique des CRDS pour permettre une meilleure comparaison.
2. Le délai d'attente cible diffère selon le code de priorité et cela a une incidence sur l'analyse des demandes de consultation en attente hors délais et du nombre moyen de jours de retard. Par exemple, une demande de priorité B est considérée hors délais après 10 jours, alors qu'une demande de priorité E l'est après 12 mois.
3. Dans certains cas, le calcul du retard moyen est basé sur un petit nombre de demandes de consultation. Ainsi, la présence de quelques demandes avec un retard important peut faire augmenter la moyenne de manière significative.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du CISSS de Lanaudière.

Centre hospitalier régional de Lanaudière

Au Centre hospitalier régional de Lanaudière, l'information concernant la dermatologie, la gynécologie et l'orthopédie est incomplète dans le système de gestion des listes d'attente. Par conséquent, nous ne sommes pas mesure de présenter un tableau similaire à ceux du CHUM et de l'Hôpital Pierre-Le Gardeur pour le Centre hospitalier régional de Lanaudière.

Nombre moyen de jours par semaine consacrés aux activités cliniques par les médecins spécialistes

La disponibilité des médecins spécialistes peut être évaluée en tenant compte non seulement des semaines de disponibilité de travail, mais également du nombre de jours par semaine consacrés aux activités cliniques. Il est à noter que le nombre de jours attendu par semaine n'est pas précisé dans la plus récente version des règles de gestion des PEM en spécialité³¹. Il est possible d'observer, à partir des données de facturation de la RAMQ, que le nombre moyen de jours par semaine consacrés aux activités cliniques par les médecins dans l'établissement où ils occupent un poste est inférieur à 5 (tableau 8).

TABLEAU 8 Nombre moyen de jours par semaine consacrés aux activités cliniques¹ par les médecins spécialistes en 2023

	CHUM	CISSS de Lanaudière	
		Hôpital Pierre-Le Gardeur	Centre hospitalier régional de Lanaudière
Dermatologie	2,4	1,1	2,3
Obstétrique-gynécologie	4,5	3,8	3,7
Orthopédie	4,6	3,9	4,3

1. Le nombre de jours consacrés aux activités cliniques par semaine correspond au nombre de jours où au moins un acte médical a été facturé à la RAMQ (ex. : consultation, chirurgie). Nous avons uniquement pris en compte les semaines durant lesquelles les médecins spécialistes ont pratiqué dans l'établissement où ils occupent un poste.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS et de la RAMQ.

31. En 2017, le MSSS a publié une version des règles de gestion des PEM en spécialité dans laquelle la notion d'équivalent temps complet correspondait à 42 semaines de disponibilité de travail, à raison de 5 jours de travail et d'un quart de garde par semaine. En 2021, le MSSS et la FMSQ se sont entendus pour revoir cette notion et la rendre plus souple, et ce, en conservant les 42 semaines de disponibilité, sans toutefois préciser le nombre de jours de travail et de garde.

Non-participation des médecins spécialistes au régime d'assurance maladie du Québec

Les médecins ont le choix de participer ou non au régime d'assurance maladie du Québec. Un médecin peut changer de statut aussi souvent qu'il le souhaite, mais il doit attendre 30 jours avant d'obtenir un statut de non participant et la période de non-participation doit être d'au minimum 8 jours. Selon notre analyse des données de la RAMQ, 212 médecins spécialistes ont déclaré une période de non-participation entre le 1^{er} décembre 2020 et le 30 novembre 2024 alors qu'ils occupaient un poste dans un établissement (tableau 9). Voici ce que nous avons observé :

- La période de non-participation est variable d'un médecin à l'autre. En moyenne, les 212 médecins spécialistes ont été non participants pendant 13 % du temps où ils occupaient un poste dans un établissement.
- En 2021, 4 médecins spécialistes ont été non participants toute l'année, et ce nombre a augmenté à 12 en 2024. Quatre de ces médecins ont été non participants pendant les quatre années couvertes par notre analyse.

TABLEAU 9 Médecins spécialistes occupant un poste dans un établissement et ayant déclaré une période de non-participation au régime d'assurance maladie entre le 1^{er} décembre 2020 et le 30 novembre 2024

Spécialité	Nombre de médecins ayant déclaré une période de non-participation	Proportion moyenne du temps où le poste était occupé durant lequel il y a eu non-participation (%)	Nombre de postes autorisés aux PEM en 2024
Anatomo-pathologie	1	5	296
Anesthésiologie	20	16	800
Cardiologie	1	1	445
Chirurgie générale	19	13	510
Chirurgie orthopédique	52	11	338
Chirurgie plastique	4	44	136
Chirurgie vasculaire	2	8	58
Dermatologie	10	23	164
Gastroentérologie	5	22	268
Médecine interne	2	18	749
Médecine physique et réadaptation	4	1	110
Neurochirurgie	6	15	84
Neurologie	1	12	271
Obstétrique-gynécologie	3	2	521
Ophtalmologie	9	14	305

Spécialité	Nombre de médecins ayant déclaré une période de non-participation	Proportion moyenne du temps où le poste était occupé durant lequel il y a eu non-participation (%)	Nombre de postes autorisés aux PEM en 2024
Oto-rhino-laryngologie et chirurgie cervico-faciale	10	4	218
Pneumologie	24	4	271
Psychiatrie	1	16	925
Psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent	1	82	241
Radiologie diagnostique	20	9	610
Rhumatologie	1	1	134
Urologie	16	19	188
Total	212	13	7 642¹

1. Ce nombre ne représente pas l'ensemble des postes autorisés aux PEM en spécialité, puisque dans certaines spécialités, aucun médecin n'a déclaré une période de non-participation. Ces spécialités n'apparaissent pas dans le tableau.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MSSS et de la RAMQ.



CHAPITRE 3

Dépenses par cartes de crédit

Audit de performance

Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy
Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
Investissement Québec
Ministère de la Sécurité publique
Ministère des Finances du Québec
Ministère des Transports et de la Mobilité durable

EN BREF

Le ministère des Finances est responsable du programme Carte Affaires auquel participent 153 ministères et organismes. En 2024-2025, des achats totalisant près de 100 millions de dollars ont été réalisés au moyen de cartes de crédit Affaires.

D'une part, les contrôles de l'utilisation des cartes de crédit sont inadéquats au sein des cinq entités auditées. Notamment, des entités sous-utilisent les limites financières et le blocage de catégories de commerçants. De plus, les délais d'annulation des cartes à la suite du départ ou au cours de l'absence prolongée d'un employé sont longs pour certaines entités. Des transactions ont même été effectuées alors que des employés n'étaient pas au travail.

D'autre part, la surveillance dont le but est d'évaluer l'efficacité des contrôles internes est insuffisante pour quatre des cinq entités auditées. Ces entités utilisent peu les rapports disponibles afin de détecter les transactions à risque, pour ensuite les vérifier. De plus, elles n'ont pas effectué un audit complet du processus d'encadrement et d'utilisation des cartes de crédit depuis les dix dernières années.

Finalement, pour quatre des cinq entités auditées, le motif de plusieurs des achats vérifiés n'étant pas documenté, il n'a pas toujours été possible d'évaluer s'il s'agissait d'achats raisonnables et pertinents par rapport aux activités de l'entité. De plus, certains achats ne sont pas conformes aux règles en vigueur.

CONSTATS

1

Les contrôles et la surveillance des cartes de crédit sont inadéquats au sein des entités auditées.

2

L'absence de motifs documentés empêche d'évaluer la pertinence de plusieurs achats et certaines transactions ne sont pas conformes aux règles en vigueur.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Étienne Côté

Directeur d'audit

Sébastien Beauregard

Marie-Pier Bouchard

Bilel Chalghaf

Annie Coulombe

Étienne Desjardins Provost

Vincent Duguay

Naomie Genois

Marie-Pierre Girard

Catherine Labbé

REVUE DE LA QUALITÉ

Christine Roy

Vérificatrice générale adjointe
et sous-vérificatrice générale

SIGLES

CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CSS	Centre de services scolaire
IQ	Investissement Québec
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	115
Les contrôles et la surveillance des cartes de crédit sont inadéquats au sein des entités auditées.....	120
L'absence de motifs documentés empêche d'évaluer la pertinence de plusieurs achats et certaines transactions ne sont pas conformes aux règles en vigueur.	131
Recommandations.....	139
Commentaires des entités auditées	140
Renseignements additionnels.....	145



MISE EN CONTEXTE

- 1 Le ministère des Finances du Québec (MFQ) est responsable de mettre en place et de rendre disponibles des outils de paiement efficaces pour les ministères, les organismes publics et les organismes du gouvernement du Québec.
- 2 Le programme de carte de crédit nommé « Carte Affaires » est l'un des modes de paiement rendu disponible par le MFQ en vertu d'un contrat qu'il a conclu avec une institution financière en 2016¹. Entre autres modalités, ce programme prévoit la distribution de ristournes aux ministères et organismes dont le montant varie selon le délai de paiement et le volume d'achats.
- 3 Trois types de cartes de crédit sont disponibles dans le cadre du programme :
 - la carte employé, assignée à une seule personne ;
 - la carte départementale, à usagers multiples, assignée à un service ou à une direction ;
 - la carte véhicule, à usagers multiples, réservée aux dépenses de carburant et d'entretien.
- 4 À titre de coordonnateur gouvernemental du programme Carte Affaires, le MFQ est responsable de l'élaboration et du suivi du contrat conclu avec l'institution financière ainsi que des relations d'affaires avec cette dernière.
- 5 Les ministères et organismes participant au programme sont quant à eux responsables de gérer leurs cartes de crédit et leurs dépenses. Ils doivent notamment mettre en place des politiques et des directives pour encadrer et assurer la bonne utilisation de leurs cartes. Par exemple, ils peuvent interdire l'utilisation de la carte pour certains types d'achats. Ils sont aussi responsables de payer les soldes dus dans les délais convenus. Les rôles et responsabilités des entités sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 6 De 2019-2020 à 2024-2025, la valeur annuelle des achats des ministères et organismes participant au programme Carte Affaires a connu une hausse de plus de 96 %, passant approximativement de 49 à 96 millions de dollars (de 366 000 à 642 000 transactions), selon les données fournies par le MFQ. Quant au nombre de cartes en circulation, il a augmenté d'environ 133 %, passant de quelque 5 400 cartes à plus de 12 600 du 31 mars 2020 au 30 juin 2025. Cette augmentation est en bonne partie attribuable au transfert de cartes véhicules d'un autre programme vers le programme Carte Affaires par le gouvernement en 2021-2022.
- 7 Les cartes de crédit offrent un mode de paiement simple, rapide et sécuritaire pour l'acquisition de certains biens et services. Cependant, leur utilisation sans l'application de contrôles adéquats expose le gouvernement à des risques de fraude et de gaspillage de fonds publics, ce qui peut affecter la confiance des citoyens.

1. Le contrat vient à échéance en décembre 2026.

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

8 L'objectif de l'audit était de déterminer si les ministères et organismes encadrent et utilisent adéquatement les cartes de crédit. L'audit visait le MFQ par rapport à son rôle de coordonnateur central du programme Carte Affaires. Il visait également cinq autres ministères et organismes à titre d'utilisateurs du programme (entités auditées²), soit le Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy (CSS), le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (CIUSSS), Investissement Québec (IQ), le ministère de la Sécurité publique (MSP) ainsi que le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD).

9 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2025. Toutefois, certains travaux 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.

Programme Carte Affaires en bref

11 En vertu du *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, les ministères et les organismes budgétaires³ énumérés à l'annexe 1 de la *Loi sur l'administration financière* sont tenus d'adhérer⁴ au programme Carte Affaires. Le MFQ signe une entente avec une institution financière pour l'ensemble de ce groupe⁵.

12 Quant aux autres organismes publics et organismes du gouvernement, par exemple les sociétés d'État, les centres de services scolaires ainsi que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, leur participation au programme est facultative. Ils peuvent ainsi utiliser la carte ou les cartes de crédit de leur choix. Dans le cas du programme Carte Affaires, chaque organisme signe sa propre entente avec l'institution financière.

2. Afin de faciliter la lecture du rapport, le terme « entités auditées » fera référence aux cinq entités auditées comme utilisatrices du programme.

3. Il s'agit des organismes dont la totalité ou une partie des dépenses sont prévues aux crédits qui figurent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert.

4. Le Comité de la rémunération des juges, le Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales ainsi que le Conseil de la magistrature du Québec font exception.

5. Six organismes désignés par l'Assemblée nationale font également partie de l'entente globale du MFQ. Comme il s'agit d'organismes budgétaires qui ne sont pas mentionnés à l'annexe 1 de la *Loi sur l'administration financière*, ils n'ont pas l'obligation d'adhérer au programme.

13 Au 30 juin 2025, le programme Carte Affaires comptait 153⁶ participants et la valeur des transactions réalisées en 2024-2025 s'élevait à plus de 96 millions de dollars (figure 1).

FIGURE 1 Importance du programme Carte Affaires

	Ministères et organismes budgétaires	Autres organismes	TOTAL	
AU 30 JUIN 2025	Nbre d'organismes	61	92	153
	Nbre de cartes	6 377	6 270	12 647
EN 2024-2025	Nbre de transactions	243 909	398 587	642 496
	Valeur des transactions (M\$)	32,7	63,5	96,2
	Ristournes reçues (M\$)	0,3	0,6	0,9

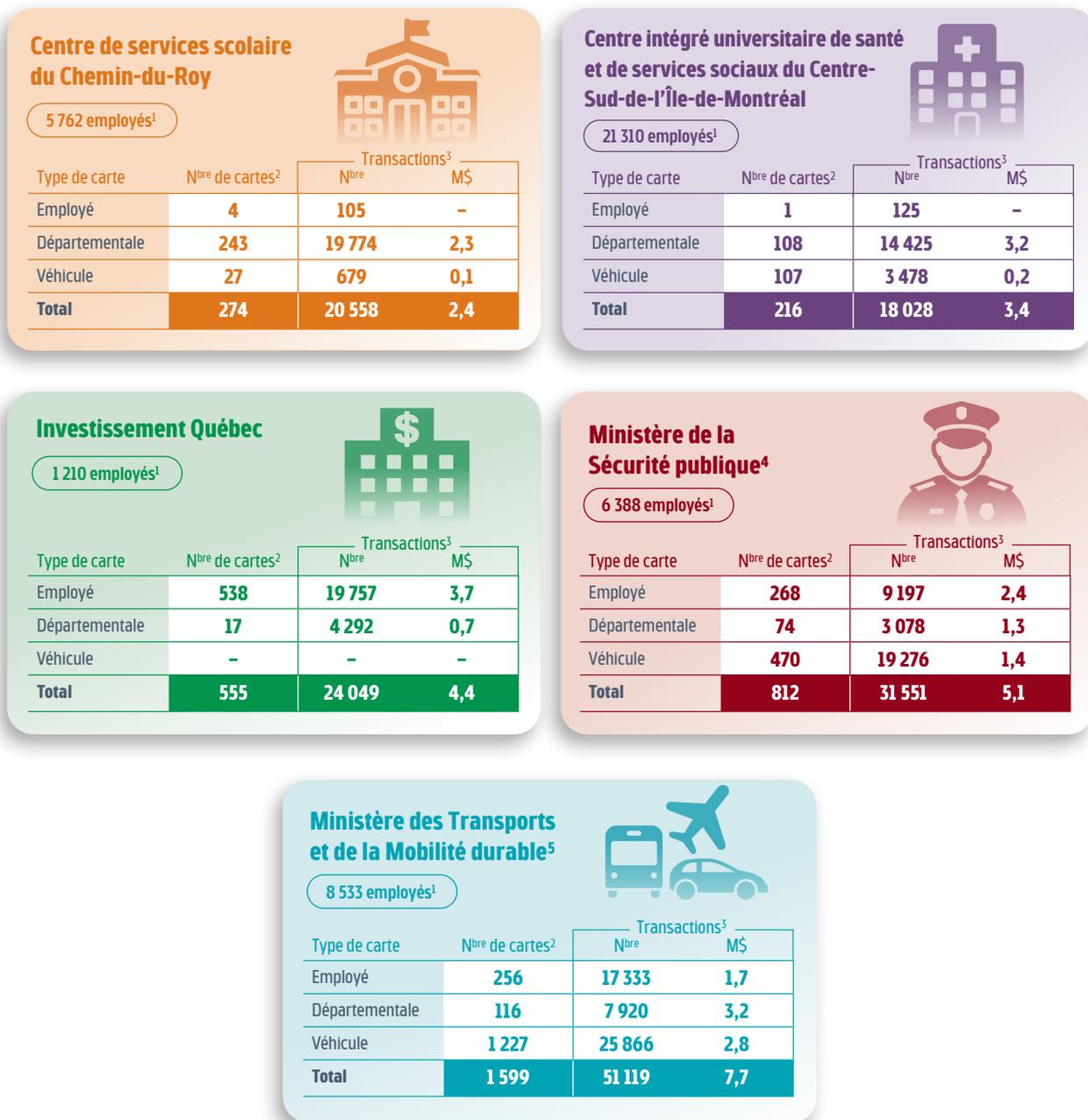
Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MFQ.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Adobe Stock.

14 Au 30 juin 2025, les cinq entités auditées détenaient au total 3 456 cartes des trois types (employé, départementale et véhicule) et la somme de leurs transactions en 2024-2025 s'élevait à 23 millions de dollars (figure 2). Parmi ces entités, on compte deux ministères et trois autres organismes.

6. Les fonds spéciaux n'ont pas été décomptés comme organismes, car ils ne sont pas tous présentés distinctement dans les données du MFQ. Les chiffres relatifs à leur nombre de cartes et de transactions, à la valeur de ces dernières ainsi qu'aux ristournes sont toutefois reflétés dans la figure 1, le cas échéant.

FIGURE 2 Utilisation des cartes de crédit par les entités auditées



1. Le nombre d'employés est établi au 31 mars 2025.
2. Le nombre de cartes est établi au 30 juin 2025.
3. Les transactions concernent l'année financière 2024-2025.
4. Les données incluent celles de cinq organismes budgétaires relevant du ministère.
5. Les données incluent celles d'un organisme budgétaire relevant du ministère.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.
 Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

15 Du 31 mars 2020 au 30 juin 2025, le nombre de cartes de trois des cinq entités auditées⁷ a plus que doublé. À IQ, cette hausse s'explique en grande partie par l'intégration des activités d'autres organisations en 2021, ce qui a eu pour effet de doubler son nombre d'employés. Pour les autres entités, l'augmentation est en bonne partie attribuable au transfert de cartes véhicules mentionné précédemment.

7. Une entité a commencé à participer au programme Carte Affaires le 1^{er} décembre 2020.

Les contrôles et la surveillance des cartes de crédit sont inadéquats au sein des entités auditées.

Qu'avons-nous constaté ?

16 D'abord, les restrictions disponibles pour limiter l'utilisation des cartes de crédit ne sont pas suffisamment utilisées. Ainsi, trois des entités auditées ont très peu de cartes ayant une limite financière par transaction qui permet de refuser automatiquement les achats dépassant un certain seuil. De plus, trois entités sous-utilisent le blocage de catégories de commerçants pour encadrer les types d'achats autorisés.

17 Ensuite, la gestion des cartes à la suite du départ ou au cours de l'absence d'un employé est problématique. En effet, les délais d'annulation sont longs au sein des entités auditées : ils se situent en moyenne entre 3 et 122 jours pour les départs et entre 115 et 259 jours dans le cas des absences prolongées. De plus, certaines cartes n'ont tout simplement pas été annulées pendant une absence. D'ailleurs, des transactions effectuées avec ces cartes après un départ ou au cours d'une absence prolongée d'un employé ont été relevées. Également, une entité auditée ne réalise pas une revue périodique afin de vérifier si des cartes sont inactives ou peu utilisées pour ainsi évaluer si elles doivent être annulées.

18 De plus, pour deux des cinq entités auditées, plusieurs cartes à usagers multiples vérifiées (cartes départementales et véhicules) ne faisaient pas l'objet d'un contrôle adéquat afin de déterminer quels employés ont réalisé les achats.

19 Enfin, la surveillance qui permettrait de repérer les défaillances du contrôle interne et de prendre les mesures correctives appropriées est insuffisante pour quatre des cinq entités auditées. En effet, celles-ci utilisent peu les différents rapports de transactions disponibles afin notamment de détecter puis de vérifier des transactions à risque ou celles qui pourraient viser à contourner les règles d'utilisation en vigueur. De plus, ces entités n'ont pas effectué un audit complet du processus d'encadrement et d'utilisation des cartes de crédit depuis les dix dernières années.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Les achats par cartes de crédit sont la plupart du temps justifiés et approuvés plusieurs jours après avoir été réalisés, ce qui augmente le risque d'utilisation non appropriée des fonds publics. Des directives et des contrôles particuliers doivent donc être mis en place afin d'assurer la pertinence et la conformité des achats effectués par cartes de crédit.

Ce qui appuie notre constat

Contrôles et directives défailants

21 Afin d'accompagner les ministères et organismes participants dans la mise en place du programme Carte Affaires, le MFQ et l'institution financière qui émet les cartes de crédit ont établi la *Procédure d'utilisation de la carte Affaires* et le *Manuel du coordonnateur*, dont la dernière mise à jour date respectivement de 2019 et de 2017. Dans ces documents, il est précisé que chaque ministère et organisme doit nommer un coordonnateur dont le rôle est d'administrer l'utilisation des cartes. Le coordonnateur doit notamment autoriser l'émission ou le retrait des cartes, autoriser l'augmentation ou la réduction des limites de crédit, produire et analyser les rapports sur les transactions fournis par l'institution financière et mettre en place une procédure interne visant à s'assurer que chaque détenteur ou utilisateur d'une carte connaît ses responsabilités.

22 Par ailleurs, en octobre 2024, à la suite de la couverture médiatique de situations discutables d'utilisation de cartes de crédit dans certains ministères, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a fait parvenir aux ministères et organismes participant au programme Carte Affaires une lettre qui fait état de bonnes pratiques d'encadrement et d'utilisation des cartes de crédit qu'il est primordial de respecter, par exemple établir des limites d'achat par transaction ou mensuelles. Le détail de ces bonnes pratiques figure dans la section Renseignements additionnels.

23 Nous avons réalisé différentes analyses afin de déterminer si les directives et contrôles en place au sein des cinq entités auditées sont appropriés, notamment en fonction des exigences et des bonnes pratiques énoncées dans les documents susmentionnés. Des lacunes ont ainsi été relevées sur les plans suivants : les limites d'utilisation des cartes, le blocage de catégories de commerçants, la qualité des directives, les délais d'annulation des cartes, le suivi des cartes à usagers multiples et les retards de paiement.

Limites financières d'utilisation des cartes inexistantes ou supérieures aux seuils préconisés

24 Lorsqu'un ministère ou un organisme demande une nouvelle carte à l'institution financière, il peut exiger le blocage automatique de certaines transactions, en établissant par exemple un montant maximal par transaction ou une limite d'achat mensuelle.

25 Selon le contrat conclu en 2016 entre le MFQ et l'institution financière, la limite par transaction de chaque carte est établie par défaut à 1 000 dollars, à moins que le coordonnateur autorise une limite plus élevée. Le *Manuel du coordonnateur* en vigueur mentionne aussi cette règle. Cependant, en réalité, le MFQ n'a pas assuré le respect de cette balise : le système de l'institution financière n'applique donc pas cette limite automatiquement, et si le coordonnateur ne spécifie pas une limite par transaction dans sa demande de carte, celle-ci n'en aura aucune. Quant à la limite d'achat mensuelle, le contrat et le manuel indiquent que chaque carte en possède une, sans toutefois spécifier de montant.

26 Dans sa lettre datant d'octobre 2024, le SCT préconise des limites de 2 500 dollars par transaction et de 5 000 dollars d'achats mensuels. Le SCT précise aussi que tout dépassement devrait être approuvé par le secteur financier de l'organisation ou par les hautes autorités.

27 Comme le montre le tableau 1, pour trois entités, la quasi-totalité de leurs cartes n'a pas de limite par transaction ou a une limite de plus de 2 500 dollars, ce qui excède le seuil préconisé par le SCT. Pour les deux autres entités, 17% de leurs cartes sont dans une telle situation.

TABLEAU 1 Répartition des cartes en circulation au 30 juin 2025 en fonction de leur limite financière par transaction

Limite financière	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		IQ		MSP		MTMD	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
\$										
100 à 1 000	0	-	1	-	3	1	631	78	1 297	82
1 001 à 2 500	0	-	7	3	0	-	41	5	19	1
2 501 à 5 000	1	-	0	-	26	5	129	16	222	14
5 001 à 10 000	0	-	0	-	7	1	10	1	47	3
10 001 à 40 000	0	-	2	1	2	-	1	-	9	-
100 000	0	-	0	-	0	-	0	-	2	-
Aucune limite ¹	273	100	206	96	517	93	-	-	3	-
Total	274	100	216	100	555	100	812	100	1 599	100

■ Cartes dont la limite est inférieure ou égale à la limite par défaut établie dans le contrat

■ Cartes dont la limite est inférieure ou égale au seuil préconisé par le SCT

■ Cartes dont la limite est supérieure au seuil préconisé par le SCT

1. Une transaction ne peut toutefois pas excéder la limite mensuelle de la carte (tableau 2).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

28 Au CSS, au CIUSSS et à IQ, très peu de cartes ont une limite financière par transaction. De plus, ces entités ne mentionnent rien concernant ces limites dans leur directive respective sur la gestion des cartes de crédit.

29 Toutes les cartes du MSP et la quasi-totalité des cartes du MTMD comportent une limite financière par transaction. Dans leur directive respective, le MSP a établi cette limite à 1 000 dollars et le MTMD, à 3 000 dollars⁸. Cependant, les limites de 181 cartes du MSP et de 104 cartes au MTMD sont supérieures à ces seuils.

30 Quant aux limites d'achat mensuelles, toutes les cartes des entités auditées en ont une (tableau 2). Cependant, la limite mensuelle de certaines cartes dépasse le seuil de 5 000 dollars préconisé par le SCT, particulièrement à IQ et au MTMD.

TABLEAU 2 Répartition des cartes en circulation au 30 juin 2025 en fonction de leur limite d'achat mensuelle

Limite financière	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		IQ		MSP		MTMD	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
\$										
100 à 5 000	256	93	205	95	117	21	666	82	124	8
5 001 à 10 000	16	6	5	2	387	70	129	16	1 259	79
10 001 à 20 000	2	1	2	1	22	4	10	1	175	11
20 001 à 50 000	0	-	2	1	28	5	4	1	24	1
50 001 à 200 000	0	-	2	1	1	-	3	-	17	1
Aucune limite	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
Total	274	100	216	100	555	100	812	100	1 599	100

■ Cartes dont la limite est inférieure ou égale au seuil préconisé par le SCT

■ Cartes dont la limite est supérieure au seuil préconisé par le SCT

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

31 Lors du début de nos travaux, seuls le CSS et le MTMD précisait une limite d'achat mensuelle dans leur directive respective. Au CSS, cette limite varie de 1 000 à 17 500 dollars selon l'utilisateur ou le type de la carte (direction, école, service de garde, technicien en service de garde, départementale, acheteur ou véhicule). Les limites déterminées par le CSS sont bien appliquées, à l'exception de 14 cartes (5 %). La directive du MTMD fixe quant à elle la limite d'achat mensuelle à 10 000 dollars pour les cartes véhicules, laquelle est respectée. La limite prévue pour les cartes employés et départementales est de 20 000 dollars, mais 41 cartes (3 %) dépassent ce seuil. En avril 2025, IQ a ajouté une limite mensuelle par défaut de 5 000 dollars dans sa directive, laquelle prévoit aussi que l'approbateur peut demander un montant différent en fournissant une justification. Ce sont 438 des cartes (79 %) d'IQ qui dépassent cette limite.

8. La directive respective de ces deux entités précise une limite financière par transaction pour les cartes employés et départementales. Aucune limite par transaction n'y est spécifiée pour les cartes véhicules.

32 Le MTMD et IQ ont indiqué que ce serait en raison de la nature de leurs activités que certaines de leurs cartes comportent des limites plus élevées et que chaque gestionnaire approuve la limite qu'il juge appropriée⁹. Cependant, ces entités n'ont pas réalisé une analyse visant à comparer leurs pratiques avec les limites que le SCT préconise dans sa lettre d'octobre 2024.

Blocage de catégories de commerçants sous-utilisé

33 Lors de l'émission d'une nouvelle carte, il est possible de demander le blocage de certaines catégories de commerçants (ex. : fournitures de bureau, ordinateurs et électronique, restaurants, stations-services). Cette restriction diminue notamment le risque d'achats sans lien avec les responsabilités du détenteur.

34 Le formulaire de demande d'une carte employé et départementale du MTMD inclut automatiquement les blocages des catégories avancées de fonds, restaurants et stations-services. Dans le cas des cartes véhicules, le blocage de toutes les catégories de commerçants autres que les stations-services est prévu. Cependant, pour les quatre autres entités auditées, la décision d'appliquer un blocage à une carte n'est pas guidée par une directive, mais est plutôt laissée à la discrétion du gestionnaire du détenteur de la carte.

35 Le tableau 3 montre que les blocages de catégories de commerçants sont très peu utilisés par le CSS (9 %) et IQ (0 %). Quant au MSP, pour 21 % de ses cartes, seules les avances de fonds sont bloquées.

TABLEAU 3 Répartition des cartes en circulation au 30 juin 2025 en fonction du type de blocage appliqué

Blocage	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		IQ		MSP		MTMD	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Avance de fonds seulement	248	91	5	2	554	100	171	21	46	3
Avance de fonds et catégories de commerçants	26	9	211	98	1	-	641	79	1 553	97
Total	274	100	216	100	555	100	812	100	1 599	100

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

9. La directive d'IQ prévoit que chaque gestionnaire approuve la limite mensuelle qu'il juge appropriée jusqu'à 25 000 dollars. Les limites qui excèdent ce montant doivent être autorisées par le vice-président de qui relève le demandeur et par le premier vice-président, chef de la direction financière.

Directives incomplètes

36 La lettre du SCT datée d'octobre 2024 mentionne des usages de la carte Affaires qui sont à proscrire. Cependant, en date de juin 2025, ces interdictions n'étaient pas toutes intégrées dans les directives de quatre des cinq entités auditées, comme en témoigne le portait ci-dessous.

Usages de la carte proscrits par le SCT	Usage de la carte figurant ou non dans les directives				
	CSS du Chemin-du-Roy	CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal	IQ	MSP	MTMD
Lorsqu'une facturation directe ¹ du fournisseur est possible					
Pour des frais de déplacement ou des frais de fonction					
Fractionner le prix d'achat pour éviter les limites prescrites					
Pour des achats à des fins personnelles					

1. La facturation directe est une entente de paiement dans le cadre de laquelle un prestataire de services envoie des factures directement au client sans avoir recours à des intermédiaires ni exiger de paiement en personne.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des informations du SCT et des entités auditées.

37 Par ailleurs, aucune des directives des cinq entités auditées n'exige que le motif de tous les achats soit documenté, une information pourtant essentielle pour valider leur pertinence et leur caractère raisonnable. Par exemple, pour un repas au restaurant, le motif et les personnes présentes devraient être précisés pour permettre une telle validation. La section Motifs d'achat absents et non-conformités (constat 2) présente plusieurs transactions illustrant cette problématique. Il est cependant à noter qu'à la fin de 2024, IQ a ajouté un contrôle dans son système qui oblige de remplir un champ « motif de la dépense » avant que la transaction soit enregistrée.

Annulation tardive des cartes

38 L'annulation rapide d'une carte employée est un contrôle important à effectuer lors du départ ou de l'absence prolongée de son détenteur. Ce contrôle permet de diminuer le risque que la carte soit utilisée à des fins non autorisées et que les sommes dépensées soient alors difficiles à récupérer.

39 Afin de vérifier si ce contrôle était bien effectué, les délais moyens d'annulation des cartes détenues par des employés des entités auditées qui avaient quitté ou étaient en absence prolongée au cours de la période de 2022-2023 à 2024-2025 ont été calculés. Au sein de certaines entités, nous avons observé qu'il peut s'écouler des semaines, voire des mois avant que l'annulation soit effectuée. Dans certains cas, la carte est même restée active pendant toute la durée de l'absence. De plus, lors de cette vérification, des transactions réalisées avec ces cartes après le départ ou durant l'absence d'un employé ont été relevées. Voici le résultat de cette analyse.

	CSS du Chemin-du-Roy¹	CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal	IQ	MSP	MTMD
Départs					
Nbre de cartes annulées	-	5	164	60	56
Délai d'annulation moyen (en jours)	-	3	34	122	78
Absences prolongées²					
Nbre de cartes annulées pendant l'absence	-	4	15	19	17
Délai d'annulation moyen (en jours)	-	259	115	197	241
Nbre de cartes restées actives pendant toute la durée de l'absence	-	-	9	26	19
Durée moyenne de l'absence (en jours)	-	-	312	329	311
Cartes utilisées après un départ ou durant une absence prolongée					
Nbre de cartes utilisées	-	2	7	3	27
Nbre de transactions	-	244	12	15	1 928
Valeur des transactions (en dollars)	-	44 834	2 826	5 899	53 116

1. Au cours de la période de 2022-2023 à 2024-2025, aucun employé du CSS qui détenait une carte employé n'a quitté ou n'était en absence prolongée.

2. Seuls les employés ayant été absents plus de six mois ont été considérés, car il faut un certain temps avant de savoir si l'absence sera de courte ou de longue durée. Pour ces employés, le délai calculé représente le nombre de jours entre le début de l'absence et le moment où leur carte a été annulée.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données des entités auditées et de l'institution financière.

40 En ce qui concerne les transactions réalisées avec les cartes d'employés qui avaient quitté ou étaient en absence prolongée, le CIUSSS, le MSP et le MTMD ont expliqué qu'elles ont été effectuées par les employés qui les ont remplacés ou qu'elles seraient liées à des cartes dont le numéro était sauvegardé de façon permanente sur des sites transactionnels (ex. : registre foncier, abonnement à un média). Toutefois, aucun des motifs avancés par les entités auditées ne justifie l'omission d'annuler les cartes le plus rapidement possible afin d'éviter une utilisation inappropriée. D'ailleurs, la *Procédure d'utilisation de la carte Affaires* mentionne clairement que l'utilisation de la carte est restreinte à son détenteur. Dans le cas d'IQ, il s'agit notamment de transactions personnelles d'un employé totalisant 1 000 dollars, dont près de 200 dollars n'ont pas été remboursés.

41 Par ailleurs, une bonne pratique consiste à revoir périodiquement la liste des cartes en circulation afin de repérer et d'annuler, si cela est justifié, les cartes inactives ou peu utilisées. Cette revue devrait être aussi l'occasion de vérifier si les limites et les restrictions imposées sont adéquates. Le CSS, le MSP et le MTMD réalisent une telle revue annuellement. Pour sa part, IQ le fait mensuellement depuis juillet 2024. Cependant, au 30 juin 2025, plusieurs cartes non utilisées depuis plus d'un an étaient toujours en circulation, particulièrement au CIUSSS, au MSP et au MTMD. En voici le nombre et la proportion pour chacune des entités.

	CSS du Chemin-du-Roy	CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal	IQ¹	MSP	MTMD
Nombre de cartes inutilisées depuis plus d'un an	-	29	28	99	275
Pourcentage des cartes en circulation à ce moment	-	13 %	5 %	12 %	17 %

1. Lors de sa revue mensuelle, IQ se concentre sur les cartes inutilisées depuis 18 mois au lieu de 12 mois, ce qui explique ces cas.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

42 Le MSP et le MTMD ont mentionné que même si certaines cartes sont peu utilisées, elles doivent être conservées notamment pour des situations d'urgence. Nos travaux montrent que 36 cartes du MSP et 81 cartes du MTMD n'ont cependant pas été utilisées depuis plus de trois ans.

Contrôle déficient des cartes à usagers multiples

43 La *Procédure d'utilisation de la carte Affaires* précise les contrôles à effectuer dans la gestion des cartes départementales, puisque celles-ci peuvent être utilisées par plusieurs employés d'un service ou d'une direction plutôt que par un seul détenteur. Les mêmes contrôles devraient aussi être appliqués aux cartes véhicules, car elles ont aussi plusieurs utilisateurs.

44 Ainsi, un registre d'utilisation des cartes doit être rempli adéquatement afin d'identifier qui a réalisé chacune des transactions. Un exemple de registre tiré de la *Procédure d'utilisation de la carte Affaires* est reproduit dans la section Renseignements additionnels. Cet exemple montre que chaque fois que la carte est empruntée, le nom de l'employé ainsi que la date et l'heure de l'emprunt doivent y être notés. De plus, au retour de la carte, la date et l'heure doivent être inscrites dans le registre, et l'employé est tenu de fournir au responsable de la carte tous les reçus des transactions et une description des dépenses réalisées.

45 Afin de vérifier si un suivi adéquat des cartes départementales et des cartes véhicules était en place, l'utilisation d'un registre ou l'existence d'un contrôle équivalent a été vérifiée pour dix cartes départementales ou cartes véhicules par entité auditée (tableau 4). Il en ressort qu'au CIUSSS et au MTMD, plusieurs cartes sélectionnées ne font pas l'objet d'un suivi au moyen d'un registre ou d'un contrôle équivalent.

TABLEAU 4 Contrôle des cartes départementales et des cartes véhicules

	CSS du Chemin-du-Roy	CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal	IQ	MSP	MTMD
Aucun registre ou contrôle équivalent	1	9	-	-	4
Registre ou contrôle existant mais incomplet	-	1	-	-	-
Registre ou contrôle existant et adéquat	9	-	10	10	6
Total	10	10	10	10	10

Source : Vérificateur général du Québec.

Retards de paiement

46 Le solde des achats réalisés avec la carte Affaires doit être payé mensuellement avant l'échéance, à défaut de quoi des frais d'intérêts sont imposés par l'institution financière. Afin d'éviter ce problème, des ministères et organismes ont demandé à l'institution de régler le solde de leurs cartes par débit préautorisé.

47 Voici le mode de paiement utilisé par les entités auditées et les intérêts payés par chacune pour la période de 2022-2023 à 2024-2025. Il est à noter que pour le MSP et le MTMD, les intérêts payés sont issus de plusieurs retards de paiement survenus tout au long de cette période.

	CSS du Chemin-du-Roy	CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal	IQ	MSP	MTMD
Débit préautorisé seulement	✓	✓	✓	✗ ¹	✗ ²
Intérêts payés (en dollars)	0	0	299 ³	4 074	16 570

1. Il s'agit de paiements effectués par chèque et par bordereau de paiement.

2. Il s'agit de paiements effectués par débit préautorisé et par chèque.

3. En raison d'une situation particulière, le solde dû de deux cartes n'a pas été payé à temps malgré le recours habituel au débit préautorisé.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

48 En ce qui concerne le mode de paiement utilisé et les intérêts payés, une analyse des données relatives aux transactions des 59¹⁰ autres ministères et organismes budgétaires qui étaient accessibles en vertu de l'entente entre le MFQ et l'institution financière a aussi été effectuée. Parmi ceux-ci :

- 11 (19 %) utilisaient uniquement le débit préautorisé au 31 mars 2025 ;
- 9 ministères qui utilisaient d'autres modes de paiement que le débit préautorisé ont payé plus de 32 000 dollars en intérêts pour la période de 2022-2023 à 2024-2025, en n'incluant que les ministères et organismes dont la charge d'intérêts dépassait 1 000 dollars.

Surveillance insuffisante

49 La surveillance a pour but d'évaluer l'efficacité des contrôles internes. Elle permet d'en repérer les défaillances et de prendre les mesures correctives appropriées. D'ailleurs, dans sa lettre d'octobre 2024 qu'il a adressée aux ministères et organismes participants, le SCT leur indiquait qu'ils devraient réaliser un audit périodique afin de s'assurer de la suffisance et de la performance des mesures de contrôle mises en place.

50 IQ réalise des vérifications de conformité pour s'assurer du respect des règles en vigueur. Elle procède aussi à des analyses à partir des rapports disponibles afin de détecter des transactions à risque, comme la présence de frais d'alcool, ou encore les achats fractionnés réalisés auprès d'un même commerçant qui pourraient dépasser les seuils nécessitant d'aller en appel d'offres. Les quatre autres entités auditées ne mènent pas de telles vérifications ou analyses. Pourtant, le résultat des travaux relatifs au second constat montre que des situations problématiques sont relativement fréquentes pour ces quatre entités.

51 En ce qui touche les audits internes, seul IQ en a récemment mené un sur l'ensemble du processus d'encadrement et d'utilisation de ses cartes de crédit. Le rapport de cet audit réalisé en 2024-2025 soulevait notamment que la carte servait à payer des montants dépassant 25 000 dollars auprès de fournisseurs récurrents (ex. : fournisseurs de télécommunications, de logiciels, etc.), ce qui soulève des questions par rapport à la directive d'IQ, qui précise que la carte ne peut pas être utilisée dans le but de scinder les besoins d'approvisionnement de façon à éviter l'obligation de recourir à la procédure d'appel d'offres. Le rapport indiquait aussi que la carte servait parfois à régler des dépenses personnelles que les employés remboursaient par la suite.

10. Soixante et un ministères et organismes budgétaires participent au programme Carte Affaires. Si l'on soustrait le MSP et le MTMD, qui font partie des entités auditées, on compte cinquante-neuf autres ministères et organismes budgétaires.

52 Les quatre autres entités auditées n'ont pas réalisé d'audit de l'ensemble de leur processus d'encadrement et d'utilisation de cartes de crédit ces dix dernières années. Certains travaux ont toutefois été menés par trois d'entre elles :

- Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal a entrepris en décembre 2022 un audit lié aux contrôles internes dans le cadre du virage numérique qui traite notamment des achats avec la carte Affaires. Le rapport de cet audit n'était toujours pas achevé à la fin de nos travaux.
- Le MSP a complété un audit portant sur les cartes véhicules en septembre 2025. Les principaux constats sont que les directives internes sont incomplètes, que les rapports de transactions sont sous-utilisés et que les contrôles d'approbation, de justification et de documentation des achats sont déficients.
- Le MTMD a mené en 2021 un audit qui portait sur les cartes véhicules. Le rapport a mis en lumière des lacunes dans la gestion de ces cartes et le suivi des transactions réalisées. Un plan d'action prévoyant 24 mesures correctives a été produit en réponse à ces problèmes importants et, selon un suivi effectué en 2025 par l'audit interne de ce ministère, 14 avaient été mises en œuvre. En octobre 2024, le MTMD a aussi entrepris un audit sur l'ensemble des cartes Affaires, mais celui-ci a été interrompu à la suite de l'annonce de nos travaux.

Gestion du MFQ à améliorer

53 À titre de coordonnateur gouvernemental du programme Carte Affaires, le MFQ doit s'assurer que le programme en place est le plus avantageux et que l'institution financière respecte bien les conditions du contrat.

54 Comme il a été mentionné précédemment, le contrat entre le MFQ et l'institution financière remonte à 2016. En 2021, le MFQ a accepté une offre de cette dernière qui prolonge le contrat jusqu'en 2026 et inclut une hausse des ristournes d'environ 9,5 %. Selon le MFQ, l'offre permet aussi d'assurer une stabilité pour les ministères et organismes.

55 Toutefois, le MFQ ne s'est pas assuré que la limite par défaut de 1 000 dollars par transaction que l'institution financière s'était engagée à appliquer en vertu du contrat était bien mise en place.

CONSTAT 2

L'absence de motifs documentés empêche d'évaluer la pertinence de plusieurs achats et certaines transactions ne sont pas conformes aux règles en vigueur.

Qu'avons-nous constaté ?

56 Pour quatre des cinq entités auditées, le motif de plusieurs des achats ayant fait l'objet d'une vérification n'est pas documenté. Ainsi, il n'a pas toujours été possible d'évaluer si ces achats étaient pertinents par rapport aux activités de l'entité ou s'il s'agissait plutôt de dépenses excessives ou personnelles. Également, pour certains achats, la pièce justificative détaillée¹¹ ou la preuve d'approbation était manquante.

57 De plus, des achats ne sont pas conformes aux règles en vigueur. En effet, des limites financières par transaction ont été contournées et des achats qui auraient dû être réalisés auprès du Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) ne l'ont pas été. En outre, des achats ont été réalisés sur des places de marché en ligne, ce qui ne concorde pas avec l'objectif de la Stratégie gouvernementale des marchés publics qui consiste à favoriser les achats québécois.

Pourquoi ce constat est-il important ?

58 L'application systématique de contrôles efficaces tels que la justification et l'approbation des achats est essentielle afin d'en assurer la pertinence et la conformité par rapport aux règles en vigueur. De plus, il importe que toute utilisation inappropriée de la carte Affaires – qu'il s'agisse d'un achat à des fins personnelles, de frais de repas qui excèdent les limites prescrites ou de biens devant être acquis par l'entremise du CAG – soit rapidement détectée afin de corriger la situation et d'éviter qu'elle ne se reproduise.

11. Une pièce justificative détaillée dresse la liste des articles achetés, leur quantité et leur prix.

Ce qui appuie notre constat

Motifs d'achat absents et non-conformités

59 Pour vérifier si les achats par cartes de crédit étaient documentés et approuvés en bonne et due forme, de même que conformes aux règles relatives aux contrats, aux acquisitions regroupées et aux frais de repas, nous avons sélectionné trois échantillons de transactions réalisées par les entités auditées. Le premier échantillon a été constitué à partir des achats dont le montant excédait la limite par transaction de 1 000 dollars prévue dans le contrat avec l'institution financière. Le second a été formé à partir des achats de repas et en pharmacie puisque ces transactions sont nombreuses et souvent de plus faible valeur et qu'elles présentent le risque d'inclure des dépenses personnelles. Finalement, le troisième échantillon vise des achats dans des catégories de commerçants dont le lien avec les activités des entités auditées n'apparaît pas évident.

Achats dépassant la limite par transaction prévue dans le contrat

60 Un échantillon de plus d'une soixantaine d'achats dont le montant excédait 1 000 dollars a été vérifié pour chacune des entités auditées. Deux critères principaux ont guidé le choix de cet échantillon : l'importance des montants et le descriptif figurant au sommaire des transactions produit par l'institution financière. Le tableau 5 présente le résultat de ces travaux.

TABLEAU 5 Achats dépassant 1 000 dollars réalisés de 2022-2023 à 2024-2025

	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		IQ		MSP		MTMD	
	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$
Total des achats supérieurs à 1 000 dollars	522	933 823	2 334	3 814 432	2 889	7 040 677	3 076	4 375 071	3 078	8 953 300
Achats vérifiés	66	184 962	73	337 783	66	462 429	63	174 670	73	533 072
Absence de pièce justificative détaillée	0	0	1	5 000	0	0	1	1 402	0	0
Motif de l'achat non documenté	15	48 027	54	222 530	1	1 548	6	16 743	32	278 246
Absence de preuve d'approbation	2	6 618	0	0	0	0	0	0	3	9 456
Achats ayant au moins une lacune¹	16	49 135	54	222 530	1	1 548	6	16 743	35	287 702

1. Comme un achat peut comporter plus d'une lacune, les lacunes ne peuvent être additionnées.

Source : Vérificateur général du Québec.

61 D'une part, nos travaux montrent que les achats vérifiés sont généralement accompagnés de pièces justificatives détaillées et qu'ils sont approuvés. Cependant, le motif de l'achat est souvent absent, particulièrement au CIUSSS et au MTMD.

62 Même si les entités auditées ont fourni des explications pour la plupart des achats lors de nos travaux, celles-ci n'avaient pas été documentées initialement. Comme ces explications ont été formulées souvent plusieurs mois, voire plus d'un an après les transactions, cela en diminue la fiabilité. Voici des exemples d'achats dont le motif n'est pas documenté :

- Le CSS a acheté des meubles (5 510 dollars) et un ensemble de sonorisation (1 238 dollars). Pour l'achat de meubles, en plus de l'absence de motif, il n'y a aucune preuve d'approbation.
- Le CIUSSS a acheté 10 téléphones iPhone (5 560 dollars), 3 caméras (4 500 dollars), 8 téléviseurs (6 400 dollars) et 4 cartes-cadeaux (3 850 dollars).
- IQ a acheté 40 reproductions sur bois d'une artiste québécoise (1 346 dollars).
- Le MTMD a acheté 8 plantes artificielles (2 291 dollars) et 200 repas dans un magasin d'alimentation (2 003 dollars).

63 D'autre part, les achats de biens par carte de crédit, par exemple des équipements, des appareils électroniques ou des meubles, comportent le risque de ne pas être répertoriés dans les inventaires, contrairement aux achats effectués par l'intermédiaire du service des approvisionnements des entités. Quelques achats dans cette situation ont été retracés.

Achats de repas et de produits en pharmacie

64 Un échantillon de 98 achats de repas et de 50 achats de produits en pharmacie a été sélectionné parmi les transactions des trois dernières années. Le tableau 6 présente le sommaire des résultats de cette analyse.

TABLEAU 6 Achats de repas et de produits en pharmacie réalisés de 2022-2023 à 2024-2025

	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		IQ		MSP		MTMD	
	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$
Total des achats de repas	1 547	341 515	1 375	184 335	7 493	1 115 832	500	66 331	52	18 210
Achats vérifiés ¹	16	3 762	12	993	45	14 397	15	1 907	10	1 173
Absence de pièce justificative détaillée	0	0	2	210	1	99	0	0	2	183
Motif de l'achat non documenté	1	89	9	858	0	0	7	804	0	0
Absence de preuve d'approbation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Achats ayant au moins une lacune²	1	89	9	858	1	99	7	804	2	183
Total des achats en pharmacie	929	54 697	1 061	131 796	59	2 813	106	5 667	74	8 648
Achats vérifiés ¹	21	4 371	22	5 236	2	172	3	322	2	3 163
Absence de pièce justificative détaillée	0	0	6	793	0	0	0	0	0	0
Motif de l'achat non documenté	5	431	7	3 558	0	0	2	231	0	0
Absence de preuve d'approbation	0	0	6	748	0	0	0	0	0	0
Achats ayant au moins une lacune²	5	431	14	4 489	0	0	2	231	0	0

1. La répartition des achats vérifiés entre les entités auditées a été réalisée en fonction du nombre de transactions de chacune.

2. Comme un achat peut comporter plus d'une lacune, les lacunes ne peuvent être additionnées.

Source : Vérificateur général du Québec.

65 Pour une part importante des achats du CIUSSS qui ont été vérifiés, il manquait la pièce justificative (24 %), le motif de l'achat (47 %) et la preuve d'approbation (18 %). Quant aux autres entités auditées, les pièces justificatives étaient généralement documentées et leurs achats incluaient toujours une preuve d'approbation. Cependant, le motif de l'achat n'était pas documenté pour 16 % des transactions analysées du CSS et pour 50 % de celles du MSP.

66 Concernant les repas au restaurant, nous avons aussi vérifié si le prix respectait les maximums prescrits. Sur les 93 repas vérifiés dont la facture était disponible, 9 présentaient des dépassements variant d'environ 2 dollars à 19 dollars (de 9 à 94 %) par personne. Par ailleurs, une seule des factures disponibles incluait des frais pour de l'alcool. Il s'agissait d'un repas dans un contexte de représentation, situation pour laquelle la directive de l'entité concernée le permet.

67 Finalement, les 17 achats de repas et les 14 achats en pharmacie dont le motif n'est pas documenté risquent d'inclure des dépenses personnelles. Dans le cas des achats en pharmacie, on retrouve par exemple l'achat de cartes-cadeaux et de billets d'autobus.

Achats ayant peu ou pas de lien avec les activités des entités auditées

68 Neuf catégories de commerçants qui semblaient avoir peu ou pas de lien avec les activités des entités auditées ont été ciblées : bières, vins et alcools ; amendes ; cosmétiques ; accessoires et spécialités pour femmes ; coiffeurs et salons de beauté ; horloges, bijoux, montres ; services funéraires et crématoriums ; dentistes, orthodontistes ; services vétérinaires.

69 Parmi les achats effectués dans ces catégories, un échantillon de 66 transactions pour l'ensemble des cinq entités auditées a été sélectionné (tableau 7).

TABLEAU 7 Achats auprès de catégories de commerçants ayant peu ou pas de lien avec les activités des entités auditées de 2022-2023 à 2024-2025

	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		IQ		MSP		MTMD	
	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$
Total des achats dans ces catégories	81	10 455	206	43 311	35	7 426	44	15 148	7	5 024
Achats vérifiés ¹	15	5 508	31	10 534	7	1 074	10	6 377	3	2 471
Absence de pièce justificative détaillée	0	0	7	2 007	0	0	0	0	0	0
Motif de l'achat non documenté	9	1 856	16	3 616	0	0	6	3 477	0	0
Absence de preuve d'approbation	0	0	6	725	0	0	0	0	0	0
Achats ayant au moins une lacune²	9	1 856	24	5 222	0	0	6	3 477	0	0

1. La répartition des achats vérifiés entre les entités auditées a été réalisée en fonction du nombre de transactions de chacune.

2. Comme un achat peut comporter plus d'une lacune, les lacunes ne peuvent être additionnées.

Source : Vérificateur général du Québec.

70 Même si des achats peuvent sembler discutables au premier abord, la vérification a montré que certains étaient bien en lien avec les activités des entités auditées. C'est le cas, par exemple, d'achats effectués par le centre d'hébergement et de soins de longue durée du CIUSSS pour l'usage personnel de résidents qui ne sont pas en mesure de les faire eux-mêmes. Le CIUSSS est ensuite remboursé par le résident. Ces achats comprenaient différents articles personnels, dont parfois de l'alcool et du cannabis. Le CIUSSS a expliqué qu'un représentant clinique devrait préautoriser ces achats. Cependant, pour quatre des dix achats vérifiés qui incluaient ces substances, ce n'était pas le cas.

71 De plus, pour au moins la moitié des achats vérifiés du CSS, du CIUSSS et du MSP, le motif n'était pas documenté. Même si les entités auditées ont fourni des explications pour la plupart de ces achats, celles-ci n'avaient pas initialement été documentées. Comme il a été mentionné précédemment, le fait que ces explications ont été fournies plusieurs mois, voire plus d'un an après les transactions, en diminue la fiabilité.

72 Voici des exemples d'achats pour lesquels le motif n'était pas documenté.

- CSS : coupe de cheveux (35 dollars), 21 pendentifs (159 dollars), 227 savons artisanaux (1 024 dollars), frais vétérinaires (152 dollars).
- CIUSSS : 3 achats pour des cartes-cadeaux et du vin à la Société des alcools du Québec (236 dollars), frais vétérinaires (393 dollars), montre (97 dollars), gerbe de fleurs pour un décès (161 dollars).
- MSP : soins dentaires (928 dollars), vêtements et souliers (1 487 dollars).

73 De plus, le CIUSSS et le MSP ont payé des contraventions reçues par leurs employés. Même si les employés utilisaient les véhicules de ces entités au moment de recevoir ces contraventions, si celles-ci découlent de leur comportement routier personnel, elles n'ont pas à être assumées par leur employeur. Ces contraventions totalisaient respectivement 1 349 dollars et 176 dollars, montants que les employés concernés n'ont jamais remboursés.

Contournement de la limite financière par transaction

74 Il faut rappeler que seules les cartes du MSP et du MTMD comportent généralement une limite par transaction (tableau 1).

75 Parmi l'ensemble des achats réalisés par le MSP et le MTMD du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2025, des transactions multiples réalisées le même jour, avec une même carte, chez un même commerçant et dont le total excédait la limite par transaction ont été retracées. En excluant les achats effectués auprès d'un hôtel, puisque certains hôtels exigent que chaque chambre soit réglée séparément, ainsi que les achats d'essence, puisqu'une même carte peut être utilisée pour plus d'un véhicule, il reste plus de 40 cas totalisant environ 80 000 dollars pour le MSP et plus de 60 cas totalisant environ 180 000 dollars pour le MTMD.

76 Par exemple, la même journée, un détenteur d'une carte du MTMD a acheté plusieurs exemplaires de la même composante d'ordinateur chez un commerçant en ligne. Comme sa carte comportait une limite de 5 000 dollars par transaction, il a réalisé deux transactions pour régler le montant de 7 395 dollars. Le détenteur a ainsi contourné le contrôle de sa carte.

77 Un employé du MSP a quant à lui réglé l'achat de deux fauteuils en deux transactions. La facture totale était de 1 607 dollars, ce qui excédait la limite par transaction de sa carte établie à 1 000 dollars.

78 La même analyse a été menée pour les 59 autres ministères et organismes budgétaires. Pour la période du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2025, nous avons relevé, pour 28 ministères et organismes, 624 cas de transactions multiples réalisées le même jour, avec une même carte, chez un même commerçant et dont le total excédait la limite par transaction. Ces transactions totalisaient environ 2 millions de dollars.

Pratiques qui ne favorisent pas l'achat québécois

79 Rendue publique en février 2022, la Stratégie gouvernementale des marchés publics vise notamment à favoriser les achats de produits québécois. Comme certaines places de marché en ligne offrent rarement des produits québécois, le SCT a établi qu'acheter auprès de celles-ci ne contribue pas à cet objectif.

Place de marché en ligne

Il s'agit d'une boutique virtuelle où plusieurs entreprises affichent et vendent leurs produits au moyen d'une interface en ligne (site internet, application ou autre support électronique).

80 Dans sa lettre datant d'octobre 2024, le SCT rappelait que les achats au Québec doivent être favorisés afin notamment de respecter la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la Stratégie gouvernementale des marchés publics. De plus, en février 2025, le SCT a modifié deux directives encadrant la gestion contractuelle dans le but de restreindre les achats par l'intermédiaire de places de marché en ligne.

81 L'analyse des achats réalisés avec la carte Affaires par les cinq entités auditées de 2022-2023 à 2024-2025 a permis d'établir que des achats avaient été effectués par l'intermédiaire de quatre places de marché en ligne¹² visées par ces directives. Voici le total des achats réalisés auprès de celles-ci.

	CSS du Chemin-du-Roy	CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal	IQ	MSP	MTMD
Nombre d'achats dans quatre places de marché	13 041	12 184	509	1 018	3 719
Valeur des achats (en dollars)	1 255 111	1 066 149	101 511	117 617	603 348

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

82 Au cours de la même période, les 59 autres ministères et organismes budgétaires qui font partie de l'entente entre le MFQ et l'institution financière ont réalisé 13 618 transactions totalisant un peu plus de 2 millions de dollars auprès de ces quatre places de marché en ligne.

83 À la suite des interventions du SCT en février 2025, les cinq entités auditées ont effectué moins d'achats avec la carte Affaires auprès de ces places de marché. En effet, pour la période de mars à juin 2025, leurs achats ont diminué d'environ 92 %, comparativement à la même période en 2024.

12. Ces achats ont presque entièrement été réalisés auprès d'Amazon, mais quelques-uns l'ont été par l'entremise d'eBay, d'Etsy et d'Alibaba.

Achats qui auraient dû être réalisés par l'entremise du Centre d'acquisitions gouvernementales

84 Les ministères, les organismes budgétaires ainsi que les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur sont tenus de passer par le CAG pour réaliser certains achats déterminés par arrêté ministériel. Il est à noter qu'IQ n'est pas assujéti à cette obligation.

85 De 2022-2023 à 2024-2025, le CSS, le CIUSSS, le MSP et le MTMD étaient assujéti à différentes ententes avec le CAG, dont des ententes applicables au matériel informatique, aux téléphones et aux forfaits cellulaires, aux fournitures de bureau et à la location de véhicule. Or, plusieurs achats ont été effectués avec la carte Affaires chez des commerçants dans ces catégories (tableau 8).

TABLEAU 8 Achats dans des catégories assujéti à une entente avec le CAG réalisés avec la carte Affaires de 2022-2023 à 2024-2025

	CSS du Chemin-du-Roy		CIUSSS du Centre-Sud-de- l'Île-de-Montréal		MSP		MTMD		59 autres entités visées par l'entente du MFQ	
	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$	Nbre	\$
Matériel informatique	296	89 793	550	195 275	598	163 916	736	336 830	6 631	2 807 631
Téléphones et forfaits cellulaires	6	2 281	23	1 942	65	9 917	151	28 770	2 137	546 521
Fournitures de bureau	1 103	131 448	239	51 999	370	64 127	496	85 153	3 668	613 472
Location de véhicule	5	3 600	87	20 223	321	79 460	198	277 173	714	194 539
Total	1 410	227 122	899	269 439	1 354	317 420	1 581	727 926	13 150	4 162 163

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de l'institution financière.

86 Toutefois, comme certains de ces commerçants offrent parfois d'autres produits, une partie des achats relevés pourrait ne pas être assujéti aux ententes avec le CAG. Nous avons vérifié sept achats de ces catégories, et trois qui ont été réalisés auprès de divers commerçants auraient dû être effectués par l'entremise du CAG en vertu des ententes avec ce dernier.

RECOMMANDATIONS

87 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy, du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, d'Investissement Québec, du ministère de la Sécurité publique, du ministère des Finances ainsi que du ministère des Transports et de la Mobilité durable. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

88 Nous invitons l'ensemble des ministères et des organismes à s'inspirer de ces recommandations étant donné qu'elles peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre eux.

Recommandations au Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy, au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, à Investissement Québec, au ministère de la Sécurité publique et au ministère des Transports et de la Mobilité durable

- 1 S'assurer que les directives et les contrôles en place pour encadrer l'utilisation des cartes de crédit sont adéquats, en reflétant notamment les bonnes pratiques en la matière ainsi que les contrôles préconisés par le ministère des Finances et par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Recommandations au Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy, au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, au ministère de la Sécurité publique et au ministère des Transports et de la Mobilité durable

- 2 Réaliser périodiquement des analyses et des audits afin de détecter et de corriger les faiblesses de contrôle et l'usage inapproprié des cartes de crédit.
- 3 S'assurer que les achats par carte de crédit sont étayés par une pièce justificative détaillée, un motif adéquat documenté et une preuve d'approbation.

Recommandations au ministère des Finances

- 4 Solliciter périodiquement des offres de programme de cartes de crédit de différentes institutions financières afin de bénéficier des conditions les plus avantageuses sur le marché.
- 5 S'assurer que l'institution financière respecte les conditions du contrat, plus particulièrement les contrôles qui y sont prévus.

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 Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy

« Le CSS accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ). Nous apprécions le regard externe du VGQ sur nos pratiques et pouvons constater que, malgré certaines améliorations à apporter dans les processus, nous sommes sur la bonne voie dans l'application de nos mesures de contrôle. »

Commentaires du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

« Notre équipe a agi rapidement dès le début de la visite du Vérificateur général du Québec (VGQ) par :

- la mise en place d'un moratoire pour les nouvelles cartes et les augmentations de limites ;
- l'analyse complète des 216 cartes détenues (dont 109 départementales/employés) qui a amené le retrait de 81 d'entre elles ;
- une nouvelle version de la procédure et des formulaires qui ont été mis à jour afin d'intégrer les recommandations du guide des bonnes pratiques.

« À la suite du dépôt du rapport du VGQ, le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal s'engage à :

- réviser la procédure en fonction des recommandations du VGQ, la déposer et la mettre en application de façon progressive ;
- implanter un processus de validation des fournisseurs uniques ;
- mettre en place des contrôles et restrictions dans Espace client ;
- déployer et automatiser des outils d'analyse et de reddition de comptes à partir des rapports générés par la plateforme de l'institution financière du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal ;
- former les gestionnaires responsables d'une carte de crédit et des employés de l'établissement sur l'application de la nouvelle procédure révisée ;
- désigner un coordonnateur du programme Carte Affaires pour assurer le respect de la procédure et l'imputabilité organisationnelle ;
- analyser et auditer périodiquement afin de détecter les faiblesses de contrôle et l'usage inapproprié des cartes de crédit ;
- analyser la conformité des pièces justificatives, des motifs documentés et des preuves d'approbation ;

- collaborer avec l'institution financière du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal afin de mettre en place une solution automatisée pour la gestion des restrictions afin de corriger l'absence d'intégration entre les systèmes ;
- déployer la plateforme Smart Data.

« Les actions du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal s'inscrivent dans un virage durable de gouvernance et de conformité. Ce modèle servira de référence à l'ensemble du réseau. »

Commentaires d'Investissement Québec

« Investissement Québec a pris connaissance du rapport d'audit de performance portant sur les dépenses par cartes de crédit et nous adhérons à la recommandation formulée.

« Les cartes de crédit sont un moyen de paiement efficace dans notre contexte d'affaires. Les résultats d'audit démontrent notre rigueur dans leur gouvernance et dans leur utilisation. Nous effectuons une vigie en continu des meilleures pratiques d'affaires afin de bonifier notre environnement de contrôles et assurer une saine gestion de nos risques.

« Nous veillerons à ce que nos encadrements reflètent les éléments soulevés dans ce rapport et nous intégrerons, lorsque possible d'un point de vue opérationnel et dans notre contexte d'affaires, les bonnes pratiques proposées par le Secrétariat du Conseil du trésor. »

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère de la Sécurité publique (MSP) accueille favorablement les constats et les recommandations formulés par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Ces dernières s'inscrivent en continuité avec plusieurs actions déjà entreprises ou prévues être entreprises par le Ministère.

« Le MSP a déjà élaboré un plan d'action (PA) complet visant, à court terme, l'amélioration complète de son processus des cartes de crédit. Ce plan englobe les premiers constats du VGQ, des constats de l'audit interne, les recommandations émises par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) recensant les bonnes pratiques relatives à la carte Affaires ainsi que d'autres pistes, soulevées à l'interne, liées à des bonnes pratiques inhérentes à ce processus. Ce PA global prévoit les nombreuses actions à mettre en place afin d'améliorer tout le processus englobant les cartes de crédit. Il prévoit également l'amélioration d'activités dont la portée est plus grande que seulement celles en lien avec les cartes de crédit. Le PA prévoit une collaboration avec les différents secteurs du Ministère pour uniformiser le processus et s'assurer d'outiller les différents intervenants. Ainsi, la directive interne sera bonifiée et des outils seront développés pour permettre de faire le contrôle des transactions à plusieurs étapes du processus. L'objectif du PA est de corriger les lacunes relevées, mais également de simplifier le processus pour tous. Ainsi, les contrôles seront plus simples à effectuer, mais n'en seront pas moins efficaces. Également, une meilleure adhésion de la part de tous les intervenants du Ministère sera assurée.

« Outre le PA, le MSP est demeuré proactif en mettant de l'avant quelques éléments au cours des derniers mois. Par exemple, un rappel des bonnes pratiques a été effectué à tous les gestionnaires et le formulaire de demande de cartes a été bonifié pour favoriser une meilleure utilisation des limites et des blocages par catégories de commerçants. De plus, un recensement ministériel des cartes a permis de diminuer d'environ 140 cartes l'inventaire du MSP au cours de la dernière année. Notons que toutes les cartes du MSP ont des limites transactionnelles et mensuelles. Également, pour certaines cartes du Ministère, les limites ont été standardisées. De plus, les cartes essence ont maintenant une limite journalière. La revue du processus, la cartographie et l'explication du processus actuel sont presque complétées. Et une partie de la réflexion est bien entamée.

« Au cours des prochains mois, les chantiers déjà entrepris se poursuivront afin de mieux répondre aux préoccupations internes du MSP et du VGQ. Ces derniers se traduiront par des directives claires, des contrôles a priori et a posteriori, une amélioration des processus ainsi que la mise en place d'analyses et d'audits. »

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances du Québec (MFQ) prend acte des constats du Vérificateur général du Québec (VGQ) et entend donner suite à ses recommandations.

« Par ailleurs, le MFQ est très soucieux de la saine gestion des finances publiques. En tant que responsable du programme "Carte Affaires", le MFQ souhaite rendre plus efficaces les opérations bancaires des différents ministères et organismes. Une utilisation responsable de cet outil de paiement permet de simplifier les procédures administratives et d'améliorer la prestation des services aux citoyens.

« Également, le MFQ est conscient que cet outil peut exposer le gouvernement à une mauvaise utilisation des fonds publics si l'encadrement n'est pas optimal et si les règles d'utilisation de cet outil ne sont pas respectées. C'est pourquoi le MFQ fait la publication des bonnes pratiques de gestion du programme "Carte Affaires" et encourage les ministères et organismes à les adopter. »

Commentaires du ministère des Transports et de la Mobilité durable

« Le ministère des Transports et de la Mobilité durable accueille favorablement le rapport et adhère aux recommandations faites par le Vérificateur général du Québec.

« Le Ministère accorde une importance primordiale à l'utilisation efficiente des fonds publics. À cet effet, des directives rigoureuses et des mécanismes de contrôle ont été conçus pour encadrer l'usage des cartes de crédit. Ces mesures comprennent notamment la signature de lettres de responsabilité et d'obligation de l'utilisation de la carte de crédit, la tenue de registres d'utilisation pour les cartes véhicules et les cartes départementales, l'approbation des dépenses par un gestionnaire autorisé, le recensement périodique des cartes afin d'évaluer leur pertinence et envisager leur annulation si nécessaire, et la conciliation des relevés des cartes détenteurs et départementales avec les factures.

« Il convient de souligner que, compte tenu de l'envergure du Ministère, le volume annuel de transactions dépasse les 600 000 opérations. Bien que l'application irréprochable de l'ensemble des contrôles constitue un objectif ambitieux, le Ministère reconnaît la nécessité d'intensifier les efforts pour en assurer une mise en œuvre optimale.

« À l'égard des constats formulés dans le rapport du Vérificateur général du Québec, le Ministère souhaite apporter les précisions suivantes.

« **Limites financières d'utilisation des cartes**

« La conduite des activités essentielles du Ministère, telles que l'entretien et l'exploitation de la flotte de camions ou les opérations liées au Fonds aérien, nécessite parfois l'établissement de seuils supérieurs aux limites suggérées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) en octobre 2024.

« Les seuils supérieurs à ceux suggérés par le SCT, autorisés par la directive du Ministère, sont nécessaires afin de refléter adéquatement les besoins opérationnels spécifiques et ont été approuvés par la haute direction. Le Ministère analysera par ailleurs si les limites autorisées devraient être révisées.

« De plus, le formulaire d'adhésion, tout comme les demandes de modification des limites, prévoit la consignation des justifications lorsque des limites plus élevées que nos directives sont requises. Ce processus assure également l'approbation formelle des ajustements demandés.

« **Cartes inutilisées**

« Dans le cadre de sa mission, le Ministère offre plusieurs services essentiels à la population. Afin d'assurer la continuité de ces services en cas de situation d'urgence, certaines cartes de crédit sont conservées même si elles ne sont pas utilisées pendant de longues périodes. Leur annulation ne serait pas envisageable dans ce contexte. Le recensement de l'ensemble des cartes, réalisé annuellement par le Ministère, permet de confirmer la nécessité de conserver ou non ces cartes.

« **Utilisation des rapports de transactions disponibles**

« Les rapports de transactions disponibles permettent d'obtenir des renseignements tels que le montant, la date et l'heure de la transaction, ainsi que certaines informations sur le commerçant. Toutefois, ils ne fournissent pas de détails sur la nature précise des achats effectués, ce qui restreint considérablement leur utilité pour la supervision des dépenses.

« Étant donné le volume annuel élevé de transactions au sein du Ministère, cette situation limite les stratégies de surveillance pouvant être mises en œuvre de manière efficace.

« Par ailleurs, en réponse à la mission d'audit interne qui avait été réalisée au sein du Ministère et qui est mentionnée dans le rapport, le plan d'action prévoyait de débiter par des démarches auprès de l'institution financière en vue d'obtenir des rapports mieux adaptés, afin d'accroître l'efficacité du programme de supervision. Les contraintes rencontrées lors de la mise en œuvre de ces actions préalables expliquent en grande partie le statut en cours des actions.

« En conclusion, le Ministère réitère son engagement à poursuivre les efforts déployés en matière de supervision des dépenses, et à favoriser la mise en œuvre optimale des mécanismes de contrôle en place, dans une perspective d'efficacité et de saine gestion des ressources publiques. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Bonnes pratiques d'encadrement et d'utilisation de la carte
Affaires préconisées par le Secrétariat du Conseil du trésor

Exemple de registre de suivi des cartes départementales
tiré de la *Procédure d'utilisation de la carte Affaires*



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

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
Déterminer si les ministères et organismes encadrent et utilisent adéquatement les cartes de crédit	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="665 798 1421 903">■ Les ministères et organismes ont mis en place des politiques, des directives et des contrôles afin d'encadrer adéquatement l'utilisation des cartes de crédit. <li data-bbox="665 903 1421 976">■ Les transactions effectuées à l'aide des cartes de crédit sont justifiées et justifiables, ainsi que conformes aux politiques et directives. <li data-bbox="665 976 1421 1060">■ L'utilisation des cartes de crédit ne permet pas de contourner les exigences de lois, politiques ou directives gouvernementales.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 11 novembre 2025.

L'audit de performance porte sur l'encadrement et l'utilisation des cartes de crédit par les ministères et organismes.

D'abord, nous avons analysé des données relatives à des transactions des 61 ministères et organismes budgétaires qui participaient au programme Carte Affaires, soit les données accessibles en vertu de l'entente entre le MFQ et l'institution financière. Ensuite, des travaux plus spécifiques ont été réalisés auprès du MFQ, notamment à titre de responsable et de gestionnaire du programme de cartes de crédit, et auprès des cinq autres entités auditées.

Dans le cadre de ces travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et d'autres membres du personnel de ces organisations. Nous avons aussi analysé des documents et des données provenant de systèmes d'information. Nous avons également analysé des échantillons de transactions afin de valider l'exécution des processus et des contrôles prévus. Les échantillons ont été établis selon un choix raisonné, fondé notamment sur le montant des achats et les risques qu'ils présentaient. Le cas échéant, les motifs de sélection des échantillons sont présentés dans le rapport.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2024 à septembre 2025. Ils portent sur la période du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2025. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les entités auditées ont été choisies en fonction de différents critères, dont l'importance du montant de leurs achats, le nombre de cartes en circulation, leur domaine d'activité et la présence de certains risques.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des ministères et organismes qui encadrent et utilisent les cartes de crédit comme moyen de paiement, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qu'ils doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités

Ministère des Finances

La *Loi sur le ministère des Finances* confère au ministre la mission de conseiller le gouvernement en matière financière et de favoriser le développement économique. De façon plus spécifique, il doit, entre autres, assurer le financement du gouvernement du Québec et de certains organismes du secteur public. Il est également responsable de mettre en place des outils de paiement efficaces et de les rendre disponibles pour les ministères, les fonds spéciaux et les organismes qui réalisent des opérations bancaires à l'extérieur du fonds général.

Ministères et organismes concernés

La *Loi sur l'administration financière* a pour objet d'établir un cadre de gestion des ressources financières des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement. À cette fin, le ministre ou le dirigeant d'un organisme budgétaire est responsable des ressources financières qui lui sont allouées, des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts en investissements qui en découlent et de leurs paiements.

Bonnes pratiques d'encadrement et d'utilisation de la carte Affaires préconisées par le Secrétariat du Conseil du trésor

Dans une lettre datant d'octobre 2024 que le SCT a adressée aux ministères et organismes budgétaires participant au programme Carte Affaires, il leur a indiqué qu'il était primordial de respecter les bonnes pratiques d'encadrement et d'utilisation de la carte de crédit Affaires, dont la liste est reproduite ci-après.

En regard du programme Carte Affaires

- La structure organisationnelle du programme Carte Affaires doit respecter le principe de séparation des tâches permettant notamment une détection et une gestion optimale du risque de fraude.
- Les contrôles nécessaires doivent être mis en place pour se conformer au cadre normatif entourant le programme Carte Affaires en ce qui concerne :
 - l'émission des cartes ;
 - le processus de modification des limites financières ;
 - le contrôle des transactions ;
 - la comptabilisation des transactions.
- Un mécanisme permettant le suivi des limites financières doit être en place.
- Le coordonnateur du ministère ou de l'organisme doit maintenir à jour ses connaissances du programme Carte Affaires.
- La documentation appropriée doit être rendue disponible afin de favoriser la compréhension des utilisateurs et de faciliter une application uniforme.

En regard de l'attribution de la Carte Affaires

- L'attribution d'une Carte Affaires doit se faire par l'envoi d'un formulaire dûment complété et signé par le supérieur selon le plan de délégation en vigueur dans l'organisation.
- L'attribution d'une carte physique devrait être exceptionnelle. L'octroi de cartes virtuelles est à privilégier puisqu'elles permettent de diminuer les risques de pertes, de clonage et d'erreur d'utilisation.
- Lors du départ du détenteur d'une carte physique, l'organisation doit s'assurer de mettre en place un mécanisme visant à récupérer et annuler cette carte en temps opportun.

En regard des limites mensuelles de la Carte Affaires

- Dans une optique de saine gestion financière, la limite mensuelle maximale d'une carte devrait être établie à 5 000 \$ et à 2 500 \$ par transaction. Toute demande de dépassement de ces limites devrait être approuvée par le secteur financier de l'organisation ou les hautes autorités.
- Pour les transactions supérieures à 3 000 \$, chaque organisation doit mettre en place une procédure visant à s'assurer de faire les validations requises quant à la compensation fiscale auprès de Revenu Québec.

En regard de l'utilisation de la Carte Affaires

- Les achats au Québec doivent être privilégiés afin notamment de respecter la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la Stratégie gouvernementale des marchés publics.
- Les achats par carte de crédit doivent être limités aux transactions pour lesquelles une facturation directe n'est pas possible avec le fournisseur ou le prestataire identifié.
- Les dépenses habituellement réclamées sur un formulaire de réclamation pour frais de déplacement ou des dépenses de fonction par le biais de la solution SAGIR ne doivent pas être payées avec la Carte Affaires.
- Les utilisations suivantes sont proscrites :
 - fractionner le prix d'un achat de manière à éviter de se conformer à la limite d'achat permise ;
 - contourner les achats regroupés du gouvernement ;
 - effectuer des achats à des fins personnelles ;
 - obtenir un remboursement en espèces ou par chèque pour achat fait initialement à l'aide d'une carte de crédit corporative ;
 - obtenir des avances de fonds.

En regard des paiements

- Un processus de mise en paiement performant doit être en place afin d'éviter les montants en souffrance qui peuvent être source de frais d'intérêts.
- Le paiement par la Carte Affaires doit respecter la réglementation en vigueur (exemple : Directive sur les frais remboursables lors d'un déplacement à l'extérieur du Québec, Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, etc.).

En regard des vérifications

- Un processus de vérification et d'approbation des dépenses effectuées avec la Carte Affaires devrait être mis en place afin de s'assurer du respect des bonnes pratiques et de la conformité des pièces justificatives fournies (ex. : factures) avant la mise en paiement du compte mensuel.
- Un audit périodique devrait être réalisé afin de s'assurer de la suffisance et de la performance des mesures de contrôle mis en place.

Exemple de registre de suivi des cartes départementales tiré de la *Procédure d'utilisation de la carte Affaires*

Le MO devra conserver en tout temps sa carte départementale dans un endroit sécurisé lorsqu'elle n'est pas utilisée et devra également conserver des registres détaillés quant à la distribution et l'usage de la carte.

***** Il est absolument nécessaire de remettre les reçus de transaction lorsque vous remettez la carte. *****

Svp envoyer par courriel en format PDF (à votre commis comptable) votre registre et les copies de vos factures tous les mercredis avant midi.

(*) Par sa signature, l'utilisateur de la carte s'engage à se conformer aux Règles et Procédures régissant celle-ci.

	Nom de l'utilisateur	Mouvement de la carte	Date	Heure	Signature (*)	Reçu remis?	Total déboursé	Description de la dépense (services, marchandises, etc.), code grand livre, etc.	Codification dans SDG2? (O/N)
1		Emprunt							
		Retour							
2		Emprunt							
		Retour							
3		Emprunt							
		Retour							
4		Emprunt							
		Retour							

CHAPITRE 4

Étudiants étrangers au collégial et à l'université

Audit de performance

Ministère de l'Enseignement supérieur

Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

EN BREF

Le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) et le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) ont mis en œuvre de nombreuses mesures en peu de temps pour accroître le nombre d'étudiants étrangers au collégial et à l'université, sans en évaluer adéquatement les effets. Un meilleur suivi aurait permis de constater que le nombre de demandes et d'offres d'admission ainsi que le nombre de nouvelles inscriptions étaient déjà en augmentation avant l'arrivée des nouvelles mesures.

En février 2025, le MIFI et le MES ont recommandé des quotas par établissement d'enseignement sans suffisamment prendre en compte certains facteurs, par exemple le nombre d'étudiants qui s'inscrivent réellement dans les établissements d'enseignement. De plus, l'exercice reposait sur des données qui présentaient des problèmes de qualité.

D'autre part, le MIFI effectue des contrôles avant de délivrer un premier certificat d'acceptation à un ressortissant étranger qui désire étudier au Québec, mais ceux-ci sont inefficaces. D'ailleurs, le taux de refus lors d'une première demande de certificat pour études est généralement inférieur à 5%. Qui plus est, les processus en place engendrent des inefficiences.

Enfin, le MIFI n'effectue pas, en collaboration avec le MES, un suivi suffisant du parcours des étudiants étrangers une fois qu'il leur a délivré le certificat d'acceptation du Québec. Les analyses réalisées par le Vérificateur général montrent, entre autres, la forte attractivité de Montréal et des régions avoisinantes auprès des étudiants étrangers s'établissant au Québec.

CONSTATS

1

Le MIFI et le MES ont mis en œuvre de nombreuses mesures pour attirer les étudiants étrangers sans en évaluer adéquatement les effets, pour ensuite recommander des quotas par établissement sans une analyse adéquate.

2

Les processus du MIFI lors de la sélection initiale des étudiants étrangers engendrent des inefficiences.

3

Le MIFI n'effectue pas, en collaboration avec le MES, un suivi suffisant du parcours des étudiants étrangers afin de savoir ce qu'il advient de ceux-ci une fois le certificat d'acceptation délivré.

ÉQUIPE

Martin St-Louis

Vérificateur général
adjoint par intérim

Marie-Hélène Boily

Directrice d'audit

Alain Gérard Akoa

Emmanuel Caron

Suzie Chamberland

Mohamed Amine Ellouze

Julie Plante-Pilote

REVUE DE LA QUALITÉ

Christine Roy

Vérificatrice générale adjointe
et sous-vérificatrice générale

SIGLES

AEC	Attestation d'études collégiales
DEC	Diplôme d'études collégiales
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
MES	Ministère de l'Enseignement supérieur
MIFI	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
ONU	Organisation des Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	161
Le MIFI et le MES ont mis en œuvre de nombreuses mesures pour attirer les étudiants étrangers sans en évaluer adéquatement les effets, pour ensuite recommander des quotas par établissement sans une analyse adéquate.....	168
Les processus du MIFI lors de la sélection initiale des étudiants étrangers engendrent des inefficiences.	183
Le MIFI n'effectue pas, en collaboration avec le MES, un suivi suffisant du parcours des étudiants étrangers afin de savoir ce qu'il advient de ceux-ci une fois le certificat d'acceptation délivré.	189
Recommandations.....	196
Commentaires des entités auditées	197
Renseignements additionnels.....	201

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



MISE EN CONTEXTE

1 Un étudiant étranger est un ressortissant étranger qui vient étudier au Québec pour une durée déterminée dans un établissement d'enseignement québécois, qu'il soit public ou privé. L'enseignement suivi est généralement de niveau collégial ou universitaire.

2 Les étudiants étrangers font partie de la catégorie des immigrants temporaires¹. Au Québec, la compétence en matière d'immigration, incluant celle qualifiée de temporaire, est partagée avec le gouvernement canadien, en vertu de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains (ci-après appelé « Accord Canada-Québec »). Conclu en 1991, cet accord visait à fournir au Québec des moyens de préserver son poids démographique au sein du Canada et d'assurer une intégration des immigrants respectueuse de son caractère distinct. Le Québec consent au séjour des étudiants étrangers qui satisfont à ses critères de sélection. Par la suite, le gouvernement fédéral est responsable de leur admission en sol canadien².

3 Au Québec, l'immigration est sous la responsabilité du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI). Les fonctions de celui-ci consistent notamment à :

- planifier le nombre de personnes immigrantes que le Québec souhaite accueillir et la composition de cette immigration ;
- sélectionner, à titre temporaire ou permanent, des ressortissants étrangers en mesure de participer pleinement, en français, à la société québécoise ;
- évaluer l'apport de l'immigration au Québec en assurant un suivi du parcours des personnes immigrantes.

4 D'autres ministères et organismes jouent un rôle en immigration, incluant le ministère de l'Enseignement supérieur (MES), lequel encadre et soutient les universités ainsi que les établissements d'enseignement collégial publics et privés (ci-après appelés « établissements collégiaux »), qui sont responsables de recruter et d'admettre les étudiants étrangers³ dans les programmes d'études, de les inscrire et de les accueillir.

5 Les rôles et responsabilités du MIFI et du MES sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

1. Outre les étudiants étrangers, les immigrants temporaires comprennent les travailleurs étrangers temporaires et les personnes en séjour temporaire pour traitement médical. Les demandeurs d'asile n'en font pas partie.
 2. Même si le Québec a consenti à son séjour, un ressortissant étranger qui ne répond pas aux exigences du gouvernement fédéral n'obtiendra pas son permis d'études.
 3. Soulignons que le MES et les établissements d'enseignement utilisent le terme « étudiants internationaux », lesquels comprennent d'autres types d'étudiants que les étudiants étrangers, par exemple ceux qui effectuent leurs études à distance.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

6 Le nombre de ressortissants étrangers titulaires d'un permis d'études a connu une croissance importante au cours des dernières années. Au 31 décembre 2024, le Québec comptait plus de 96 000 titulaires d'un permis valide pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur (figure 1). Il faut mentionner que le nombre total de permis d'études valides à un moment donné ne correspond pas nécessairement au nombre total d'étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement. Par exemple, certains ont pu reporter le début de leurs études à l'année suivante ou décider de ne pas étudier au Québec.

FIGURE 1 Évolution du nombre de titulaires d'un permis valide pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur au Québec selon le niveau d'enseignement, au 31 décembre¹



1. Il s'agit des données du MIFI produites en 2025 pour fins de consultations publiques à partir des données d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada.

Source : MIFI.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

7 De plus, les étudiants étrangers constituent une part croissante des effectifs totaux des établissements d'enseignement supérieur. En effet, 12,7 % des 555 155 étudiants inscrits dans de tels établissements à l'automne 2024 étaient titulaires d'un permis d'études, soit 7,7 % des étudiants inscrits au collégial et 16,5 % des étudiants inscrits à l'université (tableau 1). En comparaison, les étudiants étrangers représentaient 6,9 % des 536 191 étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur à l'automne 2014.

TABLEAU 1 Proportion des étudiants étrangers titulaires d'un permis d'études inscrits au collégial et à l'université, au trimestre d'automne

	2014			2019			2024		
	Étudiants étrangers	Effectifs totaux	Proportion (%)	Étudiants étrangers	Effectifs totaux	Proportion (%)	Étudiants étrangers	Effectifs totaux	Proportion (%)
Collégial	4 106	225 081	1,8	20 410	229 855	8,9	18 675	242 053	7,7
Universitaire	32 708	311 110	10,5	43 654	311 836	14,0	51 576	313 102	16,5
Total	36 814	536 191	6,9	64 064	541 691	11,8	70 251	555 155	12,7

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MES (provisoires pour 2024).

8 Selon diverses sources, incluant le MES, le MIFI et les établissements dont nous avons consulté les répondants dans le cadre de nos travaux, l'attraction d'étudiants étrangers revêt une grande importance pour les établissements d'enseignement supérieur, car elle permet notamment :

- de contribuer à l'effort de recherche et à son rayonnement sur le plan international ;
- de recruter des talents qui développeront des expertises de pointe dans des domaines prioritaires pour le Québec ;
- de contribuer à leur financement ;
- de compenser, en tout ou en partie, la baisse des effectifs observée dans certains établissements ;
- de favoriser la viabilité de l'offre de formation.

9 Une fois leur diplôme obtenu au Québec, certains étudiants étrangers choisissent d'y travailler, voire de s'y établir en tant que résidents permanents, plutôt que de retourner dans leur pays d'origine. On parle alors de rétention des étudiants étrangers. Selon le gouvernement du Québec, ces étudiants présentent généralement un fort potentiel de transition vers un statut permanent : ils sont jeunes, leur diplôme est reconnu, ils ont une expérience de vie au Québec et plusieurs y ont acquis une expérience de travail. Les personnes sélectionnées dans le cadre du volet Diplômés du Québec du Programme de l'expérience québécoise constituaient près de 7,1 % des 59 426 personnes admises à la résidence permanente au Québec en 2024⁴.

4. Ce programme, qui visait à faciliter le passage du statut de résident temporaire au statut de résident permanent, sera interrompu à compter du 19 novembre 2025. Soulignons que le volet Diplômés du Québec du Programme de l'expérience québécoise faisait l'objet d'un moratoire depuis le 31 octobre 2024.

10 Selon le document de consultation publié dans le cadre du processus de planification pluriannuelle de l'immigration 2024-2027, le gouvernement souhaitait favoriser l'attraction d'étudiants étrangers et une plus grande rétention des diplômés de programmes francophones. Le but des mesures en ce sens était de soutenir le développement et la vitalité économique des régions dans les secteurs d'emploi connaissant une forte pénurie de main-d'œuvre, en particulier par l'intermédiaire de l'Opération main-d'œuvre. Il est à noter que la planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029, déposée le 6 novembre 2025, vise à réduire progressivement le nombre de résidents non permanents au Québec, dont le nombre total d'étudiants étrangers.

Opération main-d'œuvre

L'Opération main-d'œuvre a été lancée par le gouvernement en novembre 2021 en réponse au manque de main-d'œuvre qui était observé dans six secteurs et domaines prioritaires : santé et services sociaux, éducation, services de garde éducatifs à l'enfance, technologies de l'information, génie et construction.

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

11 L'objectif de l'audit était de déterminer si le MIFI et le MES s'assurent que les orientations et les mesures en matière d'immigration temporaire à des fins d'études permettent notamment de favoriser l'attraction d'étudiants étrangers et de répondre aux besoins du Québec, et ce, en fonction de leurs responsabilités respectives.

12 Nos travaux ont porté essentiellement sur la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2025. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

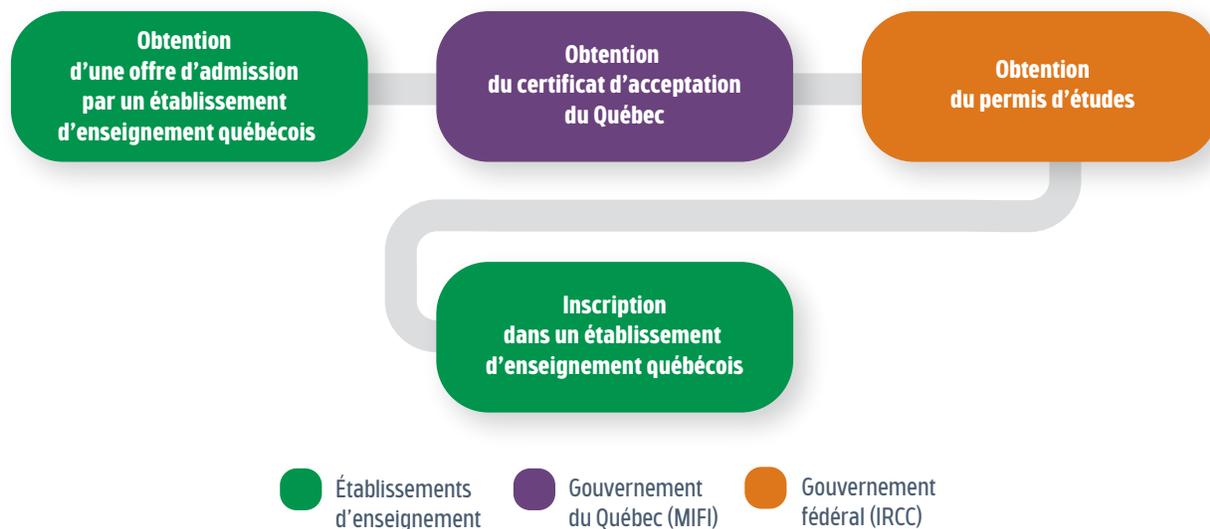
13 Nous avons axé nos travaux sur les ressortissants étrangers qui visent les programmes d'études supérieures offerts par les universités, les cégeps et les collèges privés (subventionnés et non subventionnés). Les niveaux primaire et secondaire ainsi que les programmes de formation professionnelle offerts par les établissements scolaires n'ont pas été abordés.

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

Le cheminement des étudiants étrangers au Québec, en bref

15 Le principal programme offert aux ressortissants étrangers désirant fréquenter un établissement d'enseignement au Québec est le Programme des étudiants étrangers d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Pour avoir accès à ce programme, les ressortissants étrangers qui ont reçu une offre d'admission d'un établissement d'enseignement québécois doivent généralement⁵ obtenir, auprès du MIFI, un certificat d'acceptation du Québec. Ce certificat permet au ressortissant étranger de démontrer que le MIFI l'a sélectionné et a consenti à son séjour. Le consentement est requis pour que le gouvernement fédéral délivre un permis d'études et admette l'étudiant étranger au Canada. Le cheminement du ressortissant étranger qui désire venir étudier dans un établissement collégial ou une université au Québec est présenté à la figure 2.

FIGURE 2 Cheminement des ressortissants étrangers pour venir étudier dans un établissement collégial ou une université au Québec



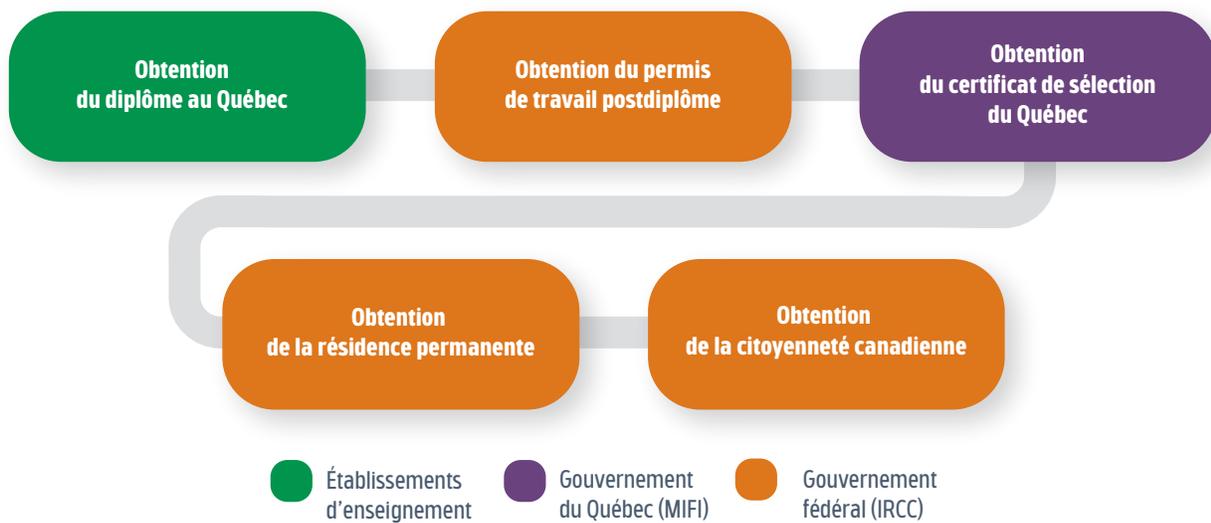
Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

5. Dans certains cas, le certificat n'est pas exigé, notamment lorsqu'un ressortissant étranger souhaite étudier au Québec pour six mois ou moins.

16 Une fois leur diplôme du Québec en main, les étudiants étrangers peuvent obtenir un permis de travail. Ceux qui aspirent à accéder à la résidence permanente doivent obtenir un certificat de sélection du Québec auprès du MIFI. Un tel certificat est nécessaire pour déposer une demande de résidence permanente auprès du gouvernement fédéral. Un des cheminements habituels de l'étudiant étranger diplômé vers la résidence permanente et la citoyenneté canadienne est illustré à la figure 3.

FIGURE 3 Exemple de cheminement des étudiants étrangers diplômés pour obtenir la citoyenneté canadienne



Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

Contribution au développement durable

17 Il y a près de 20 ans, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration⁶ afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Cette loi définit 16 principes que l'Administration doit prendre en compte afin que la recherche d'un développement durable soit mieux intégrée dans ses sphères d'intervention.



18 Cet audit est lié à un principe de la *Loi sur le développement durable*, soit l'accès au savoir, puisque l'attraction d'étudiants étrangers contribue notamment à la viabilité de l'offre de formation des établissements d'enseignement supérieur et à leur effort de recherche. Il contribue par ailleurs à l'objectif 4 de développement durable à l'horizon 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont l'une des cibles est de faire en sorte que tous aient accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable. Le principe de la *Loi sur le développement durable* et l'objectif 4 de l'ONU sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

19 Qui plus est, la commissaire au développement durable a formulé des observations sur le sujet, qui sont complémentaires au présent rapport et qui lui donnent l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Ces observations sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général, dans la section consacrée au tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

6. Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

Le MIFI et le MES ont mis en œuvre de nombreuses mesures pour attirer les étudiants étrangers sans en évaluer adéquatement les effets, pour ensuite recommander des quotas par établissement sans une analyse adéquate.

Qu'avons-nous constaté ?

20 Le MIFI et le MES ont mis en œuvre plusieurs mesures dans un court laps de temps pour accroître le nombre d'étudiants étrangers, sans en évaluer adéquatement les résultats. Par exemple, alors que des mesures visant l'attraction d'étudiants étrangers étaient déjà en place, le MES a prévu en 2023-2024 une mesure pour augmenter le nombre d'étudiants étrangers bénéficiant d'une exemption des droits de scolarité supplémentaires. Cette mesure s'ajoutait à celle annoncée l'année précédente par le MIFI visant à favoriser l'établissement des étudiants étrangers hors de la Communauté métropolitaine de Montréal. Un meilleur suivi aurait permis de constater que le nombre de demandes d'admission, le nombre d'offres d'admission et le nombre de nouvelles inscriptions étaient déjà en augmentation avant l'arrivée de ces deux mesures.

21 En février 2025, le MIFI et le MES ont recommandé un nombre maximal de demandes de sélection temporaire (certificats d'acceptation du Québec) pour études à recevoir pour chaque établissement d'enseignement supérieur, ci-après appelé « quota ». Cependant, les ministères n'ont pas suffisamment pris en compte certains facteurs lors de l'instauration des quotas, tels que la proportion de demandeurs d'un certificat qui s'inscrivent réellement et les périodes de recrutement et d'inscription des établissements d'enseignement. Qui plus est, les données utilisées par les ministères pour fixer les quotas présentaient des problèmes de qualité.

Pourquoi ce constat est-il important ?

22 Les étudiants étrangers représentent une proportion importante des effectifs des établissements d'enseignement collégial privés, des cégeps et des universités. De plus, ils ont contribué à maintenir la population étudiante dans les cégeps et les universités au cours des 10 dernières années, comme le montre la figure 4.

FIGURE 4 Évolution des effectifs des cégeps et des universités (nombre d'étudiants inscrits à la session d'automne)¹



1. La figure n'illustre pas les proportions réelles. Elle a été ajustée pour démontrer plus clairement l'évolution de chaque catégorie d'étudiants. C'est pour cette raison que la partie de l'axe vertical entre 0 et 375 000 n'est pas montrée.
2. Les données de 2024-2025 sont provisoires.
3. Il s'agit d'étudiants étrangers titulaires d'un permis d'études.
4. Il s'agit d'étudiants canadiens non-résidents du Québec ou d'étudiants internationaux qui n'ont pas besoin d'un permis d'études pour étudier au Québec (ex. : pour un séjour de six mois ou moins).

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

Illustration : Vérificateur général du Québec.

23 Il est essentiel que les diverses mesures du MIFI et du MES concernant les étudiants étrangers fassent l'objet d'une planification et d'un suivi adéquats afin d'en assurer la cohérence et l'efficacité. De plus, la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, qui a été sanctionnée le 6 décembre 2024, est venue préciser que cette forme d'immigration doit être considérée dans le cadre de la planification pluriannuelle de l'immigration élaborée par le MIFI. Le ministère doit donc disposer de toutes les données pertinentes afin de réaliser l'exercice.

24 En vertu de cette loi, des quotas peuvent également être fixés en fonction notamment d'une région du Québec, d'une catégorie d'établissements d'enseignement ou d'un programme d'études ; de plus, des exceptions sont possibles. Ainsi, en février 2025, le gouvernement a adopté le décret 155-2025 afin de fixer à 124 760 le nombre maximal de demandes de certificat d'acceptation pour études à recevoir par le MIFI pour la période du 26 février 2025 au 26 février 2026, dont 29 200 pour le réseau collégial et 63 299 pour le réseau universitaire. Le principal objectif de ce décret consiste à réduire le nombre global d'étudiants étrangers, tout en stabilisant le nombre d'étudiants dans les programmes universitaires et dans ceux menant à l'obtention d'un diplôme d'études collégiales (DEC)⁷. À cette fin, le MIFI et le MES ont recommandé des quotas pour chacun des établissements d'enseignement supérieur accueillant des étudiants étrangers⁸. Pour réaliser cet exercice, il importe de disposer de l'information pertinente.

Ce qui appuie notre constat

Absence d'objectifs et de cibles relativement au nombre d'étudiants étrangers

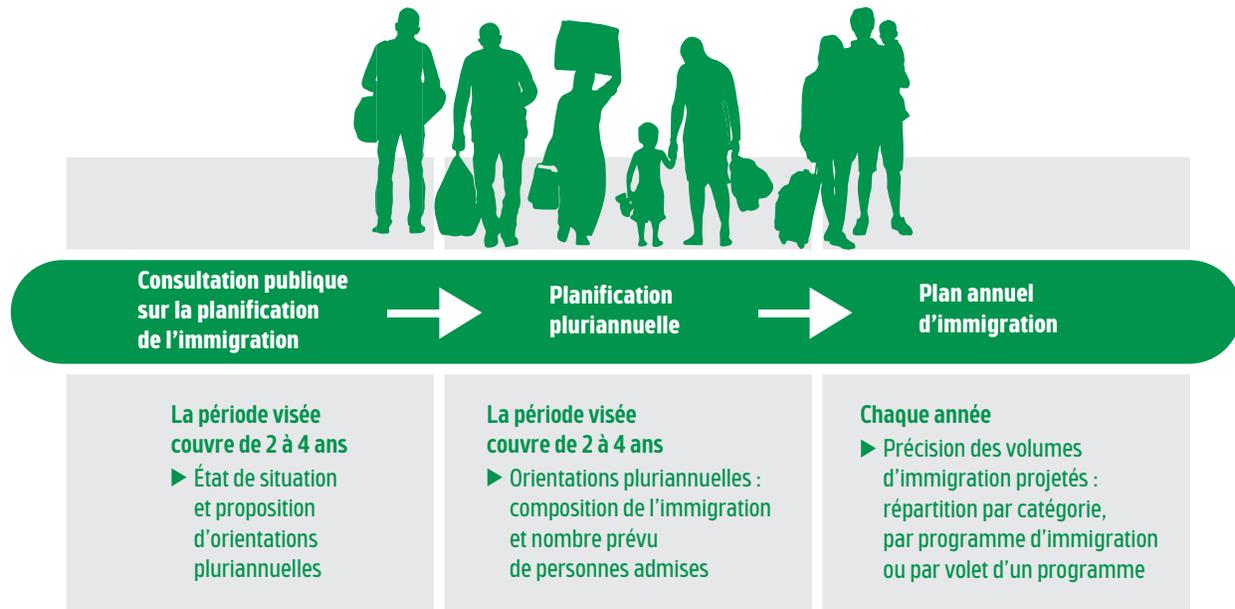
25 Jusqu'à la plus récente planification pluriannuelle de l'immigration qui couvrait les années 2024 et 2025, les objectifs et les cibles du MIFI se limitaient aux immigrants désirant devenir résidents permanents⁹. Par conséquent, il n'y avait aucune orientation, aucun objectif, ni aucune cible concernant le nombre d'étudiants étrangers, que ce soit dans les planifications pluriannuelles ou dans les plans annuels qui en découlent.

26 Précisons que, le 6 décembre 2024, la *Loi sur l'immigration au Québec* a été modifiée pour que l'immigration temporaire, incluant les étudiants étrangers, soit obligatoirement prise en compte lors du processus de planification de l'immigration, alors qu'auparavant il n'y avait aucune précision à cet effet. En vertu de cette loi, le plan annuel d'immigration doit être déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} novembre. Un exercice de consultation a été réalisé de juin à octobre 2025 et a mené à la planification pluriannuelle 2026-2029, qui inclut les étudiants étrangers et qui a été déposée exceptionnellement le 6 novembre 2025. Le processus de planification de l'immigration est illustré à la figure 5.

7. Le décret prévoit réduire le nombre d'étudiants étrangers dans la plupart des programmes menant à l'obtention d'une attestation d'études collégiales.

8. En ce qui concerne les établissements offrant la formation professionnelle, la recommandation des quotas provenait du MIFI et du ministère de l'Éducation du Québec.

9. La seule orientation qui concernait les étudiants étrangers était l'admission des diplômés en continu hors des cibles d'immigration pour 2024 et 2025, mais aucune cible précise n'a été établie.

FIGURE 5 Processus de planification de l'immigration par le MIFI

Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Shutterstock.

Succession de plusieurs mesures sans évaluation des résultats

27 Le MIFI et le MES ont établi différentes mesures qui ont contribué à accroître le nombre d'étudiants étrangers au collégial et à l'université, en particulier à partir de 2022, sans toutefois en évaluer adéquatement les résultats. Un portrait des principales mesures reconduites ou mises en place est présenté dans la section Renseignements additionnels. Quelques exemples figurent également ci-dessous.

28 Alors que diverses mesures étaient déjà en place pour attirer des étudiants étrangers, le MIFI annonçait en mai 2022 un montant de 80 millions de dollars sur 4 ans prévu au budget 2022-2023. La mesure visait à attirer les étudiants étrangers hors de la Communauté métropolitaine de Montréal¹⁰ et y favoriser leur établissement durable. Plus précisément, les ressortissants étrangers désirant y entreprendre des études postsecondaires en français, et répondant aux conditions ainsi qu'aux critères d'admissibilité¹¹, se voyaient exemptés de payer les droits de scolarité supplémentaires généralement applicables aux étudiants étrangers, et ce, de l'automne 2023 jusqu'à leur diplomation. Selon le MIFI, cela représentait des économies annuelles de près de 17 000 dollars pour un étudiant au collégial et d'environ 21 000 dollars pour un étudiant au premier cycle universitaire.

10. La Communauté métropolitaine de Montréal regroupe les régions administratives de Laval et de Montréal, ainsi qu'une partie des régions administratives de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie.

11. Pour être admissible, l'étudiant étranger doit notamment être inscrit à temps plein dans un programme d'études offert par un établissement d'enseignement admissible et lié à l'un des domaines définis comme prioritaires par le gouvernement, par exemple les technologies de l'information. Les établissements concernés sélectionnent les candidatures au moyen de différents critères, comme les résultats scolaires antérieurs et la progression des études.

29 De surcroît, dans le budget 2023-2024, le MES s'est vu octroyer 70 millions de dollars sur 5 ans afin d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers francophones bénéficiant d'une exemption des droits de scolarité supplémentaires dans certains programmes prioritaires identifiés dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre. À partir de l'automne 2023, cette mesure s'appliquait quelle que soit la région dans laquelle était situé l'établissement, donc même aux établissements se trouvant sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

30 Peu après, en octobre 2023, à la suite d'une recommandation du MIFI, le gouvernement a approuvé la mise en place d'une mesure additionnelle afin d'inciter les diplômés étrangers à demeurer au Québec après leurs études. Il est à noter que, selon diverses sources, dont le Bureau canadien de l'éducation internationale, la perspective d'obtenir la résidence permanente est un important facteur d'attraction des étudiants étrangers. La mesure consistait à admettre en continu¹² les diplômés étrangers qui déposaient une demande de résidence permanente après avoir obtenu un certificat de sélection du Québec dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise, volet Diplômés du Québec, ainsi que les personnes qui les accompagnent. Il était prévu que ces diplômés et les personnes les accompagnant ne soient pas comptabilisés dans les cibles limitant le nombre de personnes admises à la résidence permanente. Dans le Plan d'immigration du Québec 2024, le MIFI estimait qu'environ 6 500 diplômés et personnes accompagnatrices bénéficieraient de cette mesure.

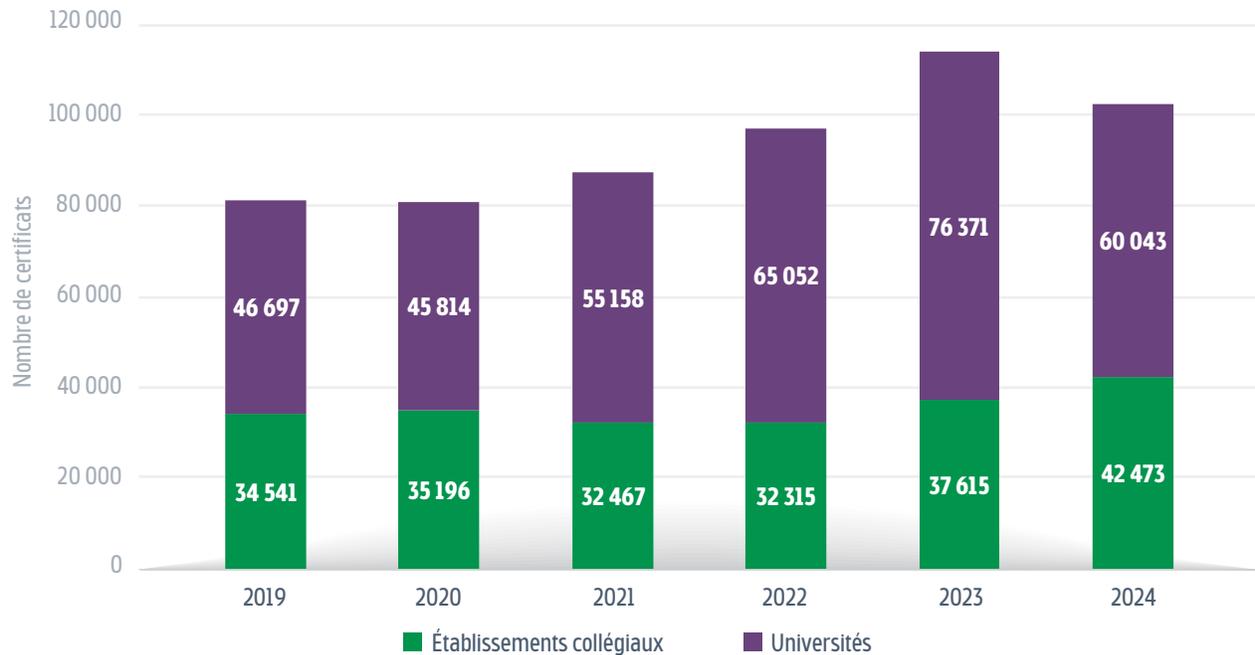
31 À cela s'ajoutent d'autres mesures du MES visant à favoriser l'attraction d'étudiants étrangers. Par exemple, par l'intermédiaire de la Politique québécoise de financement des universités de 2024 et des règles budgétaires qui en découlent, le MES a mis en œuvre des mesures pour notamment soutenir financièrement les activités de recrutement des universités à l'international. Le Régime budgétaire et financier des cégeps pour l'année 2024-2025 prévoyait également un soutien aux cégeps dans leurs activités d'internationalisation, en permettant entre autres le recrutement dans des domaines d'emploi technique en manque d'effectifs.

Suivi insuffisant de l'évolution du nombre d'étudiants étrangers

32 Le MIFI suit principalement le nombre de titulaires d'un permis d'études, comme le montre la figure 1, et le nombre de certificats d'acceptation du Québec délivrés (figure 6).

12. L'admission en continu signifie que les personnes sélectionnées sont admises au fur et à mesure que les demandes sont déposées, sans égard aux cibles annuelles déterminées pour les admissions à la résidence permanente.

FIGURE 6 Évolution du nombre de certificats d'acceptation du Québec¹ délivrés du 1^{er} janvier au 31 décembre selon le niveau d'enseignement



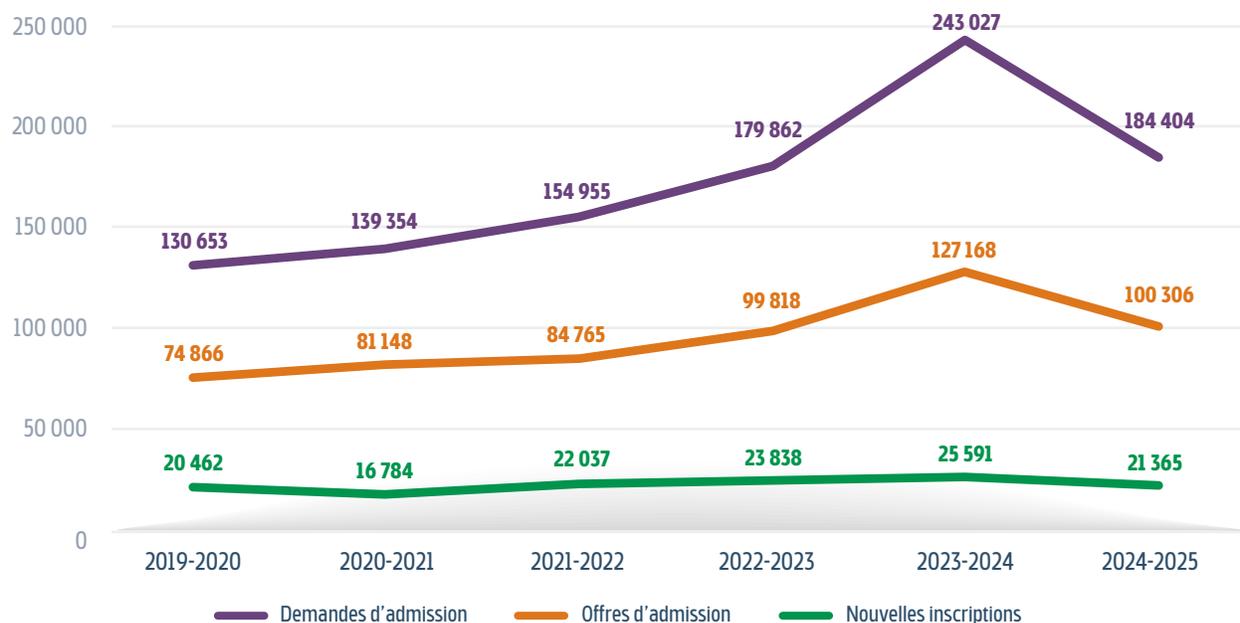
1. Les données incluent les demandes des nouveaux étudiants et les demandes de renouvellement des étudiants étrangers déjà au Québec.

Source : MIFI.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

33 Par conséquent, le MIFI ne peut évaluer l'effet des mesures sur le nombre réel d'étudiants, soit le nombre d'inscriptions. Il est à noter que ce dernier nombre est largement inférieur à celui des certificats délivrés et à celui des offres d'admission transmises par les établissements d'enseignement aux ressortissants étrangers. Ainsi, l'utilisation d'un indicateur plutôt qu'un autre peut donner un portrait fort différent. Par exemple, au niveau universitaire, on observe dans la figure 7 que le nombre d'offres d'admission est passé de 99 818 en 2022-2023 à 127 168 en 2023-2024, ce qui représente une hausse de 27,4%. Cependant, du point de vue des nouvelles inscriptions, l'augmentation s'est avérée plus modérée, c'est-à-dire de 23 838 à 25 591 pour la même période, soit une hausse de 7,4%.

FIGURE 7 Évolution des demandes d'admission, des offres d'admission et des nouvelles inscriptions d'étudiants étrangers dans les universités québécoises¹



1. Les données provenant du secteur de l'enseignement supérieur sont présentées par année scolaire plutôt que par année civile. Elles concernent les sessions d'automne et d'hiver.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du Bureau de coopération interuniversitaire.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

34 Les données montrent également que le nombre de demandes d'admission a fortement augmenté de 2021-2022 à 2023-2024, culminant alors à 243 027 demandes. Selon les répondants des établissements consultés par le Vérificateur général, les programmes d'exemption des droits de scolarité supplémentaires mentionnés précédemment auraient fortement contribué à cette augmentation.

35 Enfin, la figure 7 montre que l'année 2024-2025 a été marquée par une importante baisse du nombre de demandes d'admission, du nombre d'offres d'admission et du nombre de nouvelles inscriptions. En effet, le nombre de nouvelles inscriptions s'est établi à 21 365, soit moins que le nombre atteint en 2021-2022. Selon plusieurs personnes rencontrées dans le cadre de nos travaux, différents facteurs peuvent expliquer cette diminution, notamment l'annonce par le gouvernement fédéral, en janvier 2024, de nouvelles mesures visant à réduire le nombre d'étudiants étrangers au pays.

36 Le 26 février 2025, des quotas quant au nombre de demandes de certificat d'acceptation du Québec pour études par établissement d'enseignement qui pourront être reçues par le MIFI sont entrés en vigueur.

Quotas par établissement fixés sans une analyse adéquate

37 L'objectif du décret de février 2025 consiste, d'une part, à stabiliser le nombre d'étudiants dans les programmes universitaires et dans les programmes collégiaux menant à l'obtention d'un DEC et, d'autre part, à réduire leur nombre dans les programmes menant à l'obtention d'une attestation d'études collégiales (AEC), le tout en préservant les programmes d'études qui contribuent à la vitalité des régions.

38 Afin de répondre à cet objectif, le MIFI et le MES ont fixé des quotas pour 145 établissements d'enseignement supérieur. La méthode qu'ils ont utilisée pour déterminer ces quotas est essentiellement basée sur le nombre de demandes de certificat d'acceptation du Québec pour études présentées par des ressortissants étrangers au cours de l'année 2024¹³. La méthode de calcul des quotas est présentée en détail dans la section Renseignements additionnels. Or, le MIFI et le MES auraient dû considérer et analyser plusieurs autres facteurs importants afin d'atteindre les objectifs tout en permettant une application efficace des exigences liées aux quotas. Ces facteurs incluent ce qui suit :

- la proportion d'étudiants qui s'inscrivent réellement dans chacun des établissements d'enseignement ;
- la difficulté de prévoir le nombre de demandes de renouvellement de certificat pour prolongation de séjour pour études ;
- les problèmes quant à la qualité des données existantes ;
- l'absence de correspondance entre la période d'application des quotas et les périodes de recrutement et d'inscription des étudiants étrangers ;
- la vulnérabilité de certains programmes de formation.

39 Les sous-sections qui suivent donnent des explications sur chacun de ces facteurs.

La proportion d'étudiants qui s'inscrivent réellement dans chacun des établissements d'enseignement

40 Rappelons que ce ne sont pas toutes les offres d'admission qui mènent à une demande de certificat d'acceptation du Québec et à une inscription dans un établissement d'enseignement. La figure 8 montre les principaux éléments expliquant ce phénomène. L'un de ces éléments est le fait que les étudiants sollicitent souvent plusieurs établissements, que ce soit au Québec ou ailleurs au Canada ou à l'international, avant d'arrêter leur choix sur celui dans lequel ils s'inscriront.

13. Au niveau collégial, certains programmes menant à l'obtention d'une AEC se sont vu imposer des quotas sur la base d'une analyse différente afin de réduire le nombre d'étudiants étrangers. Ces programmes sont des formations techniques de courte durée (de 4 à 24 mois) offertes à la formation continue. L'attestation est délivrée par les établissements collégiaux.

FIGURE 8 Éléments influençant l'écart entre les offres d'admission et les nouvelles inscriptions d'étudiants étrangers pour un établissement d'enseignement supérieur¹



1. Les images contenues dans cette figure sont présentées à titre indicatif et servent uniquement à illustrer nos propos.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Shutterstock.

41 Il importe de considérer ces informations parce que la proportion des étudiants qui reçoivent une offre d'admission d'un établissement et s'inscrivent varie beaucoup d'un établissement d'enseignement à l'autre. Par exemple, en 2023-2024, la proportion des offres d'admission transmises par les universités à des étudiants étrangers menant à une nouvelle inscription variait de 2,8 % à 85,7 %. De plus, cette proportion fluctue dans le temps pour chacun des établissements. Globalement, de 2018-2019 à 2023-2024, on constate que la tendance pour ces établissements était à la baisse, comme le montre le tableau 2.

TABLEAU 2 Proportion des offres d'admission transmises par les universités à des étudiants étrangers menant à une nouvelle inscription¹

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Nombre d'offres d'admission	56 094	74 866	81 148	84 765	99 818	127 168
Nombre de nouvelles inscriptions	19 675	20 462	16 784	22 037	23 838	25 591
Proportion (%)	35,1	27,3	20,7	26,0	23,9	20,1

1. Les données provenant du secteur de l'enseignement supérieur sont présentées par année scolaire plutôt que par année civile. Elles concernent les sessions d'automne et d'hiver.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du Bureau de coopération interuniversitaire.

La difficulté de prévoir le nombre de demandes de renouvellement de certificat pour prolongation de séjour pour études

42 Les demandes de renouvellement de certificat d'acceptation du Québec ont été incluses dans les quotas des établissements d'enseignement supérieur. Or, les étudiants qui doivent demander un renouvellement de certificat pour prolongation de séjour en ont besoin pour terminer leur programme d'études. Une fois leur certificat échu, ils ne peuvent plus assister à leurs cours. Il est donc essentiel qu'ils puissent faire cette demande de renouvellement de certificat auprès du MIFI.

43 Les établissements d'enseignement supérieur doivent s'assurer de conserver suffisamment de places pour les demandes de renouvellement de certificat pour prolongation de séjour¹⁴. Cette exigence représente toutefois un défi auquel les établissements devront s'adapter, car il leur est présentement difficile de prévoir avec exactitude combien d'étudiants étrangers se retrouveront dans une situation qui nécessitera une prolongation de séjour. Soulignons également que le MIFI n'est pas en mesure de distinguer les demandes de renouvellement pour prolongation de séjour des autres types de demandes de renouvellement.

Les problèmes quant à la qualité des données existantes

44 Jusqu'en décembre 2024, la base de données du MIFI n'indiquait pas les changements d'établissement effectués par les étudiants étrangers. Par exemple, un étudiant étranger ayant obtenu un certificat d'acceptation du Québec pour un établissement donné avait la possibilité de s'inscrire dans un autre établissement sans qu'un nouveau certificat soit nécessaire, dès lors qu'il demeurerait au même niveau d'études. Ainsi, une telle demande était considérée dans le calcul du quota de l'établissement initial plutôt que dans celui de l'établissement d'accueil. Soulignons que, depuis le 6 décembre 2024, le nom de l'établissement est inscrit sur le certificat d'acceptation et un nouveau certificat est désormais nécessaire pour changer d'établissement. Toutefois, c'est sur la base de l'information disponible au 31 décembre 2024 que les quotas ont été fixés.

14. Précisons que lorsque le quota d'un établissement est atteint, le MIFI ne reçoit plus de demandes de certificat d'acceptation des ressortissants étrangers désirant s'y inscrire jusqu'à la fin de la période du décret, incluant les demandes de renouvellement de certificat présentées par les étudiants étrangers désirant prolonger leur séjour au Québec.

45 De plus, au moment de la détermination des quotas, les données disponibles présentaient des enjeux de qualité, plus précisément des doublons et des demandes incohérentes avec les niveaux d'enseignement offerts dans les établissements. À titre d'exemple, le certificat d'acceptation d'un enfant au primaire qui accompagne un parent ayant obtenu un certificat pour suivre des études universitaires pouvait être associé à l'université de son parent.

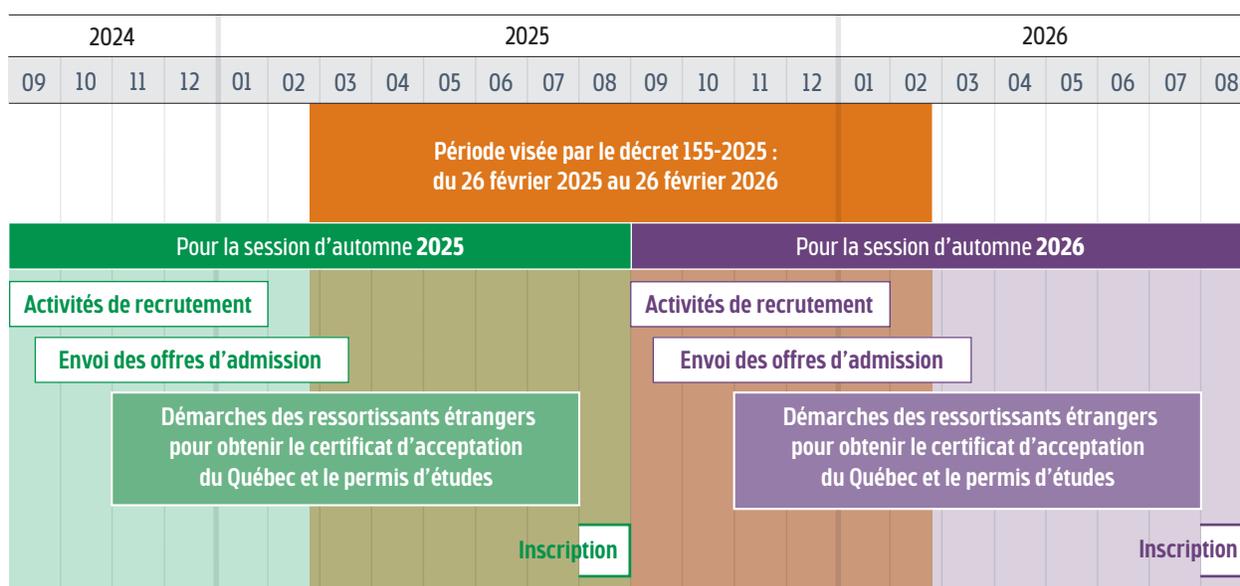
46 Malgré un nettoyage des données effectué par le MIFI à partir des listes du MES, des erreurs ont subsisté lors de la détermination des quotas par établissement. Le 14 mai 2025, soit près de trois mois après la mise en place des quotas initiaux, un nouveau décret a été adopté par le gouvernement à la suite d'une recommandation notamment du MIFI et du MES. Des ajustements sont venus apporter certains correctifs aux quotas de plus d'une vingtaine d'établissements d'enseignement supérieur, sans nécessairement remédier à l'ensemble des problèmes. Voici quelques exemples.

Établissement	Problème relevé	Correctif apporté
Collège O'Sullivan de Québec	La plupart des demandes de certificat d'acceptation pour le Collège O'Sullivan de Québec étaient au nom du Collège O'Sullivan de Montréal, une entité juridique différente. Un quota d'une seule demande a donc été attribué au Collège O'Sullivan de Québec, et ce, même si les données d'inscription du MES permettaient de confirmer que cet établissement accueillait un nombre supérieur d'étudiants étrangers.	Un nouveau quota a été octroyé au Collège O'Sullivan de Québec, mais sans que celui du Collège O'Sullivan de Montréal ait été réajusté à la baisse.
Cégep de Jonquière	Un quota de zéro a été octroyé au Cégep de Jonquière pour les programmes menant à l'obtention d'une AEC, alors que les données du MES indiquaient qu'il y avait eu de nouvelles inscriptions en 2024. Par conséquent, un étudiant étranger n'a pas été en mesure de présenter une demande de renouvellement de son certificat afin de terminer son programme d'études.	Un quota d'une demande de certificat pour les programmes menant à l'obtention d'une AEC a été octroyé à cet établissement. En revanche, ce nouveau quota ne permettra pas de traiter d'éventuelles nouvelles demandes de renouvellement d'ici au 26 février 2026.
Collège Macdonald	L'information était manquante dans la base de données du MIFI pour le Collège Macdonald de l'Université McGill, qui offre un programme d'études de niveau collégial. En conséquence, le collège ne figurait pas dans le décret initial. Pourtant, il s'agit d'un établissement du réseau gouvernemental dans la Liste des cégeps et collèges privés du Québec. Le MES détenait l'information sur les inscriptions pour cet établissement.	L'établissement a été ajouté avec le nouveau décret.

L'absence de correspondance entre la période d'application des quotas et les périodes de recrutement et d'inscription des étudiants étrangers

47 La période d'application des quotas, du 26 février 2025 au 26 février 2026, ne correspond pas aux étapes ni au calendrier associés au recrutement des étudiants étrangers. Cela complexifie grandement la mise en application des quotas. En effet, la période d'application des quotas couvre deux cycles de recrutement et d'admission d'étudiants étrangers. La figure 9 expose ce décalage pour un des cégeps dont nous avons consulté les répondants. Bien que les périodes de recrutement et d'admission puissent varier d'un établissement à l'autre, la période d'application des quotas ne convenait pas à la grande majorité des établissements d'enseignement supérieur dont nous avons consulté les répondants.

FIGURE 9 Période d'application des quotas et périodes de recrutement et d'admission des étudiants étrangers¹



1. Cette illustration a été réalisée à partir des dates appliquées dans un cégep dont le Vérificateur général a rencontré les répondants. Bien qu'elle ne soit pas représentative de l'ensemble des établissements consultés, dans tous les cas le début de la période des quotas survient en plein cœur des activités d'envoi des offres d'admission.

Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

48 Dans l'exemple présenté, au moment de l'adoption du décret, le cégep avait déjà transmis une partie des offres d'admission pour la session d'automne 2025. Or, l'établissement n'a aucun contrôle sur l'étape suivante, soit le moment que choisira le ressortissant étranger pour présenter sa demande de certificat d'acceptation du Québec. Par conséquent, le cégep n'est pas en mesure de savoir si cette demande parviendra au MIFI après le 26 février 2025 et, donc, si elle sera comptabilisée dans le quota. Le même scénario se répétera à la session suivante : l'établissement n'a pas de contrôle sur les demandes de certificat d'acceptation liées à la session d'automne 2026 qui parviendront au MIFI avant la date d'échéance du quota.

49 Face à l'incertitude créée notamment par la prise en compte des demandes de renouvellement de certificat d'acceptation du Québec pour études (sujet traité précédemment) et la période d'application des quotas, certains établissements dont le Vérificateur général a rencontré les répondants prévoyaient transmettre moins d'offres d'admission qu'ils ne le faisaient auparavant. Par ailleurs, selon plusieurs répondants rencontrés, les établissements pourraient être tentés de privilégier le recrutement d'étudiants étrangers pour qui l'obtention du certificat d'acceptation du Québec et du permis d'études est plus facile en raison de leur pays d'origine.

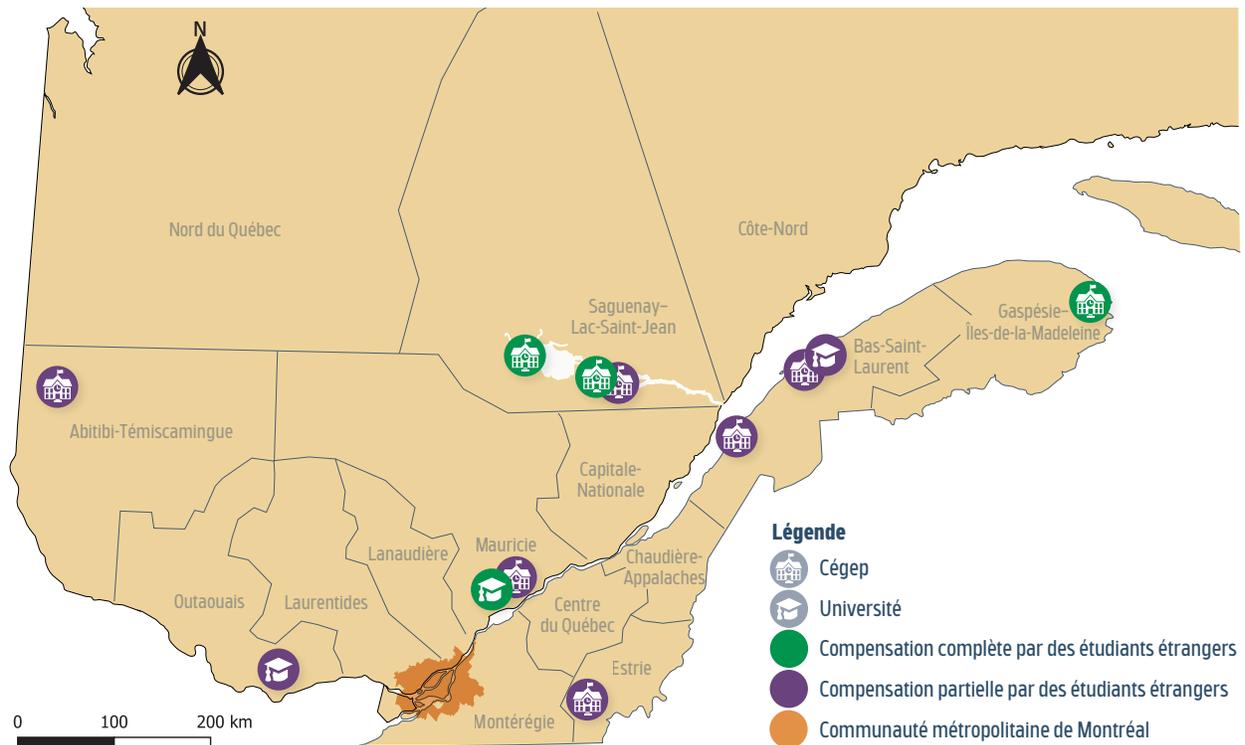
La vulnérabilité de certains programmes de formation

50 Dans leurs analyses ayant mené à la recommandation des quotas, le MIFI et le MES n'ont pas suffisamment tenu compte de la vulnérabilité de certains programmes dans l'éventualité d'une baisse du nombre d'étudiants étrangers. En effet, outre certains programmes exemptés menant à l'obtention d'une AEC¹⁵, la plupart des programmes ont été traités sans distinction, et ce, sur la base du nombre de demandes de certificat d'acceptation du Québec reçues en 2024.

51 Or, au cours des dernières années, des établissements d'enseignement ont été confrontés à une baisse de leur effectif étudiant, qui a été compensée en tout ou en partie par la venue d'étudiants étrangers. On observe notamment ce phénomène dans plusieurs établissements situés en dehors de la Communauté métropolitaine de Montréal, par exemple dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de la Mauricie, de l'Outaouais et du Saguenay-Lac-St-Jean, ainsi que l'illustre la figure 10. Des données détaillées sur la variation des effectifs des universités et des cégeps sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

15. Les programmes menant à l'obtention d'une AEC qui ont été exemptés dans le décret 155-2025 sont des formations d'appoint prescrites par un ordre professionnel dans le domaine de la santé (soins infirmiers et inhalothérapie).

FIGURE 10 Exemples d'universités et de cégeps hors de la Communauté métropolitaine de Montréal dont la hausse du nombre d'étudiants étrangers de 2014-2015 à 2023-2024 a permis de compenser, en tout ou en partie, la baisse des effectifs des autres catégories d'étudiants



Source : Vérificateur général du Québec.

Illustration : Vérificateur général du Québec, QGIS.

52 D'ailleurs, une analyse du MES datée du 24 avril 2024 met en lumière la vulnérabilité de certains programmes collégiaux sans la présence d'étudiants étrangers. Se fondant sur les données de la session d'automne 2022, cette analyse portait sur les programmes techniques et préuniversitaires autorisés par le MES et menant à l'obtention d'un DEC. Elle a révélé que 35 programmes techniques offerts deviendraient non viables¹⁶ sans la présence d'étudiants étrangers.

53 Il est important de souligner que plus de la moitié de ces programmes (19 sur 35, soit 54 %) faisaient partie d'un secteur prioritaire de l'Opération main-d'œuvre, en particulier celui des technologies de l'information (13 sur 19). Les 35 programmes étaient offerts par 22 établissements collégiaux, dont 17 cégeps. Huit de ces cégeps comptaient plus d'un programme qui serait en position de vulnérabilité sans la présence d'étudiants étrangers. Sept d'entre eux sont situés dans les régions du Saguenay-Lac-St-Jean, du Bas-Saint-Laurent et de la Côte-Nord.

16. Un programme technique menant à l'obtention d'un DEC est considéré comme viable lorsqu'il compte au moins 50 étudiants pour l'ensemble des cohortes et un minimum de 7 étudiants par cohorte. Il existe, pour les programmes considérés comme non viables, des mesures de soutien financier applicables sous certaines conditions.

54 De plus, les neuf établissements d'enseignement supérieur situés en dehors de Montréal et des régions avoisinantes¹⁷ dont nous avons consulté les répondants ont enregistré, en septembre 2025, une diminution allant jusqu'à près de 80 % des demandes d'admission d'étudiants étrangers pour la session d'automne 2025, comparativement à la session d'automne 2024. Ces établissements ont aussi connu une baisse du nombre d'inscriptions d'étudiants étrangers à l'automne 2025 en comparaison avec l'automne 2024. Pour certains programmes, une baisse importante du nombre d'étudiants étrangers peut être compensée par une hausse du nombre d'étudiants québécois, mais des programmes demeurent à risque. Il est cependant trop tôt pour avoir un portrait complet.

17. Il s'agit des régions de Laval, de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie.

CONSTAT 2

Les processus du MIFI lors de la sélection initiale des étudiants étrangers engendrent des inefficiences.

Qu'avons-nous constaté ?

55 Le MIFI effectue des contrôles avant de délivrer un premier certificat d'acceptation à un ressortissant étranger qui désire étudier au Québec, mais ceux-ci sont inefficaces. En effet, le ministère se limite principalement à obtenir certains documents auprès des ressortissants étrangers afin de confirmer que ces derniers ont été admis dans un établissement d'enseignement québécois et qu'ils disposent de ressources financières suffisantes pour répondre à leurs besoins lors de leur séjour au Québec. D'ailleurs, le taux de refus des premières demandes est généralement inférieur à 5 %. Une fois que l'établissement d'enseignement a transmis une offre d'admission à un ressortissant étranger, le ministère réalise peu de contrôles. De plus, le ministère analyse la capacité financière des ressortissants étrangers provenant de certains pays ou territoires seulement, lesquels représentaient environ 18 % des premières demandes de certificat d'acceptation du Québec reçues de 2019 à 2024, et ce, sans une analyse soutenant ces choix. Soulignons que le gouvernement fédéral analyse aussi la lettre d'admission et la capacité financière, entre autres, avant de délivrer le permis d'études.

56 Par ailleurs, le MIFI ne fait pas authentifier, par les établissements d'enseignement, les lettres d'offre d'admission avant de procéder à l'analyse des demandes de certificat d'acceptation du Québec, ce qui lui permettrait d'écarter d'emblée les dossiers frauduleux. D'autre part, le ministère n'aurait pas à analyser plusieurs demandes de prolongation de séjour si la date de fin du certificat d'acceptation offrait plus de flexibilité à l'étudiant. Par exemple, un étudiant étranger qui a besoin d'une seule session additionnelle pour terminer son programme d'études pourrait être contraint de présenter une demande de prolongation, et cela, même s'il a étudié à temps plein selon les paramètres du MES.

Pourquoi ce constat est-il important ?

57 L'Accord Canada-Québec de 1991 reconnaît la responsabilité du Québec de sélectionner les immigrants, incluant les étudiants étrangers. Pour ce faire, le MIFI délivre au ressortissant étranger un certificat d'acceptation du Québec dès lors qu'il respecte les conditions et critères de sélection stipulés dans le *Règlement sur l'immigration au Québec*¹⁸, qui sont principalement que le ressortissant étranger doit être admis dans un établissement d'enseignement et qu'il dispose et continuera de disposer, pendant la durée du séjour au Québec, de ressources financières suffisantes pour lui et les membres de sa famille qui l'accompagnent, le cas échéant.

58 Il importe donc que les processus en place permettent d'évaluer efficacement le respect de ces critères, et ce, dès la délivrance du certificat d'acceptation initial, soit avant que l'étudiant arrive en sol québécois. Ainsi, il serait possible non seulement d'éviter la sélection de ressortissants étrangers qui risquent de mettre fin prématurément à leur parcours d'enseignement en raison de ressources financières insuffisantes, mais aussi de repérer les ressortissants étrangers qui désirent utiliser le statut d'étudiant pour entrer au Québec à d'autres fins que les études.

59 Le MIFI doit aussi s'assurer que son processus de sélection des étudiants étrangers est efficient, d'autant plus que le nombre total de demandes de certificat d'acceptation, pour tous les niveaux d'enseignement¹⁹, a plus que doublé de 2018 à 2023, passant de 82 160 à 183 347 demandes.

60 Étant donné que l'étudiant étranger doit obtenir un certificat d'acceptation du Québec et un permis d'études du gouvernement fédéral par la suite, il est important d'éviter les doublages dans le traitement des demandes entre les agents du Canada et ceux du Québec. D'ailleurs, l'Accord Canada-Québec prévoit un comité d'application pour aborder ces questions.

Ce qui appuie notre constat

Inefficacité des contrôles réalisés par le MIFI avant de délivrer le premier certificat d'acceptation du Québec

61 Dans le cas d'une première demande, les critères qui guident le ministère pour consentir au séjour d'un ressortissant étranger sont essentiellement les suivants : le ressortissant étranger est admis dans un établissement d'enseignement québécois et il dispose de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins pendant toute la durée de ses études²⁰.

18. Le règlement a été recommandé par le MIFI, puis adopté par le gouvernement du Québec.

19. Il s'agit de tous les niveaux : primaire, secondaire, études professionnelles, études supérieures, etc. On observe une augmentation importante en ce qui concerne les études professionnelles, qui ne font pas l'objet de ce rapport, lequel traite seulement des études supérieures.

20. Un certificat d'acceptation du Québec peut aussi être renouvelé afin, d'une part, de prolonger le séjour d'études au-delà de la date de fin du certificat sans effectuer de changements ou, d'autre part, d'apporter des modifications au certificat (changement d'établissement ou de niveau d'études). Dans le cas d'un renouvellement, le MIFI exerce davantage de contrôles, notamment pour confirmer que le demandeur fait des études sa principale activité.

62 Le taux de refus lors d'une première demande de certificat d'acceptation demeure faible. En effet, bien que l'on constate une augmentation depuis 2019, le MIFI n'a refusé que 5,6 % des premières demandes de certificat en 2024 (tableau 3).

TABLEAU 3 Taux de refus des premières demandes de certificat d'acceptation du Québec pour des études supérieures

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre total de demandes	69 518	64 704	60 299	72 373	96 421	76 470
Nombre de refus	1 027	780	1 755	2 309	2 849	4 306
Taux de refus (%)	1,5	1,2	2,9	3,2	3,0	5,6

Source : MIFI (Direction de la statistique et de l'information de gestion).

63 En réalité, le MIFI réalise peu de contrôles une fois que les établissements d'enseignement ont transmis les offres d'admission aux ressortissants étrangers. De plus, nous avons constaté des enjeux en lien avec l'évaluation de la capacité financière du ressortissant étranger réalisée par le MIFI afin de s'assurer qu'il détient les sommes nécessaires pour mener à bien son programme d'études au Québec.

Évaluation insuffisante de la capacité financière des demandeurs

Évaluation de la capacité financière pour une fraction des premières demandes seulement

64 Le MIFI évalue la capacité financière uniquement pour les demandes de certificat d'acceptation du Québec des ressortissants provenant de certains pays ou territoires, sans s'appuyer sur une analyse du risque. La raison invoquée par le MIFI est historique : dans le passé, les certificats d'acceptation étaient délivrés aux ressortissants étrangers par les services d'immigration du Québec situés dans les pays desservis par le Québec. Il s'agit de l'Autriche, des États-Unis, de la France (incluant l'île de la Réunion), de Hong Kong (Chine), du Mexique, de la Nouvelle-Calédonie (France), de Monaco et du Groenland. De 2019 à 2024, ce sont seulement environ 18 % des demandes de certificat d'acceptation qui provenaient de ces régions et qui ont donc été analysées par le MIFI.

65 Par ailleurs, puisque le gouvernement fédéral évalue la capacité financière de l'ensemble des demandeurs sur la base des barèmes du Québec²¹, il y a un dédoublement de l'évaluation de la capacité financière des ressortissants de ces régions. Pourtant, l'Accord Canada-Québec prévoit un comité d'application pour aborder ces questions.

21. Toutefois, IRCC ne considère pas les aspects suivants, qui sont prévus au *Règlement sur l'immigration du Québec* : coût de l'assurance maladie et hospitalisation, frais d'installation.

Révision tardive du seuil de capacité financière

66 Malgré une hausse importante du coût de la vie au cours des dernières années, y compris en matière de logement, le MIFI a tardé à réviser le seuil de capacité financière pour des études au Québec. Ce seuil a été établi dans les années 1990 et, bien qu'il ait été indexé annuellement, il n'avait fait l'objet d'aucune révision majeure au cours des 30 dernières années. En 2025, ce seuil incluait un montant de 15 508 dollars pour les frais de subsistance, auquel s'ajoutait entre autres un montant de 1 200 dollars pour les frais d'installation et pour les coûts d'une assurance maladie et hospitalisation, pour un total de 16 708 dollars²².

67 En décembre 2024, le MIFI a entrepris de procéder à la révision des montants pour la capacité financière, notamment afin de s'assurer qu'ils correspondaient aux coûts réels engagés par les étudiants étrangers. La période de consultation préalable du projet de modification réglementaire a débuté le 5 juin 2025. Si les modifications sont acceptées, le seuil de capacité financière pour une personne seule passera à 24 617 dollars, incluant les frais d'installation et les coûts d'une assurance maladie et hospitalisation, à compter du 1^{er} janvier 2026.

Inefficacité du processus de traitement des demandes

Absence d'authentification des lettres d'offre d'admission par les établissements d'enseignement avant l'analyse des demandes

68 Le MIFI n'a pas mis en place de processus pour faire authentifier les lettres d'offre admission par les établissements d'enseignement avant de procéder à l'analyse des demandes de certificat d'acceptation. Lors de cette analyse, les agents du MIFI s'assurent principalement que l'établissement inscrit dans la lettre d'admission est reconnu par le MES et qu'il correspond au nom inscrit par le ressortissant étranger dans sa demande. Une confirmation auprès de l'établissement d'enseignement concerné n'est réalisée que si l'agent doute de l'authenticité de la lettre d'admission fournie. Il n'a pas été possible d'établir la proportion des cas où l'agent avait pris une telle initiative.

22. En vertu du *Règlement sur l'immigration du Québec*, le ressortissant étranger doit démontrer qu'il dispose de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins essentiels pendant la durée de son séjour d'études au Québec, pour lui-même et les membres de sa famille qui l'accompagnent. Ces besoins incluent les frais d'installation et les frais de subsistance. S'ajoutent à cela les droits de scolarité, les coûts de transport depuis son pays d'origine (aller-retour) et les coûts d'une assurance maladie et hospitalisation. Les barèmes utilisés pour évaluer la capacité financière sont définis dans le règlement.

69 Or, IRCC a instauré, le 1^{er} décembre 2023, un processus de vérification systématique des lettres d'offre d'admission auprès des établissements d'enseignement²³. Puisque l'authentification des lettres est préalable à l'évaluation des demandes de permis d'études, IRCC évite d'allouer des ressources à l'analyse de dossiers qui sont d'emblée jugés frauduleux²⁴. Étant donné que cette étape est réalisée après la délivrance du certificat d'acceptation du Québec, le MIFI ne bénéficie pas de ce mécanisme.

Possibilité d'éviter des demandes de renouvellement de certificat

70 La date de fin du certificat d'acceptation du Québec établie par le MIFI est peu flexible. Ainsi, des étudiants étrangers doivent présenter une demande de renouvellement de certificat afin de prolonger leur séjour même lorsqu'ils n'ont besoin que d'une seule session additionnelle pour terminer leur programme d'études. Cette situation peut survenir lorsque l'étudiant doit reporter le début de ses études, puisque le MIFI n'ajuste pas la date de fin du certificat en conséquence, bien qu'un tel report soit permis. Elle peut également se produire lorsque l'étudiant doit reprendre un cours qu'il a abandonné ou pour lequel il a subi un échec. D'ailleurs, il arrive bien souvent que les étudiants, peu importe leur provenance, aient besoin de plus de temps que la durée normale des études pour terminer leur programme. À titre d'exemple, moins du tiers (31,9 %) de l'ensemble des étudiants inscrits à un programme menant à l'obtention d'un DEC à l'automne 2017 ont obtenu leur diplôme au cours de la durée prévue des études.

71 Le MIFI détermine la durée du certificat selon la durée des études indiquée dans la lettre d'offre d'admission et, en cas de doute, selon la durée normale des études à temps plein pour le programme d'études visé, sans dépasser le délai maximal de 49 mois établi dans le *Règlement sur l'immigration au Québec*²⁵. Les paramètres utilisés par le MES pour considérer qu'une personne est aux études à temps plein sont différents. Voici des exemples de paramètres considérés par le MIFI pour déterminer la date de fin du certificat d'acceptation du Québec comparativement à ceux utilisés par le MES pour définir les études à temps plein.

Diplôme	Durée normale des études à temps plein	Durée des études à temps plein selon les paramètres du MES
DEC préuniversitaire	Durée : 4 sessions	Durée : 5 sessions ou plus (minimum de 4 cours par session)
DEC technique	Durée : 6 sessions	Durée : 7 sessions ou plus (minimum de 4 cours par session)
Baccalauréat de 90 crédits	Durée : 6 sessions (15 crédits par session)	Durée : 7 sessions (minimum de 12 crédits par session)

23. Le processus de vérification systématique mis en place par IRCC n'a pas fait l'objet de travaux dans le cadre du présent audit.

24. À titre informatif, sur les 30 241 vérifications de lettres d'offre d'admission effectuées par IRCC de février 2018 à février 2022 (toutes provinces confondues), 4 260 (14 %) ont été confirmées comme étant frauduleuses ou modifiées, ou comme n'étant plus valides.

25. Un délai de trois mois après la fin des cours est généralement ajouté à la durée du certificat d'acceptation du Québec, afin notamment de permettre aux étudiants étrangers de préparer leur départ du Québec ou de renouveler leur certificat en vue de terminer leur programme d'études, si cela est nécessaire.

72 De plus, même si l'étudiant étranger a déposé une demande auprès du MIFI pour renouveler son certificat d'acceptation avant la date de fin de celui-ci, il ne peut pas poursuivre ses études si son certificat vient à échéance pendant l'analyse de la demande par le MIFI. Étant donné que les données présentes dans les systèmes du ministère ne permettent pas de distinguer les cas de prolongation de séjour des cas de renouvellement pour d'autres raisons, comme un changement de niveau d'études, il n'a pas été possible de quantifier ces situations. Les répondants de deux établissements d'enseignement que le Vérificateur général a consultés ont même indiqué qu'ils avaient été contraints de désinscrire des étudiants en attente d'une réponse pour le renouvellement de leur certificat, et ce, parfois en cours de session.

73 Une plus grande marge de manœuvre lors de la détermination de la durée du certificat d'acceptation du Québec pourrait notamment permettre au MIFI de réduire significativement le nombre de demandes de renouvellement à traiter et ainsi libérer des ressources pour l'analyse des nouvelles demandes.

Manque d'information sur les motifs de refus dans le système d'information

74 Les motifs sont indiqués dans les lettres de refus transmises aux étudiants étrangers et archivées au dossier. Toutefois, les motifs de refus ne sont pas adéquatement précisés dans la base de données du MIFI, que ce soit lors de la demande initiale ou lors du renouvellement. Par conséquent, il n'est pas facile pour le ministère d'analyser les motifs de refus afin de revoir ses processus dans le but de les améliorer en fonction des risques, le cas échéant. Ainsi, pour la période de 2019 à 2024, le motif de refus n'est présent dans le système que pour 126 des 12 869 demandes de renouvellement refusées, soit pour moins de 1 % des demandes. Pourtant, selon les instructions fournies aux analystes par le MIFI, cette information aurait dû être consignée dans le système pour chacun des dossiers.

75 Nous avons analysé les principaux motifs de refus indiqués dans les lettres de refus d'un échantillon de 77 dossiers. Il s'agissait de demandes de renouvellement déposées en 2023 et 2024. Les résultats sont présentés dans le tableau 4. L'insuffisance des ressources financières était un motif de refus pour 40,3 % de ces dossiers. En raison du manque d'information dans la base de données, il ne nous a pas été possible d'établir si le MIFI aurait pu détecter une insuffisance de ressources financières dès le dépôt de la première demande.

TABLEAU 4 Principaux motifs de refus d'un échantillon de 77 dossiers de demande de renouvellement de certificat d'acceptation analysés par le Vérificateur général

Motif de refus	Nombre de dossiers ¹	Pourcentage de dossiers contenant le motif
Ne fait pas de ses études sa principale activité	55	71,4
Ne dispose pas de ressources financières suffisantes	31	40,3
N'est pas couvert par une assurance maladie et hospitalisation pour toute la durée de son séjour au Québec	29	37,7
Ne reçoit pas l'enseignement pour le niveau d'études prévu	21	27,3

1. Un dossier de refus peut comporter plus d'un motif.

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

CONSTAT 3

Le MIFI n'effectue pas, en collaboration avec le MES, un suivi suffisant du parcours des étudiants étrangers afin de savoir ce qu'il advient de ceux-ci une fois le certificat d'acceptation délivré.

Qu'avons-nous constaté ?

76 Le MIFI ne sait pas ce qu'il advient de l'étudiant étranger une fois que le certificat d'acceptation du Québec est délivré. Par exemple, il ignore si l'étudiant a obtenu son permis d'études auprès du gouvernement fédéral et s'il s'est inscrit auprès de l'établissement d'enseignement visé et au niveau ou au programme prévus. Cette situation est principalement attribuable au fait que le MIFI utilise peu les données disponibles, notamment car l'analyse peut s'avérer complexe et que ses propres données présentent des problèmes de fiabilité.

77 De son côté, le MES ne dispose pas non plus de certaines données nécessaires au suivi du parcours des étudiants étrangers après leur diplomation, notamment pour alimenter le MIFI en information. Même s'il réalise les enquêtes *Relance* auprès des diplômés, celles-ci ne permettent pas de savoir dans quelle mesure les étudiants étrangers s'intègrent au marché du travail, en particulier québécois, une fois leur programme d'études terminé.

78 Le MIFI a aussi accès à des données de Statistique Canada, en particulier celles provenant de la Base de données longitudinales sur l'immigration. Toutefois, le ministère utilise ces données essentiellement pour voir si l'ensemble des personnes qui ont obtenu le statut de résident permanent demeurent au Québec après quelques années. Ces analyses ne visent pas à suivre le cheminement des étudiants étrangers, notamment pour savoir s'ils ont obtenu un permis de travail ou la résidence permanente, et s'ils demeurent dans la région où ils ont étudié. Nous avons réalisé certaines analyses en ce sens et observé, à titre d'exemple, que la majorité des étudiants étrangers qui ont obtenu un permis, en 2017, pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur en dehors de Montréal et des régions avoisinantes, et qui étaient toujours au Québec en 2022, avaient quitté leur région d'études²⁶.

Base de données longitudinales sur l'immigration

La Base de données longitudinales sur l'immigration est une banque de données constituée par Statistique Canada à la demande d'un consortium coordonné par IRCC et formé de divers ministères fédéraux et provinciaux, dont le MIFI.

Pourquoi ce constat est-il important ?

79 Outre ses responsabilités en matière de planification de l'immigration et de sélection des étudiants étrangers, le MIFI est responsable, en vertu de sa loi constitutive, du suivi du parcours des personnes immigrantes, notamment afin d'évaluer l'apport de l'immigration au Québec, en vue d'assurer leur pleine participation à la société québécoise. Rappelons que les étudiants étrangers qui effectuent leur scolarité au Québec représentent une part non négligeable de l'immigration permanente, soit 7,1 % des personnes admises à la résidence permanente au Québec en 2024.

80 Le suivi du parcours des étudiants étrangers peut prendre plusieurs formes. D'une part, il peut consister à analyser le cheminement d'une personne dans ses démarches pour devenir étudiant étranger et ensuite, s'il y a lieu, pour obtenir la résidence permanente. D'autre part, l'analyse de cohortes sur plusieurs années peut permettre de suivre l'ensemble des personnes à chacune des étapes du cheminement, afin d'en comparer l'évolution et de dégager des tendances.

81 À cet égard, soulignons que, dans le cadre de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022²⁷, le MIFI et le MES ont mis en place diverses actions depuis 2020, notamment pour favoriser la rétention des étudiants étrangers dans la plupart des régions du Québec. Par conséquent, ils ont la responsabilité d'en évaluer les résultats. Une analyse des tendances sur un horizon à long terme est nécessaire pour obtenir de l'information sur les effets des différentes actions. En réalité, un programme d'études s'échelonne généralement sur plusieurs années, donc il peut y avoir un décalage entre les actions mises en place et leurs effets, par exemple sur la régionalisation²⁸ et l'intégration au marché du travail des étudiants étrangers.

26. Cette constatation est établie à partir d'une commande d'extraction de données effectuée par le Vérificateur général auprès de Statistique Canada. Cette opération a permis de suivre le parcours des titulaires d'un permis d'études au Québec de 2013 à 2023, puis de dégager des tendances.

27. La Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 a été reconduite jusqu'en décembre 2024, soit jusqu'à l'adoption de la nouvelle stratégie, qui couvre la période 2025-2029.

28. Le MIFI considère qu'il y a régionalisation lorsque les personnes immigrantes s'établissent hors du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Ce qui appuie notre constat

Analyse insuffisante du parcours des étudiants étrangers par le MIFI en collaboration avec le MES

82 Le MIFI ne réalise pas d'analyses pour connaître la trajectoire des étudiants étrangers une fois qu'il leur a délivré le certificat d'acceptation du Québec. Il ignore donc s'ils ont obtenu leur permis d'études du gouvernement fédéral ou s'ils se sont effectivement inscrits auprès de l'établissement d'enseignement visé et au niveau ou au programme prévus.

83 Pourtant, le MIFI obtient régulièrement des données d'IRCC, entre autres sur les permis d'études délivrés. De son côté, le MES possède plusieurs données sur les étudiants étrangers, par exemple sur les inscriptions dans les établissements d'enseignement québécois. Toutefois, comme il n'existe pas d'identifiant commun permettant de retrouver un même individu dans ces différentes sources de données, l'analyse du parcours d'un étudiant étranger s'avère complexe.

84 De plus, des enjeux quant aux données présentes dans les bases de données du MIFI complexifient les analyses, entre autres pour le suivi du parcours des étudiants étrangers avant et après l'obtention de leur diplôme. Par exemple, le MIFI n'utilise pas systématiquement le même identifiant pour un même demandeur dans ses propres systèmes et des erreurs de saisie ne permettent pas toujours de retrouver les personnes, notamment à l'aide de leur nom et de leur prénom. Il n'est donc pas en mesure de suivre le cheminement de tous les titulaires d'un certificat d'acceptation du Québec pour études qui, par la suite, demandent un certificat de sélection du Québec dans le but d'obtenir la résidence permanente.

85 Par ailleurs, le MES mène régulièrement des enquêtes auprès des diplômés du collégial et de l'université (enquêtes *Relance*²⁹), afin notamment d'évaluer l'adéquation des formations avec le marché du travail. Toutefois, ces enquêtes ne permettent pas de suivre le parcours des étudiants étrangers une fois qu'ils sont diplômés en raison de la difficulté d'obtenir leurs coordonnées à jour et du faible taux de réponse constaté. Ainsi, le MES ne sait pas lesquels demeurent au Québec après leurs études et, le cas échéant, dans quelle mesure ils s'intègrent au marché du travail dans leur domaine d'études. Cette information ne peut donc pas renseigner le MIFI sur la situation des étudiants étrangers après leur diplomation.

86 Des exemples d'indicateurs pouvant permettre de réaliser un meilleur suivi des demandeurs d'un certificat d'acceptation du Québec sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

29. Les enquêtes *Relance* sont des recensements sur la situation d'insertion dans le marché du travail des nouveaux diplômés de la formation professionnelle, de la formation technique et de la formation universitaire. Elles peuvent fournir des données, notamment par programme d'études, par sexe, par domaine d'études, par région administrative ainsi que pour l'ensemble du Québec.

87 Enfin, le MIFI effectue ponctuellement des analyses à partir de données publiées par Statistique Canada ou il obtient, sur demande, des extractions de données provenant de la Banque de données longitudinales sur l'immigration. Toutefois, le ministère utilise ces données essentiellement pour voir si l'ensemble des personnes qui ont obtenu le statut de résident permanent demeurent au Québec après quelques années. Ces analyses ne visent pas à suivre le cheminement des étudiants étrangers, notamment pour savoir s'ils ont obtenu un permis de travail ou la résidence permanente, et s'ils demeurent dans la région où ils ont étudié. Il est important d'effectuer un suivi du parcours des étudiants étrangers, puisque plusieurs mesures ont été mises en œuvre à leur égard.

88 Nous avons obtenu une extraction de données de la Base de données longitudinales sur l'immigration auprès de Statistique Canada. Cette démarche nous a permis de suivre le parcours des titulaires d'un premier permis à des fins d'études dans un établissement d'enseignement supérieur du Québec pour la période de 2013 à 2023. Ce type d'analyses peut fournir des renseignements sur les effets à moyen et à long terme des différentes mesures mises en œuvre relativement aux étudiants étrangers et permettre d'apporter les ajustements requis. Les sections suivantes présentent certains résultats tirés de ces analyses.

Proportion grandissante d'étudiants étrangers optant pour une autre province cinq ans après leur arrivée au Québec

89 Le nombre et la proportion de titulaires d'un premier permis d'études qui se trouvent toujours au Canada cinq ans après avoir obtenu ce permis, soit à titre de travailleurs temporaires (en vertu d'un permis de travail), soit comme résidents permanents, ont augmenté de manière importante lorsqu'on compare les personnes ayant obtenu leur permis d'études en 2013 à celles l'ayant obtenu en 2018, comme le montre le tableau 5.

TABLEAU 5 Titulaires d'un premier permis d'études¹ qui ont obtenu un permis de travail et/ou accédé à la résidence permanente au cours des cinq années suivant l'obtention du permis d'études

Année d'obtention du permis d'études	Nombre de titulaires d'un premier permis d'études	Obtention d'un permis de travail		Obtention de la résidence permanente	
		Nombre	%	Nombre	%
2013	10 960	3 680	33,6	2 190	20,0
2014	13 470	4 600	34,1	2 575	19,1
2015	13 825	4 810	34,8	2 070	15,0
2016	15 115	5 650	37,4	3 425	22,7
2017	17 610	6 825	38,8	4 750	27,0
2018	22 265	10 675	47,9	6 840	30,7

1. Il s'agit des titulaires d'un premier permis pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur au Québec.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada (Base de données longitudinales sur l'immigration, 2023).

90 De plus, on assiste à une hausse marquée du nombre de titulaires d'un premier permis d'études qui résident toujours au Québec cinq ans après avoir obtenu ce permis (selon leur déclaration de revenus fédérale). De fait, ce nombre est passé de 3 900 pour les titulaires d'un premier permis d'études obtenu en 2013 à 7 205 pour ceux ayant obtenu ce permis en 2017 (tableau 6). Toutefois, on note que la proportion de ceux qui demeurent au Québec est à la baisse au profit des autres provinces, en particulier l'Ontario.

TABLEAU 6 Titulaires d'un premier permis d'études¹ qui ont produit une déclaration de revenus fédérale au cours des cinq années suivant l'obtention du permis d'études, selon leur province de résidence²

Année d'obtention du permis d'études	Production d'une déclaration de revenus fédérale	Québec		Ontario		Autres provinces	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2013	4 565	3 900	85,4	495	10,9	170	3,7
2014	6 015	5 220	86,8	620	10,3	175	2,9
2015	6 055	5 255	86,8	620	10,2	185	3,0
2016	7 225	5 940	82,2	975	13,5	310	4,3
2017	8 960	7 205	80,4	1 215	13,6	540	6,0

1. Il s'agit des titulaires d'un premier permis pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur au Québec.

2. Les données de résidence établies à partir des déclarations de revenus fédérales les plus récentes concernent l'année 2022 ; c'est pourquoi seules les données concernant les années d'obtention du permis d'études de 2013 à 2017 sont disponibles.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada (Base de données longitudinales sur l'immigration, 2023).

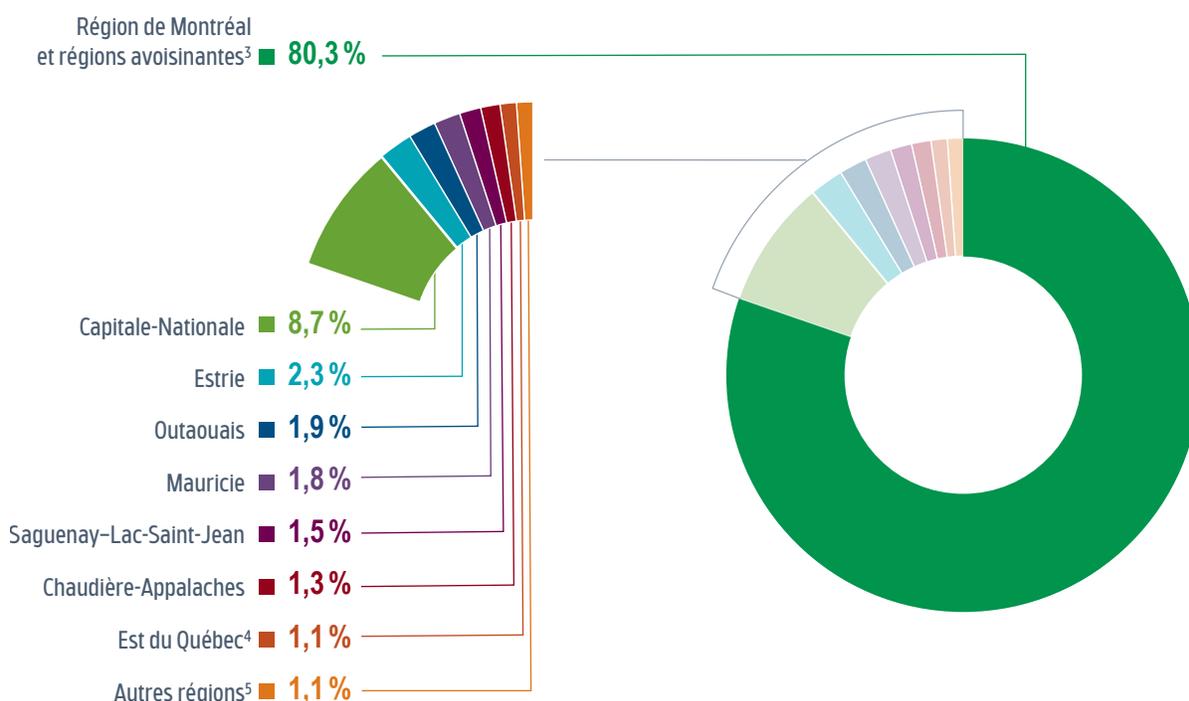
91 L'analyse des données montre également que la proportion des titulaires d'un premier permis d'études qui accèdent à la résidence permanente au cours des cinq années suivant l'obtention de ce permis varie selon le niveau d'enseignement. Il en va de même pour la proportion de ceux qui déclarent vouloir s'établir au Québec. En effet, en 2018 :

- 27,7% des étudiants au niveau universitaire qui ont obtenu un premier permis d'études avaient accédé à la résidence permanente cinq ans plus tard et 60,8% d'entre eux avaient indiqué le Québec comme province de destination ;
- 37,9% des étudiants au niveau collégial qui ont obtenu un premier permis d'études avaient accédé à la résidence permanente cinq ans plus tard et 51,1% d'entre eux avaient indiqué le Québec comme province de destination.

Forte attractivité de Montréal et des régions avoisinantes auprès des étudiants étrangers s'établissant au Québec

92 La majorité (80 %) des étudiants étrangers qui ont obtenu un premier permis d'études en 2017 et qui résidaient toujours au Québec cinq ans plus tard habitaient Montréal et les régions avoisinantes, soit Laval, Lanaudière, les Laurentides et la Montérégie, comme le montre la figure 11. Soulignons que 71 % de ceux-ci étudiaient déjà dans ces régions à leur arrivée en 2017.

FIGURE 11 Titulaires d'un premier permis d'études¹ obtenu en 2017 qui résidaient au Québec cinq ans plus tard, selon leur lieu de résidence en 2022²



1. Il s'agit des titulaires d'un premier permis pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur au Québec.
2. Il s'agit des titulaires d'un premier permis d'études obtenu en 2017 ayant produit une déclaration de revenus fédérale en 2022.
3. Les régions avoisinantes sont les régions de Laval, de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie.
4. L'est du Québec inclut les régions administratives suivantes : Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.
5. Cette catégorie regroupe le Centre-du-Québec (25 personnes), l'Abitibi-Témiscamingue (45 personnes) et les cas où la région est inconnue (10 personnes).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada (Base de données longitudinales sur l'immigration, 2023).

Illustration : Vérificateur général du Québec.

93 En outre, la majorité (59,9 %) des étudiants étrangers qui ont obtenu un premier permis en 2017 pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur situé en dehors de Montréal et des régions avoisinantes avaient, cinq ans plus tard, quitté leur région d'études³⁰ pour une autre région administrative du Québec (tableau 7).

TABLEAU 7 Titulaires d'un premier permis¹ obtenu en 2017 pour des études dans un établissement hors de Montréal et des régions avoisinantes qui avaient, cinq ans plus tard, quitté leur région d'études pour une autre région administrative²

Région	Pourcentage ayant quitté leur région d'études pour s'établir ailleurs au Québec	Pourcentage ayant quitté leur région d'études pour s'établir à Montréal et dans les régions avoisinantes
Abitibi-Témiscamingue (n = 45)	44,4 ³	44,4
Capitale-Nationale (n = 720)	43,8	34,0
Chaudière-Appalaches (n = 45)	55,6	n. d.
Est du Québec ⁴ (n = 220)	72,7	43,2
Estrie (n = 295)	62,7	52,5
Mauricie (n = 300)	71,7	55,0
Outaouais (n = 95)	42,1	36,8
Saguenay-Lac-Saint-Jean (n = 325)	73,8	50,8
Total (n = 2 045)	59,9	43,0

1. Il s'agit des titulaires d'un premier permis pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur au Québec.

2. Il s'agit des titulaires d'un premier permis d'études obtenu en 2017 ayant produit une déclaration de revenus fédérale en 2022.

3. Lorsque le nombre de cas est inférieur à 5 dans une catégorie, l'information par région d'emploi n'est pas disponible, ce qui est le cas pour l'Abitibi-Témiscamingue. Au moins 44,4 % des étudiants ont quitté cette région pour Montréal et les régions avoisinantes.

4. L'est du Québec inclut les régions administratives suivantes : Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de Statistique Canada (Base de données longitudinales sur l'immigration, 2023).

94 Montréal et les régions avoisinantes ont donc exercé un fort attrait auprès des étudiants étrangers qui se sont établis au Québec. D'ailleurs, parmi les titulaires d'un premier permis obtenu en 2017 pour des études dans un établissement d'enseignement supérieur situé dans ces régions et qui sont demeurés au Québec par la suite, 95,4 % y résidaient toujours cinq ans plus tard.

30. La région d'études est déterminée en fonction de la municipalité de destination déclarée par le ressortissant étranger au moment de sa demande de permis d'études.

RECOMMANDATIONS

95 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et du ministère de l'Enseignement supérieur. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

96 Nous invitons le ministère de l'Éducation du Québec à s'inspirer des recommandations adressées au ministère de l'Enseignement supérieur étant donné qu'un nombre croissant de ressortissants étrangers privilégient entre autres les programmes de formation professionnelle offerts par les établissements scolaires.

Recommandations au ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

- 1 Effectuer le suivi des mesures relatives à l'attraction et à la rétention des étudiants étrangers de façon à s'assurer de leur cohérence et de leur efficacité, puis apporter les ajustements nécessaires, le cas échéant.
- 2 Améliorer l'efficacité et l'efficience du processus de sélection des étudiants étrangers, notamment en s'assurant que les contrôles sont efficaces.
- 3 Réaliser le suivi du parcours des étudiants étrangers pendant et après leurs études, en collaboration avec le ministère de l'Enseignement supérieur, afin notamment d'apprécier la contribution aux priorités gouvernementales des mesures mises en œuvre, et se doter des moyens nécessaires à l'obtention de l'information, s'il y a lieu.

Recommandation au ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et au ministère de l'Enseignement supérieur

- 4 Revoir la méthode de détermination des quotas par établissement d'enseignement et ses règles d'application, et apporter les améliorations nécessaires afin d'atteindre les objectifs fixés.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

« Le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) prend acte des constats formulés par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport d'audit de performance et s'engage à apporter des améliorations en vue de donner suite aux recommandations qui lui sont adressées. Avec diligence, le MIFI mettra en œuvre les actions appropriées et poursuivra celles déjà entamées pour assurer une gestion saine et durable du Programme des étudiants étrangers au Québec, en cohérence avec les priorités gouvernementales et avec les pouvoirs qui lui sont impartis en vertu de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains.

« 1. Contexte évolutif : Augmentation récente du nombre de résidents non permanents

« Il convient d'abord de situer l'immigration temporaire dans le contexte plus large dans lequel elle s'inscrit. L'élaboration et la mise en œuvre d'orientations en matière d'immigration, dont font partie les étudiants étrangers, s'effectuent en cohérence avec plusieurs éléments de l'environnement économique, social et politique qui sont en constante évolution. Les programmes et les mesures en immigration, notamment ceux destinés aux étudiants étrangers au Québec, se veulent complémentaires à ceux en matière d'éducation, de santé, de développement économique, de logement, etc., et ont pour objectif de contribuer à relever les défis collectifs. Par ailleurs, considérant l'Accord Canada-Québec, qui prévoit un aménagement des pouvoirs au Québec plus limités pour l'immigration temporaire que pour l'immigration permanente, la gestion du Programme des étudiants étrangers ne peut se faire sans prendre en compte l'évolution des conditions et règles fédérales. Le Québec s'assure ainsi de jouer son rôle, en respect de ses compétences, tout en n'alourdissant pas les processus pour la clientèle (établissements et étudiants).

« L'évolution rapide du contexte durant la période audité, caractérisée notamment par une augmentation significative du nombre de résidents non permanents (RNP), incluant les étudiants étrangers, a exigé une grande agilité de la part du MIFI et de ses principaux partenaires, afin de prendre action rapidement et d'ajuster les mesures relatives à l'attraction, au traitement des demandes et à la rétention des étudiants étrangers, en adéquation avec la capacité d'accueil du Québec et les orientations gouvernementales.

« La réduction des RNP a par ailleurs représenté l'une des orientations gouvernementales prioritaires confiées au MIFI vers la fin de la période audité. Le MIFI a ainsi identifié les principaux leviers dont il avait besoin pour adopter des mesures ciblées afin d'encadrer la croissance des étudiants étrangers, en tenant compte de la réalité des différents réseaux d'éducation et d'enseignement supérieur, dans le respect des pouvoirs conférés par l'Accord Canada-Québec.

« 2. Leviers additionnels et convergence des acteurs : La Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers

« Les constats découlant de l'audit du VGQ rejoignent, en grande partie, ceux du MIFI sur la nécessité de mieux planifier l'immigration temporaire. La *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, sanctionnée en décembre 2024, a non seulement doté le gouvernement du Québec de leviers additionnels pour faciliter la gestion de la croissance du nombre d'étudiants étrangers, mais elle a également rendu obligatoire d'inclure l'immigration temporaire dans tout nouvel exercice de planification pluriannuelle de l'immigration.

« Cette loi prévoit par ailleurs un clair partage des rôles des différents ministères impliqués auprès des établissements d'enseignement et des étudiants étrangers pour la prise de décision relative à la gestion des demandes présentées à titre d'étudiant étranger.

« La Loi confère aux ministères de l'Enseignement supérieur (MES) et de l'Éducation du Québec (MEQ) le pouvoir de recueillir les renseignements nécessaires de la part des établissements d'enseignement qui accueillent les étudiants étrangers, afin de documenter l'admission et l'inscription de ces derniers et, ainsi, éclairer la prise de décision concernant la gestion des demandes pour les étudiants étrangers, dans une perspective d'amélioration continue.

« La prise du premier décret de gestion des demandes pour le Programme des étudiants étrangers par le gouvernement du Québec, en février 2025, doit ainsi être vue comme la mise en œuvre des pouvoirs octroyés par la nouvelle Loi.

« 3. Éviter les doublons et simplifier les processus pour la clientèle, tout en assurant que le Québec remplit les fonctions qui lui reviennent en immigration

« Le Québec doit composer avec des compétences partagées en immigration avec le gouvernement fédéral. Pour l'immigration temporaire, le Québec n'est pas le seul à sélectionner les ressortissants étrangers, contrairement à l'immigration permanente de la catégorie économique. Cela dit, le Québec exerce tout de même pleinement ses pouvoirs. Ainsi, le MIFI a récemment proposé deux améliorations réglementaires qui permettront de contribuer aux recommandations du VGQ.

« D'abord, les étudiants étrangers qui étudient en enseignement supérieur sont désormais tenus, depuis décembre 2024, de demander un nouveau certificat d'acceptation du Québec (CAQ) pour tout changement d'établissement d'enseignement, ce qui permettra non seulement d'avoir un meilleur suivi quant à leur parcours, mais également d'assurer aux établissements, notamment ceux en région, une gestion plus prévisible de leurs quotas respectifs. En effet, cela permet d'éviter qu'une partie de leurs places soient prises par des étudiants qui auraient finalement l'intention d'étudier dans un établissement de Montréal ou Laval, une fois sur le territoire.

« Ensuite, le MIFI augmentera les montants exigés pour la capacité financière des étudiants étrangers, afin de mieux refléter le coût de la vie, qui a augmenté rapidement depuis les dernières années. Le MIFI est d'ailleurs en action pour s'assurer que les étudiants étrangers soient suffisamment sensibilisés au coût de la vie au Québec, en actualisant ses communications et en révisant les preuves financières admissibles dans le cadre d'une demande de CAQ pour études.

« Le MIFI veille également à maintenir un équilibre entre l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'Accord Canada-Québec pour les étudiants étrangers et le souci d'éviter les dédoublements lorsque possible. Ainsi, bien qu'il n'effectue pas l'analyse de la capacité financière pour toutes les demandes initiales provenant des étudiants étrangers, il s'assure que le gouvernement fédéral applique les seuils qui sont déterminés par le Québec et qui sont historiquement plus élevés que pour le reste du Canada. Le MIFI se montre d'ailleurs toujours disponible pour travailler avec le gouvernement fédéral afin de minimiser les zones de dédoublement et améliorer davantage la complémentarité des actions, notamment en lien avec l'analyse de la capacité financière dans le Programme des étudiants étrangers.

« 4. Suivi du parcours des étudiants étrangers et observation des tendances à des fins d'amélioration du programme

« Le MIFI souscrit entièrement à la recommandation du VGQ d'améliorer le suivi du parcours des étudiants étrangers, de l'admission à leur inscription dans un établissement d'enseignement. À cet effet, il poursuivra les actions déjà en cours pour atteindre cet objectif, en collaboration étroite avec les autres acteurs du milieu qui possèdent des informations clés sur certaines étapes de ce parcours, notamment les ministères de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation du Québec, de même que le gouvernement fédéral.

« Des discussions ont également cours avec le gouvernement fédéral pour encadrer la participation des établissements d'enseignement du Québec au Portail de conformité des établissements d'enseignement désignés.

« Le Guichet gouvernemental de services informationnels de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) ou encore le Programme de recherche à portée gouvernementale (PRPG) sur les politiques publiques et le marché du travail constituent quant à eux des avenues qui pourront contribuer, à terme, à améliorer le suivi des différents cheminements qu'empruntent les étudiants étrangers, une fois diplômés, en établissant notamment des trajectoires étoffées de leur contribution économique, régionale, sociale.

« Enfin, le MIFI réitère son engagement à donner suite aux recommandations du VGQ, dans le respect de sa mission et de ses champs de compétences, en collaboration avec ses différents partenaires. »

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur

« Le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) prend acte avec intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Il adhère à la recommandation qui le concerne et intègre cet audit en référence contributive et constructive aux initiatives prises et aux travaux d'ores et déjà engagés par le MES concernant l'encadrement relatif aux étudiants étrangers.

« À cet effet, le MES tient à souligner les actions suivantes, qui participent aux améliorations présentes et futures concernant la méthode et les règles d'application de la détermination du nombre maximal de demandes de sélection temporaire pour études :

« 1. Règlement sur les renseignements devant être recueillis et communiqués au ministre

« Le 8 octobre 2025, le projet de règlement de la ministre de l'Enseignement supérieur sur les *Renseignements devant être recueillis et communiqués au ministre pour l'exercice de certaines de ses fonctions* a été prépublié dans la *Gazette officielle du Québec*, 157^e année, n° 41A. Conformément à l'habilitation prévue dans la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, la ministre peut par règlement déterminer les renseignements qu'un établissement d'enseignement doit recueillir et lui communiquer pour proposer des mesures afin de soutenir la prise de décision relative à la gestion des demandes de sélection à titre d'étudiant étranger en vertu de la *Loi sur l'immigration*, notamment ceux permettant de documenter l'admission et l'inscription des étudiants étrangers. L'édition du règlement vise à assurer un meilleur suivi des étudiants étrangers, dès le dépôt d'une demande de certificat d'acceptation du Québec pour études et jusqu'à leur diplomation.

« 2. Données actualisées

« Dans le contexte du décret 155-2025 et du décret 632-2025, le MES a identifié des lacunes relatives au respect des calendriers de déclaration des effectifs dans le système de déclaration de l'effectif au collégial ou le système de déclaration de l'effectif universitaire. Le MES prévoit mettre en place des mesures de rappel et de contrôle auprès des établissements concernés pour pallier ces lacunes. Le ministère se doit de disposer de données exactes, complètes et conformes.

« 3. Renouvellement des certificats d'acceptation du Québec

« L'inclusion des renouvellements dans le nombre maximal de demandes de sélection temporaire pour études octroyées aux établissements d'enseignement supérieur sera réexaminée avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) en amont de la prise de tout prochain décret, afin d'assurer une gestion et une prévision améliorées pour les établissements en regard des cibles en matière d'immigration temporaire pour le Programme des étudiants étrangers.

« 4. Périodicité des décrets

« Le MES reconnaît l'importance d'assurer une meilleure correspondance entre la période d'application des quotas et les périodes de recrutement et d'inscription des étudiants étrangers. Le ministère collabore à la prise en considération du calendrier propre aux établissements d'enseignement supérieur en amont de la prise de tout prochain décret afin d'assurer un arrimage amélioré réduisant le décalage observé avec la période d'application du décret en cours.

« Le MES réitère son engagement envers la performance et la gestion axée sur les résultats dans le cadre de l'administration gouvernementale et, en conséquence, poursuivra son suivi et ses évaluations concernant les mesures mises en œuvre, pour l'ensemble des étudiants en enseignement supérieur, incluant les étudiants étrangers, qui en sont une partie appréciable et incontournable. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Principe de la *Loi sur le développement durable*
et objectif de développement durable
à l'horizon 2030 de l'ONU liés à l'audit

Principales mesures favorisant l'attraction d'étudiants
étrangers reconduites ou mises en place,
en particulier de 2022 à 2024

Méthode de calcul des quotas

Variation des effectifs dans les universités
du Québec de 2014-2015 à 2023-2024

Variation des effectifs dans les cégeps
du Québec de 2014-2015 à 2023-2024

Exemples d'indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi
et fournir des renseignements sur le parcours des
étudiants étrangers pendant et après leurs études



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

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 MIFI et le MES s'assurent que les orientations et les mesures en matière d'immigration temporaire à des fins d'études permettent notamment de favoriser l'attraction d'étudiants étrangers et de répondre aux besoins du Québec, et ce, en fonction de leurs responsabilités respectives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MIFI élabore et propose des orientations et des mesures relatives aux étudiants étrangers qui sont cohérentes et concertées, notamment avec le MES, et qui identifient clairement les objectifs visés à moyen et long terme. ■ Le MIFI s'assure que les processus menant à la sélection des étudiants étrangers sont clairs, efficaces et efficaces. ■ Le MIFI et le MES effectuent un suivi rigoureux du parcours des étudiants étrangers pendant et après leurs études, afin de s'assurer : <ul style="list-style-type: none"> – de l'atteinte des objectifs ; – de la contribution aux orientations gouvernementales, notamment en lien avec la vitalité des régions et le marché du travail.

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 14 novembre 2025.

Nos travaux ont porté sur les étudiants étrangers des universités et des établissements d'enseignement collégial publics et privés du Québec. Nous avons considéré l'ensemble du parcours de l'étudiant étranger. D'une part, nous avons étudié les étapes que le ressortissant étranger doit franchir pour devenir étudiant étranger. D'autre part, nous nous sommes intéressés au cheminement des étudiants étrangers diplômés, notamment pour savoir s'ils ont obtenu un permis de travail ou la résidence permanente, et s'ils sont demeurés dans leur région d'études.

Nous avons axé nos travaux sur les programmes de formation en enseignement supérieur. Les programmes de formation professionnelle ont été exclus.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MIFI et du MES. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant de différents systèmes d'information de ces ministères.

Nous avons examiné un échantillon de 77 dossiers de demande de renouvellement de certificat d'acceptation du Québec ayant essuyé un refus afin d'évaluer les principaux motifs de refus. Les dossiers ont été sélectionnés de façon aléatoire. Cependant, les résultats de ces analyses ne peuvent pas être extrapolés compte tenu de la faible taille de l'échantillon.

Nous avons obtenu une extraction de données de la Base de données longitudinales sur l'immigration auprès de Statistique Canada et réalisé des analyses pour suivre le parcours des titulaires d'un premier permis à des fins d'études dans un établissement d'enseignement supérieur du Québec pour la période de 2013 à 2023.

Nous avons consulté le Bureau de coopération interuniversitaire, la Fédération des cégeps, l'Association des collèges privés du Québec, l'Association des collèges privés non subventionnés et les trois services régionaux d'admission des cégeps. De plus, nous avons réalisé des entrevues et présenté des demandes d'information auprès de 16 établissements d'enseignement collégial et universitaire (respectivement 10 et 6). Nous avons sélectionné ces établissements de manière raisonnée sur la base de divers critères tels le niveau d'enseignement (collégial ou universitaire), le caractère public ou privé de l'établissement, la diversité des régions, la langue d'enseignement, la proportion d'étudiants étrangers qui fréquentent l'établissement et le quota octroyé à l'établissement.

Nos travaux visent la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2025. Toutefois, certains de nos travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Lors de nos analyses, nous avons pris en compte le fait que la pandémie de COVID-19 a pu avoir des répercussions sur les activités des entités auditées.

Rôles et responsabilités des entités

En vertu de sa loi constitutive, le MIFI doit élaborer et proposer au gouvernement des orientations et des politiques sur l'immigration. Le ministère doit ensuite en coordonner la mise en œuvre et en effectuer le suivi de manière à assurer leur pertinence et leur efficacité. De plus, le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration doit notamment :

- planifier le nombre de personnes immigrantes que le Québec souhaite accueillir et la composition de cette immigration ;
- assurer et coordonner la prospection et le recrutement des ressortissants étrangers à l'international, avec le soutien des ministères et organismes concernés ;
- sélectionner des ressortissants étrangers à titre d'immigrants temporaires, notamment les étudiants admis par les établissements d'enseignement québécois, de façon à ce qu'ils contribuent à l'occupation et au dynamisme des régions, et de manière à répondre aux besoins et aux choix du Québec ;
- coordonner, avec le soutien des ministères et organismes concernés, la mise en œuvre de services d'accueil, de francisation et d'intégration ;
- évaluer l'apport de l'immigration au Québec en assurant un suivi du parcours des personnes immigrantes.

Par ailleurs, le ministre est responsable de l'application de la *Loi sur l'immigration au Québec*.

Pour sa part, le MES a pour mission de soutenir le développement et promouvoir la qualité de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire afin de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture. À ce propos, le ministre a pour fonction, entre autres :

- de favoriser la cohérence de l'action gouvernementale et le rayonnement du Québec à l'étranger ;
- de favoriser le développement des établissements d'enseignement supérieur et de veiller à la qualité des services dispensés ;
- d'accorder des aides financières.

Le ministre est également chargé de l'application de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et de la *Loi sur l'enseignement privé*³¹.

31. Le MES et le ministère de l'Éducation sont ensemble chargés de l'application de la *Loi sur l'enseignement privé*, chacun dans les domaines relevant de leur compétence.

Soulignons que, depuis le 6 décembre 2024, la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers* confère de nouvelles responsabilités aux deux entités auditées. Par exemple, le MIFI et le MES doivent désormais recommander au gouvernement, conjointement avec le ministère de l'Éducation, les établissements d'enseignement à désigner pour l'admission d'étudiants étrangers. Il en va de même lorsque le gouvernement doit décider du nombre maximal de demandes que recevra le MIFI en fonction d'une distinction, notamment une région du Québec, un établissement d'enseignement ou un programme d'études. Également, le MES peut maintenant déterminer les renseignements qui doivent être recueillis, puis lui être communiqués par les établissements d'enseignement, afin de soutenir la prise de décision.

Principe de la *Loi sur le développement durable* et objectif de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU liés à l'audit

Principe de la *Loi sur le développement durable*

Accès



au savoir

Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Objectif de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU

4 ÉDUCATION
DE QUALITÉ



Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

Illustration : ONU.

Principales mesures favorisant l'attraction d'étudiants étrangers reconduites ou mises en place, en particulier de 2022 à 2024

Date ¹	Mesure	Responsable	Objectif	Budget ²
Mai 2022	Reconduction de l'allocation aux universités francophones pour le recrutement d'étudiants déréglementés ³	MES	Accroître l'effectif associé aux étudiants internationaux inscrits à des programmes offerts en français dans ces universités.	22,8 millions de dollars en 2022-2023 et en 2023-2024
Mars 2022	Exemption des droits de scolarité supplémentaires selon le programme d'études et la région, à compter de l'automne 2023	MIFI	Combler les besoins de main-d'œuvre dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des technologies de l'information et du génie (Opération main-d'œuvre) en se tournant vers les étudiants étrangers, mais aussi attirer les immigrants hors de la Communauté métropolitaine de Montréal.	80 millions sur 4 ans, à partir de l'année 2023-2024
Mars 2023	Exemption des droits de scolarité supplémentaires dans des secteurs prioritaires, à compter de l'automne 2023	MES	L'attraction et la rétention d'étudiants étrangers pour, d'une part, attirer ces personnes dans les programmes ciblés dans les professions en rareté de main-d'œuvre et, d'autre part, favoriser leur établissement au Québec à la fin de leurs études.	70 millions sur 5 ans, à partir de l'année 2023-2024
Mai 2023	Reconduction d'une mesure d'appui à l'attraction d'étudiants internationaux	MES	Encourager les cégeps à mieux structurer et développer leur offre de services et leurs partenariats, de même qu'à soutenir globalement l'internationalisation, en plus de permettre le recrutement dans des domaines d'emploi technique en manque d'effectifs.	5,3 millions en 2023-2024 et en 2024-2025
Mai 2023	Reconduction d'une mesure d'appui au recrutement, à l'accueil et à l'intégration d'étudiants internationaux	MES	Permettre aux établissements d'enseignement universitaire d'optimiser leurs pratiques, leurs services et leur soutien dans le cadre du recrutement d'étudiants internationaux, ainsi que leur accueil et leur intégration.	5,45 millions en 2023-2024

1. Il s'agit de la date à laquelle la mesure a été rendue publique, soit dans le budget du gouvernement, soit dans les règles budgétaires des établissements d'enseignement (cégeps ou universités).

2. Il s'agit du montant budgétaire annoncé. Ce montant pourrait ne pas correspondre aux dépenses réelles.

3. Il s'agit des étudiants internationaux pour lesquels le niveau des droits de scolarité était déterminé par les établissements universitaires. Toutefois, ces droits devaient être égaux ou supérieurs aux droits de scolarité exigés des étudiants canadiens non-résidents du Québec soumis aux montants forfaitaires.

Date¹	Mesure	Responsable	Objectif	Budget²
Mai 2024	Appui au recrutement, à l'accueil et à l'intégration des étudiants provenant de l'extérieur du Québec	MES	<p>Volet 1 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Attirer un plus grand nombre d'étudiants étrangers francophones et francotropes au sein des universités francophones. ■ Favoriser le développement de l'expertise liée à l'intégration et au soutien de cette population étudiante. ■ Améliorer le taux de persévérance et de réussite de cette population étudiante, et ainsi augmenter le nombre de diplômés qui s'établiront au Québec. 	<p>Volet 1 :</p> <p>212,5 millions sur 4 ans, à partir de l'année 2024-2025</p>

1. Il s'agit de la date à laquelle la mesure a été rendue publique, soit dans le budget du gouvernement, soit dans les règles budgétaires des établissements d'enseignement (cégeps ou universités).

2. Il s'agit du montant budgétaire annoncé. Ce montant pourrait ne pas correspondre aux dépenses réelles.

Méthode de calcul des quotas

Universités

Pour les universités, l'objectif consistait à stabiliser le nombre d'étudiants étrangers dans les programmes d'études universitaires, en veillant à ne pas pénaliser le Québec dans les domaines stratégiques et en limitant les répercussions sur les activités de recherche et d'innovation. Pour déterminer le nombre de demandes à recevoir par établissement pour la période du décret, le MIFI et le MES se sont référés au nombre de demandes de certificat d'acceptation du Québec reçues en 2024 par établissement, sans distinguer les demandes initiales de ressortissants étrangers des demandes de renouvellement d'étudiants étrangers se trouvant déjà au Québec. Il appartient donc à chacune des universités de conserver des places dans le quota qui lui a été octroyé pour les étudiants étrangers qui doivent demander un renouvellement de certificat afin de terminer leur programme d'études.

Cégeps et collèges privés (subventionnés et non subventionnés)

L'approche préconisée pour calculer les quotas des établissements d'enseignement collégial est plus complexe. D'une part, pour les programmes menant à l'obtention d'un DEC et certains programmes menant à l'obtention d'une AEC, les ministères se sont référés aux demandes de certificat d'acceptation du Québec reçues en 2024, à l'instar du calcul appliqué pour les universités. Le gouvernement vise également à stabiliser le nombre de demandes pour ces programmes d'études. Les programmes protégés sont ceux menant à l'obtention d'une AEC en éducation spécialisée, d'une AEC dans les écoles de pilotage et d'une AEC dans les écoles supérieures en arts. Pour ces programmes, un quota équivalant au nombre estimé de demandes de sélection temporaire pour études de 2024 ou un nombre minimal de demandes a été octroyé aux établissements concernés.

D'autre part, pour les autres programmes menant à l'obtention d'une AEC, une diminution de 75 % des demandes de certificat d'acceptation a été calculée, au prorata entre les inscriptions aux programmes menant à l'obtention d'un DEC et celles aux programmes menant à l'obtention d'une AEC de chaque établissement. Des ajustements ont été apportés par la suite, par exemple en ajoutant 10 demandes à un quota pour tenir compte des demandes de renouvellement pour un programme non protégé.

Soulignons que les formations d'appoint prescrites par un ordre professionnel dans le domaine de la santé (soins infirmiers et inhalothérapie) ont été exemptées des quotas.

Tout comme les universités, les établissements d'enseignement collégial doivent s'assurer de conserver des places dans leur quota pour les demandes de renouvellement.

Variation des effectifs dans les universités du Québec de 2014-2015 à 2023-2024

Établissement	Effectifs totaux			Explication de la variation	
	2014-2015	2023-2024	Variation	Étudiants étrangers	Autres étudiants
École de technologie supérieure	8 135	8 964	829	1 796	-967
École des Hautes Études Commerciales de Montréal	13 157	13 569	412	195	217
École nationale d'administration publique	1 810	2 014	204	512	-308
École Polytechnique de Montréal	7 823	10 076	2 253	811	1 442
Institut national de la recherche scientifique	620	835	215	204	11
Télé-université	7 068	8 657	1 589	42	1 547
Université Bishop's	2 710	2 866	156	163	-7
Université Concordia	36 492	38 504	2 012	3 166	-1 154
Université de Montréal	47 977	44 096	-3 881	1 801	-5 682
Université de Sherbrooke	24 002	25 267	1 265	896	369
Université du Québec à Chicoutimi	6 830	8 218	1 388	1 239	149
Université du Québec à Montréal	42 636	33 426	-9 210	977	-10 187
Université du Québec à Rimouski	7 202	6 707	-495	460	-955
Université du Québec à Trois-Rivières	14 235	15 177	942	1 924	-982
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	3 487	5 257	1 770	242	1 528
Université du Québec en Outaouais	7 060	6 421	-639	529	-1 168
Université Laval	42 328	46 264	3 936	2 216	1 720
Université McGill	37 538	37 619	81	2 073	-1 992

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du système de gestion des données sur l'effectif universitaire du MES.

Variation des effectifs dans les cégeps du Québec de 2014-2015 à 2023-2024

Établissement	Effectifs totaux			Explication de la variation	
	2014-2015	2023-2024	Variation	Étudiants étrangers	Autres étudiants
Cégep André-Laurendeau	9 230	8 269	-961	235	-1 196
Cégep Beauce-Appalaches	4 572	6 702	2 130	290	1 840
Cégep d'Ahuntsic	19 159	18 259	-900	292	-1 192
Cégep de Baie-Comeau	1 574	2 176	602	341	261
Cégep de Bois-de-Boulogne	7 342	10 793	3 451	288	3 163
Cégep de Chicoutimi	6 012	4 950	-1 062	429	-1 491
Cégep de Drummondville	5 095	6 438	1 343	349	994
Cégep de Granby	5 026	5 942	916	383	533
Cégep de Jonquière	7 193	7 347	154	700	-546
Cégep de la Gaspésie et des Îles	2 717	3 791	1 074	1 220	-146
Cégep de La Pocatière	3 222	3 421	199	190	9
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	5 751	4 947	-804	448	-1 252
Cégep de Lévis	6 868	7 009	141	173	-32
Cégep de l'Outaouais	10 629	11 154	525	195	330
Cégep de Maisonneuve	15 070	16 522	1 452	326	1 126
Cégep de Matane	2 014	2 213	199	84	115
Cégep de Rimouski	7 241	5 789	-1 452	219	-1 671
Cégep de Rivière-du-Loup	2 779	2 723	-56	268	-324
Cégep de Rosemont	14 039	14 171	132	278	-146
Cégep de Sainte-Foy	15 959	17 809	1 850	146	1 704
Cégep de Saint-Hyacinthe	10 381	11 398	1 017	229	788
Cégep de Saint-Jérôme	11 365	10 881	-484	117	-601
Cégep de Saint-Laurent	9 037	9 589	552	297	255
Cégep de Sept-Îles	1 442	1 531	89	43	46
Cégep de Shawinigan	2 978	3 197	219	217	2
Cégep de Sherbrooke	13 520	12 976	-544	589	-1 133
Cégep de Sorel-Tracy	2 875	3 399	524	127	397
Cégep de St-Félicien	2 811	3 111	300	465	-165
Cégep de Thetford	2 479	3 070	591	107	484
Cégep de Trois-Rivières	9 361	9 316	-45	773	-818

Établissement	Effectifs totaux			Explication de la variation	
	2014-2015	2023-2024	Variation	Étudiants étrangers	Autres étudiants
Cégep de Valleyfield	5 643	5 899	256	145	111
Cégep de Victoriaville	3 848	4 947	1 099	293	806
Cégep du Vieux Montréal	14 249	13 419	-830	273	-1 103
Cégep Édouard-Montpetit	16 719	17 271	552	403	149
Cégep François-Xavier-Garneau	13 128	14 073	945	301	644
Cégep Gérald-Godin	3 051	3 881	830	109	721
Cégep John Abbott	15 275	15 438	163	65	98
Cégep Limoilou	12 532	11 208	-1 324	790	-2 114
Cégep Lionel-Groulx	12 052	13 560	1 508	67	1 441
Cégep Marie-Victorin	11 892	11 789	-103	1 138	-1 241
Cégep Montmorency	16 009	19 780	3 771	231	3 540
Cégep régional Champlain	11 236	12 074	838	32	806
Cégep régional de Lanaudière	14 055	13 909	-146	83	-229
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	7 786	8 597	811	176	635
Collège d'Alma	2 435	2 854	419	365	54
Collège Dawson	23 683	21 505	-2 178	219	-2 397
Collège Héritage	2 708	2 617	-91	13	-104
Vanier College	16 978	16 518	-460	528	-988

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du système de gestion des données d'élèves au collégial (Socrate) du MES.

Exemples d'indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi et fournir des renseignements sur le parcours des étudiants étrangers pendant et après leurs études

Propriétaire des données	Types de données disponibles	Exemples d'indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi et fournir des renseignements sur le parcours des étudiants étrangers
Pendant leurs études		
MIFI	<ul style="list-style-type: none"> ■ CAQ délivrés ■ Demandes de renouvellement de CAQ reçues ■ Demandes de renouvellement de CAQ acceptées 	<ul style="list-style-type: none"> ■ % des titulaires d'un CAQ qui ont changé d'établissement d'enseignement, de niveau d'études, de programme ■ % des titulaires d'un CAQ qui ont fait une demande de renouvellement pour prolongation de leurs études
MES	<ul style="list-style-type: none"> ■ Changement de programme d'études ■ Réussite aux cours ■ Diplomation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durée moyenne des études pour les étudiants étrangers par programme ■ Taux de réussite des étudiants étrangers à la première session ■ Taux de persévérance des étudiants étrangers ■ Taux de diplomation des étudiants étrangers
Établissements d'enseignement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dossiers des étudiants inscrits 	<ul style="list-style-type: none"> ■ % des titulaires d'un CAQ qui s'inscrivent dans un établissement d'enseignement québécois
IRCC	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demandes de permis d'études reçues ■ Permis d'études délivrés 	<ul style="list-style-type: none"> ■ % des titulaires d'un CAQ qui effectuent une demande de permis d'études ■ % de titulaires d'un CAQ qui obtiennent un permis d'études

CAQ Certificat d'acceptation du Québec

Source : Vérificateur général du Québec.

Propriétaire des données	Types de données disponibles	Exemples d'indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi et fournir des renseignements sur le parcours des étudiants étrangers
Après leurs études		
IRCC	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demandes de permis de travail postdiplôme reçues ■ Permis de travail postdiplôme délivrés 	<ul style="list-style-type: none"> ■ % des titulaires d'un CAQ pour études qui demandent un permis de travail après leurs études ■ % des titulaires d'un CAQ pour études qui obtiennent un permis de travail après leurs études
MIFI	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demandes de CSQ reçues provenant de titulaires d'un CAQ pour études par le passé ■ Demandes de CSQ acceptées provenant de titulaires d'un CAQ pour études par le passé 	<ul style="list-style-type: none"> ■ % des titulaires d'un CAQ pour études qui demandent un CSQ après leurs études ■ % des titulaires d'un CAQ pour études qui obtiennent un CSQ après leurs études
IRCC	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demandes de résidence permanente reçues de la part d'anciens titulaires d'un permis d'études ■ Résidents permanents admis et qui ont été titulaires d'un permis d'études par le passé 	<ul style="list-style-type: none"> ■ % des titulaires d'un CAQ pour études qui demandent la résidence permanente après leurs études ■ % des titulaires d'un CAQ pour études qui obtiennent la résidence permanente après leurs études ■ % des diplômés au Québec titulaires d'un CSQ qui ont obtenu la résidence permanente par la suite

CAQ Certificat d'acceptation du Québec

CSQ Certificat de sélection du Québec

Source : Vérificateur général du Québec.

CHAPITRE 5

Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité

Audit de performance

Ministère des Finances du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor

EN BREF

Le Québec a été confronté à d'importants défis économiques au cours des dernières années. D'ailleurs, dans le budget de mars 2025, le ministère des Finances (MFQ) a déposé un plan de retour à l'équilibre budgétaire pour 2029-2030 qui prévoit un déficit, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, de 13,6 milliards de dollars en 2025-2026. Si ce plan est suivi, le gouvernement est en voie de connaître sa plus longue période déficitaire depuis l'instauration de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, en 1996, soit une période de neuf exercices financiers consécutifs.

Or, ce plan de retour à l'équilibre budgétaire est incomplet. En effet, les mesures pour réaliser plus de la moitié des économies envisagées ne sont pas déterminées. Comme le plan prévoit également une diminution significative de la croissance des dépenses sur plusieurs années, son application pourrait compromettre le maintien du niveau des services à la population ou l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans les délais prévus.

Par ailleurs, bien que le MFQ réalise sporadiquement certaines prévisions à plus long terme, il ne réalise pas d'analyses de soutenabilité des finances publiques portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme des services à la population. Il évalue également rarement l'incidence financière à long terme des politiques budgétaires ou des mesures budgétaires d'envergure avant leur adoption. Pourtant, plusieurs facteurs augmentent la pression sur les finances publiques, notamment l'évolution démographique et le vieillissement des infrastructures.

Justement, le plan québécois des infrastructures (PQI) publié chaque année par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) n'illustre pas adéquatement les défis auxquels fera face le Québec dans les années à venir, puisqu'il ne présente pas les sommes nécessaires pour mettre en œuvre des projets qui y sont inscrits et assurer le maintien des actifs. De plus, les investissements prévus dans le PQI 2025-2035 sont sous-évalués compte tenu du nombre de projets inscrits. En effet, en ce qui concerne les projets majeurs à la phase d'étude ou de planification, les investissements prévus sont inférieurs de 75 milliards à l'estimation de leurs coûts¹, ce qui a notamment entraîné la mise sur pause de certains projets.

Enfin, les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des coûts associés au vieillissement de la population, coûts qui sont pourtant significatifs dans le contexte démographique actuel. Une telle façon de faire met une pression additionnelle sur le réseau de la santé et des services sociaux en plus de réduire la prévisibilité budgétaire pour les décideurs.

1. L'écart calculé entre l'estimation des coûts des projets et les investissements prévus dans le PQI concerne uniquement la part des investissements attribuable aux contributions du gouvernement du Québec.

CONSTATS

1

Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 est incomplet puisque plus de la moitié des mesures à prendre n'ont pas été déterminées ; les risques de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire dans les délais prévus ou de ne pas pouvoir maintenir le niveau actuel des services à la population s'en trouvent donc augmentés.

2

Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette.

3

Le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires à l'égard des projets inscrits et du maintien des actifs pour prendre des décisions éclairées. Les investissements prévus pour la période couverte par le plan sont également sous-évalués.

4

Les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Sébastien Simard

Directeur d'audit

Mélanie Gervais

Maxime Lessard

Frédéric Rodrigue-Martineau

REVUE DE LA QUALITÉ

Christine Roy

Vérificatrice générale adjointe
et sous-vérificatrice générale

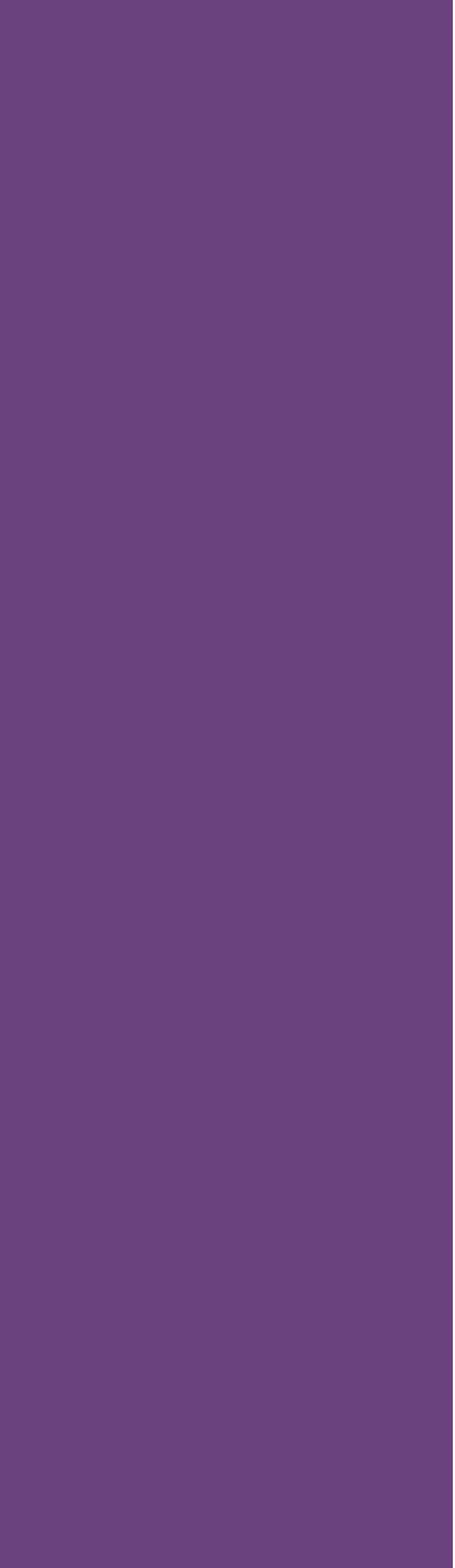
SIGLES

CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
IPC	Indice des prix à la consommation
ISQ	Institut de la statistique du Québec
MCN	Ministère de la Cybersécurité et du Numérique
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MES	Ministère de l'Enseignement supérieur
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAGI	Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures
PIB	Produit intérieur brut
PQI	Plan québécois des infrastructures
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SQI	Société québécoise des infrastructures

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	223
Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 est incomplet puisque plus de la moitié des mesures à prendre n'ont pas été déterminées ; les risques de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire dans les délais prévus ou de ne pas pouvoir maintenir le niveau actuel des services à la population s'en trouvent donc augmentés.....	231
Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette.	242
Le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires à l'égard des projets inscrits et du maintien des actifs pour prendre des décisions éclairées. Les investissements prévus pour la période couverte par le plan sont également sous-évalués.	249
Les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population.	263
Recommandations.....	270
Commentaires des entités auditées	271
Renseignements additionnels.....	277

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



MISE EN CONTEXTE

- 1 Une politique budgétaire consiste pour un État à définir son utilisation des dépenses publiques et de la fiscalité pour offrir des services à la population et soutenir l'activité économique. Au Québec, l'élaboration de cette politique et sa mise en œuvre résultent du travail combiné de plusieurs intervenants, soit principalement du ministère des Finances (MFQ) et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), mais aussi de tous les ministères et organismes publics. Les rôles et responsabilités des principaux intervenants sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.
- 2 Une telle politique devrait être conçue selon différents horizons temporels. Elle devrait reposer sur un exercice financier annuel (court terme), une planification budgétaire pluriannuelle (moyen terme) et une analyse de la soutenabilité des finances publiques (long terme).

Soutenabilité des finances publiques

Il s'agit de la capacité d'un gouvernement à assurer le financement de ses activités et le service de sa dette sans accroître le fardeau fiscal des générations futures. La soutenabilité des finances publiques se traduit habituellement par une croissance de la dette à long terme équivalente ou moins élevée que celle de l'économie.

Éléments clés du processus budgétaire au Québec

- 3 Au Québec, le discours sur le budget est préparé et présenté annuellement à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances, habituellement avant le début d'un nouvel exercice financier. Il énonce les politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement. Chaque année, le discours est accompagné d'un plan budgétaire, qui inclut un cadre financier quinquennal. Depuis 2015, un cadre financier quinquennal est aussi inclus dans le rapport préélectoral sur l'état des finances publiques, qui est publié avant chacune des élections générales.
- 4 Quant au budget de dépenses du gouvernement, il est aussi déposé annuellement à l'Assemblée nationale, habituellement avant le début d'un nouvel exercice financier, par le président du Conseil du trésor. Le budget des dépenses présente notamment les crédits et les dépenses des portefeuilles ainsi que la Stratégie de gestion des dépenses² pour la prochaine année. Le président du Conseil du trésor dépose également le plan québécois des infrastructures (PQI).
- 5 La planification budgétaire du gouvernement du Québec est encadrée par diverses lois, dont la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Ces deux lois sont présentées plus en détail dans la section Renseignements additionnels.
- 6 La *Loi sur l'équilibre budgétaire* interdit la prévision d'un déficit budgétaire, sauf dans des situations exceptionnelles qu'elle prévoit (horizon de court terme). Lorsqu'un déficit annuel est constaté en fin d'année, elle encadre également la planification budgétaire pluriannuelle (horizon de moyen terme) par l'entremise d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire.

2. La Stratégie de gestion des dépenses est présentée dans l'un des volumes du budget de dépenses du gouvernement. Elle comprend les grandes lignes du budget de dépenses annuel de même que les orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources et de performance de l'État.

7 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* vise, pour sa part, la réduction de l'endettement du gouvernement au moyen de cibles à l'égard de l'évolution du ratio de la dette nette par rapport au produit intérieur brut du Québec (PIB)³, ratio qui s'avère une des mesures de la soutenabilité des finances publiques.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

8 Les défis économiques ont été nombreux au cours des dernières années. La pandémie de COVID-19 a notamment perturbé l'activité économique, et les gouvernements ont déployé un effort budgétaire massif pour aider la population et soutenir les entreprises. Des pressions inflationnistes importantes ont ensuite mené à un resserrement rapide et synchronisé des politiques monétaires de plusieurs pays. Au Québec, comme ailleurs au Canada et dans le monde, ces événements ont affecté les finances publiques de façon notable.

9 Plus de trois ans après la fin de l'état d'urgence sanitaire, le budget du gouvernement pour 2025-2026 prévoit que le solde budgétaire, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sera déficitaire, comme pour les cinq exercices financiers précédents⁴. Le déficit prévu est estimé à 13,6 milliards de dollars⁵, alors qu'il s'élevait à 7,6 milliards pour l'exercice 2024-2025.

10 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget de mars 2025 prévoit que l'équilibre sera rétabli en 2029-2030. Si ses prévisions se réalisent comme prévu, le gouvernement du Québec aura présenté des déficits budgétaires, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, pendant neuf exercices financiers consécutifs, soit de 2020-2021 à 2028-2029. Il s'agirait de la plus longue période déficitaire depuis l'instauration de cette loi, en 1996.

Solde budgétaire et solde comptable

Le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* diffère du solde comptable, soit du déficit ou du surplus présenté dans les états financiers consolidés du gouvernement. La principale différence entre les deux notions provient du fait que les revenus consacrés au Fonds des générations (2,4 milliards en 2024-2025) sont exclus du calcul du solde budgétaire.



Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

3. Le PIB est un indicateur économique mesurant la production des biens et des services d'un État au cours d'une période donnée. Le PIB peut être évalué en volume ou en valeur. En volume, on parle du « PIB réel », lequel représente la quantité réelle de biens et de services produits par une économie. En valeur, il s'agit du « PIB nominal », lequel tient compte de l'inflation, ce qui signifie qu'il représente à la fois la variation du volume de production et celle des prix.

4. Il s'agit de déficits avant utilisation de la réserve de stabilisation. Cette réserve a été abolie en décembre 2023 lors de la mise à jour de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

5. Cette estimation incluse dans le budget 2025-2026 a été maintenue par le ministère des Finances lors de la publication du *Rapport sur la situation financière du Québec du 1^{er} trimestre de 2025-2026*, publié en septembre 2025.

11 Plusieurs facteurs augmentent par ailleurs la pression sur la soutenabilité des finances publiques, notamment l'évolution démographique, le vieillissement des infrastructures et les changements climatiques. À ces éléments structurels s'ajoutent des éléments tels les perspectives géopolitiques incertaines (ex. : les conflits armés) et les tensions commerciales, qui affectent le comportement des agents économiques et les politiques des gouvernements.

12 Pour établir une politique budgétaire favorable à la soutenabilité des finances publiques, le gouvernement doit disposer de toute l'information nécessaire et d'analyses rigoureuses lui permettant d'apprécier l'incidence de ses choix et de ses politiques sur la situation financière du Québec à long terme. La réalisation à intervalles réguliers de prévisions budgétaires sur un horizon supérieur à cinq ans permet d'évaluer périodiquement l'impact à long terme de différents enjeux afin d'éclairer la prise de décisions et de favoriser l'équité intergénérationnelle. De plus, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1 du tome de l'automne 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*, la publication d'un rapport exposant les résultats de cet exercice permet d'informer la population sur les impacts des défis à venir.

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

13 L'objectif de l'audit était de déterminer si les analyses qui soutiennent la politique budgétaire du gouvernement et le PQI sont rigoureuses et suffisantes et si, entre autres, elles prennent en compte les principaux facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Nos travaux ont été réalisés auprès du MFQ et du SCT ; d'autres ministères et organismes ont également été sollicités.

14 La période couverte par l'audit s'étend principalement de janvier 2020 à juin 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques

15 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les finances publiques du Québec, tout comme son économie, subissent aujourd'hui la pression de plusieurs facteurs. Certains demeureront présents au cours des prochaines années. Il s'agit notamment des changements démographiques, de la demande croissante de services publics, notamment dans le domaine de la santé, de la détérioration des infrastructures publiques, de la transformation technologique et numérique, des changements climatiques, ainsi que des risques géopolitiques. Nous avons analysé plus particulièrement la pression exercée par le vieillissement de la population et la détérioration des infrastructures, notamment en raison de son poids sur les dépenses publiques et sur la dette du gouvernement.

16 En effet, le Québec vit une transition démographique marquée par le vieillissement de la cohorte des baby-boomers, qui est déjà bien amorcée. Ce vieillissement fait sentir ses effets sur les finances publiques d'abord par une pression à la hausse sur les dépenses liées à la santé, mais également par une pression à la baisse sur la croissance économique, et ce, en raison du retrait de cette cohorte du marché du travail. Ces effets se répercutent directement sur la croissance des revenus de l'État. Les dernières années ont aussi été marquées par une forte immigration et des mouvements de population interrégionaux susceptibles de contribuer à l'économie du Québec et d'avoir une incidence sur la demande pour certains services publics, notamment en éducation et en santé.

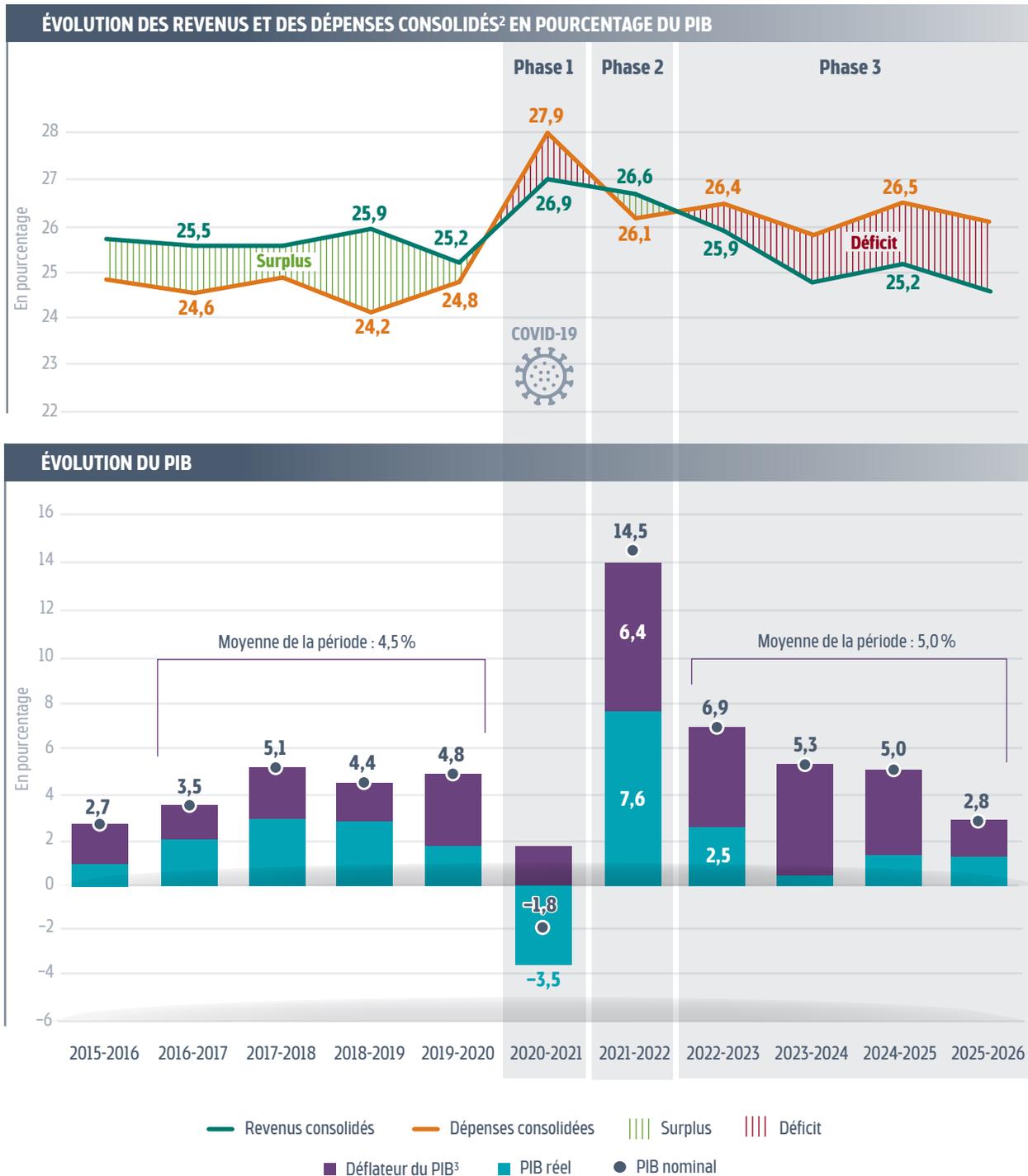
17 D'autre part, les infrastructures publiques constituent des actifs indispensables au bien-être de la population actuelle et future, et elles sont dans un état préoccupant malgré les investissements majeurs des dernières années. En effet, selon l'évolution de l'indice de vétusté physique et du déficit de maintien des actifs des dernières années, l'état physique des bâtiments et des infrastructures publiques se détériore. De plus, leur fonctionnalité peut ne plus être adaptée aux besoins actuels, car les usages et les technologies évoluent.

Évolution récente des finances publiques

18 Avant la pandémie de COVID-19, le Québec connaissait une situation financière relativement favorable : un surplus annuel était dégagé (les revenus excédaient les dépenses) et le ratio de la dette nette par rapport au PIB était en diminution (le poids de la dette diminuait). À partir de 2020-2021, la situation a changé. Trois phases découlant d'une succession d'événements, notamment de la pandémie de COVID-19 et de la période inflationniste qui a suivi, ont eu divers effets sur l'évolution des finances publiques. La figure 1 présente l'évolution des revenus et des dépenses selon les statistiques budgétaires⁶ et la croissance économique depuis 2015-2016. Les paragraphes qui suivent fournissent les explications sur chacune des phases.

6. Les statistiques budgétaires sont publiées chaque année par le MFQ dans le budget et la mise à jour économique de l'automne. Elles permettent de suivre entre autres l'évolution historique des revenus et des dépenses du gouvernement. Les données publiées sont celles présentées dans les comptes publics et elles sont ajustées à des fins de comparabilité, en raison de certaines modifications apportées à la comptabilité gouvernementale avec les années.

FIGURE 1 Évolution du solde comptable (surplus/déficit) et de l'activité économique (PIB¹)



1. Le PIB est en année financière.
2. Il s'agit des données réelles et prévues selon les statistiques budgétaires de mars 2025. Les données des années 2024-2025 et 2025-2026 correspondent à des prévisions du budget.
3. Le déflateur fournit une indication de l'évolution des prix de l'ensemble des biens et des services produits. Sa variation est une mesure de l'inflation.

Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

19 La première phase des événements ayant affecté la situation budgétaire du gouvernement s'articule autour de la première année de la pandémie de COVID-19, soit l'année 2020-2021. Cette phase est marquée par l'impact combiné des mesures sanitaires initiales et de la récession causée par les premiers confinements. Les dépenses de l'État ont alors augmenté de manière importante, passant de 24,8 % à 27,9 % du PIB (les dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux ont notamment augmenté de 20,7 % et le PIB réel a diminué de 3,5 %). D'autre part, la récession ayant accompagné ces mesures sanitaires a entraîné une stagnation des revenus autonomes du gouvernement. Les revenus consolidés⁷ ont tout de même augmenté par rapport à l'année précédente grâce à une hausse temporaire des transferts fédéraux. La hausse des revenus n'ayant pas été suffisante pour suivre la hausse des dépenses, le gouvernement a connu un déficit pour la première fois depuis 2014-2015.

20 La deuxième phase prend place dès 2021-2022. Elle est caractérisée par une hausse de l'activité économique découlant des mesures gouvernementales de soutien pour relancer l'économie et par les premiers effets de l'inflation causés, entre autres, par le rebond synchronisé de la demande mondiale et les difficultés dans les chaînes d'approvisionnement. En effet, même si les revenus consolidés en pourcentage du PIB sont demeurés relativement stables, la forte inflation et certaines mesures de relance ont notamment contribué à faire augmenter les revenus autonomes du gouvernement de 19,2 %. Cette croissance plus rapide des revenus que celle des dépenses a permis au gouvernement de terminer l'année 2021-2022 avec un surplus (2,8 milliards) dans ses états financiers, bien que le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit demeuré négatif (-772 millions).

21 Soulignons par ailleurs que l'effet de l'inflation sur les dépenses du gouvernement prend traditionnellement plus de temps à se matérialiser. Cela est dû au fait qu'une part importante de ses dépenses est déterminée par des conventions collectives et des contrats (ex. : contrats d'approvisionnement ou de services professionnels) qui sont affectés seulement lors de leur renouvellement. Dans la figure 1, cette inflation est représentée par la variation du déflateur du PIB, qui a atteint 6,4 % en 2021-2022, soit la valeur la plus élevée des 35 dernières années.

22 La troisième phase commence en 2022-2023. Elle est marquée par des dépenses supérieures aux revenus. La diminution des revenus en pourcentage du PIB s'explique entre autres par la fin des effets favorables des mesures de soutien à l'économie, l'impact du ralentissement de la croissance de l'inflation sur les revenus et la mise en place de certaines mesures, telles que des réductions du fardeau fiscal.

7. Les revenus consolidés sont composés des revenus autonomes et des transferts fédéraux.

23 Malgré l'arrêt de mesures budgétaires non récurrentes, notamment celles liées à la pandémie et aux aides ponctuelles pour le coût de la vie, et une croissance du PIB nominal plus élevée que lors de la période ayant précédé la pandémie, les dépenses sont demeurées plus élevées que les revenus au cours de cette troisième phase, ce qui a créé un déficit récurrent. Les dépenses consolidées⁸ en pourcentage du PIB s'élèvent en moyenne à plus de 26 % depuis le début de cette phase, comparativement à moins de 25 % avant la pandémie (figure 1). Ainsi, selon les statistiques budgétaires publiées en mars 2025 par le MFQ, les dépenses consolidées sont passées de 115,1 milliards de dollars en 2019-2020 à une prévision de 165,8 milliards pour 2025-2026, soit une croissance annuelle moyenne de 6,3 %. Les dépenses consolidées plus élevées qu'avant la pandémie dans cette troisième phase s'expliquent notamment par les effets tardifs de l'inflation sur les dépenses et par des mesures budgétaires récurrentes, telles que la bonification du montant pour le soutien des aînés et les mesures de bonification du soutien à domicile. Les mesures annoncées depuis mars 2022 ont représenté des dépenses de l'ordre de 11,5 milliards de dollars en 2024-2025.

Contribution au développement durable

24 Il y a près de 20 ans, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Cette loi définit 16 principes que l'Administration doit prendre en compte afin que la recherche d'un développement durable soit mieux intégrée dans ses sphères d'intervention.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.



Contribution de l'audit
au développement durable

25 Cet audit est lié à trois principes de la *Loi sur le développement durable*, soit les principes d'efficacité économique, d'équité et de solidarité sociales, et d'accès au savoir. Lorsqu'un gouvernement gère les finances publiques de manière soutenable, il contribue à l'efficacité économique à long terme et peut agir pour favoriser l'équité et la solidarité sociales. Lorsqu'il informe les parlementaires et la population des analyses qui soutiennent sa politique budgétaire et la planification de ses investissements en infrastructures, il contribue au principe d'accès au savoir, ce qui favorise un débat public éclairé. Ces actions contribuent par ailleurs à l'objectif 16 de développement durable à l'horizon 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont l'une des cibles est de mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes. Les trois principes de la *Loi sur le développement durable* et l'objectif 16 de l'ONU sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

8. Les dépenses consolidées incluent le service de la dette.

26 Qui plus est, la commissaire au développement durable a formulé des observations sur la soutenabilité des finances publiques, qui sont complémentaires au présent rapport et qui lui donnent l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Ces observations sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général, dans la section consacrée au tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

CONSTAT 1

Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 est incomplet puisque plus de la moitié des mesures à prendre n'ont pas été déterminées ; les risques de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire dans les délais prévus ou de ne pas pouvoir maintenir le niveau actuel des services à la population s'en trouvent donc augmentés.

Qu'avons-nous constaté ?

27 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget de mars 2025 respecte les exigences de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, notamment parce qu'il prévoit l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans cinq ans, soit en 2029-2030.

28 Considérant l'ampleur des déficits constatés et le souhait énoncé par le gouvernement de maintenir le niveau actuel des services à la population, des efforts considérables devront être mis en œuvre pour retourner à l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Or, le plan présenté en mars 2025 est incomplet. En effet, les mesures pour matérialiser plus de 50 % des efforts qui seront nécessaires ne sont pas déterminées.

29 D'autre part, plusieurs des mesures d'économie déterminées par l'examen des dépenses budgétaires pourraient ne pas générer les économies attendues ou encore pourraient entraîner une réduction des services à la population. Par exemple, des mesures se limitent à prévoir la réduction du financement des dépenses de fonctionnement des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur sans que des actions soient prévues pour concrétiser cette réduction.

30 Ces enjeux pourraient compromettre l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans les délais prévus, le maintien du niveau des services à la population, ou nécessiter une hausse du fardeau fiscal.

Pourquoi ce constat est-il important ?

31 Adoptée en 1996, après plus de 30 ans de déficits budgétaires, la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, auparavant nommée *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, limite les circonstances permettant la prévision d'un déficit au sens de cette loi. Elle prévoit également la présentation d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire pour réguler la situation, le cas échéant.

32 Cette loi ainsi que la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* visent à favoriser la soutenabilité des finances publiques du Québec. En effet, les déficits importants, s'ils ne sont pas résorbés, limitent la capacité à long terme du gouvernement à assurer la prestation des services publics, l'équité intergénérationnelle et la réponse aux chocs imprévus comme celui d'une pandémie.

33 La production d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire peut favoriser la promotion d'une certaine discipline en matière budgétaire et l'amélioration des pratiques d'allocation et de planification des ressources. La publication de ce plan peut pour sa part contribuer à une communication efficace de la politique budgétaire du gouvernement et à la transparence à l'égard des choix qui seront faits quant à l'utilisation des fonds publics. Il est donc important de s'y attarder.

34 Il s'agit du deuxième plan de retour à l'équilibre budgétaire que le gouvernement présente depuis la pandémie de COVID-19. En effet, un premier plan a été présenté en mars 2023 (échéance : 2027-2028)⁹. Puis, la modernisation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, adoptée en décembre 2023, a mené à la présentation de ce deuxième plan, en mars 2025, ce qui a repoussé l'atteinte de l'équilibre budgétaire de deux ans, soit en 2029-2030. Ainsi, selon les prévisions du plan de mars 2025, le Québec est en voie de connaître sa plus longue période déficitaire depuis l'adoption de cette loi, en 1996, soit une période de neuf exercices financiers, qui s'étale de 2020-2021 à 2028-2029.

35 Le déficit au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévu pour l'année 2025-2026, soit pour la première année du plan, s'élève à 13,6 milliards de dollars¹⁰, ce qui équivaut à plus de 8 % des revenus consolidés du gouvernement et à environ 2 % du PIB de la province. Cette estimation indiquée dans le budget de mars 2025 a été maintenue par le ministère des Finances dans le *Rapport sur la situation financière du Québec du 1^{er} trimestre de 2025-2026*, publié en septembre 2025. Si cette prévision se matérialise, des gestes importants devront être réalisés pour que l'équilibre budgétaire puisse être atteint en cinq ans.

9. Ce plan de retour à l'équilibre budgétaire a été présenté après la suspension de l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 2021 à 2023. Le gouvernement a annoncé la suspension de l'application de la loi dans le budget de mars 2021 pour permettre de réduire graduellement le déficit sans nuire à la reprise économique.

10. Le déficit prévu dans les états financiers consolidés du gouvernement est de 11,4 milliards de dollars.

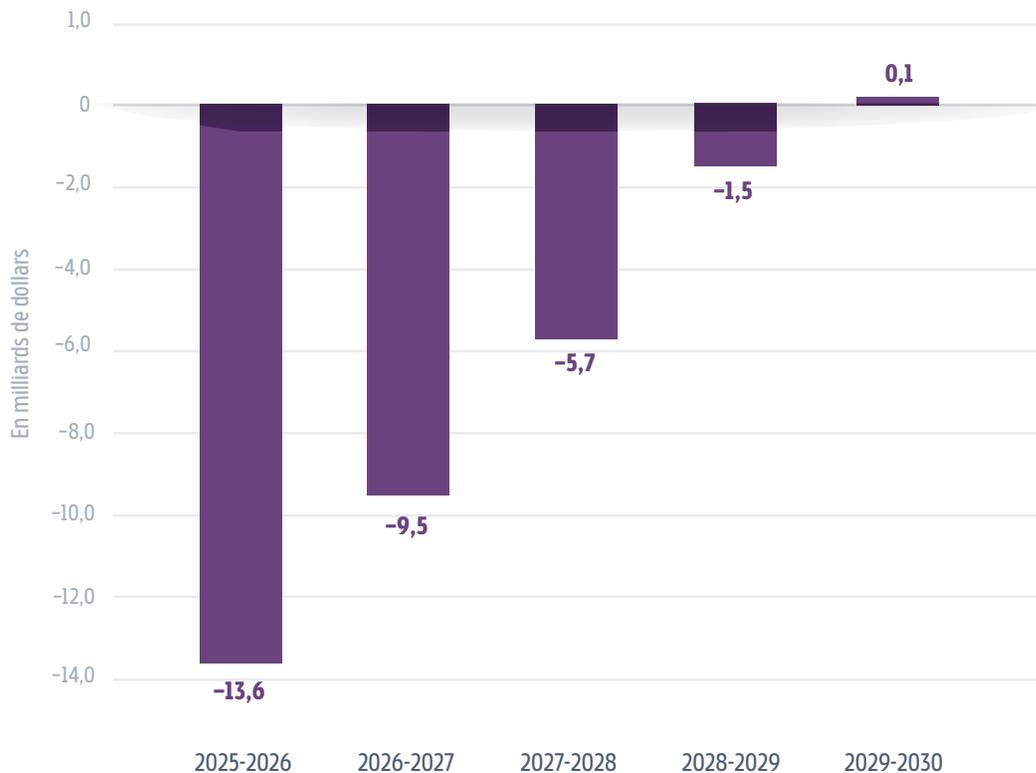
Ce qui appuie notre constat

Un plan conforme aux modalités de la loi

36 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire publié par le MFQ en mars 2025 est conforme à ce que prévoit la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Il répond notamment aux exigences suivantes :

- il a été présenté lors du deuxième discours sur le budget suivant la présentation d'un déficit budgétaire¹¹;
- il prévoit, comme l'illustre la figure 2 :
 - un retour à l'équilibre budgétaire d'ici cinq ans, soit en 2029-2030,
 - un déficit budgétaire annuel décroissant sur l'horizon de cinq ans du cadre financier,
 - un déficit budgétaire maximal de 1,5 milliard de dollars en 2028-2029, ce qui correspond à 25 % du déficit budgétaire de 6,1 milliards de dollars constaté en 2022-2023.

FIGURE 2 Solde budgétaire prévu pour les cinq années du plan de retour à l'équilibre budgétaire



Source : MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

11. Un déficit budgétaire avait été présenté dans les comptes publics 2022-2023 déposés en décembre 2023.

37 Par ailleurs, le plan s'appuie sur un scénario économique comparable aux prévisions du secteur privé et il tient compte des principaux risques en présence (ex. : perspectives géopolitiques incertaines et tensions commerciales). La prévision du solde présentée dans le plan pourrait toutefois varier au cours des prochaines années, notamment en fonction des décisions budgétaires à venir, de l'évolution du contexte économique et de facteurs tel que des changements aux transferts fédéraux.

Un plan incomplet qui exigera des efforts considérables

Des mesures non déterminées pour réaliser plus de la moitié des efforts

38 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 présente des mesures pour progressivement hausser certains revenus et réduire certaines dépenses, mesures qui atteindront 6 milliards de dollars la dernière année de mise en œuvre du plan. Cela représente moins de 50 % des efforts à réaliser pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Ces efforts proviennent des éléments suivants :

- une révision du régime fiscal (2,6 milliards) partagée entre :
 - une hausse des revenus au moyen de diverses mesures fiscales et de l'harmonisation de la fiscalité des gains en capital avec une mesure annoncée en ce sens par le gouvernement fédéral (1,9 milliard),
 - une réduction des dépenses fiscales (712 millions) ;
- une révision des dépenses budgétaires (3 milliards) ;
- des efforts à fournir par les entreprises du gouvernement (400 millions).

39 Mais il n'y a pas de mesures prévues pour matérialiser le reste des efforts à fournir, soit plus de la moitié des efforts totaux.

Une diminution importante de la croissance des dépenses de portefeuilles

40 Le tableau 1 présente la répartition des efforts à réaliser en cinq ans pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030.

TABLEAU 1 Répartition de l'estimation des efforts à réaliser pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2029-2030 (en millions de dollars)

	2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030
Hausse des revenus					
Révision du régime fiscal	428	617	956	1 073	1 202
Harmonisation de la fiscalité des gains en capital	58	-21	456	656	681
Efforts des entreprises du gouvernement	100	200	300	400	400
Sous-total	586	796	1 712	2 129	2 283
Réduction des dépenses					
Révision du régime fiscal	47	255	504	640	712
Révision des dépenses budgétaires	616	1 268	1 800	2 400	3 000
Estimation de l'effort lié à la réduction de la croissance des dépenses de portefeuilles¹		3 000	3 600	5 200	6 000
Sous-total	663	4 523	5 904	8 240	9 712
Écart à résorber			1 000	2 500	2 500
Total des efforts	1 249	5 319	8 616	12 869	14 495

1. Étant donné que les montants liés à la réduction de la croissance des dépenses de portefeuilles ne sont pas présentés dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire, nous avons dû les estimer.

Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

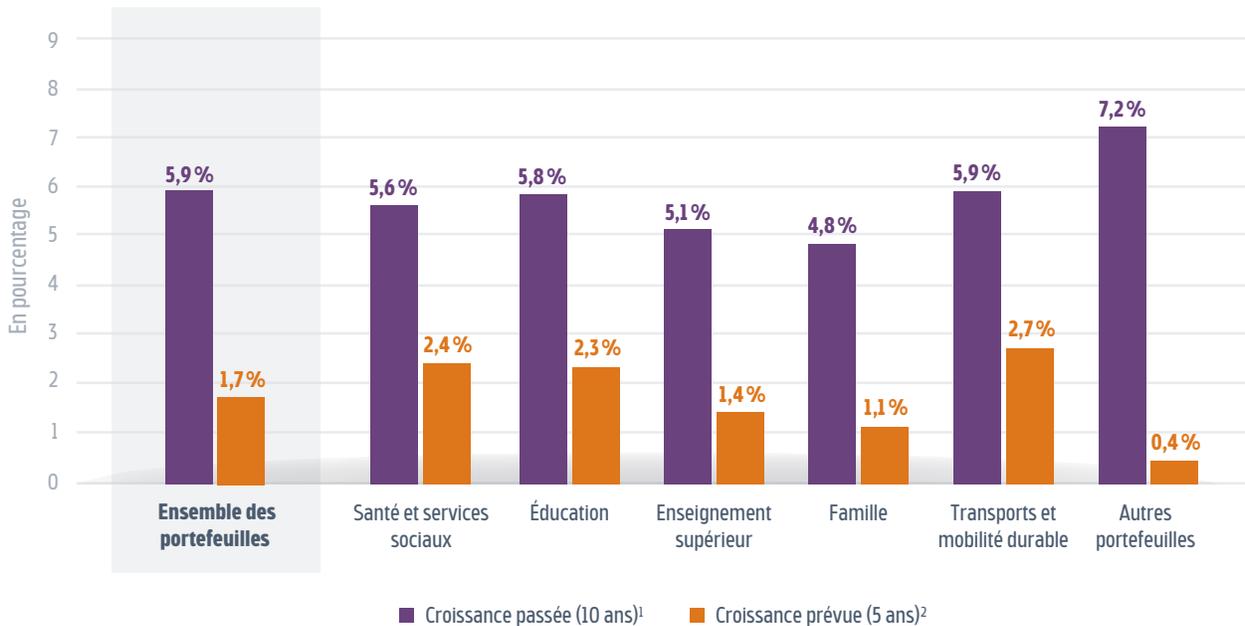
41 Nous pouvons constater dans le tableau 1 que les efforts à fournir la dernière année de la mise en œuvre du plan, en 2029-2030, sont estimés à 14,5 milliards de dollars, répartis entre une hausse des revenus d'environ 2 milliards, une réduction des dépenses de près de 10 milliards et un écart à résorber de 2,5 milliards. Cette estimation tient compte du fait que le cadre financier inclut annuellement une provision pour éventualités, comme c'est le cas depuis plusieurs années. Celle-ci s'élève à 1,5 milliard pour 2029-2030. La provision pour éventualités sert à pallier les effets d'une croissance économique plus modérée que prévu ou à couvrir des dépenses imprévues. Si cette provision n'est pas utilisée pour de telles éventualités, elle pourrait être affectée à la résorption du déficit, et l'effort à réaliser pour 2029-2030 serait alors de l'ordre de 13 milliards plutôt que de 14,5 milliards.

42 L'une des orientations budgétaires dans lesquelles le plan s'inscrit est « la réduction du poids des dépenses de portefeuilles dans l'économie à un niveau semblable à celui d'avant la pandémie ». Selon le budget de mars 2025, l'année 2025-2026 présentera le déficit le plus élevé, avant de voir l'application des mesures du plan le réduire progressivement jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Nous avons donc calculé l'effort de réduction des dépenses sur la base de ce déficit. Ainsi, il est prévu dans le budget que les dépenses annuelles passeront progressivement de 26,3 % du PIB¹² en 2025-2026 à 24,8 % en 2029-2030. Cette diminution de 1,5 point de pourcentage équivaut à approximativement 10 milliards de dollars de dépenses de moins pour la dernière année de mise en œuvre du plan en 2029-2030. Aucune réduction des dépenses en pourcentage du PIB d'une telle ampleur n'a été mise de l'avant depuis 1996, lors de l'application du premier plan de retour à l'équilibre, ce qui pourrait compromettre le maintien du niveau des services à la population.

43 Or, les mesures déterminées pour réduire les dépenses visent seulement 3,7 milliards d'économie (révision des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires) pour la dernière année du plan en 2029-2030. Ce montant correspond à une réduction de la croissance des dépenses de portefeuilles d'environ 0,5 % par année pendant les cinq années de la mise en œuvre du plan. Ainsi, il demeure des efforts à réaliser que nous évaluons à environ 6 milliards de dollars pour la dernière année du plan. Ce montant représente une partie des efforts à fournir pour lesquels aucune mesure n'a été déterminée.

44 Comme le montre la figure 3, la réduction des dépenses de portefeuilles est également reflétée dans les prévisions des dépenses de portefeuilles du cadre financier quinquennal publié en mars 2025, et ce, par un taux de croissance annuel moyen des dépenses estimé à 1,7 % pour la période de 5 ans. Ce taux de croissance est significativement inférieur au taux moyen de 5,9 % observé ces 10 dernières années. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la croissance des dernières années a été marquée par une période inflationniste qui a eu pour effet d'augmenter le taux de croissance annuel moyen des dépenses de portefeuilles. Toutefois, à titre comparatif, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de portefeuilles pour la période de 2011-2012 à 2019-2020 était de 3,8 %, ce qui demeure tout de même significativement supérieur au taux de 1,7 % prévu jusqu'en 2030.

12. Les dépenses en pourcentage du PIB sont présentées dans les documents budgétaires du MFQ sur la base d'un PIB en année civile.

FIGURE 3 Croissance passée et prévue des dépenses consolidées par portefeuilles

1. Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur dix ans, soit de 2014-2015 à 2024-2025, selon les statistiques budgétaires de mars 2025.
2. Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur cinq ans, soit de 2025-2026 à 2029-2030, selon les données prévues dans le budget de mars 2025.

Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

45 Finalement, soulignons qu'il s'ajoute un écart à résorber qui représente plus de 15 % des efforts présentés dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire. Cet écart ne figure pas dans les revenus et les dépenses du cadre financier quinquennal présenté dans le budget de mars 2025, ce qui nuit à une bonne compréhension des prévisions du gouvernement. Des mesures additionnelles devront également être déterminées pour couvrir cet écart.

Des mesures qui pourraient ne pas générer les économies attendues

46 Comme nous l'avons mentionné, l'examen du régime fiscal, l'examen des dépenses budgétaires et les efforts demandés aux entreprises du gouvernement ont mené à la détermination de mesures de réduction du déficit qui représentent 6 milliards de dollars pour la dernière année de mise en œuvre du plan en 2029-2030.

47 L'examen du régime fiscal effectué par le MFQ a été soutenu par un processus structuré qui a permis une évaluation de plusieurs dépenses fiscales et qui s'appuyait sur une méthodologie que nous jugeons raisonnable. Nous n'avons pas relevé d'enjeux significatifs relatifs aux estimations découlant de cet examen.

48 Toutefois, les mesures en découlant incluent des revenus qui proviendraient de l'augmentation du taux d'inclusion des gains en capital prévue à titre d'harmonisation avec une mesure annoncée en ce sens par le gouvernement fédéral en 2024. Cependant, le gouvernement fédéral a officialisé l'abandon de cette mesure dans son budget de novembre 2025, après avoir annoncé son intention de le faire dès le printemps 2025. Dans l'éventualité où le gouvernement du Québec déciderait de conserver cette harmonisation avec le fédéral, le manque à gagner atteindrait 681 millions de dollars pour la dernière année de mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025.

49 L'examen des dépenses budgétaires a quant à lui été coordonné par le SCT. Dans le cadre de cet exercice, les ministères et organismes devaient déterminer des mesures qui leur permettraient de dégager des économies récurrentes tout en maintenant le niveau des services à la population, notamment par la transformation et la modernisation de leurs façons de faire. Cette approche était valable, mais la capacité des ministères et organismes à définir des actions concrètes sans incidence sur le niveau des services a été limitée.

50 En effet, les ministères et organismes ont bénéficié de seulement trois mois, soit de juin à septembre 2024, pour faire l'exercice et transmettre leurs propositions de mesures d'économie au SCT. Par conséquent, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) nous ont confirmé ne pas avoir pu consulter de manière formelle leurs réseaux respectifs avant de déposer leurs propositions de mesures, alors que la plupart des mesures proposées vont avoir un impact sur les activités des réseaux de ces deux ministères. Pourtant, cet exercice aurait pu être planifié et réalisé plus tôt, puisque le gouvernement cumule les déficits budgétaires depuis 2020-2021 et que la présentation d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire est une exigence légale connue.

51 De plus, les risques inhérents aux mesures prévues varient beaucoup. Notre analyse des mesures proposées notamment par le MEQ et le MES montre que certaines d'entre elles pourraient avoir un impact sur les services à la population, alors que d'autres pourraient ne pas générer les économies attendues. Le tableau 2 présente des exemples de mesures d'économie découlant de l'examen des dépenses budgétaires; les risques qui s'y rattachent sont expliqués par la suite.

TABLEAU 2 Exemples de mesures d'économie prévues par le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur (en millions de dollars)

	2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030
Indexation partielle des dépenses de rémunération des universités (MES)	14,0	33,0	77,0	82,0	85,0
Réduction de la croissance du financement des universités, des cégeps et des collèges privés (MES)	0	15,8	27,8	57,8	83,8
Non-indexation des dépenses autres que la rémunération dans le réseau de l'éducation (MEQ)	0	10,3	40,7	64,0	84,7
Diminution de l'enveloppe budgétaire allouée aux centres de services scolaires et aux commissions scolaires (MEQ)	0	0	17,8	68,7	102,0
Diminution dans l'ouverture du nombre de classes de maternelle 4 ans (MEQ)	34,4	32,4	32,4	32,4	32,4
Réduction de l'enveloppe du programme « La culture à l'école » et des sorties scolaires en milieu culturel (MEQ)	0	13,0	26,5	26,5	26,5

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

52 Les quatre premières mesures présentées dans le tableau 2 consistent à diminuer le financement d'établissements des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur. En juin 2025, aucune action concrète pour compenser ce manque de financement n'avait été déterminée pour l'exercice 2026-2027 et les suivants.

53 Autant le MEQ que le MES ont établi dans les propositions transmises au SCT que ces mesures risquaient d'avoir un impact sur les services aux élèves et aux étudiants, et sur la capacité des établissements d'enseignement à atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de réussite et de diplomation.

54 Les autres mesures d'économie proposées par ces deux ministères consistent essentiellement à abandonner ou à ralentir la réalisation de projets annoncés, ce qui pourrait réduire le niveau des services à la population. Il s'agit par exemple de ralentir le déploiement des maternelles 4 ans et de réduire de moitié, à compter de 2027-2028, les sommes allouées au programme « La culture à l'école » et aux sorties scolaires en milieu culturel.

55 De plus, bien que les mesures d'économie soient déterminées depuis septembre 2024, les établissements des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur n'ont pas été informés des réductions prévues pour l'exercice 2025-2026 avant le dépôt du budget du gouvernement, en mars 2025.

56 D'autre part, les informations qui leur ont été transmises concernaient uniquement l'année 2025-2026. Ainsi, les établissements des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur n'ont toujours pas été informés des réductions envisagées qui les concernent pour l'année 2026-2027 et les suivantes. Cette approche limite la capacité des réseaux à planifier des mesures structurantes qui permettraient d'atteindre les cibles fixées.

57 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire mise aussi sur plusieurs mesures placées sous la responsabilité de ministères et d'organismes ayant des rôles horizontaux dans l'administration publique, notamment le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG), la Société québécoise des infrastructures (SQI) et le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN).

58 Ces initiatives visent à mettre en place des changements structurants ciblant par exemple l'optimisation des espaces de bureaux gouvernementaux ou les technologies de l'information. À terme, en 2029-2030, il est prévu que ces mesures contribuent à la réalisation d'environ 20 % de la réduction des dépenses budgétaires de 3 milliards de dollars par année prévue pour la dernière année du plan. Or, comme nous l'avons énoncé dans deux rapports d'audit récents déposés à l'Assemblée nationale, la réalisation de ces économies comporte certains risques.

Extraits du rapport *Acquisitions regroupées gouvernementales*

« Le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions. [...] Lorsque des acquisitions regroupées prévues ne sont pas réalisées, les économies qu'elles devaient permettre ne peuvent se matérialiser. [...]

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

Source : *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, chapitre 2.

Extraits du rapport *Espaces de bureaux gouvernementaux : planification, utilisation et transformation*

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

« [...] plus de la moitié des projets de transformation complétés par la SQI n'a pas atteint les 46 % de diminution d'espace visés. »

Source : *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, chapitre 3.

59 Finalement, de nombreuses mesures d'économie déterminées lors de l'examen des dépenses budgétaires effectué par le SCT s'appuient sur la volonté d'optimiser la gestion des ressources informationnelles du gouvernement.

60 Ces initiatives sont sous la responsabilité du MCN et consistent, par exemple, à mieux encadrer des fonctions stratégiques telles que l'acquisition de services bureautiques et d'infrastructures technologiques. La mise en œuvre de ces mesures et l'atteinte des objectifs d'économie dépendront notamment de la capacité du gouvernement à internaliser certaines fonctions occupées par des ressources externes, ce qui constitue un défi et pourrait nécessiter du temps.

CONSTAT 2

Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette.

Qu'avons-nous constaté ?

61 Le MFQ réalise sporadiquement des prévisions à plus long terme sur certains éléments de son cadre financier. Toutefois, des éléments d'importance du cadre financier, comme les dépenses de portefeuilles, font rarement l'objet de prévisions sur plus de cinq ans. De plus, le MFQ ne dispose d'aucune analyse qui prenne en compte toutes les dimensions de la soutenabilité des finances publiques.

62 Conséquemment, le ministère ne publie pas d'informations relatives aux enjeux de soutenabilité des finances publiques du Québec, comme le font plusieurs gouvernements. Cela serait pourtant utile afin d'informer les parlementaires et la population, et de les sensibiliser sur les choix nécessaires tant en ce qui concerne les revenus tirés de la fiscalité que le niveau des services à la population.

63 La réalisation d'analyses avant l'adoption d'une politique budgétaire ou d'une mesure budgétaire d'envergure devrait être complémentaire à la réalisation d'analyse de soutenabilité. Or, le MFQ réalise rarement de telles analyses et, lorsqu'il le fait, elles comportent des lacunes. Par exemple, ces analyses n'incluent pas d'évaluation de l'incidence financière à long terme de la politique ou de

Analyse de soutenabilité des finances publiques

Il s'agit de projeter le cadre financier actuel du gouvernement sur une longue période et d'analyser la cohérence entre l'évolution des revenus et des dépenses, afin de déterminer l'évolution du solde budgétaire et de la dette, et ce, en tenant compte des dimensions de la soutenabilité. Ce type d'analyse permet d'illustrer les conséquences à long terme des choix budgétaires d'aujourd'hui et d'appuyer la prise de décision.

la mesure envisagée. Par le fait même, elles prennent rarement en compte les facteurs qui exercent de la pression sur la soutenabilité des finances publiques, tels que les changements démographiques et l'état des infrastructures. De tels facteurs n'ont pas été considérés, par exemple, lors de l'établissement des nouvelles cibles de réduction de la dette introduites dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, en décembre 2023, ni lors de la révision de ces cibles annoncée en mars 2025.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 La production d'analyses de soutenabilité des finances publiques contribue à la compréhension de l'incidence des politiques budgétaires sur l'évolution des finances et des services publics. Cela permet de préparer l'avenir en prenant des décisions avisées. En ce sens, ces analyses aident les gouvernements à réagir plus efficacement aux pressions financières futures.

65 En effet, le fait de comprendre les conséquences à plus long terme des décisions budgétaires et d'en tenir compte est favorable à une expansion économique durable et à une utilisation efficace des ressources publiques. Cela est aussi propice à une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations. La publication des analyses de soutenabilité favorise un débat public éclairé.

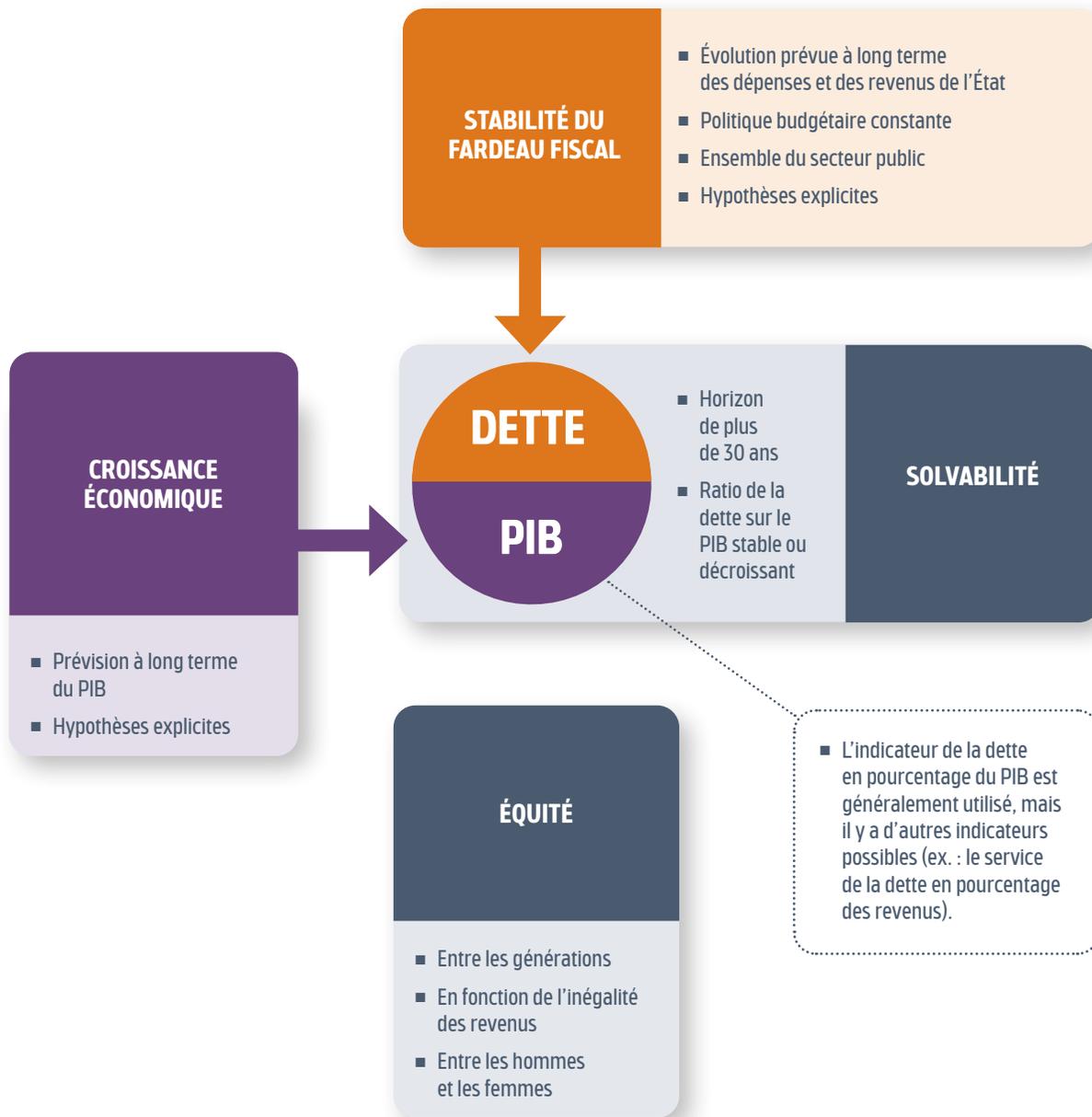
Ce qui appuie notre constat

Peu de prévisions à long terme et absence d'analyses tenant compte de toutes les dimensions de la soutenabilité

66 Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité des finances publiques et il n'a établi aucune ligne directrice pour déterminer notamment les circonstances ou les raisons pour lesquelles de telles analyses seraient utiles. Il fait certaines analyses à plus long terme, mais celles-ci ne prennent pas suffisamment en compte les dimensions de la soutenabilité ou bien elles comportent des faiblesses. Une analyse de la soutenabilité lui permettrait pourtant d'évaluer l'ampleur à plus long terme de la pression induite sur les finances publiques par des facteurs tels que le vieillissement de la population et les besoins en maintien des actifs.

67 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une bonne analyse de soutenabilité des finances publiques devrait prendre en compte la croissance économique, la stabilité du fardeau fiscal, la solvabilité ainsi que l'équité, et ce, dans une perspective à long terme. Ces quatre dimensions sont présentées dans la figure 4 et détaillées dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 4 Dimensions de la soutenabilité des finances publiques



Source : Vérificateur général d'après une étude de l'OCDE.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

68 Concernant la dimension de la **croissance économique**, le ministère réalise semestriellement des prévisions économiques en s'assurant entre autres que ses hypothèses ayant une incidence sur les cinq premières années de ses prévisions sont bien établies. Par exemple, il compare ses hypothèses avec celles d'autres prévisionnistes reconnus. Toutefois, pour ses prévisions économiques sur plus de cinq ans, il n'effectue pas fréquemment la mise à jour des principaux paramètres (ex. : emploi, productivité). Par exemple, sa dernière évaluation des principaux paramètres et de sa prévision à long terme du PIB date de 2022. Pourtant, l'économie québécoise a évolué depuis pour s'adapter aux défis postpandémiques et aux chocs inflationnistes.

69 Le cœur d'une analyse de soutenabilité des finances publiques devrait porter sur la deuxième dimension, soit la **stabilité du fardeau fiscal** selon l'évolution prévue à long terme des dépenses et des revenus. Le MFQ publie les prévisions du cadre financier sur un horizon de cinq ans. Il utilise ses prévisions économiques de plus long terme pour établir une prévision de la croissance sur un horizon de 10 à 15 ans seulement pour certaines composantes des revenus (ex. : péréquation, taxe sur les carburants). De plus, il réalise rarement des prévisions à long terme pour la plupart des dépenses. Les dernières prévisions en la matière datent de 2018. Il ne peut ainsi effectuer une évaluation rigoureuse de la stabilité du fardeau fiscal à long terme. Pourtant, si la pression induite sur les dépenses par certains facteurs comme le vieillissement de la population croît, le gouvernement pourrait se trouver devant un choix difficile pour maintenir l'équilibre budgétaire comme le requiert la loi. Il pourrait en effet devoir choisir entre augmenter le fardeau fiscal pour maintenir le niveau des services publics actuel dans le futur ou diminuer le niveau des services.

70 Pour ce qui est de la dimension de la **solvabilité**, cela signifie que le gouvernement doit être capable d'honorer ses engagements financiers, notamment envers ses créanciers, à court, moyen et long terme. Il s'agit donc d'un aspect strictement financier de la soutenabilité des finances publiques. En ce sens, la solvabilité est souvent évaluée selon des indicateurs tels que le ratio de la dette par rapport au PIB. Le MFQ réalise un suivi régulier de ce ratio dans le cadre de son suivi annuel à l'Assemblée nationale exigé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Il prépare également les informations à cet égard qu'il juge pertinentes à l'intention des cinq agences de notation qui évaluent la cote de crédit du gouvernement du Québec, lesquelles examinent les perspectives financières et économiques du Québec ainsi que les risques à venir. Toutefois, la projection du ratio de la dette par rapport au PIB réalisée par le MFQ n'est pas soutenue par des prévisions à plus long terme des principales composantes de la dette, soit les revenus et les dépenses, ni par une prévision fiable des investissements du gouvernement. Ainsi, le ratio présente chaque année une trajectoire conforme aux exigences de la loi, mais ne permet pas d'établir si la tendance actuelle est viable à plus long terme.

71 Enfin, bien que la dimension de l'**équité** soit au cœur de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, nous observons que cette dimension de la soutenabilité des finances publiques est rarement traitée dans le cadre des travaux du MFQ que nous avons analysés, et qu'elle n'est pas évaluée dans une perspective de long terme.

Pas de publication portant sur les enjeux de soutenabilité

72 Dans la planification budgétaire annuelle qu'il publie, le MFQ privilégie l'horizon de cinq ans, ce qui est une bonne pratique pour ce type d'exercice. Or, un horizon de cinq ans ne permet pas d'appréhender l'ampleur des défis économiques et financiers auxquels le Québec sera confronté au cours des prochaines décennies. Puisque le MFQ réalise peu d'analyses à long terme, il ne publie pas de prévisions sur un horizon de long terme ni d'informations relatives aux enjeux qui ont une incidence sur les finances publiques, sauf exception.

Exemple d'une prévision à plus long terme publiée par le MFQ en 2018

En 2018, le MFQ a réalisé une prévision de plus long terme qui aurait pu servir d'assise à une analyse de soutenabilité. Les résultats de cette prévision ont été publiés avec le budget 2018-2019, dans un fascicule portant sur le Fonds des générations intitulé *Le Québec rembourse sa dette*. Bien que cet effort ait été notable parce que la prévision portait sur plus de 5 ans, celle-ci comportait plusieurs limites, notamment un horizon de moins de 30 ans (17 ans) et aucune présentation de la pression exercée par certains facteurs à long terme ni le détail des dépenses et des revenus par catégories (ex. : dépenses par portefeuilles).

73 Bon nombre de pays (ex. : l'Australie et l'Allemagne) publient des prévisions financières à long terme, qui sont souvent accompagnées d'analyses. Dans la majorité des pays recensés, les prévisions et les analyses portent sur une période de 30 ans ou plus et sont publiées à une fréquence régulière, soit à intervalles d'environ 4 ans. Les analyses prennent en compte des facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques et mesurent leur impact. Les hypothèses utilisées pour ce faire sont le plus souvent présentées de manière explicite. Des exemples de pays qui publient des rapports sur leur situation financière à long terme sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Évaluation insuffisante de l'incidence financière à long terme des politiques et des mesures budgétaires

74 Des analyses de l'impact financier à long terme d'une politique ou d'une mesure budgétaire d'envergure devraient être réalisées avant leur adoption afin d'éclairer la prise de décisions. Ces analyses devraient prendre en compte les facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Toutefois, de telles analyses à long terme sont rarement réalisées. D'ailleurs, comme pour les analyses de soutenabilité des finances publiques, le processus en place ne prévoit pas les circonstances ni les modalités de réalisation de telles analyses.

75 Par exemple, les facteurs pouvant exercer de la pression sur la soutenabilité des finances publiques n'ont pas été pris en compte lors de l'établissement des cibles de réduction de la dette nette introduites en décembre 2023 dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Bien qu'une marge de manœuvre ait été prévue par l'introduction d'une cible pouvant varier de 2,5 % du PIB, cette marge s'est avérée insuffisante après moins de 2 ans, ce qui a mené à une révision des cibles en mars 2025. L'établissement des nouvelles cibles en 2025 n'a pas davantage tenu compte des facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Pourtant, les cibles de réduction de la dette guideront le niveau des dépenses et des investissements jusqu'en 2037-2038.

76 L'évolution de la dette nette est directement affectée par l'évolution du surplus ou du déficit indiqué dans les états financiers consolidés du gouvernement, soit le solde comptable, et par l'évolution des investissements nets en immobilisations. Or, lors de l'établissement des nouvelles cibles de réduction de la dette en 2023 et de leur révision annoncée en mars 2025, le MFQ n'a pas établi le solde comptable à l'horizon 2037-2038 en s'appuyant sur une prévision de la croissance à long terme des revenus et des dépenses. Il s'est plutôt basé sur l'hypothèse du maintien de l'équilibre budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* chaque année après le retour à l'équilibre budgétaire, qui était prévu pour 2027-2028 dans le plan présenté en mars 2023.

77 De plus, le MFQ a utilisé le PQI pour établir les cibles d'investissement en immobilisations, ce qui le conduit à prévoir une baisse significative des investissements dans les prochaines années. En effet, comme nous le mentionnons dans le constat 3, les investissements prévus dans le PQI ne sont pas bien établis, entre autres pour les 5 dernières années du plan de 10 ans. Ainsi, on observe que les investissements nets en immobilisations prévus diminuent graduellement, passant d'un peu plus de 8 milliards de dollars en 2025-2026 à un peu moins de 5 milliards en 2029-2030. Nous présentons dans la section Renseignements additionnels la forte variabilité des investissements nets passés et prévus, laquelle peut nuire à la prévisibilité et à la planification des interventions, en plus d'avoir des effets sur l'inflation dans le secteur de la construction.

78 En outre, le ministère n'a pas évalué l'impact des nouvelles cibles de réduction de la dette sur le niveau des services à la population ni sur le développement et le maintien des actifs. Sans ces informations, il lui est difficile de prévoir des mesures pour mitiger les risques qui peuvent découler de l'atteinte de ces cibles en 2037-2038 et s'assurer d'une planification des investissements cohérente avec celles-ci (constat 3).

79 Nous avons également examiné plus d'une vingtaine de mesures présentées dans les budgets de 2018 à 2024, telles que celles des maternelles 4 ans, des maisons des aînées et des maisons alternatives, de la baisse d'impôt pour les particuliers, de la baisse des revenus consacrés au Fonds des générations et du crédit d'impôt remboursable pour soutien des aînés.

80 En ce qui concerne les mesures liées notamment aux dépenses de programmes qui sont proposées par les ministères et organismes, nous avons constaté que les informations à l'appui des décisions étaient souvent peu élaborées. L'information présentée était partielle, les hypothèses retenues n'étaient parfois pas présentées, et la prévision se limitait à un horizon de cinq ans. Les mesures n'avaient pas non plus été établies en tenant compte de facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques.

81 Quant aux mesures concernant les politiques fiscales, les analyses qui sont réalisées par le MFQ lors de leur création ou de leur modification se limitent aussi à un horizon de cinq ans, sauf exception. Certaines de ces analyses ne présentent pas clairement les problèmes ciblés ni les hypothèses soutenant le calcul de leur impact financier, ou encore elles ne mentionnent pas d'objectifs mesurables qui permettraient de suivre la performance et les effets potentiels à long terme des mesures sur les finances publiques.

Exemple de piste d'amélioration des analyses à l'appui des mesures budgétaires d'envergure

Le récent processus de révision du régime fiscal a été appuyé sur des critères tels que l'équité, la cohérence avec les programmes existants et l'efficacité au vu des objectifs. De tels critères ont permis de structurer les analyses du MFQ et de produire de l'information pertinente à la prise de décision, ce qui représente une amélioration des façons de faire. Une telle approche pourrait inspirer la mise en place d'une méthodologie pour évaluer les mesures budgétaires d'envergure.

CONSTAT 3

Le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires à l'égard des projets inscrits et du maintien des actifs pour prendre des décisions éclairées. Les investissements prévus pour la période couverte par le plan sont également sous-évalués.

Qu'avons-nous constaté ?

82 Le PQI devrait être une pièce maîtresse de la gestion financière gouvernementale, puisque les investissements qui y sont prévus sont étroitement liés à l'évolution de la dette publique et ont ainsi une incidence directe sur la soutenabilité des finances publiques.

83 Toutefois, le PQI présente des informations partielles. En effet, le niveau des investissements prévus dans le PQI 2025-2035 est sous-évalué compte tenu notamment de l'estimation des coûts des projets qui y sont inscrits. Le SCT évalue les sommes non provisionnées pour les projets majeurs qui sont à la phase d'étude ou de planification à 75 milliards. D'ailleurs, plusieurs de ces projets ont dû être mis sur pause pour cette raison. De plus, les sommes prévues pour le maintien des actifs ne prennent pas en compte l'inflation sur toute la durée du plan. Par exemple, cela crée un écart de plus de 20 % dans l'enveloppe décennale prévue pour le maintien des actifs du portefeuille Éducation. C'est notamment pourquoi il a été fréquemment nécessaire de rehausser les investissements prévus dans le PQI au cours des dernières années.

84 D'autre part, les plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI)¹³, qui sont produits par les ministères et organismes pour entre autres alimenter la préparation annuelle du PQI, présentent des lacunes au regard de la fiabilité et de la comparabilité des informations qu'ils contiennent sur l'état des infrastructures. Cela vient par exemple fausser les prévisions de l'effet des investissements sur l'état des infrastructures, ainsi que les analyses à l'appui des décisions relatives aux investissements.

Projet inscrit dans le PQI

Il s'agit d'un projet qui a fait l'objet d'une annonce gouvernementale par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor, annonce qui fait suite par exemple à une autorisation d'élaborer un dossier d'opportunité (phase d'étude) ou à celle d'élaborer un dossier d'affaires (phase de planification).

13. Ces plans préparés annuellement par les ministères et organismes regroupent les informations sur les infrastructures dont ils ont la responsabilité (ex. : âge moyen, quantité d'infrastructures par catégories, dimension) et sur l'état de ces infrastructures.

Pourquoi ce constat est-il important ?

85 Le gouvernement du Québec est responsable d'un parc d'infrastructures regroupant plusieurs catégories d'actifs (ex. : immeubles, équipements, ponts et routes), dont la valeur de remplacement est estimée à plus de 400 milliards de dollars¹⁴. Il s'agit d'un parc de grande taille, dont la diversité des usages et également des besoins est importante.

86 L'apport de ces infrastructures quant à la performance des services publics et, plus largement, à la croissance économique et au bien-être de la population est considérable. Cet apport peut être particulièrement important dans le contexte économique et commercial actuel, marqué par l'incertitude.

87 Pour assurer la pérennité des infrastructures et répondre aux enjeux à long terme de soutenabilité des finances publiques, il est essentiel que le gouvernement puisse appuyer ses décisions sur un portrait réaliste de l'état du parc, de même que sur des données fiables quant aux besoins de développement et une planification claire des investissements pour les années à venir.

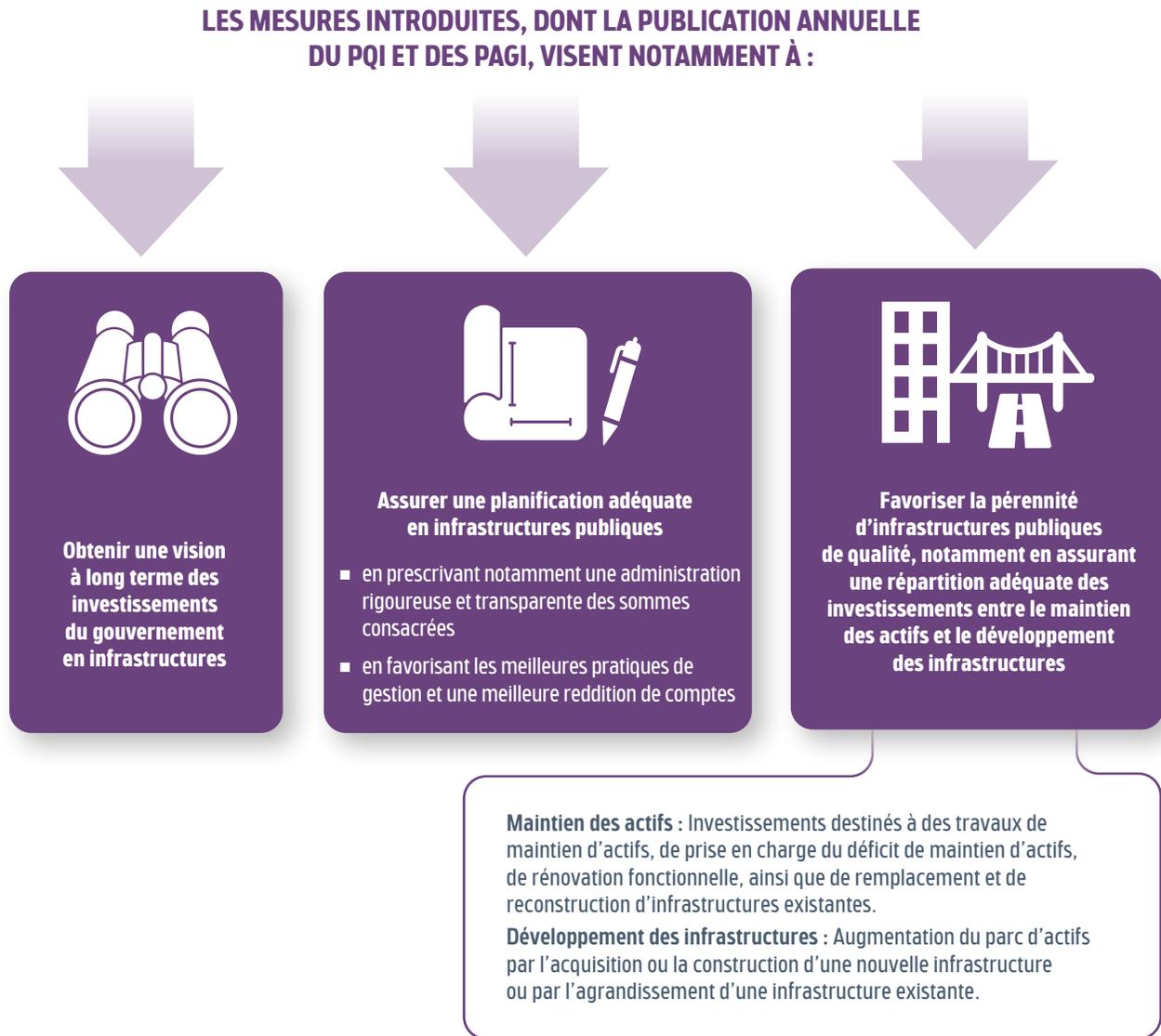
88 En l'absence d'une planification claire, des décisions pour assurer la soutenabilité des finances publiques et assurer une allocation optimale des ressources risquent de ne pas être prises en temps opportun. À moins de vouloir alourdir le fardeau fiscal des citoyens, cela pourrait entraîner le report ou le ralentissement de projets majeurs inscrits dans le PQI et augmenter le déficit du maintien des actifs, ce qui, en matière de soutenabilité des finances publiques et d'efficacité des services publics, n'est pas souhaitable.

Ce qui appuie notre constat

89 La gouvernance en matière de planification des investissements publics en infrastructures et de gestion de ces infrastructures est encadrée par la *Loi sur les infrastructures publiques*, adoptée en 2013. La figure 5 présente les objectifs de certaines des mesures introduites par cette loi, dont l'élaboration de PAGI par les ministères et les organismes ainsi que la préparation annuelle du PQI, réalisée conjointement par les ministères et organismes et le SCT.

14. En incluant les infrastructures des organismes subventionnés, comme les municipalités et certaines sociétés de transports en commun, la valeur de remplacement du parc présentée dans le PQI est estimée à plus de 700 milliards de dollars.

FIGURE 5 Objectifs des mesures introduites par la *Loi sur les infrastructures publiques*

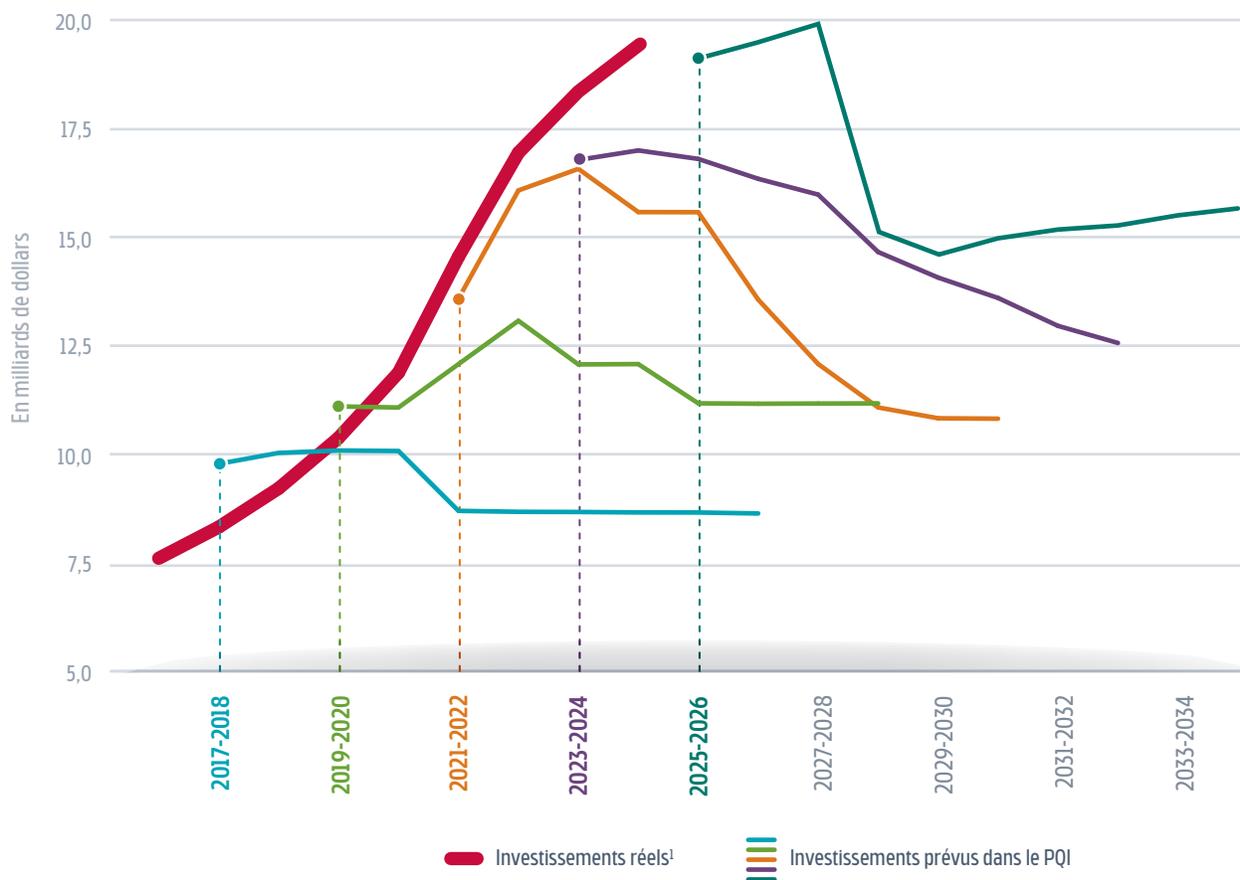


Source : Vérificateur général d'après la *Loi sur les infrastructures publiques* et des informations du SCT.
 Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

90 Bien que la *Loi sur les infrastructures publiques* ait contribué à la mise en œuvre de plusieurs mesures visant à améliorer la gestion des investissements en infrastructures au Québec, certaines améliorations paraissent toutefois encore nécessaires afin que le PQI permette d'atteindre les objectifs de cette loi.

91 Pour la préparation du PQI, le SCT concentre ses efforts sur la planification budgétaire des premières années de la période de 10 ans couverte, et ce, au détriment des années suivantes. La qualité de la planification diminue en effet de manière importante pour les dernières années du PQI. Au cours des 10 dernières années, le PQI prévoyait presque systématiquement des investissements moins élevés pour les dernières années de sa période décennale, lesquels ont fréquemment dû être ensuite haussés année après année (figure 6).

FIGURE 6 Investissements prévus dans le PQI ces dernières années comparés aux investissements réels



1. Pour l'année 2024-2025, il s'agit des investissements probables.

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

92 Par exemple, les investissements prévus pour l'exercice 2025-2026 étaient de 8,6 milliards de dollars dans le PQI 2017-2027, puis ils ont été haussés graduellement à chacune des mises à jour annuelles du PQI pour atteindre 19 milliards dans le PQI 2025-2035.

93 Or, rappelons qu'en plus d'être utilisé par le MFQ pour projeter le ratio de la dette par rapport au PIB lors de l'élaboration de chaque budget, le PQI a également servi à l'établissement des nouvelles cibles de réduction de la dette. Pourtant, comme nous l'avons mentionné au constat 2, l'utilisation du PQI comme base de prévision par le MFQ conduit à considérer une baisse significative des investissements dans les prochaines années.

94 Parmi les circonstances qui expliquent les révisions à la hausse des investissements chaque année, on observe entre autres le fait que des projets sont ajoutés tous les ans dans le PQI et que les estimations des coûts de plusieurs projets sont révisées significativement à la hausse entre la phase d'étude et celle de la réalisation.

95 De plus, lors de la préparation du PQI, les ministères, les organismes et le SCT utilisent peu d'hypothèses qui prennent en compte les défis auxquels le Québec sera confronté à moyen et à long terme, par exemple les besoins découlant du vieillissement de la population, la désuétude fonctionnelle des infrastructures et les changements climatiques.

96 Les problématiques suivantes, que nous aborderons subséquemment, expliquent aussi les enjeux de planification des investissements, notamment les révisions annuelles à la hausse des investissements prévus dans le PQI :

- les sommes prévues pour le provisionnement des projets inscrits sont insuffisantes ;
- les enveloppes budgétaires destinées au maintien des actifs ne prennent pas en compte l'inflation pour l'ensemble de la période de 10 ans couverte par le PQI ;
- les données des PAGI comportent des lacunes faisant en sorte que le portrait de l'état des infrastructures est inexact ;
- l'estimation des sommes nécessaires pour assurer la pérennité des immeubles est sous-évaluée.

Provisions insuffisantes pour financer les projets majeurs inscrits dans le PQI

97 En vue d'assurer le financement des projets majeurs¹⁵ priorités, le processus de préparation du PQI prévoit l'utilisation d'une provision. Cette provision devrait permettre de réserver des sommes suffisantes dans une enveloppe centrale pour la mise en œuvre progressive de projets majeurs à la phase d'étude ou de planification susceptibles de débiter pendant la période de 10 ans couverte, conformément à la *Loi sur les infrastructures publiques*.

98 Selon les estimations du SCT, l'écart entre le coût des projets majeurs actuellement à la phase d'étude ou de planification et les investissements prévus dans le PQI 2025-2035, incluant cette provision, représente environ 75 milliards de dollars¹⁶. Bien qu'il soit possible que certains des projets ne se réalisent pas, l'ampleur de cet écart fait en sorte que, sans rehaussement des investissements dans les prochaines années, des projets devront être repoussés dans le temps faute de financement et aucun nouveau projet ne pourra être ajouté sans remise en question des projets déjà inscrits. Cet écart a augmenté considérablement au cours des dernières années : il était de 48,3 milliards dans le PQI 2023-2033.

15. Avant le 1^{er} avril 2025, un projet d'infrastructure était considéré comme majeur notamment lorsque son coût total estimé était égal ou supérieur à 50 millions de dollars (100 millions de dollars pour un projet d'infrastructure routière). Depuis le 1^{er} avril 2025, un projet d'infrastructure publique est considéré comme majeur lorsque son coût estimé est égal ou supérieur à 75 millions de dollars pour un projet en bonification du parc (150 millions pour un projet de transport routier ou collectif) et lorsque son coût total estimé est égal ou supérieur à 150 millions de dollars pour un projet en maintien du parc (300 millions pour un projet de transport routier ou collectif).

16. Ce montant représente la part des investissements attribuable aux contributions du gouvernement du Québec uniquement.

99 D'ailleurs, considérant les investissements réels supérieurs à ceux qui étaient prévus dans le PQI ces dernières années, le grand nombre de projets inscrits et la volonté de respecter les cibles d'investissement du gouvernement, le SCT a procédé à des ajustements importants dans le PQI 2024-2034, lesquels ont consisté à reporter des investissements déjà planifiés sans déterminer les projets spécifiques qui devaient faire l'objet d'un report.

100 Ainsi, le SCT a reporté aux années 6 à 10 du PQI 2024-2034 des investissements de plus de 15 milliards de dollars qui étaient initialement prévus pour les années 1 à 4, dont près de 5 milliards prévus pour 2025-2026 et plus de 7 milliards prévus pour 2026-2027¹⁷.

101 Des plans de résorption ont été demandés aux ministères et organismes au début de l'automne 2024 afin qu'ils déterminent les projets devant être repoussés, mis sur pause ou retirés. Cet exercice n'a cependant pas permis de corriger les incohérences entre l'estimation des coûts des projets inscrits et les investissements prévus dans le PQI. De plus, il était tard pour que cette priorisation des projets ait une incidence sur leurs coûts et leur réalisation à compter de l'exercice 2024-2025.

102 Une évaluation des projets majeurs gérés par la SQI pour le portefeuille Santé et Services sociaux, sous la responsabilité de Santé Québec depuis décembre 2024, nous a par exemple permis de constater un écart important entre les investissements prévus dans le PQI 2025-2035 et la planification opérationnelle de l'automne 2024.

Écart entre les investissements prévus dans le PQI et la planification des projets

Il y a un écart de 8,8 milliards de dollars entre les investissements prévus dans le PQI 2025-2035 pour les projets du portefeuille Santé et Services sociaux à la phase d'étude ou de planification gérés par la SQI qui sont susceptibles de débuter au cours de la période de 10 ans couverte par le PQI, et les coûts anticipés de ces projets. L'évolution de cet écart au cours des 10 années couvertes par le PQI est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Au moment de la réalisation de nos travaux, peu d'actions concrètes avaient été mises en œuvre afin de favoriser la cohérence entre les prévisions d'investissements du PQI et les sommes nécessaires à la réalisation de ces projets.

Ainsi, selon le PQI 2025-2035, pour 31 projets du portefeuille Santé et Services sociaux à la phase d'étude ou de planification, il n'y a pas de financement prévu en 2025-2026 et 2026-2027. Ces projets ont donc dû être mis sur pause. Malgré cela, deux nouveaux projets évalués à 6 milliards de dollars ont été inscrits dans le PQI 2025-2035, et l'inscription de trois autres projets est prévue d'ici la fin de l'année.

On observe également que plusieurs projets sous la responsabilité d'autres ministères, qui sont inscrits dans le PQI, sont suspendus en raison de contraintes budgétaires. Par exemple, le MEQ a suspendu 99 projets d'agrandissement et de construction. Ces projets demeurent inscrits dans le PQI, mais leur financement est décalé.

17. Malgré les reports réalisés dans le PQI 2024-2034, le SCT a aussi reporté un montant de près de 900 millions de dollars initialement prévu pour les deux premières années du PQI 2025-2035 et un montant de 2,5 milliards liée aux enveloppes récurrentes prévus pour les années 3 à 5, pour un report total de 3,4 milliards de dollars.

103 Les incohérences entre le nombre et le coût estimé des projets inscrits par rapport aux investissements prévus accentuent la pression financière sur les ministères et organismes pendant les premières années du PQI, et compliquent leur gestion des projets. De plus, le ralentissement ou la mise sur pause de projets en cours sont susceptibles d'avoir un impact sur le coût des projets (ex. : réalisation de travaux pour des projets abandonnés, pénalités prévues aux contrats). Ils peuvent aussi affecter la vitesse de réalisation des projets, alors que le gouvernement du Québec a mis en place des initiatives pour réaliser des projets plus rapidement et à meilleur coût (ex. : *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, Stratégie québécoise en infrastructures publiques).

104 Dans ce contexte, il est essentiel de s'assurer de prioriser les bons projets au bon moment. Cependant, il faudrait bonifier le processus de traitement des demandes de rehaussement des investissements¹⁸ visant à établir un ordre de priorité des demandes transmises par les ministères pour les projets de maintien d'actifs et de développement d'infrastructures. En effet, le processus met l'accent sur les demandes qui visent principalement les premières années du PQI, soit les projets qui débiteront sur un horizon d'un à deux ans. De plus, en raison notamment du manque d'information sur les projets, le processus ne permet pas de bien évaluer les risques ni de mettre en perspective les bénéfiques et les coûts liés aux demandes des ministères et organismes.

Enveloppes de maintien d'actifs ne tenant pas pleinement compte de l'inflation

105 Selon le calcul actuel de la stratégie de rehaussement progressif des investissements en maintien d'actifs, seuls les investissements prévus pour la dixième année du PQI sont partiellement indexés¹⁹ depuis le PQI 2022-2032. Ainsi, les prévisions ne prennent en compte qu'une partie de l'inflation prévue pour la durée du plan.

106 Pourtant, lorsque le SCT présente dans le PQI l'effet anticipé de cette stratégie sur l'état des infrastructures, il pose l'hypothèse que les investissements sont indexés annuellement. Ainsi, les investissements prévus dans le PQI sont moins élevés que ceux utilisés pour la simulation de l'effet de la stratégie. L'écart est par exemple de plus de 20 % pour le portefeuille Éducation. Ainsi, l'application de cette stratégie devrait nécessiter des investissements additionnels au cours des prochaines années pour qu'elle ait l'effet souhaité.

107 Par contre, comme nous l'avons précisé au constat 2, l'atteinte des cibles de réduction de la dette indiquées dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* nécessitera au contraire une diminution significative des investissements nets en immobilisations au cours des prochaines années. Il y a donc un risque que le rehaussement des investissements annuels pour tenir compte de l'inflation ne puisse être autorisé.

18. Il s'agit du principal mécanisme qui permet aux ministères et organismes de faire part au SCT des besoins qui excèdent leurs allocations annuelles régulières. Il peut s'agir de projets de maintien d'actifs ou de développement des infrastructures. Ce mécanisme a été instauré à compter du budget 2019-2020.

19. Le SCT utilise la variation des prix des bâtiments institutionnels observée l'année précédente pour indexer le montant d'investissements en maintien d'actifs établis par sa stratégie à l'année 10 du plan. Ainsi, le SCT a indexé de 3 % la dernière année du PQI 2022-2032, de 5,2 % la dernière année du PQI 2023-2033, de 4,6 % la dernière année du PQI 2024-2034 et de 2,2 % la dernière année du PQI 2025-2035.

Portrait inexact de l'état des infrastructures

108 Nos travaux visant à apprécier l'état des infrastructures ont porté principalement sur les immeubles, puisque cette catégorie d'infrastructures concerne plusieurs ministères et représente près des trois quarts de la valeur de l'ensemble du parc d'infrastructures du gouvernement, soit d'environ 300 milliards de dollars. Nous avons concentré nos analyses sur les immeubles du MEQ, du MES et du MSSS²⁰, puisque ces ministères sont responsables des plus importants parcs d'immeubles gouvernementaux.

109 Un portrait juste de l'état des infrastructures s'avère primordial pour évaluer les sommes nécessaires à la pérennité du parc, de même que pour répartir les investissements entre le maintien d'actifs et le développement d'infrastructures, et répartir les sommes adéquatement entre les ministères. Certains éléments nuisent toutefois à l'obtention de ce portrait.

Manque de comparabilité et de fiabilité de l'évaluation de la vétusté physique

110 Nous avons observé des écarts significatifs entre les méthodes d'inspection et d'estimation de l'indice de vétusté physique des immeubles utilisés par les ministères. Ce manque d'uniformité compromet la comparabilité et la qualité des données présentées dans les PAGI.

111 Nous avons calculé les indices d'état gouvernemental des immeubles du MEQ, du MES et du MSSS à partir des données que ces ministères ont utilisés pour produire leur PAGI 2025-2026. Selon ces données, en général, les immeubles du MSSS sont en bon état (cote B) et les immeubles du MEQ et du MES sont en mauvais état (cote D). Nos travaux montrent cependant que la méthode utilisée par le MSSS fait en sorte que ses immeubles paraissent en meilleur état qu'ils le sont réellement.

112 En effet, la figure 7 montre l'évolution sur trois ans de l'indice de vétusté physique de quatre immeubles des réseaux de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux. On peut y voir des répercussions de l'utilisation des méthodes différentes pour calculer les besoins en maintien d'actifs pour cinq ans :

- Le MEQ et le MES compilent annuellement leurs besoins en maintien d'actifs pour les cinq prochaines années. Ainsi, on remarque que l'horizon sur lequel sont calculés les besoins se déplace chaque année et que l'indice de vétusté physique prend toujours en compte les besoins pour les cinq prochaines années.

Indices de vétusté physique et d'état gouvernemental

L'indice de vétusté est un pourcentage qui caractérise l'état physique d'un immeuble. Il représente la somme du coût estimé des travaux de maintien d'actifs devant être réalisés sur un horizon de cinq ans, divisée par la valeur de remplacement de l'immeuble. L'indice peut être utilisé pour qualifier l'état de l'immeuble selon l'indice d'état gouvernemental qui évalue les immeubles selon une échelle variant de A (très bon) à E (très mauvais).

20. Dans cette section, nous référons au MSSS pour les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux. La majorité des PAGI analysés concernaient la période ayant précédé la création de Santé Québec.

- Le MSSS évalue pour sa part les besoins en maintien d'actifs lors d'une inspection quinquennale et n'ajoute aucun besoin entre les inspections, alors que les travaux effectués sont retirés de la planification au fur et à mesure de leur réalisation. Ainsi, les besoins semblent diminuer année après année au fil des cinq ans, ce qui a pour effet de réduire artificiellement l'indice de vétusté physique des immeubles pendant la période. En réalité, cette amélioration découle de la méthode d'estimation, puisque les besoins ne sont plus évalués sur un horizon de cinq ans dès la deuxième année après l'inspection quinquennale, contrairement à ce qui se fait au MEQ et au MES.

FIGURE 7 Impacts de la divergence des méthodes de calcul du MEQ, du MES et du MSSS sur l'évaluation de la vétusté physique des immeubles

		Période de référence								
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
MÉTHODE ADÉQUATE	 École primaire du Goéland	PAGI 2023-2024		↻	Besoins 5 ans					IVP 13,7 % = C
		PAGI 2024-2025			↻	Besoins 5 ans				IVP 17,5 % = D
		PAGI 2025-2026				↻	Besoins 5 ans			IVP 26,5 % = D
										 On inclut les nouveaux besoins et on retire l'effet des travaux.
MÉTHODE ADÉQUATE	 Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)	PAGI 2023-2024		↻	Besoins 5 ans					IVP 8,8 % = B
		PAGI 2024-2025			↻	Besoins 5 ans				IVP 11,9 % = C
		PAGI 2025-2026				↻	Besoins 5 ans			IVP 12,9 % = C
										 On inclut les nouveaux besoins et on retire l'effet des travaux.
MÉTHODE INADÉQUATE	 Hôpital Maisonneuve- Rosemont	PAGI 2023-2024		🔒 Besoins 5 ans						IVP 8,6 % = B
		PAGI 2024-2025			🔒 Besoins 5 ans					IVP 4,7 % = A
		PAGI 2025-2026				🔒 Besoins 5 ans				IVP 4,6 % = A
										 On n'inclut pas les nouveaux besoins, mais on retire l'effet des travaux.
MÉTHODE INADÉQUATE	 Hôpital Sainte-Croix	PAGI 2023-2024		🔒 Besoins 5 ans						IVP 7,2 % = B
		PAGI 2024-2025			🔒 Besoins 5 ans					IVP 6,6 % = B
		PAGI 2025-2026				🔒 Besoins 5 ans				IVP 6,7 % = B
										 On n'inclut pas les nouveaux besoins, mais on retire l'effet des travaux.

	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

IVP Indice de vétusté physique

Source : Vérificateur général d'après des données du MEQ, du MES et du MSSS.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

113 D'autre part, l'évaluation de la valeur de remplacement par mètre carré des immeubles démontre les disparités entre les méthodes et les limites quant à la comparabilité des données produites par les ministères.

114 Par exemple, la valeur de remplacement utilisée par le MEQ (8 000 dollars par mètre carré) est près de deux fois supérieure à celle utilisée par le MES (4 100 dollars par mètre carré). Or, les coûts par mètre carré de projets de construction ou de remplacement réalisés ces dernières années dans les deux ministères sont similaires. Ils se situent approximativement à 9 000 dollars par mètre carré, ce qui se rapproche de la valeur de remplacement utilisée par le MEQ. Cela montre que la valeur utilisée par le MES est actuellement sous-évaluée. Celle utilisée par le MSSS présente la même tendance à la sous-évaluation. Les détails de notre analyse des méthodes d'évaluation des valeurs de remplacement du MEQ, du MES et du MSSS sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Encadrement du SCT insuffisant pour assurer la qualité des informations sur l'état des infrastructures

115 Les orientations du SCT et l'accompagnement qu'il offre en matière de gestion du parc d'infrastructures pourraient être améliorés, ce qui pourrait contribuer à solutionner certains enjeux quant à la fiabilité et à la comparabilité des informations sur l'état des infrastructures présentées dans les PAGI.

116 La *Loi sur les infrastructures publiques* prévoit qu'une directive pourrait être élaborée afin d'établir des règles applicables aux inventaires et à l'évaluation de l'état des infrastructures, ce qui n'a pas été fait pour le moment.

117 Par contre, le *Guide d'élaboration et de mise en œuvre – Cadres de gestion des infrastructures publiques*, publié en 2014, détermine des orientations auxquelles les ministères et organismes doivent se conformer. Le SCT s'engage dans ce guide à leur apporter un soutien continu et à exercer son pouvoir de vérifier si leur gestion est conforme aux orientations du guide.

118 Le guide, qui n'a pas fait l'objet de mises à jour depuis 2014²¹, laisse toutefois les ministères et organismes choisir la manière d'appliquer les orientations et les outils pour faire l'inventaire de leurs infrastructures, évaluer leurs besoins et estimer la valeur de remplacement de leur parc. Comme ils utilisent des méthodes variées, ils peuvent par exemple produire des estimations de coûts différentes pour des travaux identiques. Cela peut également influencer leur évaluation de la vétusté physique des immeubles, comme nous l'avons montré précédemment. Malgré des précisions transmises par courriel aux ministères et organismes en 2021 concernant les inspections et l'évaluation de la valeur de remplacement, les lacunes de comparabilité et de fiabilité des données demeurent présentes. Une comparaison des méthodes utilisées est présentée dans la section Renseignements additionnels.

21. Il est prévu depuis 2022 que des volets complémentaires qui porteront notamment sur la vétusté fonctionnelle, le remplacement et la démolition des immeubles seront ajoutés en 2026.

119 Bien que le SCT nous ait indiqué qu'il était conscient de la situation, il n'a pas utilisé son pouvoir de vérification²² afin de déterminer les enjeux liés à l'utilisation de différentes méthodes pour produire les données présentées dans les PAGI.

120 Par ailleurs, plusieurs intervenants rencontrés dans des ministères, organismes et établissements nous ont indiqué ne pas obtenir le soutien requis pour élaborer leur méthode d'inspection et choisir les outils appropriés. Certains ont aussi exprimé le besoin de partager leurs pratiques avec les autres ministères et d'utiliser l'expérience acquise pour améliorer les façons de faire.

Estimation des investissements en maintien d'actifs à améliorer

121 Les informations présentées dans les PAGI ne sont pas suffisantes pour appuyer la préparation du PQI. Par exemple, pour les immeubles, le SCT n'obtient que les besoins totaux indiqués dans les PAGI pour les cinq premières années du plan, sans indication de leur répartition sur la période. Le SCT a développé ses propres outils pour estimer les besoins en maintien d'actifs pour les cinq années suivantes. Ainsi, en 2019-2020, il a créé un modèle prévisionnel visant à estimer l'effet attendu des investissements prévus dans le PQI sur l'état général du parc d'infrastructures. Ce modèle contribue aussi à évaluer le niveau d'investissements requis afin d'assurer la pérennité du parc. Toutefois, il présente des limites au regard de l'estimation des coûts du maintien des actifs et de l'impact des investissements en la matière, ce qui peut nuire aux choix relatifs aux investissements en maintien d'actifs et en développement des infrastructures ainsi qu'à la répartition des investissements entre les ministères.

Sous-estimation des coûts pour assurer la pérennité des immeubles

122 Pour évaluer les investissements requis par portefeuilles afin d'assurer la pérennité des immeubles, le SCT réalise ses propres estimations pour les années 6 à 10 en utilisant les taux de dégradation produits par son modèle prévisionnel et les valeurs de remplacement des immeubles.

123 Or, comme nous l'avons mentionné, les informations indiquées dans les PAGI présentent des lacunes importantes.

Par exemple, la valeur de remplacement utilisée par le MES est sous-évaluée par rapport à celle utilisée par d'autres ministères. Cette sous-évaluation a un impact sur l'évaluation réalisée par le SCT des besoins d'investissements pour les années 6 à 10 du PQI, qui sont calculés en multipliant la valeur de remplacement établie par les ministères et organismes par le taux de dégradation produit par son modèle prévisionnel. L'utilisation par le SCT de la valeur de remplacement plutôt que des besoins recensés²³ vient réduire les investissements prévus dans le PQI pour le maintien des actifs,

Taux de dégradation

Il s'agit d'un taux appliqué annuellement aux valeurs de remplacement des immeubles qui permet d'estimer les besoins en maintien d'actifs pour chacun des portefeuilles évalués.

22. Notons que le pouvoir de vérification du SCT a été élargi en 2024 par un changement apporté à l'article 19 de la *Loi sur les infrastructures publiques*. En plus de pouvoir vérifier la gestion des infrastructures publiques, le SCT peut maintenant vérifier l'utilisation de sommes qui ont été allouées aux fins d'investissements à un organisme public.

23. Les besoins en maintien d'actifs des réseaux du MES proviennent des données sur la durée de vie et des coûts des composantes des immeubles des réseaux. Ces données proviennent d'inspection réalisée par un tiers indépendant et d'une base de données d'estimation des coûts de construction mis à jour annuellement.

et donc l'estimation des sommes nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie de rehaussement progressif des investissements en maintien d'actifs. En effet, les besoins des réseaux de l'enseignement supérieur recensés (environ 1 milliard par année) sont deux fois plus élevés que ceux estimés par le SCT (410 millions par année).

124 Par ailleurs, les taux de dégradation produits par le modèle prévisionnel du SCT ont varié de manière significative de 2020-2021 à 2024-2025²⁴. De plus, comme ces taux sont fonction de l'indice d'état gouvernemental indiqué dans les PAGI, ils varient aussi selon les ministères.

	Taux de dégradation (durée de vie¹) selon le modèle prévisionnel		Variation
	2020-2021	2024-2025	
Écoles primaires et secondaires	1,5 % (67 ans)	1,4 % (70 ans)	-0,1 % (4 ans)
Cégeps	2 % (50 ans)	1,5 % (65 ans)	-0,5 % (15 ans)
Universités	2 % (50 ans)	1,3 % (76 ans)	-0,7 % (26 ans)
Établissements du réseau de la santé et des services sociaux	0,5 % (200 ans)	1 % (98 ans)	0,5 % (-102 ans)

1. Il s'agit de la durée de vie découlant du taux de dégradation produit par le modèle prévisionnel du SCT.

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

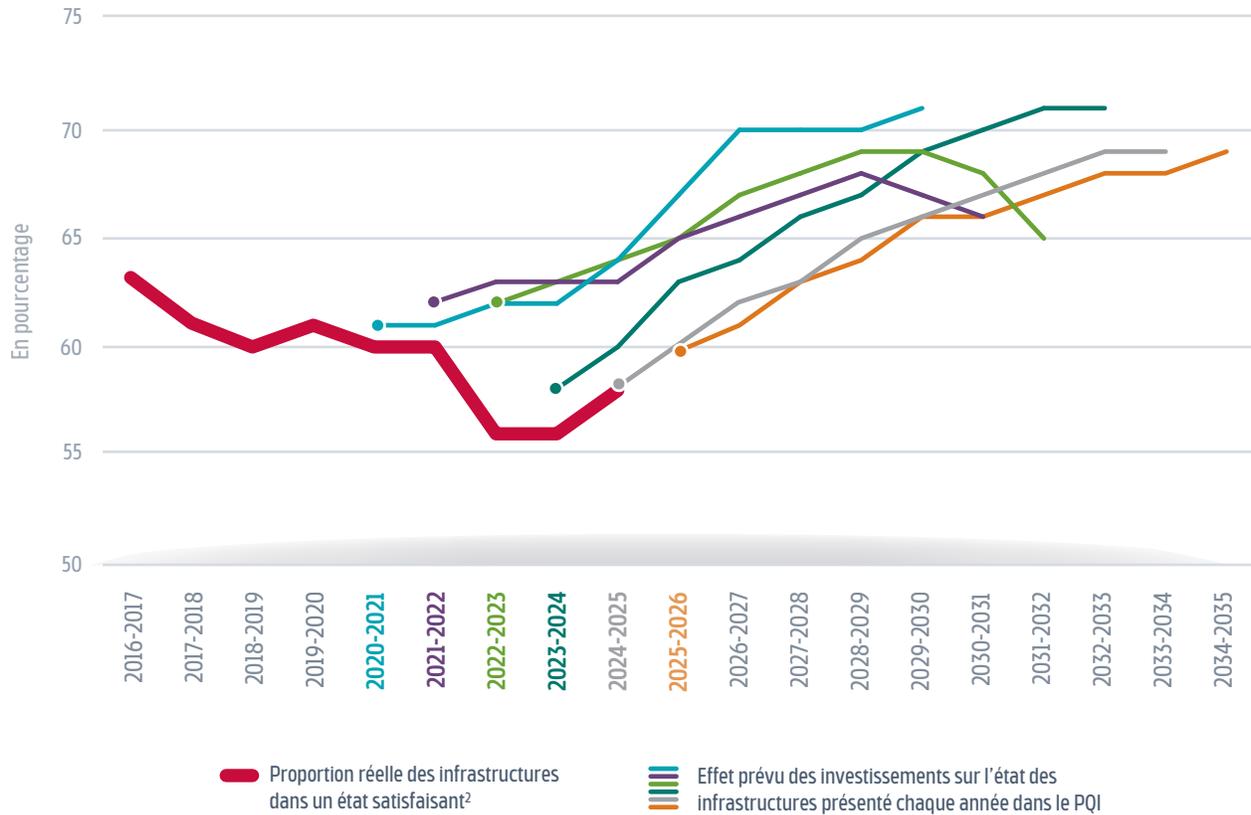
125 Le taux de 0,5 %, qui a été utilisé pour les immeubles du MSSS en 2020-2021, s'écarte significativement des valeurs habituelles, notamment selon le recensement de la littérature effectué par le SCT. Ce taux a été relevé à 1 % depuis, ce qui représente tout de même une durée de vie moyenne des composantes d'environ 100 ans. Ce taux est influencé par l'indice d'état gouvernemental des immeubles du MSSS qui, comme nous l'avons souligné précédemment, n'est pas représentatif de leur état réel.

Surévaluation de l'effet des investissements sur l'état des infrastructures

126 Le modèle prévisionnel du SCT vise également à estimer l'effet anticipé de la stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc sur la proportion des infrastructures en bon état. Toutefois, les prévisions établies ont tendance à surestimer l'effet des investissements, et sont ainsi également susceptibles de nuire aux choix nécessaires pour assurer la pérennité du parc. La figure 8 permet de comparer, pour les années passées, les prévisions du SCT et l'évolution réelle de l'état des infrastructures.

24. La méthode de calcul a été améliorée à partir de 2021-2022. L'évaluation du taux de dégradation est plus stable depuis.

FIGURE 8 Effet prévu des investissements, selon le modèle prévisionnel, comparé à la proportion réelle des infrastructures¹ dans un état satisfaisant



1. Ces résultats proviennent des scénarios d'application de la stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc, qui n'est pas intégrée dans le PQI.
2. Le PAGI 2025-2026 ne présente pas la mise à jour des données du MES, ce qui a pour effet d'améliorer la moyenne de l'ensemble du parc d'infrastructures du gouvernement.

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

127 De plus, le scénario présenté dans le PQI prend en considération que les investissements en maintien d'actifs seront indexés pendant les 10 années du plan pour prendre en compte l'évolution des prix dans le secteur de la construction, ce qui n'est présentement pas le cas, comme nous l'avons mentionné précédemment. Par conséquent, les investissements auront un impact moindre que ce que prévoit la stratégie sur l'amélioration de l'indice d'état gouvernemental des infrastructures.

Stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc

Dans le PQI 2021-2031, le SCT a mis en place une stratégie qui vise à augmenter les investissements en maintien d'actifs du parc et à lui permettre d'apporter des ajustements dans la répartition des enveloppes récurrentes en maintien d'actifs entre les différents portefeuilles afin d'améliorer l'état des infrastructures.

Or, on observe que les résultats de l'application de cette stratégie demeurent limités.

Depuis la mise en œuvre de la stratégie, la croissance en dollars constants²⁵ des investissements annuels en maintien d'actifs (22 %) a été moindre que celle des investissements pour le développement du parc (43 %). De plus, une partie de la hausse des investissements en maintien d'actifs du parc provient en fait de quelques projets de remplacement d'infrastructures d'envergure (ex. : démolition et reconstruction d'écoles et du pont de l'Île d'Orléans). Ainsi, l'état général des infrastructures publiques se dégrade, malgré l'existence de cette stratégie. Le parc est passé de 61 % à 58 % des infrastructures en bon état de 2020-2021 à 2025-2026, et ce, sans compter la surestimation possible de l'état des infrastructures du MSSS, dont nous avons fait mention.

128 D'autres informations présentées dans le PQI ont tendance à surestimer l'effet des investissements sur l'état des infrastructures. Par exemple, le SCT présente annuellement dans le PQI la part du déficit de maintien d'actifs qui sera prise en charge pendant la durée du plan. Cette prise en charge ne signifie toutefois pas que le déficit sera réduit d'autant, puisqu'elle ne prend pas en considération l'impact futur de la dégradation qui se poursuivra. En effet, le déficit de maintien d'actifs est réévalué annuellement pour prendre en compte la détérioration progressive due entre autres au vieillissement, au manque d'entretien ou à des interventions en maintien d'actifs qui ne sont pas effectuées en temps opportun.

25. Il s'agit des dollars d'une année de référence en fonction desquels les dollars d'une autre année sont convertis au moyen d'un indice de prix, en vue d'éliminer les effets des fluctuations survenues dans le pouvoir d'achat de l'argent. Dans ce cas-ci, l'année de référence utilisée est 2020-2021, soit l'année avant la mise en place de la stratégie.

CONSTAT 4

Les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population.

Qu'avons-nous constaté ?

129 Le SCT a la responsabilité de préparer chaque année, avec l'apport du MSSS, une estimation des dépenses nécessaires pour reconduire le financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux, et ainsi maintenir le niveau des services offerts pendant toute la durée du cadre financier (cinq ans). Toutefois, nos travaux montrent que les hypothèses utilisées pour ce faire sont incomplètes. Ainsi, des coûts ne sont pas entièrement considérés. D'une part, l'estimation des coûts de reconduction ne considère pas l'ensemble des coûts associés à l'augmentation et au vieillissement de la population, coûts qui sont pourtant significatifs dans le contexte démographique actuel. Par exemple, les coûts considérés du vieillissement de la population sont de 100 millions de dollars additionnels par exercice, alors que nous les estimons à environ 600 millions.

130 D'autre part, l'indice des prix à la consommation (IPC) est utilisé comme unique hypothèse de croissance de certaines dépenses telles que les médicaments ou les fournitures médicales. Pourtant, cet indice n'est pas conçu pour être représentatif de l'inflation dans le domaine de la santé, et il ne permet pas de prendre en compte l'augmentation du volume de médicaments ou de services rendus ni le développement de nouveaux traitements parfois plus coûteux.

131 Ces enjeux entraînent des demandes de rehaussement du financement dans le cadre de mesures budgétaires tant au début qu'en cours d'exercice. Une telle façon de faire peut ajouter de la pression sur le réseau de la santé et des services sociaux en plus de réduire la prévisibilité budgétaire pour les décideurs.

Coûts de reconduction

Il s'agit des dépenses nécessaires au maintien de la prestation des services et des programmes existants, ce qui implique de considérer des éléments tels que l'évolution des prix, l'accroissement de la population, son vieillissement et les changements de clientèles, ainsi que l'impact de décisions gouvernementales (ex. : annonces budgétaires, conventions collectives).

La responsabilité d'établir les coûts de reconduction relève du SCT, avec la collaboration des ministères et organismes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

132 Les dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux représentent plus de 40 % de l'ensemble des dépenses de portefeuilles, et sont estimées à plus de 65 milliards en 2025-2026 dans le budget de mars 2025. On ne peut donc porter un jugement précis sur la soutenabilité des finances publiques sans réaliser une estimation rigoureuse de ces dépenses pour les prochaines années.

133 L'établissement des coûts de reconduction des programmes de l'État est une étape clé du processus de prévisions quinquennales des dépenses de portefeuilles du gouvernement. Ils doivent être établis avec rigueur afin de permettre au gouvernement d'avoir un portrait juste et complet du coût des programmes à court et à moyen terme, et ainsi éclairer sa prise de décision budgétaire.

134 Cette étape contribue aussi à une saine gestion des risques liés à l'accessibilité des services et à l'attribution des ressources financières, et ce, dans le respect des exigences de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet :

- si les coûts de reconduction des programmes sont supérieurs à la cible pluriannuelle de dépenses établie par le MFQ, des priorités doivent être déterminées et des mesures de contrôle des dépenses peuvent être mises en place afin de réduire ou d'éliminer l'écart budgétaire, ce qui peut avoir un impact sur le niveau des services offerts à la population ;
- si les coûts de reconduction des programmes sont inférieurs à la cible pluriannuelle de dépenses, les sommes disponibles peuvent servir à mettre en place de nouvelles initiatives (ex. : bonification du niveau des services offerts) ou à réduire la cible pluriannuelle de dépenses.

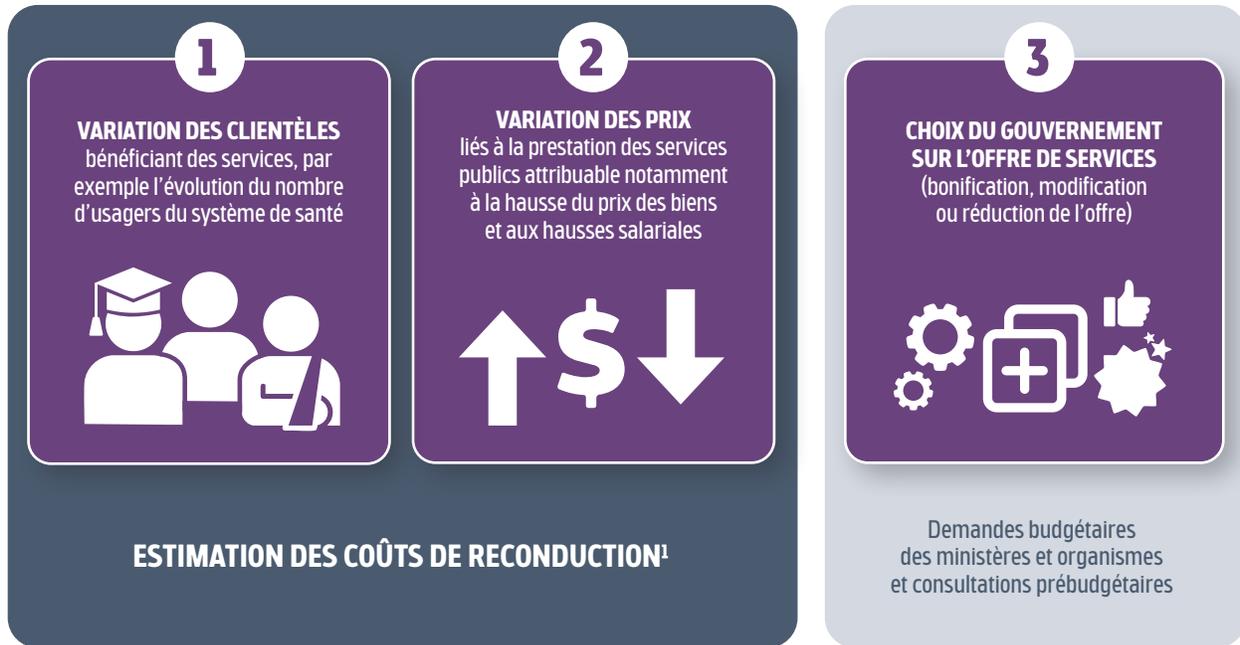
135 Enfin, une mauvaise estimation des coûts de reconduction peut engendrer le sous-financement de programmes, et compromettre ainsi l'accès à certains services, ou contribuer à une sous-estimation des efforts budgétaires des ministères et organismes. Elle peut également laisser entrevoir des disponibilités budgétaires à court ou à moyen terme pour bonifier les services gouvernementaux, disponibilités qui n'existent pas en réalité. L'estimation la plus précise possible des coûts de reconduction s'avère donc essentielle pour faire une analyse de la soutenabilité des finances publiques.

Ce qui appuie notre constat

136 La compréhension des éléments qui expliquent la variation des dépenses constitue l'un des points de départ de l'établissement des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux.

137 De façon générale, la variation des dépenses de portefeuilles s'explique par trois principaux éléments : la variation des clientèles, la variation des prix et les choix du gouvernement relatifs à l'offre de services (bonification, modification ou réduction de l'offre), comme l'illustre la figure 9.

FIGURE 9 Éléments à considérer lors des prévisions de la variation des dépenses de portefeuilles



1. Les coûts de reconduction prennent aussi en compte l'impact des décisions gouvernementales prises dans le passé (ex. : annonces budgétaires, conventions collectives).

Source : Vérificateur général d'après des informations du MFQ.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

138 Par exemple, l'un des éléments de variation de la clientèle, le vieillissement de la population, concerne le Québec depuis plusieurs années. Cette réalité largement documentée et prévisible exerce une pression sur les dépenses publiques qui peut mener à une croissance des dépenses supérieure à celle des revenus du gouvernement ou du PIB du Québec.

139 Le vieillissement de la population touche d'ailleurs particulièrement le portefeuille Santé et Services sociaux. La croissance des dépenses de ce portefeuille a été établie à 5,6 % en moyenne au cours des 10 dernières années (figure 3). Nous avons analysé à cet égard l'estimation des coûts de reconduction du programme Services dispensés à la population (44,9 milliards en 2025-2026), puisqu'il reçoit l'essentiel du financement du réseau de la santé et des services sociaux et constitue le plus important programme du portefeuille. Les lacunes soulevées ci-après peuvent néanmoins toucher d'autres programmes ou portefeuilles.

140 La variation des clientèles et celle des prix ne sont pas toujours prises en compte adéquatement lors de l'estimation des coûts de reconduction. Cela peut s'expliquer en partie par les orientations transmises aux ministères et organismes par le SCT afin que leur estimation respecte dès le début du processus la cible pluriannuelle des dépenses de portefeuilles prédéterminée par le MFQ. La pression bien réelle exercée par la variation des clientèles et des prix n'est donc pas prise en compte ni communiquée en temps opportun, ce qui mène souvent à des demandes de rehaussement budgétaire ultérieures, lorsque la pression se matérialise.

Prise en compte partielle de l'augmentation et du vieillissement de la population

141 Avant le budget de mars 2024, l'estimation des coûts de reconduction du programme Services dispensés à la population ne prenait pas en compte la croissance de la clientèle, malgré les projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). La croissance de la clientèle est d'ailleurs considérée depuis plusieurs années lors de l'établissement des dépenses des portefeuilles Éducation et Enseignement supérieur.

142 Pour les budgets de 2024-2025 et de 2025-2026, le SCT et le MSSS ont intégré une hypothèse de croissance de la population dans leur estimation des coûts de reconduction. Toutefois, cela n'a pas mené à une augmentation de leurs budgets en raison de réductions budgétaires de valeur équivalente.

143 L'évolution des coûts liés à la prestation de services des établissements de santé et de services sociaux est aussi affectée par des changements dans les structures d'âges de la population. Par exemple, le vieillissement de la population augmente la demande de services, et certains de ces services ont un coût plus élevé. Rappelons que la population de 75 ans et plus augmentera de 20 % d'ici cinq ans (2030), de 41 % d'ici 10 ans (2035) et de 56 % d'ici 15 ans (2040), ce qui illustre bien la pression exercée par le vieillissement de la population sur les coûts des soins de santé et des services sociaux.

144 Cependant, les hypothèses utilisées pour établir les coûts de reconduction du programme ne prennent pas en compte les effets du vieillissement de la population sur l'ensemble des activités des établissements de santé et de services sociaux. En effet, nous n'avons relevé qu'une seule hypothèse prenant en compte ces effets anticipés. Cette hypothèse concerne uniquement les activités de soins de santé physique (14,3 milliards) et elle n'a pas fait l'objet d'une réévaluation depuis au moins 2015.

145 Comme les effets du vieillissement de la population sur les autres activités des établissements ne sont pas considérés, ces effets sur l'estimation des coûts de reconduction du programme représentent une croissance annuelle moyenne de l'enveloppe de seulement 0,2 % (100 millions de dollars) pour les cinq prochaines années. Pourtant, les activités telles que le soutien à l'autonomie des personnes âgées ainsi que celles liées à la santé mentale seront aussi affectées et représentaient une dépense annuelle approximative de 10,6 milliards de dollars en 2024-2025.

146 Ainsi, l'ajustement budgétaire de 0,2 % est nettement inférieur à l'estimation des besoins que nous avons recensés. Par exemple, sur la base des projections de l'ISQ et des travaux de l'Institut canadien d'information sur la santé, il est possible d'estimer l'augmentation du coût annuel du vieillissement de la population dans le financement du réseau de la santé à plus de 1,2 %, ce qui représente une augmentation des dépenses d'environ 600 millions de dollars par année.

147 Étant donné que l'impact de la croissance de la population et de son vieillissement n'est pas adéquatement considéré lors de l'estimation des coûts de reconduction du programme, une mesure particulière doit être prise chaque année depuis 2019 pour hausser le budget annuel du programme. C'est notamment le cas dans le secteur du soutien à l'autonomie des personnes âgées. Cette façon de faire n'est pas adéquate, puisqu'elle ne permet pas une planification réaliste des besoins à plus long terme et risque ainsi de créer une pression non appréhendée sur les finances publiques.

Des hypothèses liées à la croissance des prix mal adaptées au secteur de la santé

148 Les prévisions de croissance de l'IPC sont utilisées pour prendre en compte la croissance du prix des services publics lors de l'estimation des coûts de reconduction. Ces prévisions sont utilisées comme seule hypothèse pour établir l'augmentation des dépenses de fonctionnement des établissements de la santé, notamment en ce qui concerne les charges liées aux médicaments, aux fournitures médicales et aux denrées alimentaires utilisés dans les établissements (environ 4 milliards de dollars en 2024-2025).

149 Cependant, l'IPC n'est pas conçu pour être représentatif de l'inflation dans le domaine de la santé ni pour refléter le coût significativement plus élevé des nouveaux traitements et des nouveaux médicaments. Il ne reflète pas non plus l'augmentation du volume de médicaments utilisés. À titre de comparaison, la prévision pour le financement du régime public d'assurance médicaments est au contraire appuyée par des hypothèses actuarielles qui prennent notamment en compte la croissance du nombre de bénéficiaires et leur consommation de médicaments, et l'évolution des prix des médicaments en fonction des ententes avec les compagnies pharmaceutiques.

150 Pour ces raisons, l'utilisation de l'IPC comme seule hypothèse de croissance du prix des dépenses de fonctionnement contribue à la sous-évaluation de la croissance des dépenses des établissements de santé. En analysant les dépenses historiques de 2016-2017 à 2024-2025, nous avons de fait confirmé que la croissance réelle de certaines dépenses des établissements de santé est considérablement plus importante que celle de l'IPC (tableau 3). Par exemple, la croissance annuelle moyenne réelle de la dépense de médicaments s'élève à 14,5 % par année, alors que la croissance annuelle moyenne réelle de l'IPC est de 2,9 %.

TABLEAU 3 Croissance annuelle moyenne¹ réelle de certaines dépenses en santé et de l'indice des prix à la consommation de 2016-2017 à 2024-2025 (en pourcentage)

	Dépenses	IPC	Écart
Médicaments	14,5	2,9	11,6
Denrées alimentaires	7,6	2,9	4,7
Fournitures médicales	5,4	2,9	2,5

1. Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur huit ans, soit de 2016-2017 à 2024-2025.

Source : Vérificateur général d'après des données de l'ISQ et du MSSS.

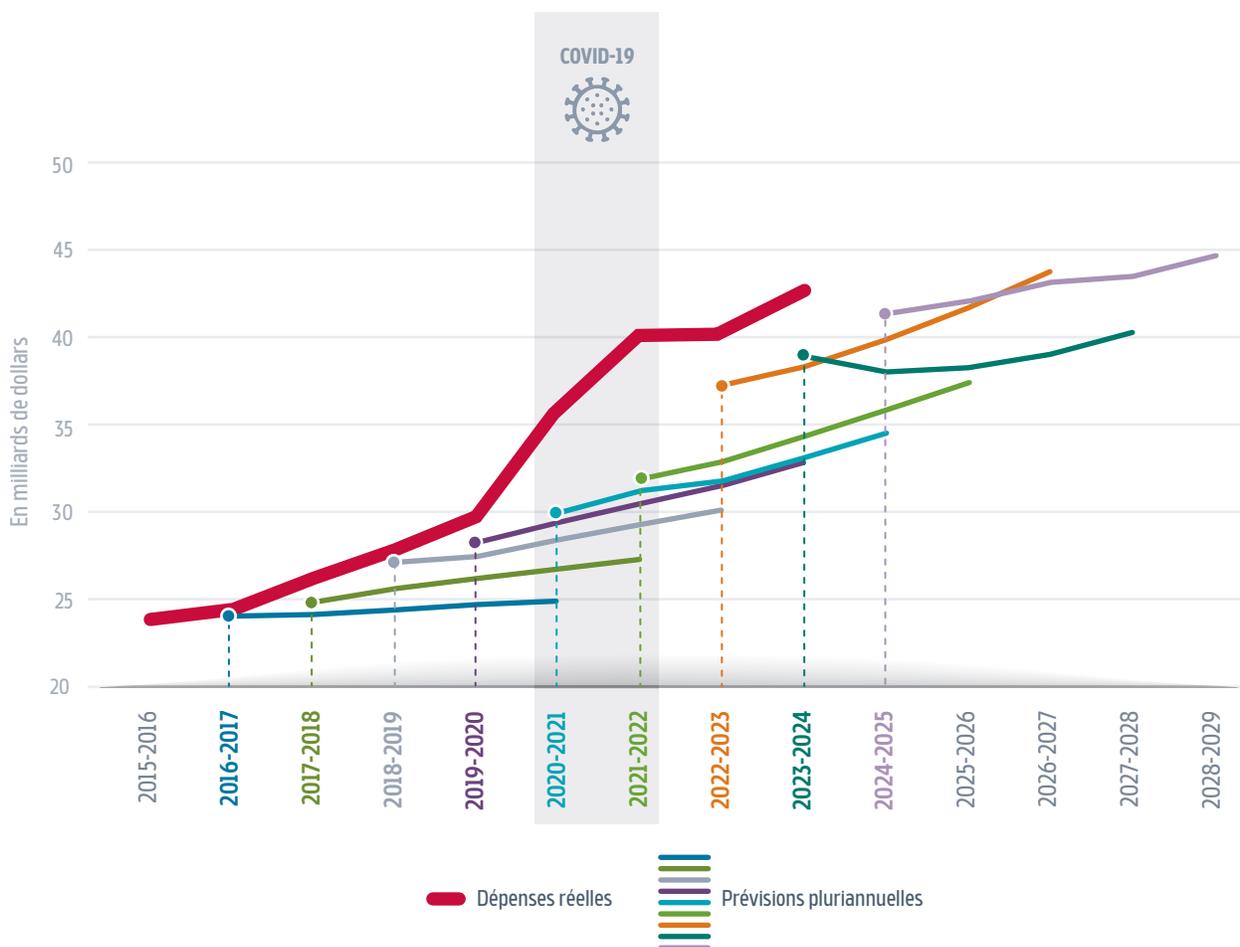
151 De plus, les prévisions de croissance de l'IPC utilisées ces dernières années pour estimer les coûts de reconduction étaient souvent sous-estimées par rapport à l'inflation réelle. Cette sous-estimation applicable à des dépenses non salariales pour la période de 2019-2020 à 2024-2025 a créé un manque à gagner récurrent de 6,6 %. Le SCT nous a confirmé qu'il ne reconnaissait pas ce manque à gagner historique. Il a d'ailleurs refusé la demande de rehaussement d'enveloppe récurrent d'un peu plus de 400 millions de dollars par année pour prendre en compte les mauvaises prévisions de croissance de l'IPC déposée par le MSSS pour l'exercice 2025-2026.

152 Une estimation représentative des réels coûts de reconduction n'empêcherait pas le SCT d'ajuster les enveloppes en fonction de disponibilités budgétaires ni de faire les choix respectant les orientations gouvernementales. Ces choix seraient toutefois faits de manière plus éclairée et prendraient en compte les risques liés au maintien des services publics.

Des prévisions pluriannuelles qui ne correspondent pas à la tendance des dépenses réelles

153 Compte tenu des lacunes énoncées précédemment, les prévisions pluriannuelles des dépenses des établissements du réseau de la santé et des services sociaux ont été systématiquement sous-estimées ces dernières années (figure 10), et ce, même en excluant la période pandémique. Conséquemment, les enveloppes budgétaires doivent faire l'objet de rehaussements réguliers en début ou en cours d'exercice, rehaussements qui sont notamment annoncés dans de nouvelles mesures budgétaires du MFQ.

FIGURE 10 Comparaison des prévisions pluriannuelles¹ des dépenses du réseau de la santé et des services sociaux avec les dépenses réelles



1. Les prévisions sont celles intégrées dans le cadre financier pluriannuel du plan budgétaire par le MFQ, avant l'intégration des nouvelles mesures budgétaires de l'exercice en cours.

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

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

Exemple d'initiative d'amélioration de la démarche de budgétisation

Nous avons observé que Santé Québec avait commencé à utiliser les données relatives au volume des services et à leurs coûts par secteurs d'activité pour revoir la répartition des enveloppes budgétaires des établissements de santé et de services sociaux. Cette initiative permet aussi à Santé Québec d'entamer une réflexion visant à améliorer les hypothèses utilisées pour établir les coûts de reconduction des programmes du portefeuille Santé et Services sociaux pour l'exercice à venir (2026-2027). Elle s'inspire des bonnes pratiques recommandées par l'OCDE en matière de budgétisation axée sur la performance et s'inscrit dans une volonté d'améliorer la compréhension des activités du réseau, de l'évolution de leurs volumes et de leurs coûts.

La démarche consiste notamment :

- à mieux gérer la diversité des activités du réseau de la santé et des services sociaux, et les relations complexes entre les dépenses et les résultats opérationnels ;
- à évaluer a posteriori les dépenses de manière continue et à intégrer au processus de préparation du budget les conclusions de ces évaluations, ce qui permet par exemple de déterminer des économies réorientées vers des objectifs prioritaires, en plus de favoriser l'apprentissage et la résolution de problèmes au moyen de réflexions et de réponses aux sous-performances ;
- à permettre une classification facilitant la mise en place d'un contrôle des dépenses et d'indicateurs de performance favorables à une responsabilisation des secteurs d'activité.

RECOMMANDATIONS

154 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations au ministère des Finances

- 1 S'assurer, avec la collaboration des ministères et des organismes, que les efforts à réaliser pour atteindre les objectifs du plan de retour à l'équilibre budgétaire sont appuyés par des mesures suffisamment détaillées.
- 2 Réaliser des analyses de soutenabilité des finances publiques afin d'améliorer la compréhension de l'incidence des politiques budgétaires actuelles sur l'évolution à long terme des finances et des services publics.
- 3 Publier à une fréquence régulière les analyses de soutenabilité des finances publiques réalisées.
- 4 S'assurer que les politiques et les mesures budgétaires d'envergure font l'objet d'une analyse rigoureuse, comprenant notamment une évaluation de leur incidence à long terme et la prise en compte des facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques, et ce, avec la collaboration des ministères et des organismes.

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

- 5 S'assurer que le plan québécois des infrastructures présente un portrait fiable des investissements qui seront réalisés au cours des 10 prochaines années, notamment en indiquant les sommes nécessaires pour la mise en œuvre des projets inscrits qui sont à la phase d'étude ou de planification, et ce, afin de favoriser une prise de décision éclairée.
- 6 Améliorer la qualité des informations sur l'état des infrastructures, avec la collaboration des ministères et des organismes, afin de mieux estimer les besoins en maintien d'actifs et de favoriser une répartition optimale des investissements entre les ministères.
- 7 Réviser le processus actuel afin d'établir des coûts de reconduction qui prennent en compte l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population ou aux changements anticipés dans l'offre de services, et ce, avec la collaboration des ministères et des organismes.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances (ci-après Ministère) prend acte des constats qui lui sont adressés par le Vérificateur général du Québec (VGQ) et adhère aux recommandations émises. Il tient toutefois à mettre en lumière certains faits additionnels concernant notamment le plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement et la réalisation d'analyses de soutenabilité.

« PLAN DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

« Dans le cadre du budget 2025-2026, le gouvernement a réitéré son engagement à maintenir une saine gestion des finances publiques en déposant un plan de retour à l'équilibre budgétaire.

« Avec en trame de fond l'incertitude et les défis liés aux changements dans la relation commerciale et diplomatique du Canada avec l'administration américaine, le plan démontre une approche prudente et responsable en prévoyant l'atteinte de l'équilibre budgétaire, au plus tard en 2029-2030, après versements au Fonds des générations, et ce, conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

- Rappelons que le Ministère a revu, en décembre 2023, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour la rendre plus flexible, mais tout aussi contraignante en matière de retour à l'équilibre budgétaire.
 - Le Québec est la seule province avec l'Ontario et l'Alberta à avoir une loi qui oblige à retrouver l'équilibre budgétaire.
- La *Loi sur l'équilibre budgétaire* établit également une définition plus exigeante du solde budgétaire que celles qui s'appliquent dans les autres provinces.
 - En effet, le solde budgétaire au sens de la Loi exclut certains revenus, lesquels sont placés dans le Fonds des générations pour rembourser la dette, ajoutant ainsi une pression équivalente sur le solde comptable.
 - Ce cadre législatif reflète toutefois la volonté du gouvernement de réduire la dette et d'assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. L'équilibre budgétaire, en respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sera donc atteint sous réserve d'un écart qui demeure à résorber par l'identification de mesures additionnelles.

« Dans un contexte de grande incertitude, présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire représentait un défi en soi. À cet égard, le Ministère a choisi, compte tenu de la volatilité économique et du climat politique mondial tendu, de prévoir un plan graduel sur cinq ans et de ne pas identifier l'ensemble des gestes à poser pour revenir à l'équilibre budgétaire.

« Or, le sentier est tracé et mobilise l'action du gouvernement vers une amélioration des déficits budgétaires. D'ailleurs, les *Comptes publics 2024-2025* et les résultats du premier trimestre pour 2025-2026 indiquent des signaux favorables quant à l'évolution des finances publiques du Québec et à sa capacité de concrétiser son plan alors que plusieurs gouvernements provinciaux présentent des détériorations.

« Ainsi, le ministère des Finances considère que le plan de retour déposé est robuste, en ce sens qu'il permet un retour à l'équilibre budgétaire sous réserve de la détermination de certaines mesures supplémentaires, et qu'il est adapté au contexte dans lequel évolue le Québec. Le plan s'appuie sur l'objectif de mettre en place l'ensemble des mesures appropriées afin de respecter les cibles de retour à l'équilibre.

« Enfin, une croissance économique plus forte que prévu de même qu'une hausse des transferts fédéraux aux provinces et territoires contribueraient également à la résorption de l'écart à résorber.

« ANALYSES DE SOUTENABILITÉ

« Suivant les meilleures pratiques recommandées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le ministère des Finances publie chaque année un éventail d'informations et de données qui permettent de renseigner la population sur l'état des finances publiques. D'ailleurs, le gouvernement du Québec est reconnu pour son souci de transparence et pour la clarté de ses documents budgétaires, notamment par l'Institut C.D. Howe.

« Le Ministère consacre des efforts importants et fait preuve d'une grande rigueur dans l'élaboration des prévisions de court terme nécessaires à la préparation du budget, de la mise à jour économique et financière et du rapport préélectoral. Elles sont fondées sur des hypothèses raisonnables et plausibles.

- À cet égard, le Ministère s'est doté d'un processus de prévision éprouvé et performant pour élaborer le cadre financier gouvernemental. Celui-ci est présenté sur un horizon de cinq ans, comme peu de provinces et d'États le font, ce qui permet notamment d'encadrer les politiques du gouvernement sur plusieurs années et de mettre en œuvre graduellement les engagements gouvernementaux.

« En ce qui concerne les projections à moyen terme, le gouvernement réalise des prévisions économiques sur dix ans. Aussi, rappelons que le Ministère a mis en place la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, un outil permettant d'assurer la solvabilité et l'équité, deux dimensions clés de la soutenabilité des finances publiques, aux fins de préserver les services publics pour les générations futures.

- Le Fonds des générations a permis de réduire la dette dans les dernières années, de sorte que le ratio de la dette sur le produit intérieur brut du Québec est aujourd'hui plus faible que celui d'avant la période pandémique.
- À ce titre, le gouvernement du Québec s'est fixé des objectifs de réduction de la dette et publie des prévisions jusqu'en 2038.
 - Au 31 mars 2026, il est prévu que la dette nette au PIB s'établira à 40,4 %, alors qu'elle s'élevait à 42,9 % au 31 mars 2019.
 - Il est également à mentionner que le Ministère prévoit atteindre, en ce qui a trait à la dette brute, l'objectif fixé en 2010, soit un ratio inférieur à 45 % du PIB au 31 mars 2026.

« Enfin, bien que le Ministère ne produise que sporadiquement des projections à long terme, au sens où le VGQ le définit, il possède les outils et l'expertise pour ce faire et s'engage à améliorer ses processus et modèles à ce titre. D'ailleurs, le Ministère soutient déjà financièrement des chaires et des instituts de recherche, dont la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, lesquels procèdent périodiquement, dans le cadre de leurs travaux, à la publication de prévisions à long terme sur la soutenabilité des finances publiques. Ces travaux éclairent la prise de décision et sont de nature à informer la population sur les défis à venir.

« De plus, le ministère des Finances entend poursuivre sa collaboration, déjà bien ancrée, avec les ministères et organismes afin d'établir les meilleures projections sectorielles à long terme portant sur les différents domaines d'intervention de l'État.

« Le Ministère tient à remercier l'équipe du VGQ pour le professionnalisme avec lequel se sont effectués les échanges tout au long du processus de l'audit de performance.

« Il veillera à la poursuite de la mise en application des recommandations par l'élaboration d'un plan d'action. Enfin, bien que le ministère des Finances ne soit pas directement interpellé par les constats n° 3 et n° 4, il collaborera avec le Secrétariat du Conseil du trésor à la mise en place des améliorations qui seront proposées dans un souci d'optimisation et de saine gestion des finances publiques. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a pris connaissance des sections du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) le concernant intitulé *Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité* et prend acte des recommandations.

« INFRASTRUCTURES

« Soulignons d'emblée que le Québec est un chef de file au Canada puisqu'il publie annuellement un plan d'investissements en infrastructures sur dix ans, soit le plan québécois des infrastructures (PQI), des plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI) qui présentent un indice d'état des actifs, ainsi que les résultats anticipés de l'évolution de l'état du parc d'infrastructures. La publication du PQI et des PAGI depuis dix ans démontre la volonté de transparence du gouvernement du Québec.

« D'ailleurs, le rapport indique que la *Loi sur les infrastructures publiques* et la préparation annuelle d'un PQI et d'un PAGI ont contribué à l'amélioration de la gestion des infrastructures au Québec.

« Plan québécois des infrastructures (PQI)

« L'élaboration du PQI constitue un processus complexe qui comprend des milliers de projets en maintien et en bonification du parc, qui se déclinent en projets majeurs et non majeurs, ainsi qu'en enveloppes, et ce, sur une période de dix ans. Le rythme de réalisation de tous ces projets doit respecter les niveaux annuels et le niveau global de 164 G\$ déterminés par le gouvernement sur recommandation du ministre des Finances.

« Le rapport indique que le PQI 2025-2035 ne présente pas les investissements requis pour réaliser les projets majeurs en planification et à l'étude et propose que leur manque à gagner soit illustré pour favoriser une prise de décision éclairée. Le SCT considère que ces informations additionnelles permettront de mieux estimer les investissements requis au cours des prochains PQI.

« Soulignons que le SCT ne provisionne pas la totalité de la contribution du gouvernement du Québec au PQI de ces projets pour les raisons suivantes :

- Les projets majeurs à l'étude, par définition, sont embryonnaires et doivent faire l'objet de diverses analyses visant à apprécier la pertinence du projet et à recommander la meilleure option pour répondre au besoin et aux exigences établies. Avant d'avancer en planification, plusieurs analyses doivent donc être réalisées avant que le Conseil des ministres autorise un projet à passer en planification, le cas échéant.
- La planification de certains projets majeurs peut nécessiter plusieurs années à détailler l'option retenue et à développer un plan de gestion, avant que le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres les autorise à passer en réalisation, le cas échéant. Pour certains autres, leur réalisation peut excéder 2034-3035.

« Toutefois, mentionnons que les investissements pour les projets en réalisation sont prévus entièrement au PQI.

« De plus, le SCT est d'accord pour réserver des enveloppes importantes en maintien du parc sur dix ans, bien que les projets ne soient pas encore tous connus, puisqu'il s'agit d'une bonne pratique qui permettra de réaliser de futurs travaux en maintien du parc requis notamment pour faire face aux changements climatiques et pour parer à la désuétude fonctionnelle.

« Finalement, le rapport fait ressortir un lissage (surprogrammation) significatif effectué au PQI 2024-2034. Il avait alors été convenu de laisser le choix aux ministères et organismes (MO) de prioriser les projets à réaliser et ceux à repousser dans le temps et/ou à retirer, afin de respecter les cibles d'investissements allouées à ce PQI. Comme indiqué au rapport, dès l'été 2024, le SCT a demandé des plans de résorption identifiant précisément des projets. Au PQI 2025-2035, le séquençage dans le temps des projets a été effectué par le SCT, en collaboration avec les MO. Il en résulte une réduction significative de la surprogrammation. Des efforts se sont également poursuivis en cours d'année pour résorber cet écart.

« **État des infrastructures**

« *Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI)*

« La gestion des investissements publics en infrastructures constitue une responsabilité importante des MO, puisqu'ils sont les propriétaires d'actifs, mais également un énorme défi en matière de gouvernance compte tenu de l'ampleur du parc d'infrastructures publiques : plus de 12 900 immeubles, plus de 31 130 km de routes, ainsi que plus de 9 900 ponts, tunnels et murs de soutènement.

« Les PAGI sont élaborés par 12 MO et sont transmis annuellement au ministre responsable des Infrastructures, qui les dépose à l'Assemblée nationale. Pour ce faire, ils sont responsables de s'assurer que leurs PAGI sont conformes à leurs cadres de gestion (CG) déposés au Conseil du trésor (CT), lesquels cadres doivent être en adéquation avec les conditions et modalités qui ont été définies par le CT. Bien que certaines problématiques soient soulevées dans le rapport du VGQ, notamment à l'égard de la comparabilité de l'évaluation de l'état du parc d'actifs, les analyses et interventions du SCT ont contribué à l'amélioration des données des PAGI (notamment la révision des valeurs de remplacement des infrastructures scolaires et l'uniformisation des méthodes d'évaluation des besoins en maintien d'actifs et des coûts d'intervention à la SQI) et ont permis des avancées significatives pour influencer les choix d'investissement du gouvernement, comme la mise en place au PQI 2021-2031 d'une stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc, ayant progressé de 72,5 G\$ à 96,7 G\$ entre le PQI 2020-2030 et le PQI 2025-2035.

« Le SCT poursuivra son rôle de gouvernance, qui se traduit par l'émission de lignes directrices par le CT et un accompagnement des MO dans l'application de celles-ci. À cet égard, il est prévu que des volets complémentaires soient ajoutés au guide d'élaboration et de mise en œuvre des CG des infrastructures publiques en 2026. Ces améliorations porteront notamment sur des informations additionnelles concernant la vétusté fonctionnelle et le remplacement d'infrastructures. Il n'en demeure pas moins que plusieurs défis demeurent, comme l'amélioration de la qualité de certaines données disponibles de la part des MO, ainsi que l'équilibre entre les besoins de rénovations fonctionnelles et de vétusté physique.

« *Résultats anticipés de l'état du parc d'infrastructures*

« Le modèle prévisionnel développé en 2020 par le SCT vise à présenter les effets attendus de la stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc. Ainsi, les résultats du modèle anticipent les résultats qu'aurait, sur l'état du parc d'infrastructures, l'application de cette stratégie au cours des dix prochains PQI, ce qui explique l'écart mentionné dans le rapport.

« Le SCT s'affaire chaque année à améliorer les hypothèses du modèle à partir des données des PAGI des MO, notamment celles relatives aux taux de dégradation des infrastructures. Intégrés au modèle, ces taux représentent la probabilité (exprimée en pourcentage de la valeur des actifs) de devoir effectuer des travaux de maintien sur un actif au cours d'une année en fonction de son état présenté au PAGI. En terminant, le SCT est conscient des limites de cette modélisation et s'est déjà engagé à l'améliorer chaque année, et ce, comme mentionné à la page A.27 du PQI 2025-2035.

« **PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS DE RECONDUCTION**

« *L'estimation des coûts de reconduction*

« Le SCT, en collaboration avec les ministères et organismes publics, estime les coûts de reconduction de programmes des ministères et des organismes budgétaires.

« Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux représentent l'évaluation exhaustive des dépenses liées au maintien de la prestation des services et des programmes existants et à la poursuite des engagements gouvernementaux.

« Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux sont influencés par :

- la variation de la clientèle ;
- la variation des prix ;
- la variation de la population ;
- les engagements passés.

« L'établissement des coûts de reconduction constitue la première étape vers la détermination des enveloppes de dépenses de programmes accordées aux ministères et organismes budgétaires. En effet, la cible de dépenses de programmes attribuées au SCT par le ministère des Finances est notamment tributaire de la capacité de financement, conditionnée par l'évolution des revenus. Des choix budgétaires, effectués de concert avec les ministères et organismes, doivent être déterminés afin de respecter la capacité de payer du gouvernement.

« La collaboration des ministères est essentielle à l'établissement de coûts de reconduction adéquats, ceux-ci doivent transmettre au SCT des informations justes, vérifiables et en temps opportun.

« Selon la *Loi sur l'administration publique*, c'est au président du Conseil du trésor que revient le rôle de préparer le budget de dépenses et de s'assurer, de concert avec le ministre des Finances, de sa cohérence avec la politique budgétaire du gouvernement. Ce budget de dépenses, basé sur les coûts de reconduction combinés aux choix budgétaires visant à respecter la capacité de financement, est aussi composé des mesures budgétaires ayant fait l'objet des arbitrages nécessaires. Ces mesures peuvent, dans certains cas, être assimilables à des coûts de reconduction qui auraient pu être introduits à l'étape appropriée.

« Le SCT prend donc acte de la recommandation du VGQ concernant la révision du processus d'établissement des coûts de reconduction, et ce, dans une démarche d'amélioration continue. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Présentation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
et de la *Loi sur la réduction de la dette*
et instituant le *Fonds des générations*

Principes de la *Loi sur le développement durable*
et objectif de développement durable à
l'horizon 2030 de l'ONU liés au sujet de l'audit

Bonnes pratiques d'analyse de soutenabilité des finances
publiques y compris les quatre dimensions à considérer

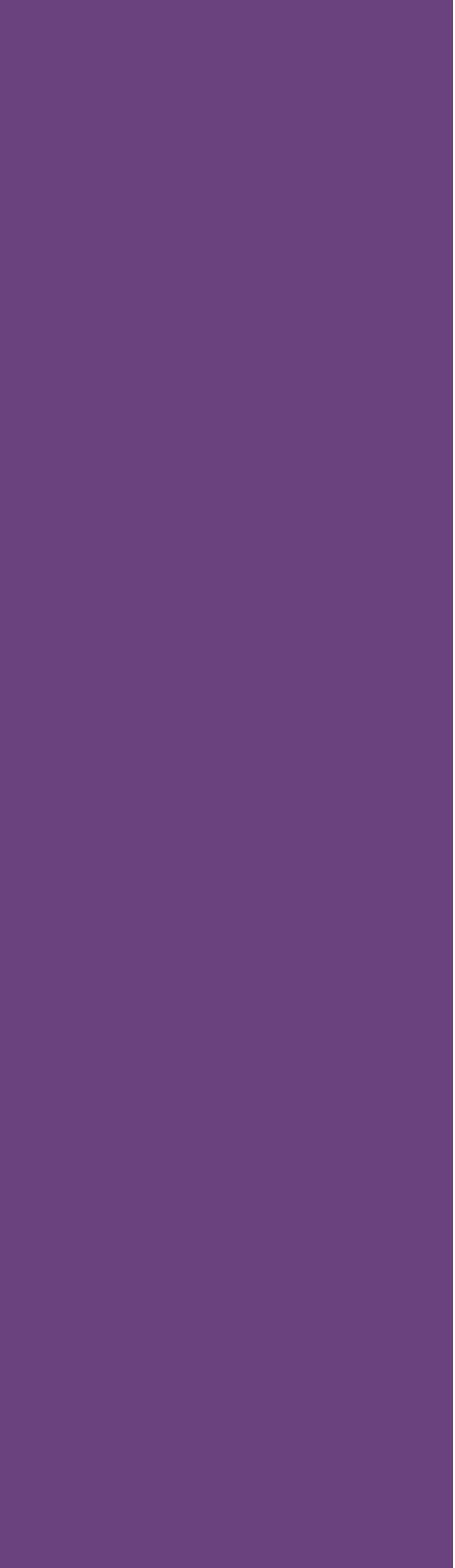
Exemples de pays qui publient des analyses
de soutenabilité des finances publiques

Évolution des investissements nets en immobilisations

Écart entre les investissements prévus dans le PQI
pour le portefeuille Santé et Services sociaux
et les coûts estimés des projets inscrits

Écart entre les valeurs de remplacement des immeubles
utilisées par le MEQ, le MES et le MSSS,
et la valeur moyenne des coûts réels des projets

Comparaison des méthodes et des outils utilisés par
le MEQ, le MES et le MSSS pour calculer l'indice de vétusté



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

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 les analyses soutenant la politique budgétaire et le PQI sont rigoureuses et suffisantes, et si elles intègrent, entre autres, l'impact des principaux facteurs de soutenabilité des finances publiques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MFQ, en collaboration avec le SCT, mesure les principaux risques, en tient compte dans l'élaboration du cadre budgétaire quinquennal et rend compte de l'effet possible de ces risques. ■ Le MFQ conçoit un plan de retour à l'équilibre budgétaire cohérent avec ces risques et avec l'évolution prévue des finances publiques, tout en respectant l'esprit de la législation. ■ Le MFQ identifie les principaux facteurs qui influent sur la soutenabilité budgétaire du Québec et évalue si la trajectoire actuelle et prévue est compatible avec les objectifs de réduction de la dette à long terme. ■ Le SCT prépare annuellement le PQI en tenant compte des besoins des ministères et organismes en matière de maintien des actifs et de bonification, tout en s'assurant de la cohérence avec les cibles d'investissement déterminées par le MFQ. ■ Les analyses en matière de politique budgétaire et de planification des investissements ainsi que leurs suivis sont fondés sur des informations fiables, notamment en ce qui concerne l'évolution de l'environnement économique et l'état des services publics, tout en intégrant une évaluation de leur incidence à long terme.

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 14 novembre 2025.

L'audit porte sur l'évolution récente des finances publiques du gouvernement à la lumière des perturbations et des événements économiques des dernières années (incluant la pandémie de COVID-19). En particulier, nos travaux abordent l'analyse et la prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité dans la gestion des finances publiques par le MFQ et le SCT. Nos travaux ne visaient pas à évaluer la soutenabilité des finances publiques à long terme du Québec, mais plutôt à déterminer si le gouvernement disposait de toute l'information nécessaire et d'analyses rigoureuses lui permettant d'apprécier l'incidence de ses choix et de ses politiques sur la situation financière du Québec à long terme.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MFQ et du SCT. D'autres ministères et organismes et des parties prenantes ont aussi été consultés. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information utilisés dans le processus budgétaire et pour la gestion des infrastructures. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2024 à août 2025. Ils portent sur la période de janvier 2020 à juin 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Rôles et responsabilités des entités

La *Loi sur le ministère des Finances* confère au MFQ la mission de conseiller le gouvernement en matière financière et de favoriser le développement économique du Québec. À ces fins, le MFQ élabore et propose des politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière afin de favoriser et de soutenir la croissance de l'économie, de l'investissement et de l'emploi. Le MFQ surveille, contrôle et gère tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité.

Le ministre des Finances doit notamment :

- préparer le budget qui énonce les politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement ;
- proposer au gouvernement le niveau global des dépenses et des orientations en matière de revenus, et le conseiller sur ses investissements ;
- gérer le fonds consolidé du revenu et la dette publique ;
- veiller à la préparation des comptes publics et des autres rapports financiers du gouvernement ;
- élaborer, de concert avec le SCT, des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisation et établir le niveau des engagements financiers inhérents au renouvellement des conventions collectives.

Le SCT appuie et encadre les ministères et les organismes du secteur public dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources de l'État ainsi que de performance.

À cet égard, le SCT doit entre autres :

- préparer annuellement le budget de dépenses, en tenant compte des particularités de chacun des ministères et des organismes, s'assurer de la cohérence de ce budget avec la politique budgétaire du gouvernement et en réaliser le suivi ;
- proposer annuellement au gouvernement un plan d'investissements publics en infrastructures portant sur 10 années, incluant l'utilisation des investissements réalisés ;
- veiller à une bonne gouvernance et encadrer la gestion des ressources humaines et financières ainsi que la gestion contractuelle ;
- faire des recommandations au gouvernement sur les demandes et les projets présentés par les ministères et les organismes ainsi que sur les politiques et les orientations gouvernementales en matière de gestion budgétaire et financière.

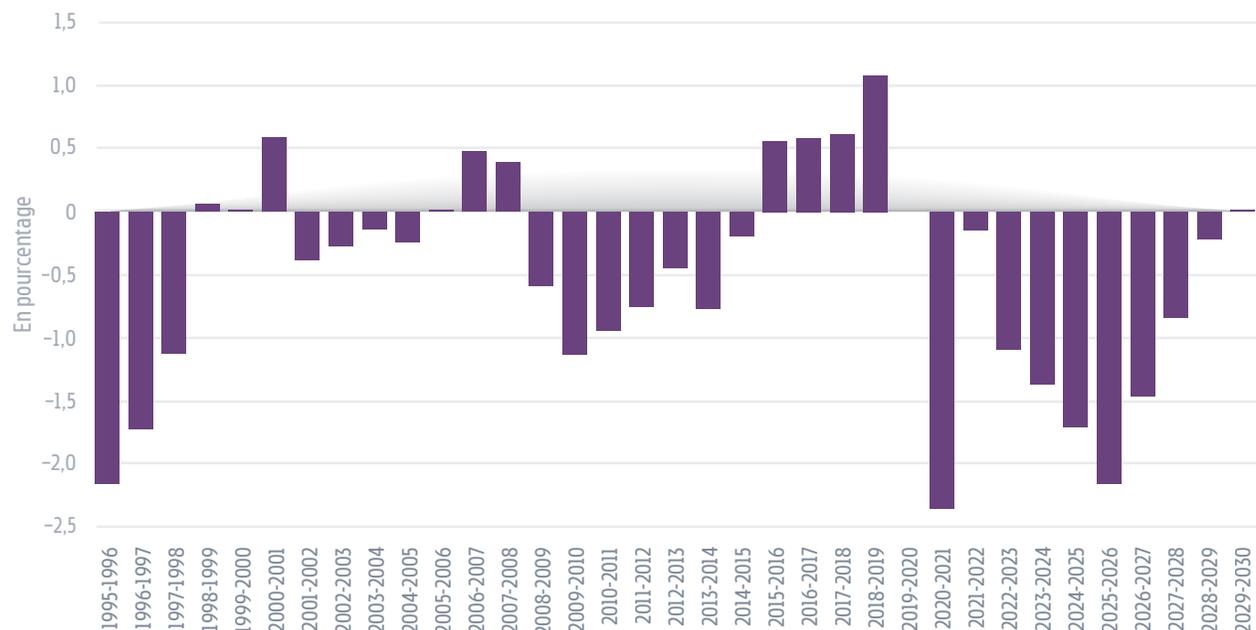
Présentation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

Loi sur l'équilibre budgétaire

La *Loi sur l'équilibre budgétaire*, dont la première version a été adoptée en décembre 1996²⁶, vise à instaurer une discipline budgétaire. Elle limite les circonstances pouvant entraîner un déficit budgétaire à des circonstances exceptionnelles comme des catastrophes ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ou une détérioration importante des conditions économiques. De plus, elle prévoit un processus de retour à l'équilibre budgétaire lorsqu'un déficit supérieur aux revenus comptabilisés dans le Fonds des générations est constaté dans les comptes publics. Cette loi a été adoptée dans un contexte de lutte contre les déficits chroniques des années 1980 et 1990, avec l'objectif de stabiliser les finances publiques.

Après l'implantation de cette loi, le solde budgétaire (au sens de la loi) en pourcentage du PIB est revenu à l'équilibre dès l'exercice 1998-1999 et est resté relativement équilibré²⁷ jusqu'en 2008-2009 (figure 11).

FIGURE 11 Évolution du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, en pourcentage du PIB, depuis l'adoption de la loi en 1996



Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ et de l'ISQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

26. En 1996, la loi adoptée portait le titre de *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*.

27. Avant le changement dans la loi en 2009, l'article 9 prévoyait que si le gouvernement réalisait un excédent pour une année financière, il pouvait encourir des déficits pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent.

Modification de la loi

La loi a été modifiée à quelques reprises. Par exemple, elle a fait l'objet de plusieurs changements en 2009, dont l'établissement d'une réserve de stabilisation qui visait à faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement.

Plus récemment, en 2023, lors de la modernisation de la loi, l'obligation de compenser les déficits a été retirée et le délai maximal pour déposer un plan de retour à l'équilibre budgétaire²⁸ a été augmenté à deux ans. Le niveau du déficit budgétaire exigeant la présentation d'un plan de retour a aussi été augmenté au niveau des revenus du Fonds des générations plutôt que d'être fixé à 1 milliard de dollars. Cela signifie qu'un plan de retour à l'équilibre est nécessaire lorsqu'un déficit budgétaire est constaté dans les états financiers consolidés du gouvernement, sauf exception²⁹.

Suspension de la loi

L'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a été suspendue à deux occasions³⁰ : en 2009, pendant la crise financière mondiale, et en 2021, lors de la pandémie de COVID-19. Dans les deux cas, le gouvernement a utilisé les clauses d'exception de la loi pour autoriser des déficits temporaires.

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a été adoptée en 2006. Cette loi vise à réduire le niveau de la dette publique à long terme et à assurer une équité intergénérationnelle en limitant le fardeau financier transmis aux générations futures. Elle inclut des cibles de réduction de la dette.

La loi a également instauré le Fonds des générations afin d'accumuler des sommes destinées exclusivement au remboursement de la dette.

Cette loi a été modifiée à quelques reprises au fil des ans. Depuis les modifications législatives apportées en décembre 2023, le Fonds des générations est principalement alimenté par les redevances hydrauliques, les contributions d'Hydro-Québec ainsi que par les revenus de placements du Fonds.

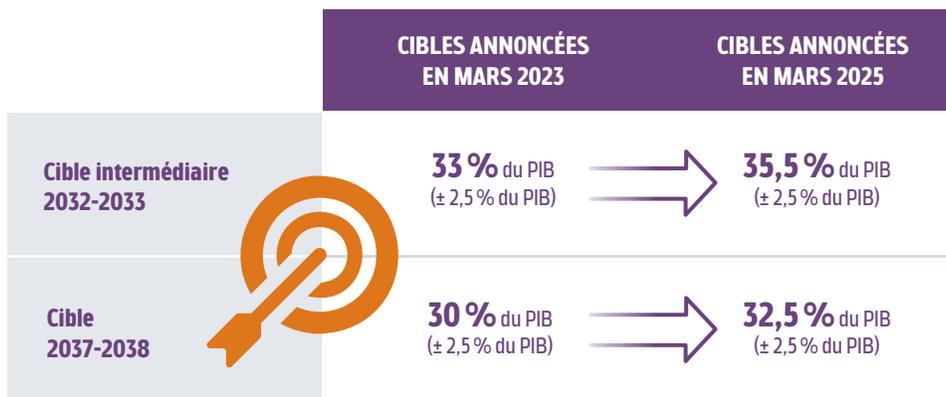
28. Auparavant, un plan devait être déposé dès l'année où un dépassement était constaté ou prévu, ou encore au début de l'année financière suivante si le dépassement était constaté en milieu d'année. C'est pour cette raison qu'un plan de retour à l'équilibre budgétaire avait été déposé avec le budget de mars 2023, mais qu'il a été remplacé par celui déposé en mars 2025 suivant les modifications apportées à la loi.

29. Sous réserve de l'exception suivante : la loi spécifie que le solde budgétaire d'une année financière est établi en tenant compte des inscriptions comptables portées directement aux déficits cumulés présentés dans les états financiers du gouvernement, si celles-ci résultent de l'effet rétroactif de la correction d'une erreur ou de la modification, au cours de cette année financière, des conventions comptables du gouvernement ou de l'une de ses entreprises.

30. En avril 2015, le gouvernement a modifié la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de reporter de deux ans le retour à l'équilibre initialement prévu en 2013-2014.

Ces dernières modifications ont également instauré de nouvelles cibles de réduction de la dette, fondées sur le concept de la dette nette. Le MFQ a annoncé dans son budget de mars 2025 une nouvelle modification des cibles de réduction de la dette (figure 12).

FIGURE 12 Hausse des cibles de réduction de la dette nette en pourcentage du PIB



Source : Vérificateur général d'après la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et des données du MFQ.
Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

Ces cibles remplacent les cibles fixées en juin 2010, soit la cible de réduction de la dette brute (45 % du PIB) et la cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés (17 % du PIB), qui devaient être atteintes pour l'exercice 2025-2026. Selon les données prévues dans le budget de mars 2025, la cible de réduction de la dette brute sera atteinte au 31 mars 2026, mais la cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés ne le sera pas.

Principes de la *Loi sur le développement durable* et objectif de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU liés à l'audit

Principes de la *Loi sur le développement durable*

- Efficacité**

économique
- L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.
- Équité et solidarité**

Sociales
- Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.
- Accès**

au savoir
- Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Objectif de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU

- 16 PAIX, JUSTICE ET INSTITUTIONS EFFICACES**

- Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

Illustration : ONU.

Bonnes pratiques d'analyse de soutenabilité des finances publiques, y compris les quatre dimensions à considérer

Une analyse de la soutenabilité des finances publiques permet de déterminer si un gouvernement, compte tenu des perspectives actuelles, se dirige vers le surendettement. Elle permet aussi de favoriser une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations.

Nous présentons ci-dessous un recensement effectué par l'OCDE de bonnes pratiques pour l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques à long terme. Il ne s'agit pas d'une liste immuable ni définitive, mais plutôt d'un point de départ de la réflexion.

1. Portée de l'analyse

Prendre en compte les différentes dimensions de la soutenabilité budgétaire

Solvabilité : La dimension de solvabilité de la soutenabilité budgétaire consiste à vérifier si les passifs nets d'un gouvernement ne présentent pas une trajectoire croissante à long terme. Toute analyse de soutenabilité budgétaire aborde au moins implicitement cette dimension en projetant l'évolution d'un ou de plusieurs concepts de dette publique.

Croissance économique : La soutenabilité budgétaire est étroitement liée à l'évolution projetée de la capacité de payer du gouvernement, celle-ci dépendant de la croissance de l'activité économique. Ceci se traduit habituellement dans les analyses de soutenabilité par une projection de long terme du PIB.

Stabilité du fardeau fiscal : Une analyse de soutenabilité porte habituellement sur les impacts fiscaux futurs qu'impliquent les pressions projetées sur les dépenses publiques. Si les pressions sur les dépenses sont croissantes, le fardeau fiscal devra nécessairement augmenter dans le futur.

✔ **Équité** : Dans une analyse de soutenabilité budgétaire, l'équité entre les générations peut être prise en compte. Des finances publiques soutenables éviteront en effet le report du fardeau sur les générations futures. Ce type d'analyse mobilise habituellement la comptabilité générationnelle.

Couvrir l'ensemble du secteur public

Gouvernements locaux et entreprises du gouvernement
Régimes de retraite

✔ Inclure également les passifs éventuels

Déterminer un horizon temporel suffisant

S'assurer de prendre en compte l'impact de changements démographiques, sur une période de 30 ans ou plus (l'horizon peut toutefois varier selon l'enjeu qui est à l'étude).

Considérer les facteurs influençant la soutenabilité

Présenter les effets à long terme des changements démographiques, en priorité pour la santé et les pensions.

Présenter les effets à long terme de facteurs autres que les changements démographiques, dont l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables, le commerce international, les changements technologiques ou climatiques.

2. Hypothèses

Présenter les hypothèses de façon explicite

Rendre explicites toutes les hypothèses qui sous-tendent les projections de long terme.

✔ Baser toutes les hypothèses sur des modèles d'équilibre de long terme.

Effectuer une analyse pro forma

Baser les projections sur les politiques budgétaires actuelles, ajustées pour tenir compte de changements probables.

3. Analyse

Fréquence	Publier une analyse de soutenabilité régulièrement et au minimum tous les cinq ans.
Indicateurs de soutenabilité budgétaire	Utiliser un ou des indicateurs qui émettent un signal clair lorsque la politique budgétaire courante n'est plus compatible avec la soutenabilité budgétaire. Mettre en évidence les coûts à long terme des mesures budgétaires passées et probables dans le futur, par exemple en présentant plusieurs scénarios pour l'atteinte d'un objectif de soutenabilité.
Détail des projections	Présenter des projections séparées pour les dépenses et les revenus. Un détail selon la classification fonctionnelle des dépenses et des revenus est requis lorsque ce qui les détermine à long terme diffère.
Changements de méthodologie	Présenter les changements de méthodologie.
Sensibilité et scénarios	Inclure une analyse de sensibilité ou des scénarios alternatifs pour les principales variables.
Impacts distributifs	✔ Illustrer les effets de politiques alternatives, par exemple sur la répartition des revenus et des coûts entre différents groupes de la population (lorsque pertinent).
Comparaisons internationales	✔ Présenter des comparaisons internationales (lorsque pertinent).
Mécanismes de rétroaction	✔ Illustrer les mécanismes de rétroaction entre les variables macroéconomiques et budgétaires.

✔ Pratiques qualifiées par l'OCDE de « meilleures pratiques » (méthodes ou processus les plus efficaces, performants ou souhaitables pour atteindre l'excellence dans un domaine spécifique)

Exemples de pays qui publient des analyses de soutenabilité des finances publiques

Comme nous l'avons mentionné dans le rapport, bon nombre de pays de l'OCDE publient des projections financières à long terme. Ce type de publication inclut souvent les quatre dimensions de la soutenabilité des finances publiques.

	Institution qui publie	Horizon	Fréquence de publication	Publication des hypothèses	Prise en compte des 4 dimensions de la soutenabilité
Allemagne (zone euro)	Ministère des Finances	40 ans et plus	4 ans	Oui	Oui
Danemark	Ministère des Finances	30 ans et plus	1 an ¹	Oui	Oui
Suisse	Département fédéral des Finances	35 ans et plus	— ²	Oui	Oui
Australie	Trésor	40 ans	Variable (2 à 6 ans)	Oui	Oui
Nouvelle-Zélande	Trésor	40 ans	Environ tous les 4 ans	Information sur le modèle	Oui

1. Il n'y a pas eu de publication en 2024.

2. Puisque les publications antérieures à 2021 ne sont pas disponibles, nous ne pouvons établir avec certitude la fréquence de publication. Or, la plus récente analyse date de 2024 et il s'agit de leur cinquième publication.

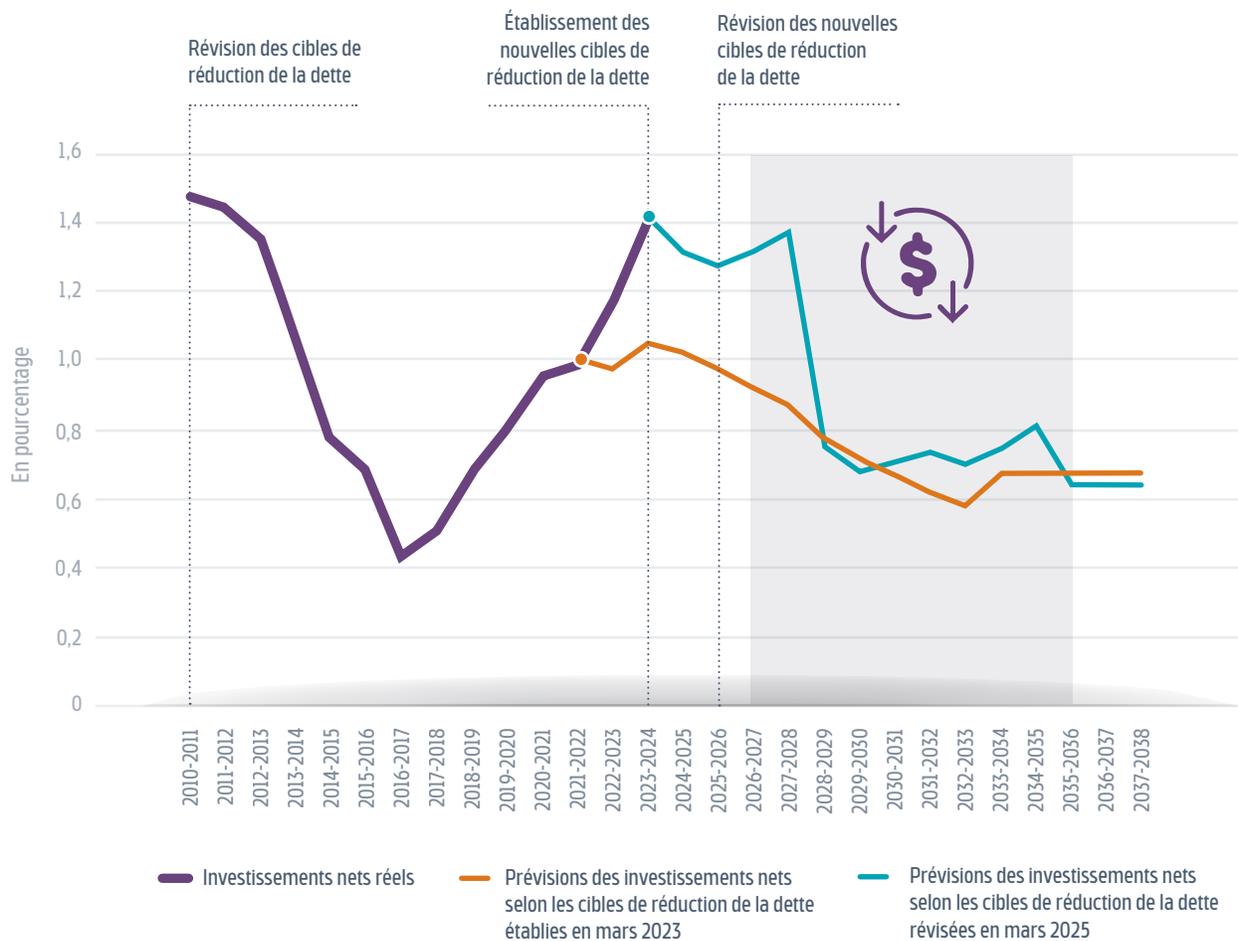
Dans certains cas, c'est le ministère des Finances qui publie des prévisions de long terme accompagnées d'une analyse de soutenabilité. C'est notamment le cas dans des pays de la zone euro, tels que l'Allemagne. Des pays européens hors zone euro réalisent aussi cet exercice, dont le Danemark, la Suisse, la Norvège et la Suède. Le Trésor réalise ce type de publication dans certains autres pays, notamment en Nouvelle-Zélande et en Australie.

Dans plusieurs États, des institutions indépendantes réalisent ce type d'exercice (souvent en parallèle à des travaux similaires effectués par le gouvernement). C'est notamment le cas au Canada (travaux réalisés par le Directeur parlementaire du budget), aux États-Unis (travaux réalisés par le Congressional Budget Office) et au Royaume-Uni (travaux réalisés par l'Office for Budget Responsibility).

Évolution des investissements nets en immobilisations

La figure 13 présente l'évolution des investissements nets en immobilisations en pourcentage du PIB depuis 2010-2011. On observe de fortes variations qui reflètent une approche ne mettant pas l'accent sur une planification à long terme. Une telle façon de faire peut avoir des effets sur l'inflation dans le secteur de la construction et nuire à la prévisibilité et à la planification des interventions. Cela implique aussi le risque que la diminution des investissements mène à une dégradation des infrastructures dans les prochaines années ou à des réinvestissements non planifiés importants avant 2037-2038.

FIGURE 13 Investissements nets en immobilisations passés et prévus (en pourcentage du PIB)



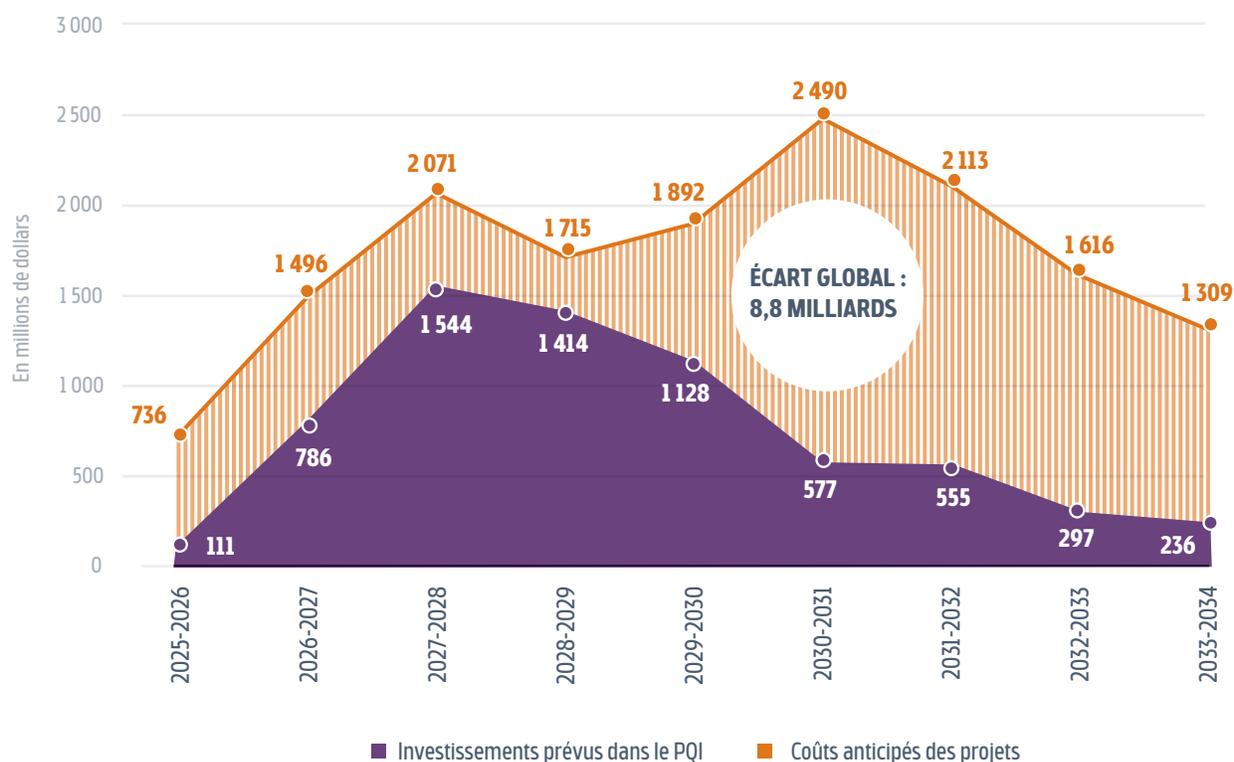
Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

Écart entre les investissements prévus dans le PQI pour le portefeuille Santé et Services sociaux et les coûts estimés des projets inscrits

Comme nous l'avons mentionné dans le constat 3, les investissements prévus dans le PQI sont inférieurs aux coûts estimés des projets inscrits. Par exemple, la figure 14 met en évidence le manque à gagner de 8,8 milliards de dollars pour les projets sous gestion de la SQI à la phase d'étude et de planification inscrits dans le PQI pour le portefeuille Santé et Services sociaux. Le manque à gagner est plus important à partir de l'année 6, alors que les coûts estimés de 2 490 millions de dollars représentent quatre fois les investissements de 577 millions prévus dans le PQI pour l'année 6 (2030-2031) et qu'ils représentent cinq fois les investissements prévus pour l'année 9, soit des investissements prévus de 236 millions pour des coûts estimés de 1 309 millions pour l'année 2033-2034.

FIGURE 14 Écart entre les investissements prévus dans le PQI et les coûts estimés des projets inscrits



Source : Vérificateur général d'après des données de la SQI et du MSSS.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

Écart entre les valeurs de remplacement des immeubles utilisées par le MEQ, le MES et le MSSS, et la valeur moyenne des coûts réels des projets

Le tableau 4 présente les valeurs de remplacement des immeubles (en dollars par mètre carré) utilisées par le MEQ, le MES et le MSSS pour estimer la valeur de leur parc, ainsi que les coûts réels des projets réalisés depuis 2020 ou en cours. Bien que les valeurs de remplacement utilisées ne doivent pas systématiquement correspondre aux coûts de nouveaux projets réalisés (lesquels peuvent inclure des coûts de conception), l'écart entre ces deux valeurs ne devrait pas différer aussi significativement.

TABLEAU 4 Écart entre la valeur de remplacement utilisée et la valeur moyenne des coûts réels, selon les ministères

	MEQ	MES	MSSS	
			Centres hospitaliers ¹	CHSLD
Valeur de remplacement par mètre carré utilisée dans les PAGI	8 000	4 100	11 000	5 300
Coûts réels par mètre carré des projets réalisés ou en cours ²	7 300 à 12 300	6 500 à 12 700 ³	8 600 à 31 800	6 700 à 14 600
Valeur moyenne des coûts réels par mètre carré des projets réalisés ou en cours	8 800	9 300	17 600	10 700
Écart entre la valeur de remplacement utilisée dans les PAGI et la valeur moyenne des coûts réels	-800	-5 200	-6 600	-5 400

1. La valeur de remplacement des centres hospitaliers inclut certains systèmes spécialisés.

2. Il s'agit des coûts de projets sous gestion de la SQI pour le MEQ et le MSSS. Les coûts sont tous ramenés en valeur de 2025.

3. Il s'agit des coûts de projets sous gestion des établissements du réseau de l'enseignement supérieur, puisqu'il n'y avait pas assez de projets sous gestion de la SQI pendant la période étudiée pour établir une fourchette de coûts.

Source : Vérificateur général d'après des données du MEQ, du MES et du MSSS.

Le tableau montre aussi que la valeur de remplacement par mètre carré utilisée par le MEQ est près de deux fois plus élevée que celle utilisée par le MES, alors que les coûts moyens de leurs projets sont similaires. D'ailleurs, le MES a réalisé récemment des projets de construction dont la fourchette de coûts est plus élevée que la valeur de remplacement qu'il présente dans son PAGI, ce qui suggère une sous-évaluation de la valeur de remplacement qu'il utilise. On remarque que pour le MEQ la valeur de remplacement présentée dans son PAGI est près de la moyenne des coûts par mètre carré des projets, ce qui peut être expliqué par le fait que ce ministère a effectué une évaluation et une mise à jour de la valeur de remplacement qu'il utilise.

Comparaison des méthodes et des outils utilisés par le MEQ, le MES et le MSSS pour calculer l'indice de vétusté physique

	MEQ	MES	MSSS
Responsable des inspections	Établissements	Tiers indépendant	Établissements
Système utilisé	GIEES	VFA	Actif+ Réseau
■ Documentation du cycle de vie des composantes de l'immeuble	Oui	Oui	Non
■ Catégorisation selon la criticité des interventions	Oui	Oui	Non
■ Liens avec la gestion des projets en maintien d'actifs	Oui	Non	Oui
■ Gestion de l'entretien préventif	Partiellement ¹	Non	Non
Estimation des coûts	Répertoire de prix établi par une firme externe et le réseau	Grille de coûts de la base de données RSMean ²	Liste de prix établie par la SQI
Méthode d'établissement des besoins	Établis sur la base de travaux à prévoir	Établis sur la base du cycle de vie des composantes et de leur valeur de remplacement	Établis sur la base de travaux à prévoir
Mise à jour annuelle	Permet d'ajouter des besoins et de prendre en compte l'effet des projets réalisés	Permet d'ajouter des besoins et de prendre en compte l'effet des projets réalisés	Permet de retirer les besoins liés à des projets réalisés

1. Des établissements représentant 49 % des mètres carrés du parc l'utilisent.

2. RSMean est une base de données mise à jour annuellement, qui permet d'estimer les coûts. Elle est largement utilisée en Amérique du Nord.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEQ, du MES et du MSSS.



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexes

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2025-2026

Novembre 2025



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026

Novembre 2025

Étudiants étrangers au collégial et à l'université

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours

SIGLES

- IDQ** Institut du Québec
- OCDE** Organisation de coopération
et de développement économiques
- ONU** Organisation des Nations Unies
- UNESCO** Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture

FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Étudiants étrangers au collégial et à l'université*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Il est à noter que l'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès du ministère de l'Enseignement supérieur et du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

Comment s'assurer que les efforts d'attraction et de rétention des étudiants étrangers contribuent :

- à la prospérité du Québec ?
- à la mise en œuvre du développement durable ?

LES EFFORTS D'ATTRACTION ET DE RÉTENTION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS PEUVENT CONTRIBUER :



Mise en contexte

1 Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le nombre d'étudiants qui traversent la frontière de leur pays d'origine pour participer à des activités éducatives a plus que triplé depuis deux décennies. Ces personnes, que l'on appelle les « étudiants étrangers », représentent une part croissante des inscriptions à l'enseignement supérieur à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, on assiste à une forte concurrence internationale pour attirer les meilleurs talents, et ce, tant entre les établissements d'enseignement qu'entre les gouvernements.

2 Le Vérificateur général, dans son rapport d'audit de performance portant sur les étudiants étrangers au collégial et à l'université, soulève des lacunes qui concernent notamment l'évaluation des effets des mesures mises en œuvre pour attirer les étudiants étrangers. Dans les présentes observations, je m'intéresse aux avantages que peuvent apporter les étudiants étrangers du point de vue du développement durable lorsque ces mesures sont réfléchies de façon globale et à long terme, considérant leur apport possible à la prospérité du Québec et à la mise en œuvre du développement durable.

3 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

Comment s'assurer que les efforts d'attraction et de rétention des étudiants étrangers contribuent :

- **à la prospérité du Québec ?**
- **à la mise en œuvre du développement durable ?**

Prospérité

Il s'agit de l'état favorable d'un pays ou d'une région, qui se manifeste notamment par une augmentation de la richesse et une satisfaction de la population.

Enjeux de développement durable

4 En 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui vise entre autres à favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable. Cette loi précise qu'afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte 16 principes dans le cadre de ses différentes actions. Deux de ces principes sont directement liés aux présentes observations :



- Selon le principe d'**efficacité économique**, l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement. Les étudiants étrangers peuvent contribuer à ce principe entre autres par les retombées économiques qu'ils génèrent pendant leurs études, notamment à travers les dépenses qu'ils engagent, les emplois qu'ils occupent et le rôle qu'ils jouent dans la recherche et l'innovation. Leur impact économique peut également se poursuivre après l'obtention de leur diplôme, qu'ils choisissent de demeurer au Québec et d'occuper un emploi, ou encore de retourner dans leur pays d'origine, où ils pourraient devenir en quelque sorte des ambassadeurs pour le Québec.



- Selon le principe d'**accès au savoir**, les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable. Les étudiants étrangers enrichissent les milieux d'enseignement supérieur en contribuant entre autres à la recherche et à l'innovation.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

5 En 2015, 17 objectifs de développement durable à l'horizon 2030 ont été adoptés par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ces objectifs donnent la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. Les présentes observations sont liées à trois de ces objectifs :

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 ce faire, la cible 4.3 appelle à faire en sorte que tous aient accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable. L'admission des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur québécois contribue à l'atteinte de cette cible puisqu'elle favorise l'accès à une éducation de qualité et permet de pérenniser l'offre de formation dans certains établissements d'enseignement de niveau collégial et universitaire.

8 TRAVAIL DÉCENT
ET CROISSANCE
ÉCONOMIQUE



- L'**objectif 8** de l'ONU est de promouvoir une croissance économique partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous. Pour y parvenir, la cible 8.2 vise à parvenir à un niveau élevé de productivité économique par la diversification, la modernisation technologique et l'innovation, notamment en mettant l'accent sur les secteurs qui génèrent une forte valeur ajoutée et qui nécessitent beaucoup de main-d'œuvre. Les étudiants étrangers contribuent à l'atteinte de cette cible grâce au rôle qu'ils peuvent jouer en matière de recherche et d'innovation, ainsi qu'aux besoins de main-d'œuvre qu'ils peuvent combler.

17 PARTENARIATS POUR
LA RÉALISATION
DES OBJECTIFS



- L'**objectif 17** de l'ONU est de renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser. La cible 17.16 appelle notamment à renforcer les partenariats permettant de mobiliser et de partager des savoirs, des connaissances spécialisées, des technologies et des ressources financières, afin d'aider tous les pays, en particulier ceux en développement, à atteindre les objectifs de développement durable. Les étudiants étrangers contribuent à cette mobilisation et à ce partage de savoirs grâce à la collaboration et aux partenariats internationaux qu'ils peuvent favoriser.

Illustrations : ONU.

Prospérité du Québec

6 Le gouvernement vise à faire du Québec une nation plus prospère et à accroître la richesse des Québécois. Pour y parvenir, il souhaite notamment poursuivre les efforts, et même les accentuer, pour former de la main-d'œuvre qualifiée. À cet égard, les étudiants étrangers peuvent, en plus de générer des retombées économiques durant leurs études, contribuer à la viabilité de l'offre de formation. Qui plus est, ils peuvent constituer une source de main-d'œuvre qualifiée dans certains domaines stratégiques pour l'économie québécoise, tel que l'illustre la section Mise en œuvre du développement durable.

Retombées économiques

7 Compte tenu des sommes qu'ils dépensent durant leur séjour au Québec, les étudiants étrangers génèrent des retombées économiques importantes. En effet, en plus des droits de scolarité qu'ils doivent acquitter, les étudiants étrangers ont plusieurs dépenses tels le logement, l'alimentation, le transport ainsi que les dépenses discrétionnaires et touristiques. Selon une étude réalisée par Roslyn Kunin and Associates pour Affaires mondiales Canada, les dépenses des étudiants étrangers au Québec s'élevaient à plus de 4,2 milliards de dollars en 2022.

8 Les étudiants étrangers participent également à l'économie du Québec grâce aux emplois qu'ils occupent pendant leurs études. En effet, selon un rapport de 2023 de l'Institut du Québec (IDQ), un organisme sans but lucratif qui axe ses recherches et ses études sur les enjeux socioéconomiques du Québec, près de la moitié des étudiants étrangers travaillent, contribuant ainsi à l'offre de main-d'œuvre, notamment dans les secteurs aux prises avec des difficultés de recrutement (ex. : restauration, hébergement, commerce de détail). Selon l'étude réalisée pour Affaires mondiales Canada, les étudiants étrangers occupaient plus de 45 000 emplois au Québec en 2022 et généraient des revenus de travail de plus de 2,2 milliards de dollars.

9 Après avoir obtenu leur diplôme, certains étudiants étrangers choisissent de demeurer au Canada en présentant une demande de permis de travail ou de résidence permanente. Par ailleurs, le Vérificateur général note une proportion grandissante d'étudiants étrangers optant pour une autre province cinq ans après leur arrivée au Québec. Comme l'explique Statistique Canada dans un rapport paru en 2021, la rétention des étudiants étrangers dans leur province d'études après l'obtention de leur diplôme est considérée comme une source potentielle de main-d'œuvre qualifiée pour les régions désirant accroître leur population active.

10 Pour ce qui est des étudiants étrangers diplômés du Québec qui quittent la province afin de retourner dans leur pays d'origine ou de s'établir ailleurs, ils peuvent tout de même continuer d'avoir un impact sur le Québec après la fin de leur formation, par exemple en le présentant comme un endroit idéal pour vivre ou étudier. De plus, ces personnes peuvent faciliter la coopération institutionnelle et les relations d'affaires entre leur pays d'origine et le Québec, contribuant ainsi au positionnement stratégique du Québec sur la scène mondiale. Par exemple, elles peuvent aider les entreprises et les organisations québécoises à exporter leurs produits, leurs services, leur expertise et leur savoir-faire, ce qui accroît le rayonnement du Québec à l'international.

Vitalité de l'enseignement supérieur

11 Au Québec comme ailleurs au Canada et dans d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la hausse du nombre d'étudiants étrangers, conjuguée à la baisse du nombre d'étudiants locaux, conduit à une proportion croissante d'étudiants étrangers au sein des établissements d'enseignement supérieur. Plusieurs de ces établissements comptent donc sur la présence des étudiants étrangers pour compenser la diminution des inscriptions des étudiants locaux aux niveaux collégial et universitaire et, ainsi, atteindre un seuil d'inscriptions permettant de maintenir une offre de formation variée.

12 Dans son rapport, le Vérificateur général présente des exemples d'universités et de cégeps hors de la Communauté métropolitaine de Montréal dont la hausse du nombre d'étudiants étrangers de 2014-2015 à 2023-2024 a permis de compenser, en tout ou en partie, la baisse des effectifs des autres catégories d'étudiants. Il indique également que, dans leurs analyses ayant mené à la recommandation des quotas, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et le ministère de l'Enseignement supérieur n'ont pas suffisamment tenu compte de la vulnérabilité de certains programmes dans l'éventualité d'une baisse du nombre d'étudiants étrangers.

13 De plus, comme le souligne l'IDQ (2023), l'offre de programmes de formation est un des leviers du développement régional qui permet notamment à la main-d'œuvre de se former et de s'adapter aux changements économiques. L'IDQ affirme par ailleurs que les initiatives publiques d'attraction d'étudiants étrangers financées par le gouvernement du Québec pourraient prioriser les parcours en lien avec les besoins sociaux et économiques du Québec.

14 En plus de contribuer à assurer la viabilité de l'offre de formation, les étudiants étrangers participent également à l'enrichissement du milieu d'apprentissage. Selon l'IDQ, leur présence rehausse le niveau et la qualité des établissements d'enseignement québécois, renforce les relations avec les établissements d'enseignement du reste du monde et favorise l'attraction d'enseignants étrangers convoités. En effet, comme le mentionne un rapport publié en 2020 par l'UNESCO, la circulation des étudiants et des chercheurs aide à diffuser de nouveaux points de vue et de nouvelles idées entre les systèmes d'éducation, ce qui contribue à préserver la qualité et la pertinence de l'enseignement et de la recherche.

15 Au-delà des avantages liés à la formation, des universités québécoises mettent de l'avant la contribution de la présence des étudiants étrangers à l'enrichissement personnel des étudiants québécois, qui sont exposés à de nouvelles cultures et à de nouvelles façons de voir le monde, ainsi qu'à l'enrichissement de la communauté universitaire dans son ensemble.

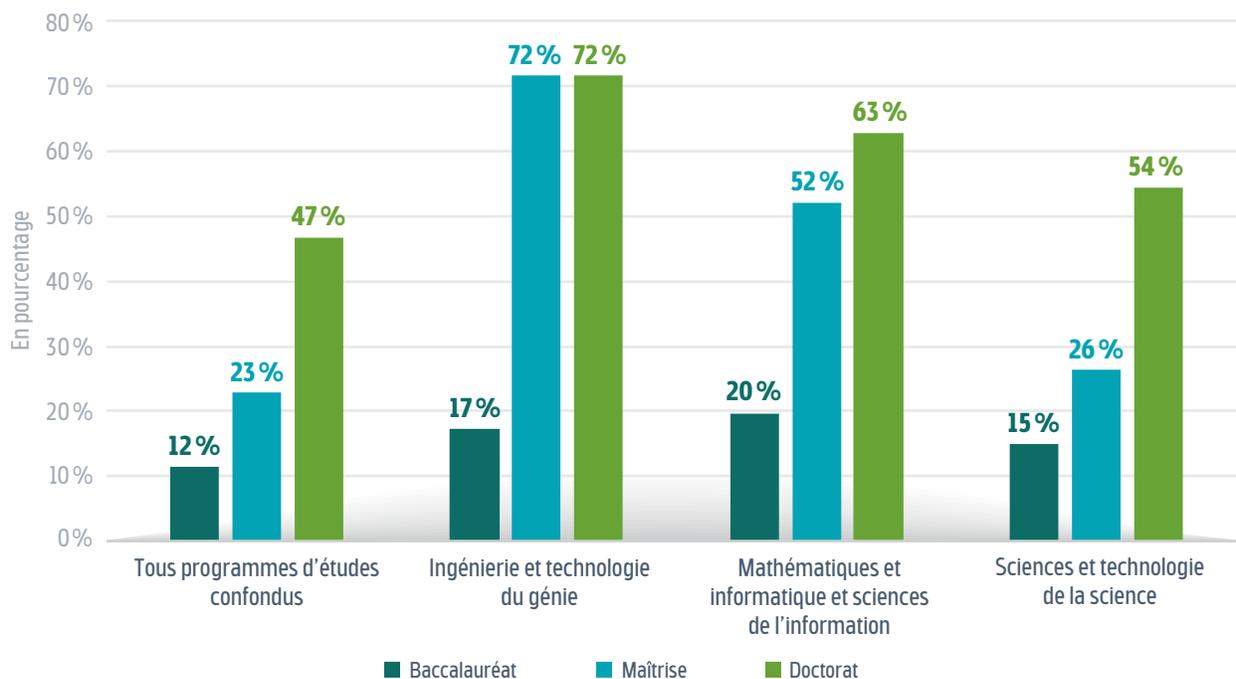
Mise en œuvre du développement durable

16 Dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, l'une des contributions attendues de la part des ministères et des organismes est qu'ils soutiennent la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable. À cet égard, il est attendu qu'ils augmentent leur appui à la recherche et à l'innovation dans le but de trouver des solutions concrètes au grand défi du développement durable, y compris la lutte contre les changements climatiques, avec la préoccupation de mettre la science à l'échelle des besoins des utilisateurs et du public.

17 En novembre 2024, dans un mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens, les universités Laval, McGill, de Montréal et de Sherbrooke indiquent que les étudiants étrangers, particulièrement ceux qui entreprennent des programmes de maîtrise et de doctorat, jouent un rôle névralgique dans la recherche et l'innovation. En effet, les auteurs du mémoire expliquent qu'alors que les étudiants québécois optent plus souvent, depuis quelques années, pour la voie du marché du travail plutôt que pour celle des études en recherche, les étudiants étrangers recrutés par les universités constituent une source importante de main-d'œuvre qualifiée permettant au Québec de tirer profit des avancées de la recherche.

18 Comme le montrent des données de l'année 2022-2023, la présence des étudiants étrangers est particulièrement marquée dans les programmes de maîtrise et de doctorat, où ils constituent près du quart (23 %) et de la moitié (47 %) de l'effectif, comparativement à 12 % de l'effectif au baccalauréat. La présence des étudiants étrangers est notable dans les programmes d'études des secteurs de pointe des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques, où ils représentent un pourcentage élevé à la maîtrise et au doctorat (figure 1).

FIGURE 1 Proportion d'étudiants étrangers selon le programme d'études et le cycle universitaire en 2022-2023, au Québec



Source : Commissaire au développement durable d'après des données de Statistique Canada.

Illustration : Commissaire au développement durable.

19 Sans la présence des étudiants étrangers, la recherche pourrait connaître un déclin dans certains secteurs stratégiques pour lesquels les besoins en matière de main-d'œuvre qualifiée sont importants. Par exemple, comme l'explique Polytechnique Montréal dans son mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens en novembre 2024, les chercheurs et les innovateurs qu'elle forme dans les domaines du génie sont essentiels pour assurer les virages économiques et énergétiques du Québec.

20 Par ailleurs, les étudiants étrangers peuvent contribuer à la mise en œuvre du développement durable en raison non seulement de leur rôle dans la recherche et l'innovation au Québec, mais également de leur mobilité, qui favorise la collaboration et les partenariats internationaux. Ces étudiants participent ainsi à la diplomatie scientifique, ce qui permet d'explorer des solutions aux problèmes mondiaux.

Diplomatie scientifique

Il s'agit de la collaboration scientifique entre les États dans le but de trouver des solutions à des problèmes communs.

Exemple de problème mondial pour lequel il est attendu que des solutions émergent grâce à la diplomatie scientifique

Dans le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, adopté en 2022 à l'issue des négociations de la 15^e Conférence des Parties (COP 15) à la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, l'une des cibles est entre autres de promouvoir l'innovation et la coopération technique et scientifique, notamment entre les pays développés et ceux en développement, en encourageant l'élaboration de programmes de recherche scientifique en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité.

21 Au-delà de la détermination du nombre d'étudiants étrangers à accueillir, il est nécessaire, dans une perspective de développement durable, d'avoir, d'abord et avant tout, une vision globale et à long terme des besoins du Québec (ex. : main-d'œuvre qualifiée, développement régional, vitalité de l'enseignement supérieur). Il est important de tenir compte autant de ces besoins que de la capacité de la province de répondre aux besoins de la population, entre autres en matière d'éducation, mais aussi en matière de santé, de services sociaux et de logement. Cette vision pourrait ainsi contribuer au succès des mesures d'attraction et de rétention des étudiants étrangers et maximiser les avantages à long terme qu'ils peuvent apporter au Québec.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026

Novembre 2025

Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours

SIGLES

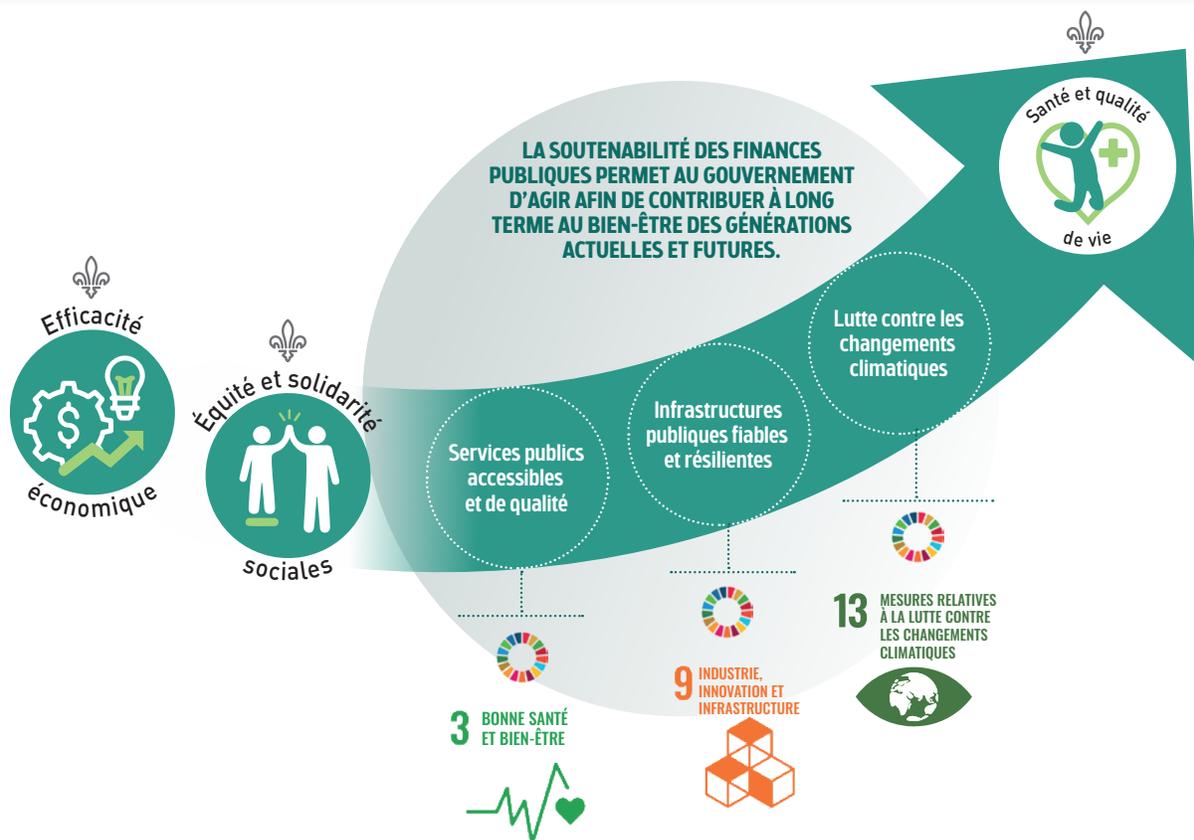
- OCDE** Organisation de coopération
et de développement économiques
- ONU** Organisation des Nations Unies

FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Il est à noter que l'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

En matière de finances publiques, comment s'assurer que les décisions prises répondent aux besoins du présent tout en permettant un avenir prospère aux générations futures ?



Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit de performance, le Vérificateur général soulève des lacunes qui concernent notamment l'analyse et la prise en compte des principaux facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Cette situation me préoccupe compte tenu de l'importance pour le gouvernement de pouvoir offrir à long terme des services de qualité à la population et de soutenir l'activité économique, et ce, pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures.

2 Ma réflexion porte sur la soutenabilité des finances publiques puisqu'elle est inhérente au développement durable d'une société. En effet, le développement durable s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique (figure 1).

Soutenabilité des finances publiques

Il s'agit de la capacité d'un gouvernement à assurer le financement de ses activités et le service de sa dette sans accroître le fardeau fiscal des générations futures.

FIGURE 1 Les trois dimensions du développement durable

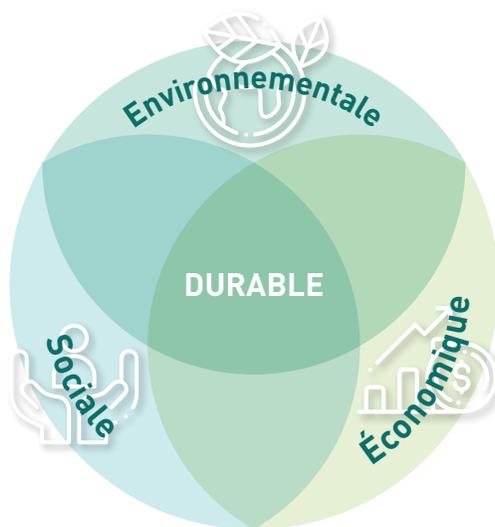


Illustration : Commissaire au développement durable.

3 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

En matière de finances publiques, comment s'assurer que les décisions prises répondent aux besoins du présent tout en permettant un avenir prospère aux générations futures ?

Enjeux de développement durable

4 En 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui vise entre autres à favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable. Cette loi précise qu'afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte 16 principes dans le cadre de ses différentes actions. Trois de ces principes sont directement liés aux présentes observations :



- La soutenabilité des finances publiques est une condition favorable à une économie performante et respectueuse de l'environnement, ainsi qu'à une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations, et ce, conformément aux principes d'**efficacité économique** et d'**équité et de solidarité sociales**.
- La soutenabilité des finances publiques joue par ailleurs un rôle clé dans la capacité du gouvernement à assurer à long terme une prestation de services publics accessibles et de qualité, une offre d'infrastructures publiques fiables et résilientes, et la mise en œuvre de mesures de lutte contre les changements climatiques, ce qui favorise la **santé et la qualité de vie** de la population.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

Avenir prospère

Il s'agit d'un avenir caractérisé par l'état favorable d'un pays ou d'une région, qui se manifeste notamment par une augmentation de la richesse et une satisfaction de la population.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

5 En 2015, 17 objectifs de développement durable à l'horizon 2030 ont été adoptés par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ces objectifs donnent la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. Les présentes observations sont liées à trois de ces objectifs :

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 3.8 appelle notamment à faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle donnant accès à des services de santé essentiels de qualité. Des finances publiques soutenables sont nécessaires pour permettre au gouvernement d'offrir à long terme ces services.

9 INDUSTRIE,
INNOVATION ET
INFRASTRUCTURE



- L'**objectif 9** de l'ONU est de bâtir des infrastructures résilientes, de promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et d'encourager l'innovation. Pour y parvenir, la cible 9.1 vise entre autres à mettre en place des infrastructures de qualité, fiables, durables et résilientes pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain. Des finances publiques soutenables sont nécessaires pour permettre au gouvernement de bénéficier à long terme de telles infrastructures.

13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



- L'**objectif 13** de l'ONU est de prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions. Pour atteindre cet objectif, la cible 13.2 est d'incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales. Les changements climatiques risquent d'avoir à long terme des effets néfastes sur la santé et le bien-être de la population, et d'exercer de la pression sur l'économie et les finances publiques. La gestion des risques liés aux changements climatiques peut donc contribuer à la soutenabilité des finances publiques.

Illustrations : ONU.

Soutenabilité des finances publiques dans une perspective d'équité intergénérationnelle

6 La notion d'équité intergénérationnelle est au cœur de nombreux débats contemporains, qu'il soit question de la soutenabilité des finances publiques, de l'accès à la propriété, de l'épuisement des ressources naturelles, de l'extinction des espèces menacées, ou encore des changements climatiques.

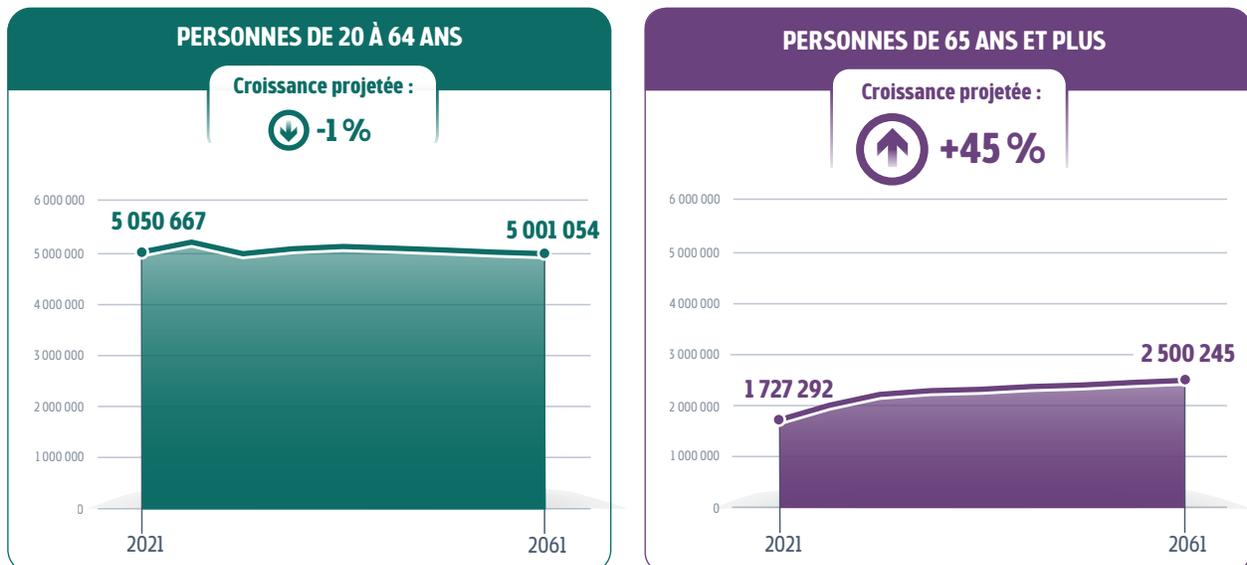
Dans un rapport de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) sur la gouvernance publique, publié en 2021, il est mentionné que, dans un contexte de vieillissement démographique qui accroît notamment la demande de services de santé et les versements de prestations de retraite, les préoccupations entourant l'équité intergénérationnelle imprègnent de plus en plus les débats sur les politiques sociales, budgétaires et environnementales. L'OCDE souligne que la mise en œuvre de politiques publiques adaptées à toutes les générations est importante.

7 Le Québec n'échappe pas à la tendance du vieillissement démographique. En effet, il est projeté que le nombre de personnes de 20 à 64 ans aura diminué d'environ 1 % de 2021 à 2061, alors que le nombre de personnes de 65 ans et plus aura augmenté de près de 45 % (figure 2). Cette situation pourrait faire en sorte que le nombre de travailleurs contribuant au financement des services publics diminue, alors que le nombre de retraités qui pourraient bénéficier de ces services augmente.

Équité intergénérationnelle

Il s'agit de la juste répartition des coûts et des avantages des activités humaines entre les générations actuelles et futures.

FIGURE 2 Croissance projetée du nombre de personnes, selon le groupe d'âge

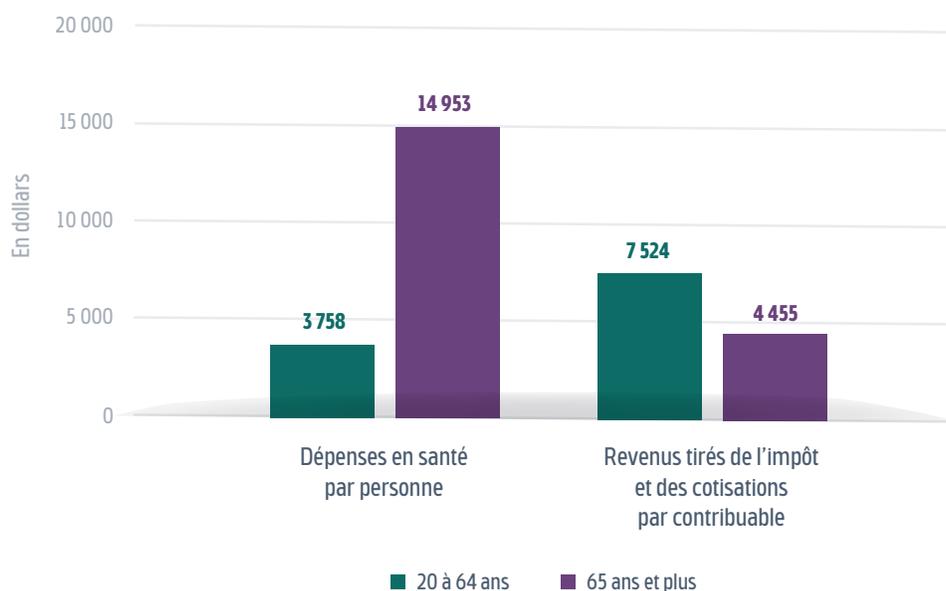


Source : Commissaire au développement durable d'après des données de Statistique Canada et de l'Institut de la statistique du Québec.

Illustration : Commissaire au développement durable.

8 La réalisation de ces projections pourrait avoir un impact sur les finances publiques, en entraînant notamment une hausse des dépenses du gouvernement plus importante que celle de ses revenus. Par exemple, en 2022, les dépenses de l'État en santé pour une personne de 20 à 64 ans étaient en moyenne de 3 758 dollars, alors qu'elles s'élevaient en moyenne à 14 953 dollars pour une personne de 65 ans ou plus. Pour ce qui est des revenus de l'État liés à l'impôt et aux cotisations, en 2022, ils s'élevaient en moyenne à 7 524 dollars par contribuable de 20 à 64 ans, alors qu'ils étaient en moyenne de 4 455 dollars par contribuable de 65 ans ou plus (figure 3).

FIGURE 3 Comparaison des dépenses en santé et des revenus tirés de l'impôt et des cotisations, selon le groupe d'âge en 2022



Source : Commissaire au développement durable d'après des données de l'Institut canadien d'information sur la santé et du ministère des Finances.
Illustration : Commissaire au développement durable.

9 Au Québec, comme ailleurs dans le monde, la prise en compte de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques peut représenter un défi pour les décideurs. L'une des raisons avancées dans la littérature pour expliquer cela est la difficulté à concilier les intérêts à long terme et les considérations à court terme dictées notamment par les pressions sociales. Or, l'équité intergénérationnelle implique de reconnaître les répercussions que peuvent avoir les décisions prises aujourd'hui sur les possibilités offertes aux générations de demain.

10 Il existe des outils de gestion des finances publiques pour traiter la question de l'équité intergénérationnelle, dont l'analyse de soutenabilité des finances publiques. Comme l'indique le Vérificateur général dans son rapport, ce type d'analyse permet de déterminer si un gouvernement se dirige vers le surendettement compte tenu des perspectives actuelles. Elle permet aussi de favoriser une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations.

Outils de gestion des finances publiques pour traiter la question de l'équité intergénérationnelle

L'analyse de soutenabilité des finances publiques et la comptabilité générationnelle sont deux outils qui permettent d'évaluer l'équité intergénérationnelle :

- l'analyse de soutenabilité des finances publiques vise à déterminer si un gouvernement a la capacité de financer ses activités et de rembourser sa dette sans diminuer le niveau des services ni augmenter les impôts ;
- la comptabilité générationnelle vise, elle, à déterminer si le fardeau fiscal est équitablement réparti entre les générations compte tenu du niveau des services reçus.

Importance de la soutenabilité des finances publiques

11 Comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, les finances publiques du Québec, tout comme son économie, subissent aujourd'hui la pression de plusieurs facteurs, dont certains demeureront présents au cours des prochaines années, comme le vieillissement de la population (figure 4). La prise en compte de ces facteurs dans des analyses de soutenabilité des finances publiques contribue à brosser un meilleur portrait de la situation financière du gouvernement pour soutenir la prise de décisions et ainsi faire face aux défis à long terme auxquels le Québec sera confronté. Cette prise en compte favorise donc la soutenabilité des finances publiques et, par conséquent, la capacité du gouvernement à contribuer au bien-être de la population, en offrant par exemple des services publics accessibles et de qualité (figure 4).

FIGURE 4 Exemples de facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques et des bénéfices de leur prise en compte pour la population

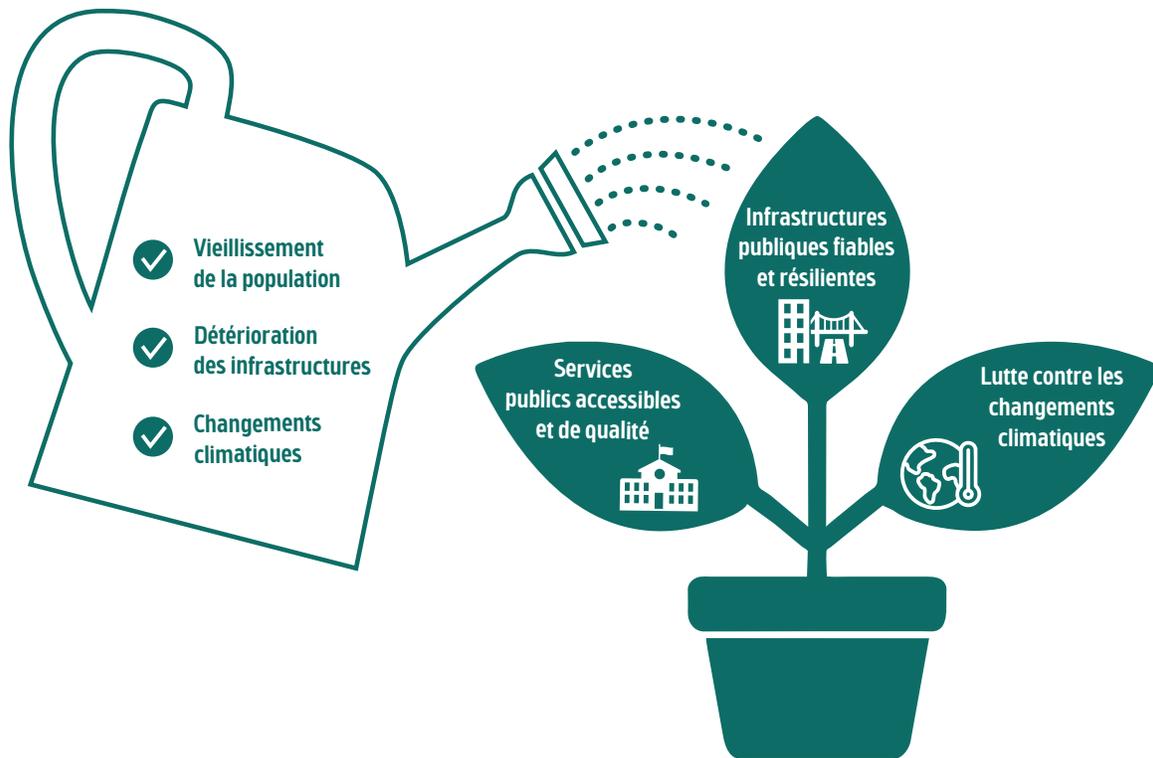


Illustration : Commissaire au développement durable, banque d'images Noun Project.

Pour offrir des services accessibles et de qualité et des infrastructures fiables et résilientes

12 Le Vérificateur général indique dans son rapport que si la pression induite sur les dépenses par certains facteurs de soutenabilité des finances publiques croît, le gouvernement pourrait devoir choisir entre augmenter le fardeau fiscal pour maintenir le niveau des services publics actuel dans le futur ou diminuer le niveau des services. Par ailleurs, il mentionne l'apport considérable des infrastructures quant à la performance des services publics et, plus largement, à la croissance économique et au bien-être de la population.

13 L'accès à des services publics de qualité constitue un pilier du bien-être collectif et participe à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population. L'accès à des services publics de qualité joue également un rôle dans la redistribution de la richesse et la réduction des inégalités, en permettant à tous et à toutes de profiter des mêmes services de base (ex. : santé, éducation, services de garde éducatifs), peu importe leurs revenus et leurs capacités à payer de tels services.

14 Les infrastructures publiques (ex. : hôpitaux, écoles, routes, logements) de qualité contribuent également au bien-être de la population, en permettant la prestation de services essentiels. Par exemple, l'accès à des hôpitaux en bon état est essentiel pour que la population puisse recevoir des soins de santé, et l'accès à des logements sécuritaires et abordables influence positivement les conditions de vie et le bien-être des gens. Des infrastructures de qualité favorisent aussi, notamment, l'amélioration de la productivité et la création d'emplois. En effet, la fiabilité et la résilience des infrastructures renforcent la confiance des entreprises et des investisseurs, ce qui ouvre la voie à de nouvelles perspectives économiques.

Pour lutter contre les changements climatiques

15 Dans sa note climatique de juin 2025, le Comité consultatif sur les changements climatiques indique que les impacts des changements climatiques s'amplifieront, avec des répercussions majeures sur l'économie, la santé, le bien-être et les milieux naturels. Les enjeux associés aux changements climatiques sont ainsi directement liés à la question de l'équité intergénérationnelle, car ils risquent d'exercer de la pression sur la soutenabilité des finances publiques en plus d'influencer la santé et la qualité de vie des générations futures.

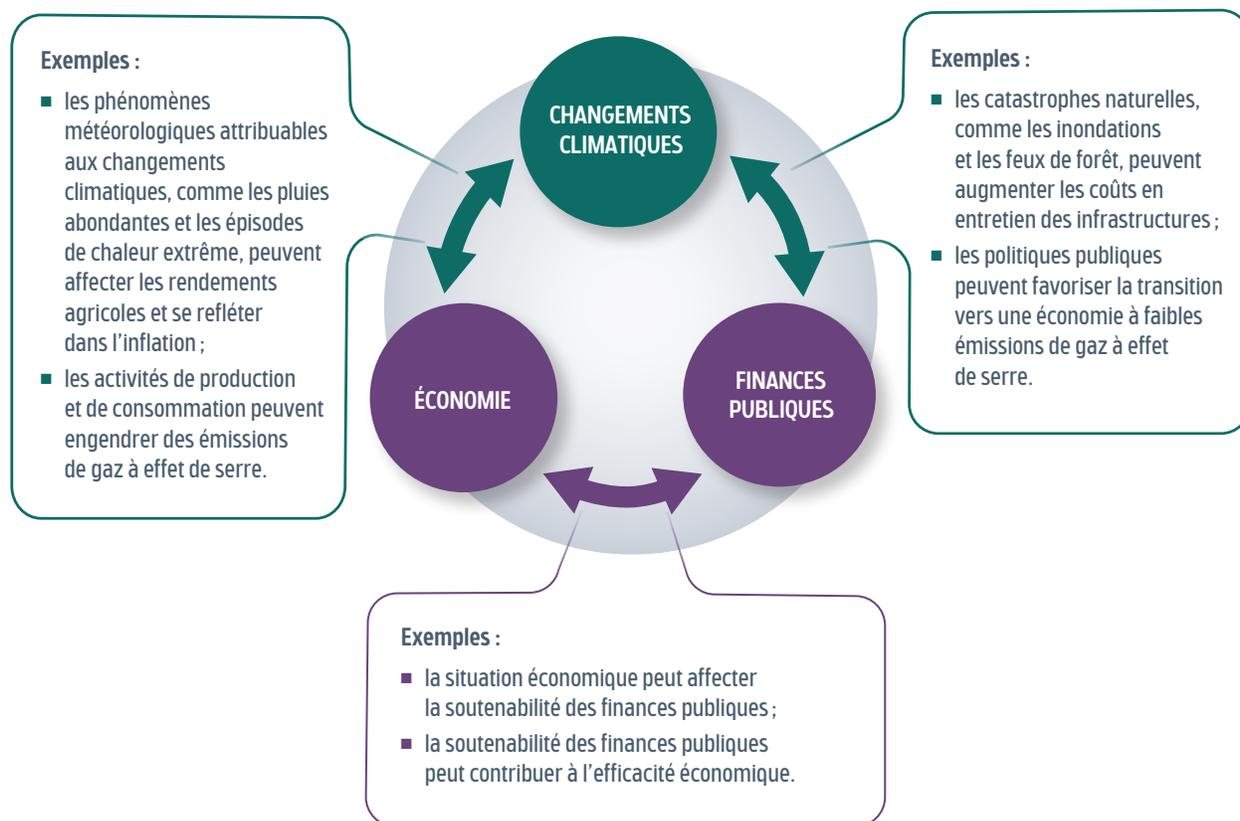
Comité consultatif sur les changements climatiques

Il s'agit du comité qui a pour mission de conseiller le ministre responsable de la lutte contre les changements climatiques, tant en ce qui concerne l'adaptation aux changements du climat que la réduction des gaz à effet de serre.

16 Des études traitent des impacts sociaux, économiques et financiers attendus des changements climatiques. À titre d'exemple, une série de cinq rapports sur le coût des changements climatiques, publiés par l'Institut climatique du Canada de 2020 à 2022, présente entre autres les conséquences néfastes des changements climatiques sur la santé, les infrastructures et les inégalités sociales. L'Institut conclut par ailleurs que le coût de l'inaction climatique ne cesse d'augmenter au pays et qu'à mesure que les répercussions climatiques s'intensifient, le coût de la vie augmentera et le ralentissement économique forcera les gouvernements à majorer les impôts ou à diminuer les services à la population.

17 L'OCDE mentionne que des institutions fiscales indépendantes ont mis en évidence l'interaction entre les changements climatiques, l'économie et les finances publiques (figure 5).

FIGURE 5 Interaction entre les changements climatiques, l'économie et les finances publiques



Source : Commissaire au développement durable d'après des travaux de l'OCDE.

Illustration : Commissaire au développement durable.

18 Dans son rapport, le Vérificateur général présente des exemples de pays membres de l'OCDE qui publient des projections financières à long terme incluant les dimensions de l'analyse de soutenabilité. Certains pays, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, incluent des impacts projetés des changements climatiques dans leur analyse :

- Dans son dernier rapport sur sa situation financière à long terme publié en 2023, l'Australie prend en compte l'impact des changements climatiques sur son économie, en considérant tant les défis que les possibilités qui y sont associés. Ce rapport projette notamment l'impact économique potentiel de la hausse des températures, qui est susceptible d'affecter la productivité des travailleurs de certains secteurs comme l'agriculture et la construction, tout en présentant le bénéfice potentiel de la transition vers une économie verte, qui est de créer des emplois dans de nouvelles industries, par exemple celles des énergies renouvelables éolienne et solaire.
- La Nouvelle-Zélande intègre les changements climatiques dans son dernier rapport sur sa situation financière à long terme, publié en 2021, en détaillant notamment les impacts économiques attendus des catastrophes naturelles induites par les changements climatiques, telles que les sécheresses et les inondations. Ce rapport met également de l'avant le potentiel des efforts d'adaptation pour réduire les coûts associés aux changements climatiques.
- L'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni effectue une prise en compte similaire dans son rapport de 2024 sur les risques fiscaux et la soutenabilité des finances publiques. Il y analyse notamment, selon deux scénarios de hausse des températures mondiales moyennes, les coûts économiques et fiscaux des dommages causés par les changements climatiques, comme la baisse de productivité (ex. : diminution des rendements agricoles et augmentation des coûts énergétiques). Il y présente également les impacts potentiels projetés associés à la transition climatique, qui ont été modélisés en 2021 (ex. : diminution des revenus provenant des taxes sur l'essence et augmentation des revenus provenant de la tarification carbone).

19 Au Québec, selon un rapport sur l'intégration des risques climatiques dans les finances publiques présenté au ministère des Finances par l'Institut du Québec, en 2022, tant les changements climatiques que les mesures prises pour atténuer ces changements et s'y adapter auront des répercussions à la fois sur les revenus des gouvernements et sur leurs dépenses. Il y est par ailleurs souligné que d'importants investissements publics continueront d'être nécessaires pour soutenir l'atténuation des changements climatiques et que des dépenses supplémentaires devront être engagées pour s'y adapter, notamment pour renforcer les infrastructures. Le Vérificateur général indique cependant dans son rapport que peu d'hypothèses qui prennent en compte les défis auxquels le Québec sera confronté à moyen et à long terme, comme les changements climatiques, sont utilisées lors de la préparation du plan québécois des infrastructures.

20 Les efforts d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements peuvent réduire la pression qu'ils exercent sur les finances publiques. Le Comité consultatif sur les changements climatiques explique dans sa note climatique de juin 2025 que les bénéfices des efforts de réduction des gaz à effet de serre se feront surtout sentir après 2040, mais que ces efforts demeurent essentiels. Il ajoute qu'il est possible de mieux gérer les impacts des changements climatiques avec une adaptation proactive, bien planifiée et bien coordonnée. Les efforts d'adaptation s'avèrent ainsi moins coûteux et plus efficaces à moyen et à long terme que l'adaptation réactive à la suite d'un événement météorologique dommageable. Le rapport de l'Institut du Québec de 2022 mentionne d'ailleurs un lien entre les risques climatiques et le risque d'abaissement de la cote de crédit des États, et il y est indiqué qu'en 2020, le Fonds monétaire international établissait que, généralement, la hausse d'un point de pourcentage de la vulnérabilité climatique réduit la cote de crédit de 0,23 %.

21 En somme, la gestion des risques liés aux changements climatiques peut contribuer à la soutenabilité des finances publiques et au bien-être de la population, alors que la transition vers une économie à faibles émissions de carbone peut, en plus de réduire ces risques, présenter un intérêt économique. Les changements climatiques font ainsi partie des facteurs importants à inclure dans les analyses en matière de soutenabilité des finances publiques pour veiller à ce que les décisions prises répondent non seulement aux besoins du présent, mais également à ceux des générations futures, pour qu'elles puissent profiter d'un avenir prospère.

Atténuation des changements climatiques

Il s'agit d'une intervention humaine visant à réduire les sources de gaz à effet de serre ou à en renforcer les puits.

Adaptation aux changements climatiques

Il s'agit d'une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences, afin de diminuer ou d'éviter les dommages que sont susceptibles de subir une communauté, une infrastructure ou un écosystème.

