

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit de performance dans les universités à charte	3
Dons des organismes du gouvernement à une fondation affiliée	6
information de gestion dans le secteur de la santé et des services sociaux.....	9
Contenu du présent tome	10

AUDIT DE PERFORMANCE DANS LES UNIVERSITÉS À CHARTE

1 En raison de l'importance du système scolaire pour la société, j'ai procédé ces dernières années à plusieurs audits dans le secteur de l'éducation, soit dans des commissions scolaires, des cégeps et dans le réseau de l'Université du Québec. Les audits réalisés dans les universités du réseau portaient notamment sur la gouvernance, la rémunération et les projets immobiliers. Pour une première fois, nous effectuons des travaux concernant les universités à charte.

Importance des fonds publics accordés à des tiers par l'octroi de subventions

2 Les subventions du gouvernement du Québec à des tiers, c'est-à-dire à des entités dont les états financiers ne sont pas inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement, s'élevaient à plus de 30 milliards de dollars en 2018-2019, soit près de 30 % des dépenses gouvernementales.

3 C'est pourquoi j'ai décidé d'accentuer mes travaux d'audit sur ces importants fonds publics, conformément à l'article 30 de la *Loi sur le vérificateur général*. Cet article précise que je peux procéder à la vérification d'un établissement, d'une institution, d'une association ou d'une entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

4 En effet, il me paraît essentiel, dans un souci d'exercer un contrôle parlementaire adéquat, de m'assurer que ces sommes octroyées sont utilisées à bon escient. Puisque les universités à charte sont des bénéficiaires importants de ces subventions et qu'elles jouent un rôle éducatif, social et économique majeur par leurs activités d'enseignement et de recherche, j'ai décidé d'y réaliser un audit de performance.

Importance des subventions accordées aux universités à charte

5 En 2018-2019, le gouvernement du Québec a consenti 2,6 milliards de dollars en subventions aux universités à charte, soit 70 % du total de 3,7 milliards de dollars octroyé à l'ensemble des universités québécoises (tableau 1). Ces établissements à charte regroupaient aussi plus des deux tiers de l'effectif étudiant universitaire en équivalence au temps plein en 2017-2018.

Universités à charte

Le Québec compte huit universités à charte, nommées ainsi en référence au fait que chacune d'entre elles a été constituée par sa propre loi. Les 10 autres universités québécoises forment un réseau créé par la *Loi sur l'Université du Québec*. Contrairement aux universités à charte, ce réseau est inclus dans le périmètre comptable du gouvernement.

TABLEAU 1 Subventions du gouvernement du Québec et effectif étudiant par université

	Subventions 2018-2019 ¹		Effectif étudiant 2017-2018	
	M\$	%	Nbre	%
Universités à charte				
Université de Montréal	658,3	17,8	38 905	16,1
Université Laval	546,2	14,8	33 804	14,0
Université McGill	464,8	12,6	31 919	13,2
Université de Sherbrooke	341,3	9,2	20 358	8,5
Université Concordia	315,3	8,5	29 569	12,3
Polytechnique Montréal	132,2	3,6	6 791	2,8
HEC Montréal	95,5	2,6	8 765	3,6
Université Bishop's	32,4	0,9	2 579	1,1
	2 586,0	70,0	172 690	71,6
Réseau de l'Université du Québec				
Université du Québec à Montréal	362,9	9,8	27 099	11,2
Université du Québec à Trois-Rivières	143,2	3,9	10 402	4,3
École de technologie supérieure	121,9	3,3	8 297	3,4
Université du Québec à Chicoutimi	91,5	2,5	5 160	2,1
Université du Québec à Rimouski	82,7	2,2	4 145	1,7
Université du Québec en Outaouais	77,6	2,1	5 051	2,1
Institut national de la recherche scientifique	68,4	1,8	461	0,2
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	54,1	1,5	2 115	0,9
Université TÉLUQ	40,4	1,1	5 176	2,2
École nationale d'administration publique	20,3	0,5	667	0,3
Siège social	48,0	1,3	s. o.	s. o.
	1 111,0	30,0	68 573	28,4
Total	3 697,0	100,0	241 263	100,0

1. Il s'agit des subventions pour l'exercice terminé le 30 avril 2019.

Source : États financiers audités et système d'information financière des universités, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.
Prévisions de l'effectif étudiant à l'université en équivalence au temps plein au 19 juin 2019 (exclut l'effectif au postdoctorat), ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

6 Au total, de 2011-2012 à 2018-2019, le gouvernement du Québec a consenti 19,2 milliards de dollars aux universités à charte.

7 Les subventions du gouvernement du Québec représentent la plus importante source de revenu des universités à charte (tableau 2). En effet, elles constituent en moyenne 48,7 % de leur revenu, une proportion qui varie de 32,8 % à 58,8 % selon les universités. En comparaison, les subventions qu'a reçues l'Université du Québec du gouvernement du Québec pour 2018-2019 représentent 65,4 % de ses revenus.

TABLEAU 2 Sources de revenu des universités à charte pour 2018-2019¹

	Universités à charte		Université du Québec		Total	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Subventions du gouvernement du Québec	2 586,0	48,7	1 111,0	65,4	3 697,0	52,7
Droits de scolarité	916,5	17,2	194,7	11,5	1 111,2	15,9
Autres (ex. : subventions fédérales, dons, stationnement, services alimentaires)	1 810,6	34,1	392,2	23,1	2 202,8	31,4
Total	5 313,1	100,0	1 697,9	100,0	7 011,0	100,0

1. Il s'agit des subventions pour l'exercice terminé le 30 avril 2019.

Source : États financiers audités et système d'information financière des universités, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Choix du mandat

8 Divers sujets d'audit potentiels touchant les universités à charte ont été considérés, comme la gestion administrative de ces organisations, la formation donnée aux étudiants, les activités de recherche ou des projets immobiliers. Pour une première mission d'audit, mon choix s'est arrêté sur les ressources informationnelles, dont la valeur estimée des projets en cours totalisait 332 millions de dollars au printemps 2019 pour l'ensemble des universités, y compris 283 millions pour les universités à charte.

9 En effet, les nombreuses déficiences affectant la gestion des ressources informationnelles que j'ai soulevées dans l'appareil gouvernemental ces dernières années et le contexte d'évolution technologique rapide dans lequel nous vivons et qui laisse croire à d'autres investissements à venir militent pour l'exécution de travaux d'audit de ma part. Ces travaux serviront à évaluer si la gestion de certains projets est rigoureuse tant sur le plan de la saine utilisation des fonds publics que sur celui du respect de la réglementation. J'espère ainsi pouvoir contribuer à l'exercice du contrôle parlementaire et au partage des bonnes pratiques dans le domaine des ressources informationnelles.

10 J'ai donc commencé, en janvier 2020, une mission d'audit de performance qui porte sur les projets en technologies de l'information et qui vise l'Université McGill, l'Université de Sherbrooke et, par conséquent, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Le résultat de mes travaux sera publié dans un rapport que je déposerai à l'Assemblée nationale au cours de la prochaine année.

DONS DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT À UNE FONDATION AFFILIÉE

11 Les organismes de bienfaisance font sentir leur présence dans la société québécoise. Ces organismes accomplissent une œuvre d'intérêt public et, en ce sens, leurs actions sont d'une importance capitale pour le bien-être de nos communautés. Lorsqu'ils sont enregistrés auprès de l'Agence du revenu du Canada, ils profitent de l'avantage d'être exonérés d'impôt sur leurs revenus et de pouvoir remettre des reçus fiscaux à leurs donateurs.

12 L'Agence du revenu du Canada reconnaît trois types d'organismes de bienfaisance : les fondations publiques, les fondations privées et les œuvres de bienfaisance. Tous trois ont en commun d'être constitués exclusivement à des fins de bienfaisance. Mes observations portent sur les fondations publiques, pour les raisons exposées ci-après.

13 Au Québec, les fondations publiques sont habituellement constituées comme des organismes sans but lucratif en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*. Elles sont différentes des fondations privées du fait que la majorité de leurs dirigeants n'ont aucun lien de dépendance entre eux et qu'elles reçoivent habituellement leur financement de plusieurs donateurs sans lien de dépendance.

14 Dans le cadre de nos travaux d'audit financier, nous avons noté que certains organismes du gouvernement faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général font des contributions sous forme de dons à des fondations publiques que nous qualifions de « fondations affiliées ». Nous les appelons ainsi parce que la mission première de ces fondations est d'appuyer la mission de l'organisme donateur.

Dons importants à des fondations affiliées

15 Au cours de la dernière année, deux dons importants à des fondations affiliées ont attiré notre attention. Le premier, d'un montant de 500 000 dollars, a été fait par la Société de la Place des Arts de Montréal à la Fondation de la Place des Arts et le deuxième, d'un montant de 800 000 dollars, a été fait par Bibliothèque et Archives nationales du Québec à la Fondation de Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Ces dons ont été présentés séparément et distinctement dans l'état des résultats des exercices financiers 2018-2019 de ces organismes donateurs. Les autres dons de ce genre que nous avons constatés sont de faible valeur.

16 La Société de la Place des Arts de Montréal et Bibliothèque et Archives nationales du Québec présentent toutes deux le mandat de leur fondation affiliée respective dans leur rapport annuel d'activités 2018-2019. Il est clair qu'un lien fort existe entre ces organismes et leur fondation affiliée respective, ne serait-ce que par leurs missions et leurs objectifs, qui sont similaires. La Société de la Place des Arts de Montréal et sa fondation affiliée ont également certains administrateurs en commun au sein de leurs conseils d'administration. De plus, les dons de ces organismes représentaient une part importante des revenus de leur fondation affiliée respective en 2018-2019.

17 Il est à noter que nous n'avons pas recensé l'ensemble des contributions faites par les organismes du gouvernement à des fondations affiliées. Nous constatons cependant qu'il existe davantage de fondations affiliées dans certains secteurs, notamment dans les réseaux de la santé et de l'éducation ainsi qu'au sein des organismes du gouvernement appuyant les arts et le patrimoine. Pour le moment, les dons importants d'un organisme du gouvernement à une fondation affiliée qui ont attiré notre attention se limitent aux deux dons dont nous faisons mention dans ce texte.

Fonds publics ne faisant pas l'objet d'un contrôle parlementaire

18 Il faut savoir que les fondations affiliées discutées ici sont exclues du périmètre comptable du gouvernement du Québec. Par le fait même, lorsqu'un organisme du gouvernement fait un don à la fondation qui lui est affiliée, la somme est transférée à l'extérieur du périmètre comptable. Cela revient à dire qu'il n'y a ensuite aucun contrôle parlementaire sur l'utilisation de ces fonds. Sachant qu'il s'agit ici de dons provenant de fonds publics, l'absence de contrôle parlementaire me préoccupe grandement.

19 Par ailleurs, les dons faits par ces organismes affectent évidemment leur situation financière. Ils ont pour effet de réduire leur excédent ou, comme nous avons pu le constater avec Bibliothèque et Archives nationales du Québec pour l'exercice financier 2018-2019, de créer un déficit malgré un excédent initial.

20 En principe, les fondations publiques comptent sur les dons du public, des entreprises et des organismes sans but lucratif pour accomplir leur mission d'intérêt public. Il est donc discutable que celles-ci reçoivent des dons des organismes qu'elles sont censées soutenir, et ce, d'autant plus que ces dons peuvent constituer une part proportionnellement importante des revenus de ces fondations, comme nous l'avons mentionné pour les fondations affiliées à la Société de la Place des Arts de Montréal et à Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

21 Puisque les états financiers des organismes de bienfaisance ne sont pas nécessairement rendus publics, il est difficile pour un citoyen ou un donateur de connaître l'utilisation ou l'affectation des dons reçus par ces organismes. Il s'avère également difficile pour eux de comprendre d'où proviennent les dons. En effet, l'information sur les sources de revenus des organismes de bienfaisance, rendue disponible sur le site Web de l'Agence du revenu du Canada, ne permet pas de comprendre les liens possibles de dépendance entre un organisme de bienfaisance et certains donateurs, et cela est sans compter que les organismes n'ont pas l'obligation de fournir à l'Agence de l'information financière vérifiée.

En conclusion

22 De tels dons à des fondations affiliées peuvent devenir un moyen de réserver des sommes disponibles pour la réalisation de certains projets futurs tout en les soustrayant au contrôle parlementaire. Une telle façon de faire ne servirait pas l'intérêt public.

23 Je crois fermement qu'en raison des liens étroits entre les organismes donateurs et leur fondation affiliée respective, le Vérificateur général devrait être autorisé par sa loi constitutive à auditer ces fondations.

24 Dans le but d'avoir un portrait plus complet de la situation, nous comptons effectuer dans les prochains mois une vigie sur l'étendue des dons faits par des organismes du secteur public à des fondations affiliées. Selon les résultats de cette vigie, nous évaluerons s'il s'avère opportun de réaliser une mission d'audit de performance spécifiquement sur le sujet.

INFORMATION DE GESTION DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

25 Le contexte de pandémie mondiale dans lequel nous sommes plongés depuis quelques mois a accru de manière importante la pression sur le réseau de la santé et des services sociaux. Parmi les nombreux enjeux auxquels le réseau fait face actuellement, il y a celui de la qualité de l'information à la disposition des gestionnaires et des autorités pour qu'ils puissent prendre les meilleures décisions possibles et en temps opportun.

26 Bien que des problèmes liés à la qualité de l'information de gestion soient soulevés en cette période de crise sanitaire, ils ne sont pas nouveaux et ne représentent certes pas une surprise. D'ailleurs, à l'hiver 2017, j'ai déposé un rapport sur le sujet, rapport qui est passé sous silence, mais qui traçait un portrait éloquent de la situation.

27 Nous constatons dans ce rapport que des lacunes persistaient quant à la qualité des données cliniques, et ce, malgré plusieurs signaux d'alarme transmis au fil des ans. Il suffit de mentionner le rapport Clair publié en 2000, le rapport Bédard en 2002 de même que des rapports du Vérificateur général publiés en 2011 et en 2013. Ces lacunes avaient des conséquences sur la qualité de la reddition de comptes, notamment sur la fiabilité des indicateurs, et conséquemment sur la prise de décision.

28 Dans le rapport de 2017, nous indiquions aussi que les demandes d'information du ministère auprès des établissements du réseau étaient nombreuses et qu'il n'y avait pas de remises en question régulières de la pertinence de celles-ci, de manière à concentrer les efforts sur les éléments réellement significatifs et essentiels à une saine gestion des fonds publics.

29 Ni le ministère ni les établissements n'avaient de procédure systématique de contrôle de la qualité des données saisies, tant pour les données cliniques que pour d'autres données, comme les rapports statistiques. La situation que nous vivons actuellement permet de mettre en évidence les conséquences liées à de telles lacunes.

30 L'enjeu de la fiabilité de l'information continue de m'interpeller. D'ailleurs, lorsque la pandémie s'est déclarée, nous étions à compléter des travaux d'audit sur certains indicateurs liés à l'accès aux services de santé. L'objectif de cette mission d'audit de performance est d'apprécier dans quelle mesure la situation a évolué à l'égard de la qualité de l'information disponible.

31 Les priorités auxquelles fait face le réseau de la santé nous ont amenés à retarder la conclusion de ces travaux. Toutefois, ce n'est que partie remise, puisque je projette de déposer mon rapport sur le sujet à la session parlementaire de l'automne. Il est à souhaiter que les travaux du Vérificateur général, combinés à la situation toute particulière que nous vivons actuellement, soient un élément déclencheur d'une révision en profondeur de la gestion de l'information dans le réseau de la santé et des services sociaux.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

32 Plusieurs missions d'audit de performance étaient en voie de se terminer lorsque la pandémie mondiale s'est déclarée. Conscients que les priorités gouvernementales ont alors été grandement modifiées, nous avons révisé notre planification afin de ne pas mettre une pression additionnelle sur l'appareil gouvernemental. C'est pourquoi les délais de certaines missions d'audit ont été revus et le dépôt de certains rapports, reporté à l'automne. Tel est le cas par exemple pour nos travaux sur les indicateurs en santé et sur les services de garde à l'enfance.

33 Malgré le contexte particulier actuel, des missions d'intérêt pour les parlementaires et la population ont été achevées dans les délais prévus et sont présentées dans le présent tome.

34 La gestion des identités et des accès informatiques fait l'objet du chapitre 2. Elle représente un contrôle de première importance en matière de sécurité de l'information. Au fil des ans, nous avons formulé plusieurs recommandations sur le sujet dans le cadre de nos missions d'audit financier. Lors de la mission d'audit de performance dont fait état ce chapitre, nous avons approfondi la question auprès de deux organisations qui détiennent un volume important de renseignements personnels et confidentiels sur les citoyens du Québec, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec et Retraite Québec. Nous avons constaté que, malgré les efforts déployés par ces organisations, des zones à risque qui nécessitent d'intensifier les mesures de sécurité demeurent. Les activités du personnel ayant des accès informatiques privilégiés, la révision périodique des accès de l'ensemble du personnel de même que la surveillance exercée par les instances de gouvernance ont attiré particulièrement notre attention.

35 Dans le chapitre 3, nous nous sommes intéressés à la façon dont le ministère de la Culture et des Communications assume ses responsabilités en matière de patrimoine immobilier. Ce patrimoine fait face à des menaces continues, multiples et variées, c'est pourquoi un fort leadership gouvernemental est nécessaire pour en assurer la sauvegarde. Nous avons noté l'absence de stratégie d'intervention du ministère, qui se répercute sur les activités de sauvegarde et de valorisation de ce patrimoine. Ses interventions sont souvent insuffisantes ou elles manquent de cohérence. Cela peut expliquer la faible adhésion que l'on observe chez certains de ses partenaires essentiels pour remplir son mandat. À titre de propriétaire de biens patrimoniaux, l'État lui-même ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

36 Le chapitre 4 est consacré à un important suivi de recommandations adressées au ministère des Transports. Il concerne principalement des recommandations que nous avons formulées lors d'un audit particulier sur la gestion contractuelle au ministère des Transports que nous a confié le Conseil du trésor en 2016. Cette demande avait donné lieu à la publication de deux rapports d'audit de performance déposés en mars et en juin 2017. Le suivi révèle que le ministère a posé plusieurs gestes concrets afin d'améliorer sa gestion contractuelle. Le mode de gouvernance du ministère en matière de gestion contractuelle a notamment été amélioré de façon importante. Par exemple, le ministère a renforcé sa structure organisationnelle, précisé les rôles et responsabilités en matière de gestion contractuelle et bonifié ses outils d'aide à la prise de décisions. Cependant, l'atteinte des objectifs de son plan de renforcement de l'expertise demeure un défi de taille, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics. De plus, le ministère n'est pas encore parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux afin de pouvoir mieux apprécier les prix soumis par les firmes.

37 Pour terminer, je présente le résultat de nos travaux de suivi des recommandations réalisés au cours de l'année 2019-2020. Ce chapitre contient notre appréciation de l'application de 277 recommandations que nous avons adressées à 38 entités dans les années passées. Il inclut aussi notre appréciation de l'application de 23 recommandations formulées par la Commission de l'administration publique à l'endroit de 14 entités. Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général se situe à 78 % alors qu'il est de 91 % en ce qui a trait aux recommandations de la commission. Dans ce chapitre, nous répondons aussi à des demandes spécifiques de la commission, qui désirait obtenir plus d'information concernant quatre de nos rapports, soit :

- la reprise informatique ;
- la gestion des pneus hors d'usage ;
- les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes ;
- les contrats en technologie de l'information.