



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018

Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Bilan des travaux sur le rapport préélectoral	4
2 Surveillance parlementaire des états financiers du gouvernement	8

1 Bilan des travaux sur le rapport préélectoral

1 Le 20 août dernier, le ministre des Finances a publié le premier rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec, conformément à la *Loi sur le ministère des Finances*. J'ai exprimé mon opinion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans ce rapport pour les années 2018-2019 à 2020-2021 dans un rapport de certification joint au rapport préélectoral.

2 Outre ce rapport de certification, le Vérificateur général a publié un rapport, intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*, qui fournit de l'information détaillée sur nos travaux d'examen du rapport préélectoral, les assises de notre conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions, ainsi que les éléments importants qu'il faut garder à l'esprit afin d'apprécier pleinement l'information que contient le rapport préélectoral. Nous y présentons notamment des facteurs particuliers qui accroissent l'incertitude des prévisions, dont certains pourraient avoir pour effet d'augmenter le surplus et le solde budgétaire si les incertitudes négatives liées à l'économie tardaient à se faire sentir.

3 Le rapport préélectoral et l'examen que nous en avons fait ont permis à tous les partis politiques d'avoir un portrait du cadre financier du gouvernement du Québec et ont ainsi favorisé un débat éclairé sur les finances publiques. Cet exercice était réalisé pour la première fois au Québec. Le gouvernement du Québec a ainsi emboîté le pas à celui de l'Ontario, qui a publié en 2018 son troisième rapport préélectoral examiné par le vérificateur général de cette province.

4 L'information économique et financière contenue dans le rapport préélectoral se veut un outil essentiel à la disposition des partis politiques pour l'élaboration de leurs plateformes électorales respectives. Grâce à ce rapport, ils peuvent évaluer l'effet de leurs engagements électoraux et de leurs politiques fiscales sur le cadre financier prévisionnel du gouvernement.

5 Un tel rapport préélectoral a également pour utilité de réduire fortement la possibilité pour un parti nouvellement porté au pouvoir de modifier ses engagements, en alléguant que la situation financière du gouvernement n'est pas celle qu'il croyait.

6 Ainsi, les nouveaux mandats confiés au ministre des Finances et au Vérificateur général ont permis de renforcer la transparence quant à la situation économique et financière du Québec avant la tenue d'élections générales.

7 Pour mener à bien cette mission, j'ai pu compter sur une équipe compétente, formée de professionnels ayant des expériences variées et complémentaires. De plus, nous avons travaillé en collaboration avec des spécialistes en économie, dont l'économétrie, et en finances publiques.

8 Précisons que nous n'avons pas établi les hypothèses et les prévisions présentées dans le rapport préélectoral, mais examiné leur caractère plausible, et ce, en date du 13 août 2018. Nos travaux m'ont permis de conclure que les hypothèses retenues et les prévisions relatives au cadre financier et à la dette pour les années 2018-2019 à 2020-2021 publiées dans le rapport préélectoral étaient plausibles, dans tous leurs aspects significatifs, et ce, selon l'objectif et les critères déterminés.

9 Il faut souligner que, dans le cadre de notre mission, le terme *plausible* réfère à ce qui est digne de foi, déterminé sur la base d'hypothèses raisonnables par rapport à la tendance historique, au contexte, au consensus d'économistes réputés ou à différentes autres données sources.

10 Dans une perspective d'amélioration continue, il me paraît important de réaliser un bilan de ce premier exercice. Je désire ainsi soulever les principaux enjeux auxquels nous avons été confrontés afin que nous puissions réfléchir aux façons d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la démarche menant à la publication du rapport préélectoral.

Travaux sur le processus budgétaire et autres travaux préliminaires

11 Nous avons réalisé des travaux à compter de novembre 2015 afin d'apprécier l'efficacité et la rigueur du processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires. Ainsi, plus de 40 processus budgétaires importants, concernant plusieurs entités, ont été examinés. À titre d'exemple, citons les processus de prévision des revenus de l'impôt des particuliers, des taxes à la consommation et des transferts fédéraux et les processus de prévision des dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

12 Pendant ces travaux préliminaires à l'examen du rapport préélectoral, nous avons transmis de nombreux constats aux entités concernées afin de leur permettre d'apporter les correctifs nécessaires dans leurs processus avant la publication du rapport préélectoral. Bien que certaines améliorations restent à faire, cette approche a permis de renforcer le processus budgétaire et ainsi d'améliorer la qualité des prévisions du rapport préélectoral.

13 Les constats fréquemment soulevés concernaient l'utilisation d'une information nécessitant d'être mise à jour avant la préparation de prévisions, l'emploi d'hypothèses non justifiées, des mécanismes de contrôle ne permettant pas de détecter les erreurs et un manque de documentation des hypothèses et du processus d'établissement des prévisions.

14 Nous avons aussi réalisé certains travaux sur le cadre financier du *Plan économique du Québec* de mars 2018. Cela nous a permis d'amorcer notre examen de certaines hypothèses et d'éléments des prévisions avant de recevoir le projet de rapport préélectoral.

15 Les connaissances acquises lors de nos travaux nous furent très utiles pour parvenir à exprimer une conclusion à l'intérieur du court laps de temps qui nous a été alloué pour examiner le rapport préélectoral. Elles nous ont permis d'établir une stratégie d'examen du rapport préélectoral orientée entre autres sur les éléments les plus risqués.

Travaux d'examen du rapport préélectoral

16 Dès la réception du projet de rapport préélectoral, nous avons examiné la qualité de l'information qui y était présentée tout en poursuivant nos travaux sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions en fonction de l'évolution de la situation budgétaire, financière et économique.

17 Dans le souci de publier l'information la plus exacte possible, le ministère des Finances a procédé à des modifications au rapport préélectoral jusqu'au 10 août 2018, soit trois jours avant la date à laquelle je devais lui transmettre mon opinion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions. Cette méthode est conforme à ce que permet l'article 23.4 de la *Loi sur le ministère des Finances*. En effet, le ministre peut apporter des modifications jusqu'au moment où il reçoit l'opinion du vérificateur général.

18 Plusieurs ajustements ont donc été apportés par le ministère des Finances simultanément à notre examen du cadre financier et de la présentation du rapport. Une partie de ces ajustements a été effectuée pour tenir compte de nouvelles informations de nature économique et financière, ou encore de nouvelles mesures annoncées par le gouvernement, et ce, pour présenter un portrait le plus à jour possible du cadre financier à la veille du déclenchement des élections générales.

19 D'autres ajustements ont été apportés pour répondre à des éléments que nous avons soulevés lors de nos travaux à l'égard de la plausibilité des prévisions et de la présentation de l'information. Cette possibilité de corriger les éléments soulevés par l'auditeur est pratique courante lors de l'audit d'états financiers. En effet, lors d'un tel audit, l'auditeur externe demande la correction des anomalies à l'entité, laquelle apporte généralement les corrections dans la mesure jugée nécessaire avant de publier ses états financiers. Cette approche favorise la publication d'un rapport plus utile.

20 Bien entendu, tous ces ajustements ont représenté une charge de travail considérable pour l'équipe du Vérificateur général et celle du ministère des Finances. De plus, un ajustement majeur très tardif des prévisions aurait pu faire en sorte que le Vérificateur général ne dispose pas du temps nécessaire pour en faire la validation, ce qui aurait pu l'amener à diminuer la portée de sa conclusion.

21 En comparaison, le rapport préélectoral du gouvernement de l'Ontario est remis au Vérificateur général au moment où il est rendu public, date à laquelle ce dernier commence généralement ses travaux. Le rapport préélectoral ne peut donc être modifié par la suite, ce qui en facilite l'examen, mais exclut toute possibilité d'amélioration à la suite des travaux du Vérificateur général.

22 Nous avons pu constater que, malgré les difficultés que cela engendre, la possibilité d'apporter des modifications au rapport pendant notre examen contribue à améliorer la qualité des prévisions et de l'information qu'il contient. Cependant, cette façon de faire, qui s'avère un défi de taille, nécessitera une réflexion approfondie, en collaboration avec le gouvernement, d'ici le prochain rapport préélectoral prévu en 2022. Il me paraît en effet essentiel de trouver un équilibre entre la plus grande précision de l'information, favorisée par les ajustements tardifs, et le délai nécessaire pour effectuer les travaux menant à la production des deux rapports du Vérificateur général.

23 Je termine en remerciant la Commission de l'administration publique et la Commission des finances publiques de m'avoir donné l'occasion de leur présenter le fruit de nos travaux sur le rapport préélectoral lors d'une séance conjointe.

Travaux en vue du prochain rapport préélectoral

24 Au cours des prochaines années, nous poursuivrons nos efforts pour maintenir à jour nos connaissances des documents budgétaires publiés annuellement et suivre l'évolution du processus budgétaire. Nos travaux consisteront notamment à effectuer des analyses tendanciennes, à suivre les changements dans les programmes, la tarification ou la fiscalité, et à évaluer les améliorations apportées à la suite de nos constats.

25 De plus, nous travaillerons de nouveau en étroite collaboration avec les représentants gouvernementaux afin de bonifier la démarche actuelle pour permettre à chaque acteur de réaliser son mandat avec efficacité et efficience en 2022.

2 Surveillance parlementaire des états financiers du gouvernement

26 Dans le tome de mai dernier, j'ai fait part de ma préoccupation concernant la surveillance exercée par les parlementaires à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement. Pour le moment, les états financiers du gouvernement ne font l'objet d'aucun examen en commission parlementaire, ce qui ne favorise pas un sain processus de gouvernance.

27 Les parlementaires accordent beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires, alors que ce n'est pas le cas pour les Comptes publics. Pourtant, ils constituent une des pierres angulaires de la reddition de comptes, puisqu'ils terminent le cycle budgétaire et présentent notamment dans quelle mesure les prévisions budgétaires se sont réalisées.

28 Au Canada, à l'exception du Québec, les gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral ont mis en place un comité permanent des Comptes publics. Dans les dernières années, nous avons observé que la majorité des comités permanents ont examiné les Comptes publics et que plusieurs ont entendu le vérificateur général sur les rapports qui ont été déposés à l'assemblée législative.

29 Ainsi, dans le contexte d'une nouvelle Assemblée nationale et du début d'une nouvelle législature, je réitère mon invitation à l'Assemblée nationale de faire en sorte que les états financiers consolidés du gouvernement soient examinés par un comité de surveillance des Comptes publics ou par une commission parlementaire existante. Cette approche rehausserait la transparence du processus de surveillance des états financiers consolidés du gouvernement et me permettrait d'échanger avec les parlementaires sur des éléments que je jugerais pertinents en lien avec l'établissement de mon rapport de l'auditeur indépendant sur ces états financiers.