

AVANTAGES ET DÉFIS DU SYSTÈME INFORMATIQUE DU REGISTRE FONCIER

Étude réalisée pour le compte du
Forum des gestionnaires en technologies de l'information
du gouvernement du Québec

Par
Christian Boudreau, Ph. D.

En collaboration avec
Monica Tremblay, M. Sc.

Québec, avril 2007

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION.....	1
1. UNE INSTITUTION SÉCULAIRE DONT LE BIEN PUBLIC SE DÉTÉRIORE	3
2. DU PAPIER À L'ÉLECTRONIQUE : UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL	5
3. AVANTAGES POUR LES CLIENTÈLES.....	9
4. AVANTAGES POUR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU REGISTRE FONCIER	13
CONCLUSION	20
RÉFÉRENCES.....	25

INTRODUCTION

La présente étude sur le système informatique du Registre foncier (SIRF) vise à montrer l'importance des technologies de l'information dans la gestion et l'utilisation du Registre foncier au Québec. L'étude s'inscrit dans le cadre d'une recherche plus large, menée par des chercheurs de l'École nationale d'administration publique pour le compte du Forum des gestionnaires en technologies de l'information du gouvernement du Québec, dont les principaux objectifs consistent à mettre en relief l'apport des nouvelles technologies de l'information dans la prestation de services aux citoyens et aux entreprises ainsi que dans le fonctionnement interne des organisations publiques.

Dans un premier temps, nous retraçons brièvement l'histoire et le fonctionnement du système de la publicité foncière avant l'informatisation du Registre foncier. Nous abordons ensuite l'implantation et le fonctionnement du SIRF tout en présentant la nouvelle organisation du travail qui l'accompagne. Enfin, nous précisons les avantages de ce système pour les clientèles qui l'utilisent ainsi que par Foncier Québec du ministère des Ressources naturelles et de la Faune qui en assure la gestion et l'administration.

Pour réaliser cette étude, nous nous sommes appuyés sur des sources documentaires fournies par la Direction générale du Registre foncier. Nous avons aussi mené des entretiens auprès de trois gestionnaires impliqués dans l'informatisation du Registre foncier ou dans sa mise en service ainsi qu'auprès d'un haut dirigeant de la Chambre des notaires. Ces gestionnaires ont été rencontrés en entrevues semi-dirigées aux mois de janvier et février 2007. Les propos de ces répondants sont en italique dans le texte afin de les distinguer des autres citations puisées dans les sources documentaires.

Nous tenons à remercier les personnes rencontrées pour leur précieuse collaboration en entrevue, en particulier Me Gilles Harvey, Officier de la publicité foncière du Québec, Pierre-André Dupont, Directeur des opérations et Directeur

général par intérim du Registre foncier, Alain Simard, Directeur de la planification et de la coordination sectorielle au ministère des Ressources naturelles et de la Faune, et Me Denis Marsolais, Président de la Chambre des notaires du Québec. Ces personnes ont généreusement accepté de partager leur riche expérience au regard des transformations effectuées au Registre foncier. Nous leur en sommes reconnaissants.

1. Une institution séculaire dont le bien public se détériore

Le système de la publicité foncière existe au Québec depuis 1830. Il s'agit d'une des plus vieilles institutions gouvernementales de la province. Avant cette date, aucune forme de publicité juridique des droits immobiliers n'existait au Québec. En instaurant le système de la publicité foncière, l'État québécois voulait mettre fin à la clandestinité entourant les transactions immobilières afin d'éviter les fraudes et favoriser le crédit. Ainsi, se mettaient en place les bases juridiques et administratives d'un système visant à protéger les droits fonciers des citoyens et à assurer que les données relatives à leur propriété soient traitées de façon transparente par un officier public. Depuis 1841, le système de la publicité foncière du Québec rend obligatoire l'enregistrement des transactions au Registre foncier afin de les rendre publiques. Il permet au citoyen de connaître et de faire reconnaître ses droits sur un immeuble, de les protéger et de lui en faciliter la libre disposition.

Sous la responsabilité de l'Officier de la Publicité foncière, le Registre foncier offre des services liés à l'inscription, à la consultation et à la publicité des droits fonciers. Bien que le principal bénéficiaire du Registre foncier soit le citoyen, divers intermédiaires agissent en son nom. Parmi les principaux utilisateurs de ce Registre, on trouve des notaires et leurs recherchistes ainsi que des arpenteurs-géomètres, des avocats, des agents immobiliers et des évaluateurs agréés. Des clients institutionnels, comme les municipalités, les institutions financières et divers ministères et organismes l'utilisent aussi.

Depuis sa création jusqu'à son informatisation au début des années 2000, le système de la publicité foncière a subi très peu de changements. Les informations foncières et cadastrales étaient alors conservées en format papier dans des bureaux de publicité des droits (BPD) répartis dans l'ensemble du

territoire québécois¹. La mise à jour du Registre se faisait habituellement de la façon suivante : les actes ou contrats immobiliers étaient déposés par un notaire ou autre un professionnel du foncier dans l'un des 73 BPD selon l'emplacement de la propriété. Les employés des BPD vérifiaient ensuite la conformité des actes aux règles de publicité, numérotaient les documents, puis les inscrivait au Registre. Des renseignements étaient alors extraits des documents (ex : date, nature de l'acte, nom des parties, numéro d'inscription du contrat) et inscrits chronologiquement sur une fiche immobilière portant le numéro du lot cadastral de l'immeuble concerné. La somme de ces fiches, appelée index aux immeubles, constitue, encore aujourd'hui, la principale clé d'accès à l'ensemble du Registre foncier. Les index aux immeubles et les actes ou contrats qui contiennent le détail des transactions foncières peuvent être repérés à partir du numéro de lot cadastral et du numéro d'enregistrement qui leur est attribué. Pour consulter les droits fonciers et faire l'examen des titres de propriété, on devait donc se déplacer au BPD de la région où était situé la propriété.

Avec le temps, la conservation en format papier des documents notariés et des index aux immeubles soulèvent des inquiétudes. Tout d'abord, la fragilité et la détérioration de nombre d'entre eux, dont certains datent de plus de 150 ans, rendent leur manipulation délicate. En plus des risques de détérioration liés à l'usage et à l'usure du temps, de tels documents ne sont pas à l'abri des conséquences catastrophiques d'un incendie, d'une inondation ou de vandalisme. L'accumulation de documents papier entraîne aussi une croissance des frais d'entreposage et d'exploitation dans les BPD. Enfin, avec les percées technologiques récentes, notamment sur le plan de la numérisation et des réseaux de télécommunication, les documents papier apparaissent désormais comme archaïques et font obstacle à l'amélioration des services dans le domaine foncier. Avec l'avènement d'Internet, il n'y a plus de raison pour que le Registre foncier demeure inaccessible à distance et que les personnes soient

¹ À l'exception des bureaux de la publicité des droits de Montréal et de Laval où les registres étaient sur support magnétique depuis 1980. Les actes antérieurs à 1950 et les index aux immeubles antérieurs à 1980 étaient sur microfilm.

encore obligées de se déplacer, souvent sur de grandes distances, pour le consulter ou en obtenir copie par la poste ou par télécopieur.

2. Du papier à l'électronique : une nouvelle organisation du travail

Conscientes de ces problèmes et fortes de l'appui de la clientèle, les autorités gouvernementales décident vers la fin des années 1990 d'informatiser le Registre foncier. Le SIRF vise non seulement à protéger un bien public essentiel, mais aussi à améliorer la qualité du service en permettant aux professionnels du domaine foncier et aux citoyens d'accéder à distance à l'historique des transactions immobilières et à une partie des plans de cadastre tout en offrant aux premiers les services d'inscription ou publication en ligne.

Ne disposant que de peu d'expertise dans la gestion de projet de grande envergure et encore moins en informatique, la direction générale du Registre établie un partenariat avec un consortium privé pour concevoir, développer et déployer une solution interactive accessible par Internet. Ce consortium, nommé les Promoteurs Inforef, est constitué des entreprises suivantes : Bell Canada², DMR³, Notarius⁴ et Iron Mountain⁵. L'équipe gouvernementale a été principalement soutenue dans la gestion du projet par la Société conseil LAMBDA et le Groupe CGI.

Afin d'implanter le SIRF et d'accéder à distance au Registre foncier, il a été nécessaire de convertir au préalable les documents papier des BPD en documents électroniques. Pour ce faire, les Promoteurs Inforef, en particulier Iron Mountain, ont indexé et numérisé tous les index aux immeubles et tous les actes au long déposés depuis les trente dernières années. L'indexation des

² Entreprise de télécommunications qui a fourni l'équipement et les logiciels nécessaires pour communiquer, traiter et enregistrer les documents électroniques.

³ Firme-conseil en informatique qui est responsable du développement du système informatique et des essais à l'exception des essais d'acceptation.

⁴ Section technologique de la Chambre des notaires qui a fourni l'infrastructure à clés publiques pour sécuriser à distance les inscriptions au Registre.

⁵ Firme spécialisée dans l'archivage de documents qui est responsable de la conversion du système, c'est-à-dire l'indexation et la numérisation des documents.

documents consistait à apposer un code à barres sur la première page des 18 millions de contrats et sur les 9 millions de pages des index aux immeubles afin d'associer chaque image au bon lot et au bon document. Pendant 30 mois (de novembre 2000 à décembre 2003), le travail d'indexation s'est effectué hors des heures d'ouverture des BPD. Quant à l'étape de la numérisation des documents des BPD et de leur mise en ligne, elle s'est déroulée selon un calendrier de conversion rigoureux qui a commencé en janvier 2002 et qui s'est terminé deux ans plus tard. Il s'agissait alors d'un des plus grands projets de numérisation massive en Amérique du Nord. On a numérisé et converti un BPD à la fois à raison d'un par semaine⁶. De façon générale, les documents à numériser étaient sortis du BPD le vendredi soir et envoyés au centre de conversion pour numérisation et inscription au SIRF. Pendant la fin de semaine de numérisation, on installait dans les BPD l'équipement informatique et on réaménageait les lieux. Dès le lundi matin, le personnel et la clientèle du BPD étaient plongés dans un environnement de travail complètement différent; ils quittaient l'univers du papier pour entrer dans le monde de l'informatique et des réseaux. Cette première vague de numérisation fut suivie d'une deuxième vague, qui s'est terminée à la fin de 2006, pendant laquelle on a numérisé tous les actes antérieurs à 1974 et ce depuis 1947, soit depuis que l'obligation a été faite de déposer au BPD une copie complète du contrat pour son enregistrement et sa conservation.

Quant aux activités liées à l'analyse de la conformité aux règles de publicité et à l'inscription au Registre, on les a retirées des BPD pour les concentrer dans huit centres d'opérations que l'on a créés à cette fin⁷. Avec l'avènement du SIRF, il ne se fait donc plus d'analyse et d'inscription au Registre dans les BPD. En fait, les BPD continuent à recevoir des actes en format papier des notaires qui n'utilisent pas l'inscription en ligne. Ces documents y sont numérisés par les employés des BPD qui les acheminent, par voie électronique, à l'un des huit

⁶ À l'exception du BPD de Montréal.

⁷ On retrouve des centres d'opérations dans les régions suivantes : Québec, Montréal, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ou Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-St-Jean, Mauricie, Estrie, Laurentides, Outaouais ou Abitibi-Témiscamingue.

centres d'opérations pour traitement et validation. Cette restructuration organisationnelle a entraîné un important déplacement d'effectifs des BPD vers les centres d'opérations. Quant aux documents papier, seuls ceux antérieurs à 1947 sont conservés dans les BPD. Ceux postérieurs sont conservés au Centre d'archives du Registre foncier et une version électronique est disponible dans le SIRF.

L'informatisation du Registre marque la fin d'un mode de fonctionnement séculaire basé sur la gestion de documents papier ainsi que sur des relations étroites, souvent amicales, entre le personnel des BPD et leurs clientèles. Étant déplacés vers les centres d'opérations, les techniciens en droit et les professionnels n'ont plus de contact direct avec la clientèle. Ils réalisent maintenant les analyses de conformité à partir des documents qui leur sont transmis à leur poste de travail sur leur écran d'ordinateur. « *Ils ne parlent plus aux clients* ». Quant aux utilisateurs, en particulier les notaires, l'avènement du SIRF a aussi entraîné des changements majeurs dans les façons de travailler. Habités à se déplacer au BPD et à travailler à partir de documents papier, les notaires ont dû rapidement modifier en profondeur leurs pratiques professionnelles avec l'arrivée du SIRF. Le passage du papier à l'ordinateur, à tout le moins pour la consultation en ligne, constituait une véritable révolution dans la pratique du notaire, aux dires des répondants rencontrés :

Changer les comportements d'un notaire qui va au BDP depuis 25 ans, qui ouvre des livres, qui touche à du papier [...] changer des habitudes qui étaient bien ancrées de génération en génération. [...] de l'amener devant son écran, c'était une révolution dans la pratique.

Les notaires, généralement perçus comme un groupe conservateur et rébarbatif au changement, se sont rapidement approprié le nouvel outil. Deux facteurs tendent à expliquer cette appropriation du SIRF par les notaires. D'une part,

Les notaires étaient partenaires dans cette aventure [...] Quand tu es partenaire, tu n'arrives pas dans le projet avec un sentiment de rejet [...]

Tout le monde voulait que ça marche [...] Des problèmes, on en a eu, mais on les a résolus.

D'autre part, les avantages du SIRF dépassent de beaucoup ceux d'une gestion papier organisée autour des BPD.

L'appropriation s'est bien faite, car tout le monde était gagnant [...] Les temps d'investissement, il le sauvait par ailleurs à l'autre bout. Tu ne peux pas demander à quelqu'un de changer ce qu'il a fait toute sa vie, de gérer ses peurs, ses craintes, s'il n'est pas en mesure de voir qu'il gagne quelque chose.

Bien que certains notaires, en particulier les plus âgés qui pratiquent dans de petits bureaux ou en solo, s'ennuient de l'époque où les BPD constituaient un lieu de socialisation et déplorent le fait d'être isolé devant leur ordinateur, aucun ne semble vouloir revenir en arrière avec l'ancien système. Les BPD connaissent d'ailleurs une importante baisse de fréquentations depuis qu'il est possible de consulter et d'inscrire en ligne les actes notariés. Cette baisse de fréquentations est accentuée par l'arrivée de jeunes notaires et d'autres professionnels de l'immobilier qui n'ont pas connu l'époque antérieure à la mise en ligne du Registre et qui sont plus habitués avec l'utilisation d'Internet qu'avec le fonctionnement des BPD. Certes, l'implantation du SIRF a entraîné une uniformisation dans la gestion du Registre dans l'ensemble du Québec, en particulier lors de l'inscription, qui a nécessité une période d'adaptation. « *Avant l'informatisation, chaque région développait des méthodes de travail un peu différentes* ». Mais, avec les avantages que leur procure le SIRF, les notaires et autres professionnels du droit foncier ont tôt fait d'oublier les efforts déployés lors de cette période d'adaptation.

Chose plutôt rare, cet important projet d'informatisation, l'un des plus imposant au Québec en matière de dépenses publiques (92 M\$), s'est réalisé dans le

respect des échéances et des coûts⁸. Cela est d'autant plus méritoire que la période de conception, de développement et de déploiement de la solution s'est échelonnée sur une période de sept ans et a entraîné, comme nous venons de le voir, des transformations importantes dans les structures organisationnelles ainsi que dans l'organisation du travail. D'importants ajustements ont dû aussi être apportés au cadre législatif québécois. Ces ajustements s'avéraient essentiels pour accorder une pleine valeur juridique à des documents envoyés par voie électronique. Pour répondre aux exigences de la loi et être reconnus juridiquement, les documents envoyés électroniquement devaient être protégés par des mécanismes de sécurité de haut niveau. Le Registre a alors eu recours au système d'infrastructure à clés publiques, développé par Notarius et dont les certificats sont émis par la Chambre des notaires du Québec, afin d'assurer l'intégrité, l'intégralité et la confidentialité des documents transmis et de les signer pour en assurer la non-répudiation.

3. Avantages pour les clientèles

La nouvelle solution d'affaires offre à la clientèle l'accès [à distance] à l'ensemble du patrimoine documentaire sur des plages horaires étendues ... Elle permet aux professionnels du droit de transmettre, via Internet, leurs documents au Registre foncier du Québec en ligne à toute heure du jour.⁹

Les notaires sont les principaux utilisateurs du Registre foncier. Ils le consultent pour y effectuer des recherches de titres et consulter les plans de cadastre. Avant la mise en ligne du SIRF, les notaires ou leurs collaborateurs qui inscrivait au Registre un nouvel acte pouvaient se déplacer vers les BPD jusqu'à trois fois pour une même transaction immobilière afin d'examiner les

⁸ Pour connaître les raisons de ce succès, voir l'étude de cas réalisée par Boudreau et Tremblay (2006).

⁹ MRNF (2005). p. 3.

titres et de vérifier, entre autres, si une propriété était libre de toute charge. Plus précisément, ils se déplaçaient :

Une fois pour faire la recherche, une fois pour déposer les actes au bureau et une autre fois pour aller chercher l'acte et revérifier dans l'index aux immeubles pour savoir s'il s'est passé quelque chose entre la semaine passée et aujourd'hui [...] pour vérifier s'il n'y a pas une inscription adverse entre le moment de la recherche et le moment où l'acte est présenté pour publication.

Pour rentabiliser les déplacements, les notaires attendaient souvent d'avoir plus d'un contrat à vérifier avant de se rendre au BPD ou d'envoyer quelqu'un à leur place. Il n'en demeure pas moins que la majorité des notaires y passaient plusieurs heures par semaine. Pas surprenant que beaucoup d'entre eux aient installé leur bureau à proximité. Cependant, « *ce n'est pas donné à tous les notaires du Québec d'être à proximité de son BPD. Il y a des notaires qui pouvaient être à 20 ou 30 km du BPD* », souligne un répondant. Les notaires pouvaient aussi avoir à se déplacer vers un autre BPD que celui de la circonscription où est situé leur bureau et, parfois, couvrir de longues distances.

Pour les notaires et autres professionnels du droit foncier, le fait de ne plus avoir à se déplacer au BPD pour examiner des titres ou des plans de cadastre et pour inscrire de nouveaux contrats ou des radiations dans le Registre foncier constitue le principal avantage du SIRF par rapport au système antérieur. « *L'économie de temps entre le bureau du notaire et le BPD, c'est l'avantage premier* ». Avec le SIRF, la distance n'a plus d'importance.

Publier en Gaspésie aujourd'hui, c'est aussi simple que de le faire pour un immeuble à côté de son bureau [...] Même ceux qui ne publient pas en ligne peuvent vérifier leur publication on line.

Le temps requis pour réaliser d'un bout à l'autre une transaction foncière a diminué de façon importante, dont le délai de traitement d'une inscription dans le Registre.

Ce qui auparavant demandait facilement une semaine de délais va se faire dans un après-midi [...] En quatre heures le notaire est capable de garantir que tout est beau [...] qu'il n'y a pas d'entrée adverse entre le moment où il dépose son acte et le moment où il vérifie [...] Avant le système informatisé, dans des périodes de pointe à Montréal, ça pouvait prendre trois jours, quatre jours, cinq jours des fois.

En somme, depuis l'avènement du SIRF, les notaires réalisent des économies importantes de temps et même d'argent, malgré les frais de consulter d'un dollar chaque fois qu'ils consultent à distance un contrat ou un lot. Les autres professionnels du domaine foncier tirent aussi profit de ce nouveau système. Par exemple, pour les arpenteurs-géomètres, l'économie de temps est considérable lors de rénovations cadastrales. L'extraction de l'information des banques de données du SIRF et son enregistrement sur cédérom remplacent les photocopies. Le dépôt de la rénovation cadastrale gagne non seulement en rapidité, mais aussi en efficacité. L'information foncière en ligne permet aussi aux municipalités de mettre à jour leur rôle d'évaluation et de percevoir plus rapidement la taxe de mutation, communément appelée la *taxe de Bienvenue*. Cette information peut maintenant leur être transmise le jour même de l'inscription de la transaction au Registre foncier par échanges de données électroniques ou par l'envoi d'un fichier PDF. Le Registre foncier devient aussi plus accessible aux citoyens du Québec, par l'intermédiaire d'Internet, dans le confort de leur foyer.

De plus, les professionnels du domaine foncier gagnent en autonomie et en flexibilité grâce au SIRF. Ils peuvent travailler à partir de chez eux à n'importe quelle heure de la journée. N'étant plus soumis aux heures d'ouverture de bureau et n'ayant pas à se déplacer, les professionnels qui le désirent peuvent plus facilement concilier les obligations professionnelles et familiales.

Tu veux travailler à six heures le matin, tu peux le faire; tu veux travailler à huit heures le soir, tu le peux aussi. Donc, tu peux répartir ta prestation de travail beaucoup plus facilement [...] Tu peux être plus présent avec tes

enfants et, par ailleurs, continuer de travailler et faire carrière [...] T'es pas obligé d'aller au BPD.

Bien que satisfaits du système mis en place, les professionnels du domaine foncier en veulent davantage. Ils aimeraient avoir accès à plus de documents numérisés sans se déplacer, notamment les plans de cadastre, y compris les plans en territoire non rénové. Certains clients suggèrent aussi l'ajout d'outils intelligents qui leur faciliteraient le travail de recherche. Par exemple, les évaluateurs agréés aimeraient que le système leur donne accès rapidement aux ventes réalisées dans des secteurs précis à partir de l'interrogation des numéros de lot.

De l'avis des gestionnaires rencontrés, l'informatisation du Registre foncier a amené les notaires à être plus réceptifs par rapport aux changements et aux innovations. En effet, les avantages liés à l'utilisation du SIRF les prédisposeraient à accepter d'autres projets porteurs de changements, précise un responsable du Registre.

On a inculqué le goût du changement. Et ça, à mon avis, c'est un bénéfice très important [...] Les gens ont pu voir les bénéfices d'un changement dans la façon de travailler [...] Je me rends compte que la réception que j'ai quand je parle de nouveaux projets est bien différente de celle que j'avais auparavant.

Du même souffle, ce responsable ajoute ceci :

Ce qui est vrai pour les clients, les notaires, est vrai à l'interne. Un des bénéfices de ce projet, ça été de créer une certaine culture du changement, d'induire, de provoquer chez les gens un effet positif, un appréhension positive du changement. Ça c'est un bénéfice qui est intangible, mais qui est réel.

4. Avantages pour la Direction générale du Registre foncier

Avec l'informatisation du Registre foncier, la manipulation des dossiers physiques a presque disparu, à l'exception des actes déposés dans les BPD, lesquels sont numérisés en vue de l'inscription au Registre. Aujourd'hui, le contrat arrive à l'écran de l'employé d'un des centres d'opérations qui, généralement en moins de trois minutes, l'analyse pour voir si tout est conforme. On ne fait donc plus d'inscriptions manuscrites au Registre et on ne garde plus de copie papier au BPD lors des nouvelles inscriptions.

L'informatisation des documents, y compris la numérisation des actes, assure la pérennité des documents. En effet, ceux-ci ne sont plus soumis à l'usure du temps, aux nombreuses manipulations ou à une éventuelle destruction par le feu ou par l'eau. L'informatisation du Registre permet aussi de réduire l'espace nécessaire pour la conservation et la consultation des documents dans les BPD et, du coup, d'économiser sur la location des locaux et sur l'entreposage. Elle a également permis d'économiser plus d'une centaine de postes. En raison des économies d'espace et de personnel, conjuguées à l'augmentation des tarifs et des transactions, le SIRF s'autofinance sans difficulté.

C'est dix millions de bénéfices externes [auprès des clientèles] qu'on internalise [par une augmentation de la tarification]. De plus, on avait prévu que la réduction de notre personnel et des espaces nous permettrait d'économiser 11 millions par année [...] Donc, ça nous faisait 21 millions de bénéfices par année pour financer un investissement de 90 millions.

Les bénéfices du SIRF se répercutent aussi dans la gestion de la performance, plus particulièrement, dans le suivi et la planification des activités de production. Le SIRF s'avère un outil de gestion efficace qui permet d'évaluer de façon continue la performance de l'organisation et d'organiser les ressources de façon efficiente.

[Le SIRF] nous a permis de mesurer la progression de la performance de l'organisation [...] Quand tu sais mieux ce qui se passe [...] T'es capable

après ça de mettre en place des planifications opérationnelles des plus optimales en fonction des ressources que t'as.

Avec le SIRF, le fonctionnement de l'organisation devient beaucoup visible dans ses moindres détails et les activités des employés plus transparentes. Ainsi, il est plus facile d'apporter les ajustements nécessaires auprès des individus, des équipes ou de l'organisation.

T'es capable de produire en temps réel l'information de gestion [...] ou de l'analyser a posteriori [...] T'as des données sur des volumes d'affaire, qui consomme quoi, à quel moment, c'est quoi tes difficultés particulières dans le traitement des processus d'affaires [...] tes forces, tes faiblesses [...] On a de l'information de gestion sur tous les éléments du panier de service [...] par individu, par équipe de travail, par centre d'opérations, pour l'organisation [...] Avec un système comme ça, t'es capable de mesurer ce qui se passe, t'es capable d'évaluer la performance tous azimuts sur tous les éléments.

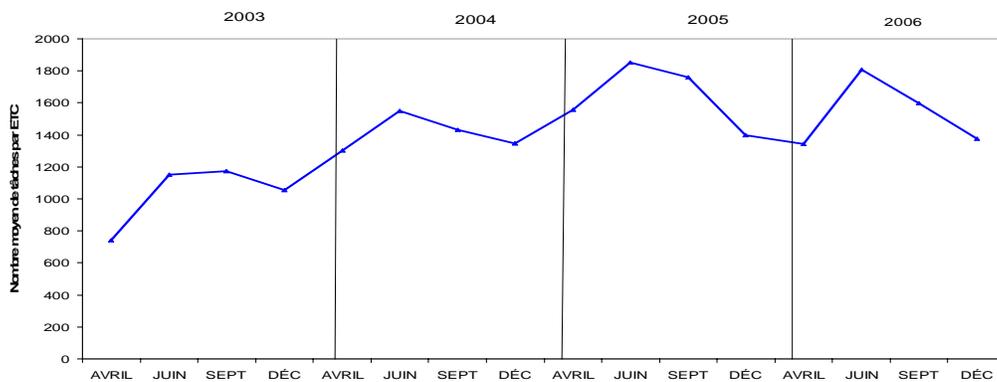
Plutôt que d'être perçu comme un outil de contrôle administratif imposé par la direction, le SIRF est devenu un outil administratif décentralisé qui favorise une gestion axée sur les résultats et sur l'amélioration de la productivité. En effet, le SIRF a contribué à la responsabilisation des gestionnaires des centres d'opérations en leur permettant de fixer eux-mêmes des objectifs de performance basés sur des plans de progression réalistes et d'évaluer de façon précise l'atteinte de ces objectifs. Autrement dit, le SIRF soutient un mode de gestion qui mise sur des engagements raisonnables de la part des gestionnaires. À partir du moment où l'ensemble des activités de production peut être mesuré et planifié, les demandes des gestionnaires tendent à rejoindre, et parfois, à dépasser les attentes des dirigeants.

[Avec le SIRF] le gestionnaire est capable de se fixer des plans de progression de performance en fonction de la volumétrie d'affaires [...] Les gestionnaires de centre d'opération, on les amène d'un mode où ils attendaient que les commandes viennent d'en haut [...] à un mode

d'imputabilité et de gestion de la performance par CO [centre d'opérations] [...] Les gestionnaires étaient habitués de se faire dire : « Regarde, toi cette année tu vas avoir dix personnes pis tu travailles avec ça. » Là, moi je dis aux gars, remettez-moi vos plans de performance annuel [...] Si vos plans de performance sont adéquats, moi j'additionne vos demandes en terme d'effectifs pis c'est ça que je mets.

En somme, depuis l'avènement du SIRF, la gestion du Registre foncier s'inscrit dans un processus d'amélioration continue, au point où la productivité du personnel a plus que doublé en trois ans, comme l'indique la figure 1.

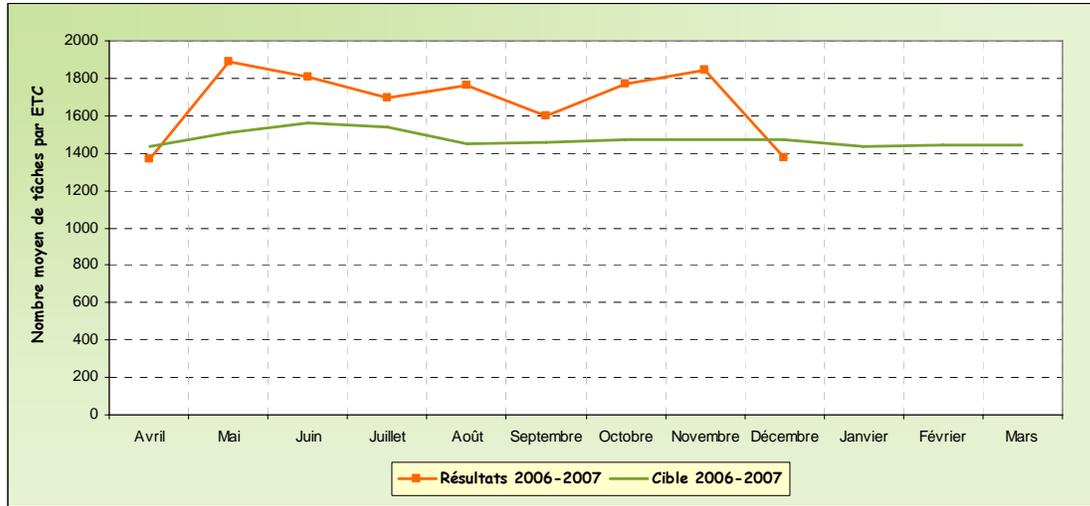
Figure 1
Productivité moyenne des employés des centres d'opérations par mois entre 2003-2006



Source : Direction générale du Registre foncier, Données extraites des outils de gestion du SIRF.

Aujourd'hui, il n'est pas rare de voir des centres qui « *virent au dessus de 1 800* » actes par personnes par mois (voir figure 2). Il y a en a même « *qui roulent à 2 500 ou 3 000 actes par personnes par mois.* »

Figure 2
Productivité moyenne des employés des centres opérations
pour l'exercice financier 2006-2007



Source : Direction générale du registre foncier, Données extraites des outils de gestion du SIRF

Le SIRF permet aussi de mieux gérer les fluctuations dans les volumes d'affaires, et plus particulièrement, d'anticiper les périodes de pointe à partir de l'historique des transactions et de planifier les ressources en conséquence.

Quand t'as un historique derrière toi, tu sais à quelles périodes de l'année habituellement tes hauts volumes arrivent, puis tu regardes les ressources que t'as en place et t'es capable d'établir des stratégies opérationnelles pour faire face aux pointes qui s'en viennent.

Une façon efficace de gérer ces périodes de pointe est de diriger le traitement des dossiers vers les personnes les plus compétentes à la lumière de leur historique de production. En rendant transparent le rendement du personnel et flexible l'organisation des tâches, le SIRF permet aux gestionnaires d'orienter le travail en fonction de la performance respective des employés et, donc, d'assurer une affectation plus efficace des dossiers à traiter.

Chaque directeur de centre d'opérations est capable de te dire quels sont les profils de compétence de chaque personne en fonction de ce qu'elle a vraiment fait [...] Tu connais ses temps de production par nature d'actes

[...] Quand t'es en période de pointe, tu renvoies les gens dans leur créneau de force pour débourrer le système.

Le SIRF permet une réaffectation des dossiers non seulement à l'intérieur d'un même centre d'opérations, mais aussi entre les centres. Il s'agit d'un système informatique en réseau qui rend possible une gestion dynamique de la charge de travail entre le personnel des huit centres d'opérations. Par ce système, il est désormais possible de répartir le travail d'inscription au Registre dans n'importe quel centre, sans déplacer le personnel, de manière à rééquilibrer la charge de travail dans le système et d'éviter qu'il se forme des goulots d'étranglement qui ralentiraient le service au client. Il faut donc voir le SIRF comme un système intégré qui redistribue le travail « à la minute près » selon les volumes d'achalandage et les disponibilités des centres d'opérations.

*Quand les gestionnaires voient que ça commence à déborder à leur bureau, il y a un appel qui est fait aux autres gestionnaires du Québec [...]
Le gestionnaire de Sherbrooke peut dire au gestionnaire de Gaspé : « moi je peux te prêter deux gars ou deux filles, qui peuvent travailler pour toi » [...]
C'est comme si les deux personnes de Sherbrooke travaillaient à Gaspé [...]
On utilise les disponibilités de l'un pour venir soutenir les difficultés de l'autre en temps réel [...]
On peut gérer beaucoup mieux nos périodes d'effervescence et nos périodes creuses [...]
Ça te donne une souplesse incroyable en terme d'optimisation et de planification opérationnelle.*

De la même façon, la flexibilité du système peut être accommodante pour le personnel en leur offrant la possibilité d'être mobile et de travailler dans un autre centre d'opérations tout en faisant la même chose, comme si la personne était dans son lieu de travail d'origine.

Il y a des gens des régions qui viennent à Montréal ou à Québec passer le temps des fêtes chez la parenté où l'inverse les gens de Montréal ou de Québec qui vont à Alma et ne veulent pas revenir dans le temps des fêtes. Alors au lieu de rentrer à Alma pour faire l'ouvrage, ils disent « y as-tu de la

place à Québec, je vais aller travailler à Québec le 28 et 29 décembre, au centre d'opérations de Québec » [...] La personne d'Alma, qui est à Montréal ou à Québec, rentre au centre d'opérations, se « logue » puis travaille comme si elle était là-bas. Elle fait les mêmes affaires [...] c'est les mêmes contrats qui lui arrivent sur son écran. C'est comme si elle était à son siège.

Pour qu'un tel système fonctionne, il faut plus qu'un réseau informatisé. Il est aussi nécessaire d'instaurer une culture d'entraide, souligne un gestionnaire.

On n'a pas eu besoin de mettre des structures [...] des obligations [...] Dans ce réseau, il y a une culture d'entraide [...] Dès que quelqu'un lève la main pour avoir de l'aide, t'en as toujours plus qu'un qui s'offre [...] Ça fait une équipe de gestion qui est très solidaire.

Pour instaurer ce climat d'entraide et de solidarité, les dirigeants du Registre ont volontairement évité de traiter tous les centres d'opérations sur le même pied pour ne pas les inciter à se comparer entre eux. Autrement dit, il fallait encourager le soutien mutuel plutôt que la compétition, le goût de s'améliorer et de se surpasser plutôt que de dépasser les autres, le travail en réseau plutôt qu'en silo. Pour que ce discours porte fruit auprès des gestionnaires des centres d'opérations, les dirigeants ont dû baser leur évaluation sur la progression de la performance de chacun des centres respectifs plutôt que sur la comparaison et le classement entre ces centres. Ainsi, les centres d'opérations moins performants n'étaient pas pénalisés par rapport aux centres plus performants.

Les directeurs de CO ont compris que ce qu'on attendais d'eux, ce n'était pas qu'ils arrivent tous au même niveau de performance [...] Si les gestionnaires avaient fini par croire que celui que je considérais le meilleur, c'est celui qui était en haut du peloton en terme de performance, j'étais mort [...] c'aurait été la guerre, la bisbille, puis les tirs au flanc [...] Faut que tu mises sur la progression que chacun va faire [...] Il y a fallu que je le répète au moins 300 fois ça pour que les gens soient convaincus [...] Le gestionnaire qui était responsable d'un centre d'opérations en fin de

peloton, avant qu'il finisse par comprendre que j'étais capable d'apprécier sa performance de progression au même titre que celui qui était en avant [...] ça pris beaucoup de temps.

CONCLUSION

Grâce au SIRF, la Direction générale du Registre foncier a pu réaliser d'importantes améliorations quant à la qualité des services rendus. Les professionnels du droit foncier n'ont plus à se déplacer, parfois sur de longues distances, pour avoir accès au Registre. N'étant plus dispersé dans les 73 BPD, la majeure partie du Registre foncier est désormais accessible à distance de façon instantanée pour l'ensemble du territoire québécois. L'implantation du SIRF et l'instauration d'une nouvelle organisation du travail ont aussi permis de réduire le délai d'inscription d'une transaction dans le Registre : « *On est passé d'un délai d'inscription de 24 heures à un délai de 4 heures avec moins de ressources* ».

L'informatisation du Registre foncier a aussi procuré d'importants bénéfices pour l'organisation qui l'administre. Par exemple, « les économies de loyers réalisées sont telles qu'elles permettent de financer par elles-mêmes les coûts du deuxième projet de numérisation documentaire » complété en novembre 2006 »¹⁰. L'informatisation du Registre, combinée aux restructurations organisationnelles, dont la création des huit centres d'opérations, et plus récemment, la transformation des BPD en bureaux de Services-Québec, a aussi permis de réaliser des économies appréciables sur le plan des effectifs.

*De plus, de 400 employés qu'elle comprenait en 2003, la Direction générale du Registre foncier ne comprendra plus en 2007 qu'environ 150, soit le personnel des huit centres d'opérations alors et la petite équipe administrative de la direction générale à Québec*¹¹.

Ces économies annuelles récurrentes constituent des coûts directs d'au moins 11 millions de dollars. Depuis l'implantation du SIRF, la productivité du personnel a plus que doublé. Si l'amélioration de la performance des centres d'opérations a

¹⁰ Direction générale du Registre foncier (2006). *Sommaire sur l'évolution de la DGRF depuis 2003*, produit par Pierre-André Dupont, Directeur général par intérim.

¹¹ *Ibid.*

été remarquable malgré la compression des effectifs, c'est grâce à une planification rigoureuse des ressources et à une gestion par résultat axée sur l'imputabilité des gestionnaires. Elle est aussi due à la flexibilité du SIRF qui permet de « rebalancer » les charges de travail entre les centres d'opérations, soutenue par la présence d'une culture d'entraide et de cohésion entre les gestionnaires et les employés des centres d'opérations.

Au-delà des avantages que procure l'utilisation du SIRF, l'élaboration du Registre foncier soulève d'importants défis. Un premier défi concerne le maintien des conditions de travail de qualité dans un contexte de standardisation de la production. Comme l'ont souligné les gestionnaires rencontrés, les niveaux de performance qu'a connus l'organisation du registre foncier ont été atteints en grande partie grâce à la normalisation des tâches, voire la « *taylorisation du traitement des inscriptions* », dans les centres d'opérations. Cette normalisation a pour conséquence de confiner les employés des centres à leur écran d'ordinateur. Ceux-ci passent une grande partie de la journée à vérifier des inscriptions d'acte au Registre, au rythme d'une inscription à chaque deux ou trois minutes. Qui plus est, les employés des centres d'opérations n'ont plus de contact direct avec la clientèle lorsqu'ils traitent les inscriptions¹². Comme le souligne un gestionnaire, « *si tu ne sors pas les gens de l'écran de temps en temps, t'as un problème de concentration, de fatigue* ». Pour sortir les employés de leur écran et enrichir leur travail, les centres d'opérations ont instauré des « *équipes de travail autonomes, matricielles et fonctionnelles* » qui favorisent une diversification des tâches, ainsi que la tenue de réunions d'équipe pour « *discuter de compétences, relever des besoins et faire des suggestions* ».

Un deuxième défi consiste à poursuivre l'amélioration de la performance de l'organisation du Registre foncier. Or, avec les procédures et les structures actuelles, il apparaît difficile d'améliorer davantage cette performance. « *On a tiré*

¹² Cependant, la clientèle a la possibilité de contacter par téléphone un service d'assistance qui, dans des cas très précis, peut référer des appels aux centres d'opérations, par exemple lorsqu'il s'agit d'expliquer une cause de refus d'un acte, de donner des pré-validations ou de fournir des explications sur un dossier complexe en traitement.

le maximum des outils et des personnes. Là, il faut penser à autre chose ». Pour relever ce défi, la Direction générale du Registre foncier semble privilégier deux avenues. D'une part, elle propose de revoir le modèle opérationnel. « *On a informatisé le modèle opérationnel, mais on ne l'a pas changé [...] Maintenant, il faut revoir la façon dont on fait les choses* ». Les dirigeants de l'organisation jonglent, entre autres, avec l'idée de permettre aux notaires d'inscrire directement dans le Registre, à partir d'un formulaire électronique, les nouveaux droits transmis, et ainsi, de rendre possible l'utilisation d'outils de vérification automatisés. D'autre part, la Direction générale du Registre foncier revoit actuellement le modèle organisationnel des BPD. Tant que les notaires pourront inscrire leurs actes à partir de documents papier, il faudra garder ouverts les 73 BPD qui reçoivent et numérisent ces documents de manière à assurer la continuité du service de 8 h 30 à 4 h 30. Comme « le retrait et la numérisation de documents des BPD avaient réduit de façon importante les charges de travail du personnel de ces bureaux¹³ », la Direction générale a décidé de convertir les 73 BPD en bureaux de Services Québec et d'y transférer les opérations et les ressources. « *Les documents, ça reste la propriété du registre foncier, mais la gestion de l'organisation de ces petites unités, on transfère ça à Services Québec* ».

Un troisième défi concerne le développement du SIRF et son intégration avec d'autres systèmes d'information. À ce propos, les professionnels du droit foncier souhaitent que l'on poursuive la numérisation des documents, en particulier les plans de cadastre qui datent d'avant la rénovation cadastrale. Ils aimeraient aussi que les systèmes d'information qu'ils utilisent soient davantage intégrés et interopérables entre eux. On veut une seule porte d'entrée pour accéder à la fois aux transactions immobilières (e.g. Registre foncier), au cadastre (e.g. Infolot) et aux autres systèmes utilisés par les professionnels du droit foncier. Par exemple, « *l'arpenteur-géomètre se promène dans deux ou trois systèmes [...] Il souhaiterait arrêter de se promener d'un à l'autre* ». Par ailleurs, l'informatique et

¹³ Direction générale du Registre foncier, *Ibid.*

la géomatique rendent les données davantage exploitables et, du coup, favorisent l'émergence de produits ou de services à valeur ajoutée. « *Les données géomatiques, les données du cadastre du Québec, l'information foncière en générale peuvent servir à mettre des assises pour toutes sortes de projets [...] Le papier, je ne peux que le reproduire alors que l'informatique je peux l'utiliser à d'autres fins* », précise un gestionnaire. L'informatisation rend les données intéressantes pour plusieurs nouveaux clients. En effet, elle ouvre sur de nouveaux partenariats et sur la mise en commun d'information avec des partenaires ou des clients qui informatisent, eux aussi, leurs données dans leurs secteurs d'activités respectifs, comme le transport, la sécurité publique, le municipal et l'hydroélectricité. « *Si autour de toi, les organisations s'informatisent, ta donnée devient plus intéressante* ». Des entreprises privées s'intéressent également aux données informatisées du Registre foncier et du cadastre en y voyant une valeur ajoutée à leur système.

Un des enjeux liés au développement du SIRF et de ses produits dérivés est de savoir qui paie pour quoi. « *Tu peux tout faire ou presque avec l'informatique. La seule contrainte que t'as c'est l'argent parce que ça peut coûter cher parfois* », indique un répondant. Cependant, il faut éviter que les clientèles privilégiées par le Registre foncier et le cadastre, c'est-à-dire les professionnels du droit foncier et les citoyens du Québec, aient à déboursier pour des systèmes développés pour d'autres clientèles, ajoute-t-on. « *Si je demande à mon notaire ou à mon arpenteur-géomètre de payer pour la sécurité publique du gouvernement du Québec, ça ne marchera pas ça* ». Un autre enjeu consiste à se demander jusqu'où doit aller l'État dans l'élaboration et l'intégration de ses systèmes. Dans quelle mesure doit-il s'en tenir à sa mission première? Jusqu'où doit-il développer des produits dérivés de ses systèmes? Chose certaine, l'informatisation du Registre foncier et du cadastre crée des besoins qui débordent la mission de la Direction générale du Registre foncier et, parfois, sa juridiction. Comme le suggère un des gestionnaires rencontrés, il faut « *prioriser nos besoins de mission en premier lieu* » avant de s'engager dans des développements en marge de celle-ci.

RÉFÉRENCES

BOUDREAU, C. et M. TREMBLAY (2006). *L'informatisation du système de publicité foncière au Québec : étude de cas*, produit pour le compte de la Direction générale du Registre foncier, Québec, avril.

DIRECTION GÉNÉRALE DU REGISTRE FONCIER (2006). *Sommaire sur l'évolution de la DGRF depuis 2003*, produit par Pierre-André Dupont, Directeur général par intérim.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2005). *La réforme de la publicité foncière*, Prix - projet d'équipe, mise en candidature de Me Gilles Harvey, Officier de la publicité foncière et Directeur général du Registre foncier du Québec, Prix reconnaissance de l'Association des cadres du gouvernement du Québec, 25 février.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2003). *Le Registre foncier du Québec en ligne, De la plume au clavier*, Soumission aux Octas.