

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DE LA VÉRIFICATRICE  
GÉNÉRALE

# TABLE DES MATIÈRES

Défis du système de santé québécois .....	3
Limitation imposée aux travaux du Vérificateur général .....	6
État de situation concernant l'audit des états financiers de trois entités accusant des retards importants .....	8
Contenu du présent tome .....	9

# DÉFIS DU SYSTÈME DE SANTÉ QUÉBÉCOIS

- 1 Le système de santé de plusieurs États est mis à rude épreuve par la crise sanitaire mondiale, et le Québec n'y échappe pas.
- 2 De nombreux observateurs québécois ont noté que la pandémie de COVID-19 avait exacerbé des problèmes déjà existants dans notre système de santé et démontré sa fragilité. Les équipes du Vérificateur général y ayant réalisé un grand nombre de missions d'audit au cours des dix dernières années, je suis à même de constater que le réseau de la santé et des services sociaux fait toujours face à de nombreux défis. D'ailleurs, le chapitre 6 du présent tome soulève des déficiences dans l'application des ententes de rémunération des médecins.

## Lacunes soulevées depuis de nombreuses années par le Vérificateur général

- 3 La mission du Vérificateur général est de contribuer, par ses audits et ses autres travaux, à la saine gestion des ressources ainsi qu'au contrôle parlementaire, au bénéfice de la population québécoise.
- 4 Compte tenu de l'importance de la mission du secteur de la santé, des sommes importantes qui y sont consacrées et des enjeux majeurs auxquels il est confronté, ce secteur constitue un domaine d'intervention stratégique pour le Vérificateur général.
- 5 Une revue de nos travaux des dix dernières années m'a permis de constater qu'il existe des problématiques de gestion communes à plusieurs secteurs d'activité du système de santé et que, malgré nos recommandations, certaines d'entre elles perdurent. Parmi celles-ci, trois ont particulièrement retenu mon attention, soit :
  - un portrait incomplet des besoins et des ressources disponibles ;
  - un manque d'encadrement et de surveillance ;
  - une évaluation de la performance déficiente.
- 6 À plus d'une reprise, nous avons souligné le fait que les besoins actuels ou futurs des usagers du système de santé sont mal connus. Nous avons également constaté que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) n'est pas en mesure de dresser un portrait complet des ressources disponibles dans l'ensemble du réseau. La connaissance de ces deux éléments lui est pourtant nécessaire pour assurer une bonne allocation des ressources en fonction des besoins réels et permettre une bonne planification des services.
- 7 Le manque d'encadrement et de surveillance au MSSS est une lacune que nous avons soulevée de façon récurrente dans nos rapports d'audit. Nos travaux ont en effet révélé que le ministère ne déploie pas les efforts nécessaires pour s'assurer du respect de ses orientations et de ses directives dans le réseau, et ne s'assure pas suffisamment de la gestion de la qualité et de l'intensité des services offerts.

8 Par ailleurs, une bonne évaluation de la performance est primordiale, tant de la part du MSSS que des établissements de santé et de services sociaux. Pourtant, nos rapports font état de plusieurs lacunes à ce sujet. Nous avons entre autres observé :

- de l'information de gestion non pertinente ou qui n'est pas produite au moment opportun ;
- l'utilisation d'une multitude de systèmes informatiques, parfois obsolètes ;
- la mauvaise qualité des données recueillies.

9 Par exemple, dans un rapport d'audit de performance publié en 2017 sur la reddition de comptes d'entités du réseau de la santé et des services sociaux, nous constatons des lacunes quant à la qualité des données cliniques recueillies par le MSSS. Nous mentionnons dans ce rapport que de telles lacunes avaient déjà été constatées à plusieurs reprises dans différents rapports que nous avons publiés depuis l'année 2000. En 2020, estimant que ces déficiences existaient toujours, nous avons réalisé une mission d'audit sur les indicateurs d'accès aux soins de santé et de services sociaux colligés par le MSSS. Notre rapport a réitéré la persistance des problèmes quant à la qualité des données recueillies par le MSSS.

## Lacunes persistantes bien connues

10 D'autres organismes publics, tels que le Protecteur du citoyen, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec ou l'Institut canadien d'information sur la santé, ont analysé la performance du système de santé québécois au fil des ans. Le gouvernement a également mandaté plusieurs groupes de travail ou comités d'experts pour évaluer les enjeux dans ce domaine.

11 Une revue sommaire de leurs rapports révèle plusieurs zones de concordance avec les travaux et les conclusions du Vérificateur général. Des problèmes d'accès et de coordination des soins ainsi que des enjeux de performance y sont entre autres soulevés.

12 D'ailleurs, le plan d'action du MSSS pour faire face à une éventuelle deuxième vague de COVID-19, publié en août 2020, indique que le ministère connaissait plusieurs lacunes du système bien avant la pandémie. On peut notamment y lire les conclusions suivantes :

- l'épidémie a fait ressortir de façon particulière des problématiques déjà existantes avant la crise, notamment sur le plan de la main-d'œuvre, des pratiques cliniques et de la capacité de l'État à exercer un encadrement adéquat ;
- les systèmes informatiques sont vétustes parce qu'ils n'ont pas suivi le rythme des réformes qui ont eu cours depuis les années 1990 ;
- le système de santé québécois est structuré d'une façon qui rend difficile l'agilité et la proactivité ;
- les mécanismes de préparation et de communication du réseau ne sont pas adaptés aux besoins d'une organisation aussi vaste et complexe que le système de santé québécois.

## Nécessité de prendre les mesures appropriées

13 Force est de constater que certaines problématiques maintes fois observées au cours des dernières décennies sont bien connues, mais perdurent. Pourtant, il y a un accord général sur la nécessité d'améliorer significativement la performance de notre système de santé pour mieux satisfaire les besoins de la population.

14 Ce constat soulève des questions importantes, à savoir : quelles sont les causes profondes qui expliquent les difficultés à réaliser les changements nécessaires ? quels sont les obstacles au changement qui devront être levés pour en arriver à agir sur ces causes profondes et à résoudre les enjeux identifiés ?

15 Les décideurs ont la responsabilité d'apporter des réponses à ces questions, pour se donner ensuite les moyens d'implanter les changements nécessaires. À défaut de le faire, ils seront condamnés à mettre en place des réformes incomplètes qui ne permettront pas d'atteindre les objectifs.

16 La crise sanitaire a permis une prise de conscience importante de l'urgence de la situation. L'après-pandémie constituera donc une occasion unique de procéder à une réflexion en profondeur sur les façons de faire du système de santé québécois.

# LIMITATION IMPOSÉE AUX TRAVAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

17 Les auditeurs législatifs occupent une fonction importante. Ils agissent en appui aux parlementaires afin que ceux-ci puissent s'assurer d'une saine gestion des fonds publics. Ainsi, au Québec, l'Assemblée nationale délègue au Vérificateur général une partie de ses fonctions de contrôle des fonds publics et lui demande de rendre compte de ses travaux aux parlementaires. Ce faisant, le Vérificateur général est une composante importante de l'institution parlementaire.

18 Pour bien réaliser sa mission, il doit avoir accès à l'information nécessaire qui lui permettra de s'assurer que les fonds publics sont utilisés avec économie, efficacité et efficacie, et que la reddition de comptes quant à leur utilisation est transparente.

19 Toute limitation imposée aux travaux d'un auditeur législatif constitue une entrave au contrôle parlementaire et ne peut donc être prise à la légère. L'article 41 de la *Loi sur le vérificateur général* prévoit d'ailleurs que le Vérificateur général soulève annuellement dans un rapport à l'Assemblée nationale tout cas où, dans l'exercice de ses fonctions, il n'a pas reçu tous les renseignements, rapports et explications demandés.

20 C'est dans ce contexte qu'une mention concernant certains documents auxquels le Vérificateur général n'a pas eu accès figure dans le chapitre 5 du présent tome. Cette mention fait référence à l'Université McGill qui a refusé de nous donner accès à ses avis juridiques relatifs à son projet R2R, lors de notre audit sur les projets en technologies de l'information des universités. Le motif invoqué par l'université était que leur divulgation constituerait une renonciation au privilège du secret professionnel. L'accès à ces avis nous aurait notamment permis de considérer l'ensemble des enjeux relatifs à la résiliation du contrat de l'intégrateur retenu pour ce projet.

21 Ce cas s'ajoute à d'autres cas récents. En effet, lors de notre audit de l'aide financière pour le développement économique, dont le rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2019, nous n'avons pas eu accès aux avis et analyses produits par les fonctionnaires à l'intention des membres des comités ministériels et du Conseil du trésor. Le motif invoqué était que ces documents étaient protégés par le secret des délibérations du Conseil des ministres. Il s'agissait pourtant de documents produits par l'administration publique à l'intention des comités ministériels et du Conseil du trésor. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de procéder à l'analyse complète des éléments justifiant l'octroi de ces subventions.

22 J'ai aussi fait mention d'une situation semblable dans le chapitre 1 du tome que j'ai déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2020. En effet, lors d'un audit sur l'utilisation par les entreprises ambulancières des sommes qu'elles obtiennent du gouvernement, une entreprise ambulancière nous a refusé catégoriquement l'accès à ses registres et à ses états financiers. Le motif invoqué était que les sommes reçues du gouvernement ne sont pas des subventions, mais plutôt des paiements pour des achats de services, argument avec lequel nous ne sommes pas d'accord. De plus, la position de l'entreprise ambulancière va à l'encontre de l'intérêt public et du contrôle parlementaire nécessaire à l'égard d'une dépense atteignant annuellement près de 360 millions de dollars.

23 Nous avons également assisté au cours des dernières années à d'autres refus de nous communiquer des renseignements, bien que finalement les organisations aient accepté de nous les transmettre après plusieurs discussions. Un des motifs invoqués par ces organisations est que la divulgation de renseignements au Vérificateur général pourrait avoir pour conséquence de constituer une renonciation à des privilèges légaux préservant la confidentialité des renseignements envers des tiers, comme le privilège relatif au litige et le secret professionnel. Ces discussions entraînent des retards dans l'obtention des documents et de l'inefficacité dans l'exécution de nos travaux d'audit.

24 Les situations décrites montrent l'importance de trouver des solutions qui me permettent de servir pleinement les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Certains changements législatifs portés à l'attention du gouvernement l'automne dernier visent d'ailleurs à renforcer les pouvoirs du Vérificateur général du Québec quant à l'accès aux documents, notamment à ceux qui sont couverts par le secret professionnel, ou aux entités qu'il juge nécessaire de consulter ou d'auditer afin de réaliser pleinement sa mission.

25 De plus, l'ajout dans notre loi sur le vérificateur général d'une disposition comparable à celle qui figure dans la loi sur le vérificateur général de l'Ontario permettrait de rassurer les entités auditées sur le fait qu'elles ne renoncent pas au secret professionnel ni aux autres privilèges en nous remettant des documents, et d'éviter que certaines entités utilisent ces arguments pour échapper au contrôle parlementaire. En effet, cette disposition précise qu'une divulgation faite au vérificateur général « ne constitue pas une renonciation au privilège du secret professionnel de l'avocat, au privilège lié au litige ou au privilège à l'égard des négociations en vue d'un règlement ». Elle permettrait donc d'éviter toute ambiguïté sur la protection des documents qui nous sont remis afin que des tiers ne puissent y avoir accès.

# ÉTAT DE SITUATION CONCERNANT L'AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS DE TROIS ENTITÉS ACCUSANT DES RETARDS IMPORTANTS

26 En mai et en novembre 2019, j'ai fait mention, dans deux rapports déposés à l'Assemblée nationale, du manque de préparation de certaines entités pour l'audit de leurs états financiers et du fait que cela retarde nos travaux et augmente les ressources que nous devons y consacrer. J'avais donné l'exemple des missions d'audit des états financiers du Fonds vert, du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, et de Transition énergétique Québec (TEQ).

27 À ce jour, bien que nous ayons été en mesure de compléter l'audit de certains de ces états financiers, il subsiste des retards importants. Pour le Fonds vert, l'audit des états financiers au 31 mars 2020 n'est pas commencé. En ce qui concerne l'audit des états financiers aux 31 mars 2019 et 2020 du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, nous avons dû interrompre nos travaux en décembre 2020, car la préparation de ces états financiers nécessitait des ajustements importants. Le Fonds de protection prévoit être en mesure de nous fournir les informations requises au début de l'automne 2021.

28 Dans le cas de TEQ, les travaux d'audit des états financiers aux 31 mars 2019 et 2020 ainsi qu'au 31 octobre 2020 ne sont pas commencés. Selon les discussions que nous avons eues avec les représentants de TEQ, il ne nous sera pas possible de commencer nos travaux avant septembre 2022, notamment parce que les ressources de TEQ sont affectées prioritairement à la préparation des états financiers du Fonds vert.

29 Étant donné que l'utilisation de fonds publics va de pair avec une obligation de reddition de comptes régulière, je tiens à rappeler que ces délais importants entre la fin des exercices financiers de ces entités et le dépôt de leurs états financiers audités à l'Assemblée nationale réduisent de façon importante la pertinence de cette reddition de comptes, laquelle constitue pourtant un élément central du contrôle parlementaire. En effet, pour que l'information soit utile sur les plans décisionnel et redditionnel, il faut que l'utilisateur des états financiers puisse l'obtenir en temps opportun, c'est-à-dire au moment où elle est encore susceptible d'influencer ses décisions.



## CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

31 Le chapitre 2 contient un rapport d'audit de performance sur Héma-Québec, un organisme qui a pour mission de répondre avec efficacité aux besoins de la population québécoise en produits sanguins et autres produits biologiques d'origine humaine de qualité. Nos travaux ont mis en lumière le fait qu'Héma-Québec n'atteint pas toujours le seuil optimal qu'elle s'est fixé pour sa réserve de globules rouges, afin de maintenir sa capacité de répondre à la demande, et ce, bien qu'elle ait répondu aux besoins des centres hospitaliers pour la période visée par nos travaux, soit de 2015-2016 à 2019-2020. Quant à sa cible d'autosuffisance en plasma, établie en 2006, elle n'a jamais été atteinte. De plus, les systèmes informatiques d'Héma-Québec sont désuets et affectent entre autres sa capacité à obtenir une information de gestion complète et fiable en temps opportun afin notamment de rendre compte de sa performance.

32 Le chapitre 3 fait part d'un audit de performance sur la gestion des licences d'entrepreneur en construction par la Régie du bâtiment et son mode de tarification de ses services. Une licence d'entrepreneur devrait être un gage de qualité et de confiance. Toutefois, la Régie du bâtiment ne prend pas les moyens appropriés pour s'assurer en tout temps de la compétence, de la probité et de la solvabilité des entrepreneurs à qui elle délivre une licence. Les mesures de compensation financière qu'elle a mises en place et l'information qu'elle publie ne protègent pas non plus adéquatement les consommateurs. De plus, son mode de tarification ne permet pas d'arrimer les revenus et les dépenses de chacune de ses clientèles, comme l'exige la Politique de financement des services publics.

33 Le chapitre 4 porte sur le programme général d'aide financière lors de sinistres qui a été adopté en 2019 ainsi que sur la gestion des demandes de remboursement des coûts relatifs aux sinistres qui sont transmises au gouvernement fédéral. C'est au ministère de la Sécurité publique que revient la responsabilité d'administrer ces deux activités. Le programme introduit plusieurs changements importants qui visent à réduire le délai de traitement des dossiers. Bien que les sommes soient versées plus rapidement que par le passé, des améliorations importantes doivent être apportées aux pratiques mises en œuvre, notamment à celles concernant l'évaluation des dommages et les contrôles. De plus, de nouvelles mesures relatives aux types d'indemnisation offerts n'ont pas fait l'objet d'une entente avec le gouvernement fédéral et exposent le gouvernement du Québec à des risques financiers importants.

34 Le chapitre 5 traite de la gestion de deux projets majeurs en technologies de l'information, soit le projet VÉO de l'Université de Sherbrooke et le projet R2R de l'Université McGill. Nous concluons que les écarts majeurs entre le budget actuel de ces projets et le budget approuvé initialement, de même que les retards de réalisation importants sont notamment attribuables à une mauvaise planification initiale et à la sélection par les universités de firmes qui ne répondaient pas bien à leurs besoins. Enfin, le ministère de l'Enseignement supérieur n'a pas encadré adéquatement ces projets.

35 Pour terminer, nous présentons au chapitre 6 les résultats d'un audit de performance sur la conception et la gestion des ententes de rémunération des médecins pour la période 2015-2023, réalisé à partir notamment des lacunes observées en 2015 dans les ententes précédentes. Bien que des clauses aient été ajoutées aux ententes pour favoriser le respect des enveloppes budgétaires, nous observons des lacunes dans leur application. Par exemple, pour la période 2015-2020, plus d'un milliard de dollars n'a pas été dépensé, et le MSSS n'a pas effectué toutes les démarches pour déterminer les sommes qui doivent demeurer disponibles pour la rémunération des médecins et celles qui représentent des économies. Un solde non dépensé peut en effet signifier que des mesures visant à améliorer l'accessibilité aux médecins n'ont pas été mises en place en temps opportun ou que le volume de services médicaux rendus a été inférieur aux prévisions. Par ailleurs, peu d'économies récurrentes ont été identifiées par l'Institut de la pertinence des actes médicaux en 2020-2021, ce qui représente un risque important quant à l'atteinte des objectifs de réduction de l'enveloppe budgétaire des médecins spécialistes.