



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2014

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Commission d'examen sur la fiscalité québécoise	5
3 Vérification de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État	7
4 Contexte budgétaire	9
5 Sommaire du contenu du présent tome	10

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement et à ses organismes et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes. Ce tome-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme entre autres les constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux.

3 Le premier chapitre donne au vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans le présent chapitre, j'énumère certains travaux que j'ai effectués et qui sont d'intérêt pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Je fais également le point sur les travaux de vérification de l'optimisation des ressources en cours dans certaines sociétés d'État. D'autre part, j'exprime ma volonté de contribuer à l'amélioration des finances publiques. Une présentation sommaire des autres chapitres termine le tout.

2 Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

4 Le 12 juin 2014, afin d'améliorer la compétitivité du régime fiscal et de revoir l'ensemble des dépenses fiscales, le gouvernement a annoncé la création de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (commission Godbout). Cette commission doit déterminer des mesures permettant de réduire de 650 millions de dollars les dépenses fiscales, et ce, pour aider le gouvernement à parvenir au « déficit zéro » dès le budget 2015-2016. Elle doit également formuler des recommandations afin de :

- stimuler la croissance économique et la création de richesse, notamment en revoyant l'importance relative des impôts et des taxes perçus ;
- favoriser une redistribution de la richesse qui est équitable pour tous les Québécois ;
- assurer un financement adéquat des services publics.

5 Au cours des dernières années, mes prédécesseurs et moi avons mené des missions de vérification qui traitent d'éléments relatifs aux mesures fiscales. Les résultats de ces vérifications figurent dans les rapports qui ont été déposés à l'Assemblée nationale. Notons les missions suivantes :

- Soutien financier aux entreprises culturelles (2007-2008, tome III) ;
- Interventions gouvernementales dans le secteur minier (2008-2009, tome II) ;
- Crédit d'impôt pour la construction et la réfection majeure de chemins et de ponts forestiers (2010-2011, tome II) ;
- Non-production de déclarations à Revenu Québec – Impôts, taxes et retenues à la source (printemps 2013).

6 En outre, le chapitre 2 du présent tome contient les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources associée au même sujet. Cette mission porte sur la gestion du crédit d'impôt pour solidarité.

7 Afin d'aider la Commission dans ses travaux, j'ai cru utile de l'informer de différents points que j'ai soulevés au fil des ans et qui peuvent alimenter la réflexion des membres. C'est pourquoi j'ai recensé certains des principaux constats et recommandations formulés dans ces rapports, qui peuvent avoir un lien avec les travaux de la Commission. Bien que certaines missions datent de quelques années, plusieurs constats m'apparaissent toujours d'actualité et peuvent s'appliquer à d'autres mesures fiscales. Ils sont regroupés sous les thèmes suivants :

- Conception des mesures : l'insuffisance des analyses menant à la détermination des paramètres et des critères liés à une nouvelle mesure afin d'optimiser l'atteinte des objectifs ;

- Encadrement dans la mise en œuvre des mesures : le manque de précision des règles, les difficultés liées à l'application des critères relatifs aux mesures fiscales et l'absence de mise à jour de ces critères (cet encadrement favoriserait un processus de traitement objectif et équitable des demandes) ;
- Admissibilité des demandes : le peu d'analyses des demandes de crédits, le manque de vérification des éléments déclarés ainsi que l'insuffisance des pièces justificatives (dans ces situations, il est impossible de conclure que les exigences afférentes à l'obtention des crédits sont respectées) ;
- Production de l'information de gestion : l'insuffisance de l'information de gestion disponible pour évaluer objectivement l'efficacité et l'efficience des mesures ;
- Suivi et évaluation des mesures : le peu de suivis des mesures fiscales ainsi que le manque d'évaluation des résultats et des coûts y afférents ;
- Application des sanctions : l'application non uniforme des pénalités et des amendes prévues dans les lois fiscales.

8 J'ai déposé aux membres de la Commission un document de travail dans lequel j'ai recensé, pour chacun des rapports, des constats et des recommandations qui se rapportent à l'un ou à l'autre des six thèmes mentionnés ci-dessus. J'ai invité les membres de la Commission à consulter les rapports complets qui sont disponibles sur le site Internet du Vérificateur général.

3 Vérification de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État

9 À la suite de la modification législative apportée à la loi constitutive du Vérificateur général en juin 2013, je peux désormais effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès des organismes du gouvernement (auparavant appelés *entreprises*), sans qu'une entente soit conclue au préalable avec le conseil d'administration (à une exception près, la Caisse de dépôt et placement du Québec).

10 Ce changement à la *Loi sur le vérificateur général* a pour but d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire sur des sociétés d'État d'envergure, telles qu'Hydro-Québec (produits de 12,9 milliards de dollars), Loto-Québec (produits de 3,5 milliards), la Société des alcools du Québec (ventes de 2,9 milliards), la Commission de la construction du Québec (revenus de 1,4 milliard).

11 Comme je l'ai mentionné dans le chapitre 1 du tome que j'ai déposé en juin dernier, j'ai entamé des travaux auprès de quatre sociétés d'État concernées par le changement législatif : Loto-Québec, la Société des alcools du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec et Hydro-Québec.

12 Dans les trois premières sociétés, plusieurs entrevues ont été menées à ce jour et un nombre important de documents ont été rendus disponibles et font présentement l'objet des analyses nécessaires. D'ailleurs, je prévois publier des rapports de vérification concernant ces entités dans les prochains tomes de vérification de l'optimisation des ressources.

13 Pour sa part, Hydro-Québec a suggéré de donner à mon équipe une série de sessions d'information portant sur ses principales activités, ce que nous avons accepté. Les sessions, au nombre de sept, se sont échelonnées de juillet à octobre 2014.

14 Bien que ces sessions soient de qualité et utiles à la prise de connaissance, elles ne peuvent remplacer les travaux de vérification qui doivent être réalisés par mon équipe conformément aux méthodes de travail en vigueur. C'est pourquoi mes collaborateurs ont demandé à Hydro-Québec certains documents et ont exprimé la volonté de rencontrer des membres du personnel afin de pouvoir mener dans un délai raisonnable des travaux de vérification de l'optimisation des ressources qui susciteront l'intérêt des parlementaires. Pour faire suite à ces demandes, des rencontres ont débuté récemment, ce qui me paraît de bon augure pour la suite des choses.

15 Mon but n'a pas changé : il s'agit toujours d'obtenir de toutes les sociétés d'État la collaboration qui me permet de respecter l'esprit de ma loi et, par conséquent, de favoriser une plus grande transparence et d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire. Je continuerai d'informer les parlementaires de l'évolution de la situation, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*.

4 Contexte budgétaire

16 Je suis fort sensible au contexte budgétaire difficile dans lequel le Québec se trouve actuellement. À cet égard, il est normal qu'une institution comme celle que je dirige contribue à l'effort collectif demandé. C'est pourquoi j'ai entrepris récemment différentes actions en ce sens.

17 D'abord, j'ai informé le Bureau de l'Assemblée nationale que je participerais, au même titre que les ministères et les organismes, à l'effort de rationalisation de mes dépenses pour l'exercice budgétaire 2014-2015. Je diminuerai de 2% la masse salariale et de 3% les dépenses de fonctionnement tout en m'assurant de maintenir la qualité de mes travaux.

18 Ensuite, j'ai amorcé une réflexion afin de revoir l'ensemble de mes activités, ce qui me permettra d'apprécier la valeur ajoutée de chacune et d'évaluer dans quelle mesure ces activités contribuent à l'atteinte de ma mission. Il faut se rappeler que, dans les dernières années, des missions et des mandats additionnels ont été confiés au Vérificateur général, mais qu'il n'y a pas eu d'ajout d'effectifs. Mentionnons les exigences liées à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, la vérification de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État sans entente préalable avec les conseils d'administration, en plus de vérifications particulières et des travaux relatifs à la mise à jour économique et financière de novembre 2013.

19 Si l'engagement indéfectible des 250 membres de mon personnel a rendu possible la publication des travaux demandés jusqu'à maintenant, je suis conscient de la nécessité d'apporter des ajustements afin de maintenir la capacité de l'organisation de répondre aux attentes des parlementaires dans l'avenir. C'est pourquoi il est nécessaire de choisir parmi les missions que je réalise celles qui ont le plus grand impact sur le contrôle parlementaire et la gestion des fonds publics.

20 Enfin, parallèlement à la revue de mes activités, j'ai entrepris l'élaboration des prochaines orientations stratégiques de l'organisation. Le plan stratégique en vigueur se terminant le 31 mars 2015, l'opportunité m'est offerte d'adapter le prochain plan au contexte gouvernemental actuel et d'y inclure le fruit des réflexions concernant mes activités.

5 Sommaire du contenu du présent tome

21 Dans ce tome, je livre les résultats de deux missions que j'ai menées au cours des derniers mois. Les paragraphes suivants donnent un aperçu de chacun des sujets.

22 Dans le chapitre 2, je présente les résultats de mes travaux relatifs au crédit d'impôt pour solidarité. Je traite d'abord de la conception du crédit d'impôt ainsi que du suivi des résultats fait par le ministère des Finances du Québec. Je souligne que les prévisions du ministère ont été largement dépassées. Ce fait peut s'expliquer notamment par des lacunes dans l'analyse des différents scénarios possibles et dans le processus d'évaluation de la dépense fiscale. Ensuite, je m'intéresse à la façon dont Revenu Québec a implanté et géré cette mesure fiscale. Enfin, je mentionne dans mes constats que Revenu Québec n'a pas mis en place tous les contrôles nécessaires pour déterminer l'admissibilité des ménages et s'assurer qu'ils reçoivent les sommes auxquelles ils ont droit.

23 Les enjeux associés à la réussite scolaire des jeunes de moins de 20 ans font l'objet du chapitre 3. Je soulève dans ce chapitre que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport exerce un leadership insuffisant auprès des commissions scolaires et qu'il ne fait pas preuve de vision intégrée à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires. Des manquements ont été observés, entre autres dans l'information de gestion et la détermination des orientations. J'aborde aussi la mise en place des conventions de partenariat avec les commissions scolaires, lesquelles visent à renforcer la gestion axée sur les résultats. Je mentionne également que le cycle de gestion entre le ministère, les commissions scolaires et leurs établissements n'est pas encore au point. Chaque acteur a des améliorations à apporter à sa façon de faire afin de maximiser les retombées de cette démarche qui demeure prometteuse.

24 Ce sera un plaisir pour mon équipe et moi d'expliquer plus en détail aux parlementaires chacun des sujets et, ainsi, de contribuer à ma façon au contrôle parlementaire et à la saine gestion des fonds publics.