

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

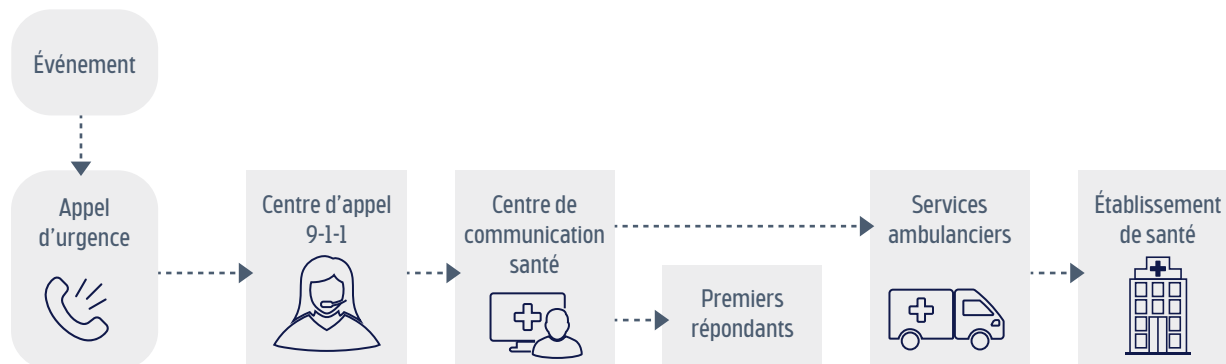
TABLE DES MATIÈRES

Audit de performance portant sur les services ambulanciers	3
Révision de la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	7
Contenu du présent tome	11

AUDIT DE PERFORMANCE PORTANT SUR LES SERVICES AMBULANCIERS

- 1 Au Québec, les services ambulanciers sont régis par la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*. Cette loi vise à ce qu'en tout temps, les personnes faisant appel à ces services obtiennent une réponse appropriée, efficace et de qualité ayant pour but la réduction de la mortalité et de la morbidité des personnes en détresse.
- 2 Le modèle d'organisation des services préhospitaliers d'urgence est généralement représenté par une chaîne d'intervention qui illustre les interrelations entre les divers acteurs (figure 1).

FIGURE 1 Chaîne d'intervention préhospitalière



- 3 L'appel d'urgence est tout d'abord reçu au centre d'appel 9-1-1, qui recueille les renseignements d'identification. Il est ensuite transféré à un centre de communication santé, qui évalue le niveau de priorité du patient et coordonne l'intervention avec les premiers répondants (ex. : pompiers ou policiers) et les services ambulanciers. Une fois sur place, les techniciens ambulanciers évaluent l'état de santé du patient, lui donnent les soins nécessaires et le transportent vers un établissement de santé.
- 4 Annuellement, les services préhospitaliers d'urgence représentent une dépense de plus d'un demi-milliard de dollars. De 2011-2012 à 2018-2019, cette dépense est passée de 396 à 571 millions de dollars¹, une hausse de 44 %. Au cours de la même période, le nombre de transports ambulanciers est, quant à lui, passé de 668 518 à 750 120, une progression de 12 %.

1. Les services aériens sont exclus de cette dépense.

5 Selon le territoire desservi, les services préhospitaliers d'urgence peuvent faire l'objet d'un modèle d'affaires public ou privé. Les acteurs impliqués dans chacun de ces modèles et les dépenses qui leur sont attribuables sont présentés dans le tableau 1.

TABEAU 1 Acteurs des services préhospitaliers d'urgence et dépenses qui leur sont attribuables pour 2018-2019

Modèle d'affaires	Acteur	M\$ ¹	%
Public (Montréal et Laval)	Urgences-santé Organisme public qui gère l'ensemble de la chaîne d'intervention, dont le centre de communication santé et les services ambulanciers	114,8	20,1
Privé (autres régions du Québec)	Entreprises ambulancières privées (environ une cinquantaine) Compagnies, coopératives ou organismes à but non lucratif qui assurent les services ambulanciers sur leur territoire	358,8	62,9
	Neuf centres de communication santé Organismes à but non lucratif dont le conseil d'administration est formé en majorité de membres issus d'entreprises ambulancières	26,9	4,7
Autres dépenses		70,1	12,3
Total		570,6	100,0

1. Ce montant représente le total des dépenses réparties entre les acteurs en fonction des budgets initiaux de 2018-2019.

Source : MSSS.

Problèmes qui semblent persister

6 Malgré les nombreux rapports publiés sur le sujet depuis le début des années 1990, les services ambulanciers semblent toujours faire face à plusieurs problèmes. Le plus récent rapport, intitulé *Services préhospitaliers : urgence d'agir*, publié en 2014 par le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, indiquait que même si ces services ont connu des améliorations, notamment en ce qui a trait à la formation des techniciens ambulanciers, des faiblesses importantes demeurent, comme en témoignent les 116 recommandations formulées par le comité.

7 Voici quelques-uns des problèmes soulevés dans le rapport :

- Le système préhospitalier d'urgence est presque entièrement financé par l'État, mais est contrôlé ou susceptible de l'être par des intérêts privés, ce qui est loin de garantir une utilisation optimale des ressources et un service de qualité axé sur le patient.
- Le financement des entreprises ambulancières n'est pas basé sur le coût réel des services offerts. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les centres intégrés de santé et de services sociaux et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (centres intégrés) ne connaissent ni la situation financière de ces entreprises ni leur profit réel.
- Le processus de négociation des contrats avec les entreprises ambulancières est lourd et coûteux. La gestion de chaque contrat est complexe et comporte de nombreuses lacunes.

- Le MSSS n'a pas déterminé d'orientation, d'objectif à long terme, d'indicateur de performance ni de reddition de comptes complète et transparente, et ce, pour la majorité des intervenants de la chaîne d'intervention.
- Le MSSS et les centres intégrés éprouvent des difficultés à obtenir des données fiables et en temps opportun, ce qui empêche l'analyse de la performance du système préhospitalier d'urgence.

8 Le MSSS a mis sur pied un comité de mise en œuvre des recommandations de ce rapport. Cependant, après seulement cinq rencontres tenues en 2015, celui-ci a mis fin à ses travaux.

Objectif initial de l'audit et résultats préliminaires

9 Étant donné le rôle essentiel que jouent les services ambulanciers pour la santé des Québécois et devant l'importance du budget qui leur est consacré, j'ai commencé à l'automne 2019 des travaux d'audit de performance dans ce secteur.

10 Par cet audit, nous visions à nous assurer que le MSSS et les centres intégrés effectuent une saine gestion des services ambulanciers et des centres de communication santé. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure le MSSS avait donné suite aux recommandations formulées en 2014.

11 Nos travaux préliminaires ont permis de confirmer nos appréhensions selon lesquelles ce secteur semble toujours présenter d'importants problèmes.

12 Le manque d'information dont le MSSS dispose pour négocier les contrats de service et pour évaluer la performance des entreprises ambulancières demeure un problème. Pour pallier cette situation, l'un des premiers gestes que nous avons posés a été de demander à trois entreprises ambulancières l'accès à certains documents qui nous auraient permis de mieux évaluer l'utilisation qu'elles font des sommes qui leur sont versées. Cette demande, faite en vertu de l'article 30 de la *Loi sur le vérificateur général*, n'a pas encore obtenu de réponse positive. Au contraire, l'une de ces entreprises nous a refusé catégoriquement l'accès à ses registres et à ses états financiers au motif que les sommes reçues du gouvernement ne sont pas des subventions, mais plutôt le paiement pour un achat de services. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position, qui 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.

Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence

13 À la même période, soit en septembre 2019, le MSSS annonçait la mise en place du Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence. Ce comité a pour mission d'optimiser le système préhospitalier d'urgence et prévoit faire connaître le résultat de ses travaux en décembre 2020.

14 Afin d'accomplir sa mission, le comité s'est fixé les objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du système préhospitalier d'urgence, notamment par l'élaboration d'une politique préhospitalière québécoise, par une révision du financement, ainsi que par l'amélioration de l'encadrement législatif, opérationnel et clinique ;
- optimiser la desserte du système préhospitalier d'urgence en améliorant, entre autres, l'accès aux soins vitaux (ex. : défibrillation) et en révisant le modèle de déploiement des ressources existantes ;
- utiliser judicieusement les ressources disponibles en mettant notamment en place une architecture de système préhospitalier d'urgence, en favorisant la concertation des ressources gouvernementales et municipales, ainsi qu'en définissant des modalités entourant les mécanismes d'assurance qualité ;
- autonomiser la pratique des techniciens ambulanciers paramédics en définissant leur champ et leurs milieux de pratique, en révisant le processus d'entrée en pratique et de maintien des compétences, en planifiant les besoins et la gestion de la main-d'œuvre, de même qu'en soutenant la mise en place d'un ordre professionnel ;
- valoriser la contribution citoyenne, notamment en faisant la promotion de la prévention, en éduquant la population sur l'usage approprié du système et en augmentant la proportion de citoyens ayant suivi une formation de secourisme.

15 J'ai vu dans cette initiative une occasion de corriger les lacunes observées depuis plusieurs années dans ce secteur sur la base du diagnostic réalisé en 2014 et des recommandations formulées à cette occasion. Le Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence a une belle opportunité de mener à terme ces recommandations.

Révision de la stratégie d'intervention

16 En juillet 2020, j'ai révisé notre stratégie d'intervention afin d'éviter les chevauchements possibles entre nos travaux et ceux du Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence. Je réaliserai un suivi du déroulement des travaux du comité et des résultats qui en découleront plutôt que des travaux d'audit détaillés. Je m'assurerai notamment que les travaux du comité mènent à :

- une mise à jour du diagnostic des enjeux et des problèmes liés aux services ambulanciers qui ont été soulevés en 2014 ;
- une révision des recommandations formulées précédemment afin de retenir celles jugées les plus prometteuses et structurantes, notamment en ce qui concerne l'information disponible sur les entreprises ambulancières et leur mode de financement ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action permettant des progrès satisfaisants quant aux lacunes jugées prioritaires, et ce, dans un délai raisonnable.

17 Malgré la tenue des travaux du Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence, je me réserve la possibilité, le cas échéant, de reprendre en temps opportun nos travaux d'audit détaillés prévus à l'automne 2019.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

18 Au fil des ans, j'ai noté un vif intérêt et une confiance renouvelée des parlementaires à l'égard de nos travaux.

19 De plus, aujourd'hui, plus que jamais, la transparence, l'imputabilité et une reddition de comptes de qualité demeurent hautement recherchés lorsqu'il est question de fonds publics.

20 Or, c'est par la *Loi sur le vérificateur général*, la pierre d'assise du Vérificateur général, que nous pouvons favoriser le contrôle parlementaire sur ces fonds. Il devient donc essentiel de nous assurer que cette loi nous permet toujours d'exercer pleinement notre mission.

21 Malgré les différents ajouts ponctuels qui lui ont été apportés au fil des ans, cette loi n'a pas fait l'objet d'une révision en profondeur depuis son adoption en 1985, alors que notre champ d'activité et l'environnement qui nous entoure ont considérablement évolué.

22 C'est pourquoi, en novembre 2019, j'ai annoncé notre intention d'entreprendre une analyse en profondeur de la *Loi sur le vérificateur général*. Le but de cette analyse est de me permettre de formuler des propositions de modifications législatives visant à mieux assister les parlementaires dans leur rôle et ainsi à accroître le contrôle parlementaire au bénéfice de la population.

Démarche

23 Au cours des derniers mois, nous avons entrepris diverses recherches et consultations auprès de notre personnel, d'autres vérificateurs législatifs et de conseillers externes, ce qui nous a conduits à élaborer une série de modifications législatives, de concert avec nos conseillers juridiques. Ces dernières s'appuient principalement sur différentes pratiques en vigueur ou situations survenues au cours des années qui ont démontré la nécessité de moderniser, de clarifier et de renforcer cette loi. Ces modifications s'appuient également sur des dispositions législatives existant dans d'autres lois et dont l'ajout serait bénéfique dans l'exercice de nos fonctions.

24 En parallèle, j'ai notamment rencontré le comité directeur de la Commission de l'administration publique afin de l'informer de la nécessité d'apporter des modifications à cette loi et de lui expliquer brièvement en quoi elles consistent. Je souhaite également rencontrer les leaders parlementaires des quatre partis reconnus à ce sujet.

25 Les commentaires des parlementaires sur notre démarche, de même que leur appui, nous sont très précieux. Nous souhaitons ainsi pouvoir leur fournir toutes les explications dont ils pourraient avoir besoin.

26 Par ailleurs, le cheminement d'un projet de loi commence lors de sa présentation à l'Assemblée nationale par un député qui sera le porteur de la loi. Il est ensuite étudié par les députés en vue de son adoption et finalement de sa sanction par le lieutenant-gouverneur. Puisque les modifications législatives proposées pour la *Loi sur le vérificateur général* ont une incidence financière, les règles parlementaires exigent également que le porteur de cette loi soit un ministre. Afin de préserver le plus possible l'indépendance du Vérificateur général et d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, le choix de ce porteur doit être effectué avec précaution. Nous sommes présentement en attente de la désignation de ce porteur par le gouvernement.

27 Dès que le nom du porteur de la loi sera connu, nous entreprendrons des discussions avec lui et les juristes de l'État désignés, ce qui pourrait permettre au projet de loi d'être présenté au plus tard à l'ouverture de la session parlementaire de l'automne 2021, pour une adoption en décembre 2021.

28 Par cette démarche proactive, j'espère susciter un débat constructif qui permettra au Vérificateur général de continuer à répondre adéquatement aux besoins actuels et futurs de l'Assemblée nationale en assurant au Vérificateur général le maintien de l'autorité et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de sa mission.

Nature des modifications

29 Les résultats de notre analyse nous ont permis d'identifier quatre axes d'amélioration comprenant chacun différentes modifications législatives, ainsi que de revoir la structure de la *Loi sur le vérificateur général* afin d'en améliorer la cohérence.

30 Le détail de ces quatre axes d'amélioration, ainsi que quelques exemples servant à leur compréhension, sont présentés ci-après. Ces exemples donnent un aperçu de certaines des modifications que nous souhaitons apporter à cette loi. L'ensemble des modifications proposées feront l'objet de discussions avec les intervenants concernés tout au long du processus de révision de celle-ci.

Élargir et renforcer le champ de compétence et la portée du mandat du Vérificateur général

31 Plusieurs entités font partie du champ de compétence du Vérificateur général. D'autres peuvent également faire l'objet de ses travaux en raison d'autres dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, comme celles permettant de vérifier auprès de tiers l'utilisation des subventions octroyées par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

32 Toutefois, au fil des ans, nous avons constaté que certaines entités ou situations échappent à nos travaux, alors que des fonds publics sont en jeu. Il est primordial que le Vérificateur général puisse, lorsqu'il le juge nécessaire, poursuivre son action partout où des fonds et autres biens publics sont concernés afin de s'assurer que ceux-ci sont utilisés à bon escient.

33 C'est notamment le cas de différents types d'aides, autres que des subventions, qui sont octroyés à des tiers. L'un de mes prédécesseurs, M. Guy Breton, avait d'ailleurs soulevé cette lacune en 1999-2000 lors d'un exercice de révision de cette loi. Depuis, nous avons relevé d'autres cas.

34 À titre d'exemple, l'octroi de dons à une fondation par un organisme du gouvernement, situation que j'ai soulevée dans le chapitre 1 de notre rapport déposé à l'Assemblée nationale en juin 2020, me préoccupe grandement. Il nous est toutefois impossible de faire le suivi de l'utilisation de ces fonds.

35 Nous avons également relevé d'autres situations qui nous amènent à proposer des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin que, lorsque c'est nécessaire, nous puissions réaliser les travaux souhaités à l'égard des fonds et autres biens publics.

36 Enfin, dans le but d'élargir la portée de nos travaux, nous souhaitons proposer que cette loi inclue l'obligation annuelle, pour le Vérificateur général, de présenter les résultats de ses travaux sur les états financiers consolidés du gouvernement à une commission parlementaire.

Refléter les pratiques en vigueur et les changements survenus au fil des ans

37 Certaines pratiques maintenant en vigueur à l'égard des travaux du Vérificateur général et certains changements survenus dans notre environnement ne sont pas reflétés dans la *Loi sur le vérificateur général*. À titre d'exemple, cette loi prévoit encore aujourd'hui le dépôt d'un seul rapport à l'Assemblée nationale annuellement, alors que nous déposons en réalité chaque année plusieurs tomes distincts sur les résultats de nos audits, en plus de notre propre rapport annuel de gestion.

38 Un autre élément qui n'apparaît pas dans cette loi est l'adoption de motions par l'Assemblée nationale afin de confier un mandat particulier au Vérificateur général. Afin d'éviter toute ambiguïté sur le caractère discrétionnaire ou non d'un tel mandat, cette loi devrait être clarifiée comme elle l'est présentement lorsqu'un mandat nous est confié par décret du gouvernement ou à la suite d'une décision du Conseil du trésor.

Maintenir en tout temps l'indépendance du titulaire de la fonction de vérificateur général et une gouvernance forte à ce poste

39 Pour assurer la pérennité d'une institution forte et crédible, la fonction de vérificateur général commande la nomination d'une personne de très haut calibre qui sera notamment respectée et qui aura toute la latitude nécessaire, et ce, tout au long de son mandat.

40 Certaines modifications doivent être apportées à la *Loi sur le vérificateur général* afin de favoriser la mise en place de conditions favorisant le maintien, en tout temps, de l'indépendance du titulaire de la fonction de vérificateur général et d'une gouvernance forte à ce poste. Parmi ces modifications, mentionnons l'ajout de règles d'après-mandat afin de garantir pleinement l'indépendance du titulaire de cette haute fonction, ainsi que l'ajout de délais encadrant la désignation d'un vérificateur général et d'une limite à la durée d'un intérim lorsque le poste devient vacant.

Reconnaître l'indépendance et l'autonomie du Vérificateur général et assurer la protection de ses travaux

41 L'analyse de la *Loi sur le vérificateur général* nous a permis d'identifier certains éléments susceptibles de compromettre l'autonomie du Vérificateur général ou d'entraver ses travaux.

42 Par exemple, en raison de son statut, et bien que le Vérificateur général demeure assujéti à la *Loi sur la fonction publique*, la *Loi sur le vérificateur général* lui permet de conclure avec le Conseil du trésor certaines ententes de délégation de pouvoirs. Toutefois, le Vérificateur général se trouve à devoir obtenir l'autorisation du Conseil du trésor, alors que cette entité fait partie de son champ de compétence, ce qui peut porter atteinte à l'indépendance du Vérificateur général.

43 Nous souhaitons donc proposer des ajustements afin d'instaurer une procédure différente permettant au Vérificateur général, lorsque c'est requis et après justifications, d'obtenir les délégations de pouvoirs nécessaires pour l'exercice de ses fonctions tout en préservant son indépendance.

44 Parmi les autres modifications que nous suggérons, certaines visent à ce que le Vérificateur puisse exercer ses fonctions sans contrainte. En effet, il nous est arrivé à quelques occasions dans le passé de nous voir refuser l'accès à certains renseignements nécessaires à nos travaux.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

45 Malgré le contexte tout à fait particulier dans lequel nous avons dû réaliser nos travaux depuis le printemps dernier, nous avons été en mesure de mener à terme quatre missions d'audit de performance, dont nous présentons les rapports dans le présent tome.

46 Le chapitre 2 est consacré à l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance. Il est maintenant reconnu que l'accès à un service de garde de qualité est un élément essentiel dans un parcours éducatif réussi. C'est au ministère de la Famille que revient la responsabilité de développer et d'encadrer un réseau de services de garde permettant de répondre aux besoins de l'ensemble des familles du Québec. À cette fin, un investissement annuel moyen de 2,4 milliards de dollars y a été consacré depuis 2014-2015. Nos travaux ont mis en lumière que le ministère n'était pas parvenu à respecter pleinement ses engagements. Notamment, l'offre de places demeure insuffisante et les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance de certaines régions administratives.

47 La mesure de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux fait l'objet du chapitre 3. Ces travaux se voulaient une suite à un rapport que nous avons déposé à l'hiver 2017 qui démontrait la difficulté du réseau de la santé et des services sociaux à rendre compte de sa performance. Nous voulions apprécier l'évolution de la situation au fil des dernières années. Pour ce faire, nous nous sommes attardés à des indicateurs clés utilisés par le ministère pour mesurer l'accès aux soins de santé et aux services sociaux et en rendre compte. Nous concluons que la situation ne s'est guère améliorée. Nous illustrons ce constat en démontrant que les indicateurs privilégiés par le ministère de la Santé et des Services sociaux ne permettent pas d'avoir un portrait juste de l'accès à un médecin ni d'évaluer l'efficacité des mesures incitatives qui visent les médecins omnipraticiens. Il en est de même en ce qui concerne l'accès aux services psychosociaux, notamment pour les personnes vulnérables.

48 Au chapitre 4, nous présentons un second rapport sur le Programme AccèsLogis Québec, géré par la Société d'habitation du Québec et qui vise à offrir des logements sociaux et abordables. En mai 2019, nous avons publié un rapport concernant l'exploitation des immeubles ayant bénéficié de ce programme. Dans ce deuxième rapport, nous avons jeté un regard en amont, soit sur la démarche menant au choix et à la réalisation des projets d'habitation. Nous concluons que la Société n'assume pas adéquatement ses responsabilités à l'égard de ce programme. Son analyse des projets proposés ne lui permet pas de démontrer dans quelle mesure ce sont les plus pertinents pour répondre aux besoins. De plus, elle n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation de ces projets. D'un point de vue plus global, la Société n'a pas élaboré de stratégie d'intervention qui favoriserait une utilisation judicieuse de ses différents programmes afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.

49 Ce tome se conclut avec le chapitre 5, qui porte sur les coûts et la performance du réseau national intégré de radiocommunication, communément appelé le RENIR. Ce réseau était sous la responsabilité du Centre de services partagés du Québec avant son abolition le 1^{er} septembre dernier. Le RENIR est maintenant sous la responsabilité d'Infrastructures technologiques Québec, et c'est à ce nouvel organisme que nous avons adressé nos recommandations. Depuis le démarrage du projet en 2002, plus de 350 millions de dollars ont été consentis pour le développement de ce réseau sans qu'il soit encore exploité à son plein potentiel. En effet, des utilisateurs possibles du RENIR n'y ont jamais adhéré. De surcroît, des investissements additionnels importants sont prévus pour terminer la migration des policiers de la Sûreté du Québec vers le réseau. Depuis le début de l'exploitation du RENIR, des déficits d'exploitation sont enregistrés chaque année et aucune solution de financement durable n'a été mise en œuvre. Par ailleurs, des améliorations restent à apporter en ce qui concerne la qualité des services offerts aux utilisateurs.