

Rapport de la Commission de révision permanente des programmes

CAP SUR LA PERFORMANCE

Juin 2015

SOMMAIRE



Rapport de la Commission
de révision permanente des programmes

CAP SUR LA PERFORMANCE

Juin 2015

SOMMAIRE

Cette publication a été réalisée par
la Commission de révision permanente des programmes.

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet de la commission
en vous adressant à son secrétariat ou en consultant son site Web.

Commission de révision permanente des programmes
700, rue St-Amable, 1er étage, bureau 1.400
Québec (Québec) G1R 5E5

Téléphone : 418 643-0875, poste 5301
Télécopieur : 418 643-7157

revisiondesprogrammes@crpp.gouv.qc.ca
www.revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca

Deuxième rapport de la Commission de révision permanente
des programmes – Sommaire

Dépôt légal – Août 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-73803-9 (imprimé)
ISBN : 978-2-550-73804-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec – 2015

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Pour un état performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population	3
1.1 La nécessité du changement	3
1.2 Avoir la capacité de se remettre en cause : un État s'évaluant de façon continue et systématique	8
1.3 Instaurer une gestion axée sur la performance	10
1.4 Mettre en place un gouvernement transparent, stratégique et innovant	12
1.5 Développer une vision commune et cohérente dans une organisation simplifiée	14
1.6 Investir dans le changement	17
2. LE MÉCANISME DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES.....	19
3. LA RÉVISION DE CERTAINS PROGRAMMES : QUELQUES PISTES	29
3.1 Un suivi du premier rapport de la commission	29
3.2 La Société des alcools du Québec.....	33
3.3 L'administration fiscale (Revenu Québec).....	36
3.4 La perception des pensions alimentaires	43
3.5 La santé	45
3.6 L'approche interministérielle : la Table sur l'aide financière au développement économique et les autres tables horizontales	49
CONCLUSION.....	61

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Répartition de la croissance annuelle moyenne des dépenses entre 2003-2004 et 2013-2014	4
GRAPHIQUE 2	Dette brute et dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2014	5
GRAPHIQUE 3	Incidence de la démographie et des prix sur la croissance des dépenses entre 2013-2014 et 2023-2024	6
GRAPHIQUE 4	Population approuvant l'affirmation « Globalement, le système est assez efficace et seuls quelques petits changements sont nécessaires pour le rendre plus efficace. »	46
GRAPHIQUE 5	Aide du gouvernement du Québec au développement économique – Répartition par forme d'aide, 2013-2014	50
GRAPHIQUE 6	Aide du gouvernement du Québec au développement économique – Répartition par champ d'intervention, 2013-2014	51
GRAPHIQUE 7	Écart de fardeau fiscal – Total des entreprises, 2014	54

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Estimation des impacts financiers pour l'État d'une réduction de la subvention versée aux établissements privés subventionnés	30
TABLEAU 2	Impacts de la perception des revenus du gouvernement du Québec par l'Agence du revenu du Canada – Estimation	38

Liste des schémas

SCHÉMA 1	Le mécanisme de révision permanente des programmes – Le modèle proposé par la commission	23
----------	--	----

INTRODUCTION

La Commission de révision permanente des programmes remet au gouvernement son deuxième rapport, au terme des travaux entamés au début de l'été 2014. Ce rapport comprend un sommaire et quatre volumes.

- Dans les deux premiers volumes, la commission rend compte des analyses effectuées et présente les recommandations qui en résultent.
- Les deux autres volumes contiennent les études commandées par la commission ou effectuées par son secrétariat pour alimenter ses réflexions.

La commission était présidée par M^{me} Lucienne Robillard, ex-ministre du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada.

La commission était également composée de :

- M^{me} Michèle Bourget, ex-administratrice d'État;
- M^{me} Mireille Fillion, ex-administratrice d'État;
- M. Robert Gagné, directeur du Centre sur la productivité et la prospérité et professeur titulaire au Département d'économie appliquée à HEC Montréal;
- M. Claude Montmarquette, professeur émérite au Département de sciences économiques de l'Université de Montréal, président-directeur général du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

□ Le mandat de la commission et la démarche retenue

En novembre 2014, la commission avait déposé un premier rapport. Ce rapport répondait à une demande précise du gouvernement, formulée dans le contexte du retour à l'équilibre budgétaire¹. Le deuxième rapport donne suite au mandat défini par le gouvernement en juin 2014².

Pour remplir le mandat qui lui était confié, la commission s'est appuyée sur une démarche comprenant :

- une approche ministérielle consistant à rencontrer les équipes sous-ministérielles de tous les ministères;
- une approche interministérielle mise en œuvre dans le cadre de cinq tables regroupant les ministères et organismes concernés par cinq domaines d'intervention;
- les résultats du dialogue social mené par le gouvernement;
- des analyses et des travaux effectués à sa demande par son secrétariat;
- des études commandées par la commission.

¹ *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, gouvernement du Québec, novembre 2014.

² *Ibid.*, p. 6.

□ Une réflexion en trois étapes

Dans son rapport, la commission rend compte de la réflexion effectuée en matière de révision permanente des programmes – cette réflexion s'étant déroulée en trois étapes.

- Dans une première étape, la commission s'est attachée à définir les fondements sur lesquels pourrait être bâtie une vision globale de l'État québécois, de ses modes d'intervention et de la nature des services qu'il doit assurer aux citoyens.
- Dans une deuxième étape, la commission a spécifiquement réfléchi à l'un de ces fondements, soit la mise en place d'un mécanisme de révision permanente des programmes.
- Enfin, dans une troisième étape, la commission a identifié des pistes de révision pour certains programmes gouvernementaux.

1. POUR UN ÉTAT PERFORMANT, AU SERVICE DE L'INTÉRÊT COMMUN ET DU BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

Au-delà du retour à l'équilibre budgétaire, la révision des programmes et le caractère permanent que le gouvernement entend lui conférer doivent découler d'une vision globale des modes d'intervention de l'État et de la nature des services qu'il doit assurer aux citoyens.

Il revient au gouvernement de définir une telle vision. Dans le cadre du mandat qui lui était confié, la commission a réfléchi aux principaux points sur lesquels cette vision pourrait être fondée. Les Québécois méritent un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

Pour atteindre ce but, il faut d'abord être convaincu de la nécessité du changement. Les pressions auxquelles l'État québécois est soumis forcent à un tel changement. Plusieurs constats dressés par la commission en confirment la nécessité.

1.1 La nécessité du changement

L'État québécois est fragilisé par d'importantes pressions financières, qui ne sont pas récentes. Des efforts considérables sont consentis pour rétablir l'équilibre budgétaire, mais on doit constater que le rétablissement en cours des équilibres financiers restera fragile.

Il faut répondre à cette situation en changeant les façons de faire de l'État, afin de le rendre plus performant. Des changements de même ampleur ont été engagés et réalisés, avec succès, dans plusieurs pays développés.

□ La croissance continue des dépenses

Entre 2003-2004 et 2013-2014, les dépenses ont augmenté en moyenne de 4,8 % par an.

En 2013-2014, les dépenses consolidées du gouvernement du Québec représentaient 26,2 % du PIB québécois, comparativement à 18,2 % du PIB en Ontario et à 18,9 % du PIB en Colombie-Britannique.

Toujours en 2013-2014, la santé et les services sociaux ainsi que l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche, la culture et l'immigration représentaient près de 60 % des dépenses consolidées totales.

■ Plus du tiers de la croissance des dépenses s'explique par l'amélioration et la bonification des services

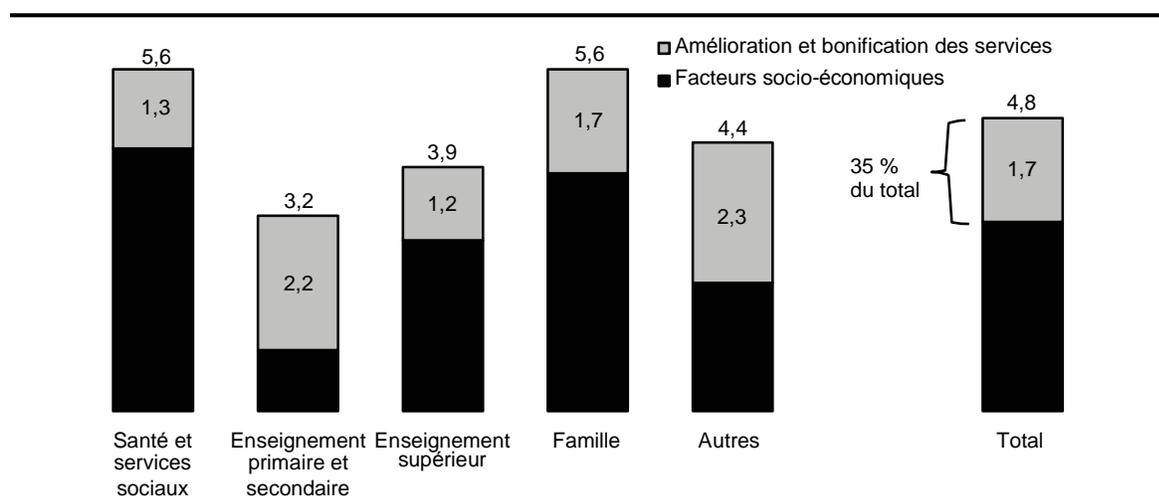
Les facteurs socio-économiques – soit la démographie et l'évolution des prix des services publics – n'expliquent que les deux tiers (65 %) de la croissance des dépenses constatée entre 2003-2004 et 2013-2014. Environ le tiers (35 %) de la croissance est imputable à l'amélioration et à la bonification des services.

Dans le secteur de l'enseignement primaire et secondaire, l'amélioration et la bonification des services expliquent même plus des deux tiers (69 %) de la croissance des dépenses.

GRAPHIQUE 1

Répartition de la croissance annuelle moyenne des dépenses entre 2003-2004 et 2013-2014

(en points de pourcentage)



Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

□ Les revenus : une croissance de la richesse plus faible qu'en Ontario et que dans l'ensemble du Canada

Pour financer ces dépenses, l'État québécois ne peut compter sur des revenus analogues aux revenus dont bénéficient l'Ontario et l'ensemble du Canada.

Sur une période de 30 ans, entre 1982 et 2012, la croissance moyenne du PIB réel s'est établie à 2,0 % par an au Québec, comparativement à 2,6 % en Ontario et à 2,4 % dans l'ensemble du Canada.

Cette différence de croissance a un impact considérable en matière de revenus. Avec la même croissance économique que l'Ontario, le Québec aurait bénéficié au terme de la période analysée d'un PIB de 22,4 % plus élevé, soit d'une création de richesse additionnelle de 79,9 milliards de dollars.

□ Des déficits récurrents depuis plus de 45 ans

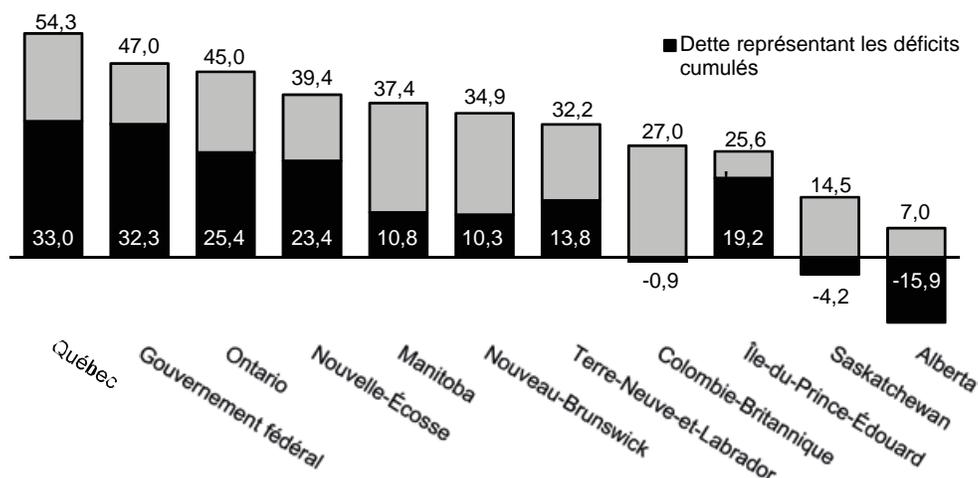
La croissance rapide des dépenses et l'augmentation plus limitée des revenus ont conduit le Québec à accumuler des déficits récurrents depuis plus de 45 ans, ce qui explique le niveau d'endettement de l'État québécois.

Au 31 mars 2014, la dette représentait 54,3 % du PIB, pour ce qui est de la dette brute, et 33,0 % du PIB, dans le cas de la dette représentant les déficits cumulés, ce qui faisait du Québec la province la plus endettée du Canada.

GRAPHIQUE 2

Dette brute et dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2014

(en pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Cet endettement limite la capacité du Québec de financer les services publics. En 2015-2016, le service de la dette représentera 10,5 milliards de dollars, soit 10,6 % des dépenses consolidées. Ce montant est supérieur aux dépenses consacrées au soutien aux personnes et à la famille, qui s'élèveront à 9,3 milliards de dollars. Il est équivalent à près des deux tiers (63 %) des dépenses de tous les ministères, excluant la Santé et l'Éducation.

Le déséquilibre récurrent des finances publiques a une autre conséquence. Pour financer les services publics et assurer ses différentes missions, le gouvernement a défini une fiscalité qui contribue à soumettre les Québécois à une pression fiscale élevée. En 2010, la pression fiscale totale, incluant la fiscalité de l'ensemble des administrations publiques, représentait 37,0 % du PIB au Québec. Il s'agissait du taux le plus haut observé dans l'ensemble du Canada³.

³ Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise – Se tourner vers l'avenir du Québec – Volume 3 : Un état de la situation, mars 2015, p. 42.

□ Un retour fragile à l'équilibre budgétaire

Pour réduire ces pressions financières, le gouvernement a engagé au cours des dernières années un important effort de contrôle des dépenses.

Selon les prévisions budgétaires rendues publiques dans le budget 2015-2016 l'équilibre budgétaire devrait être rétabli au terme de l'exercice financier actuel. Le gouvernement prévoit par la suite un maintien de cet équilibre, les surplus dégagés étant affectés à la réduction du fardeau fiscal et à la diminution du poids de la dette au moyen de versements au Fonds des générations.

■ Des pressions sur les dépenses

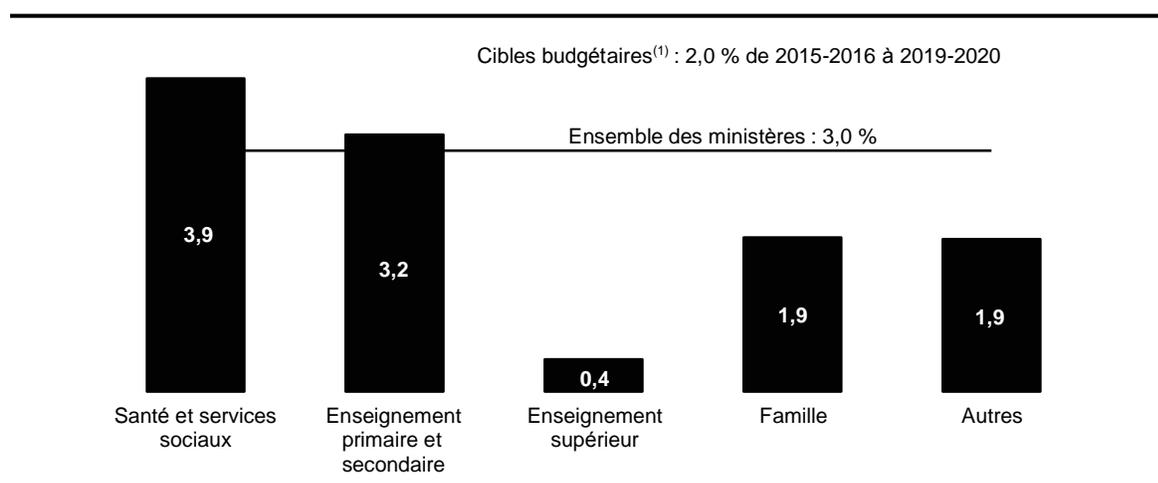
Pour ce qui est des dépenses, l'objectif défini par le gouvernement dans le budget 2015-2016 est de limiter la croissance des dépenses à 2,0 % annuellement au cours de la période 2015-2016 à 2019-2020. Le ministère des Finances estime qu'en raison de l'évolution prévue de la démographie et des prix entre 2013-2014 et 2023-2024, il faudrait augmenter les dépenses de 3,0 % en moyenne par année pour reconduire le panier de services actuel, tout en maintenant inchangé son mode de prestation⁴.

L'écart entre les cibles budgétaires et l'impact prévisible de la démographie et des prix indique l'ampleur du défi à relever.

GRAPHIQUE 3

Incidence de la démographie et des prix sur la croissance des dépenses entre 2013-2014 et 2023-2024

(en pourcentage)



(1) Dépenses consolidées excluant le service de la dette.

Source : Calculs du ministère des Finances du Québec.

⁴ Ministère des Finances du Québec, *Budget 2014-2015 – Le défi des finances publiques du Québec*, juin 2014, p. 24.

■ La vétusté des infrastructures

En plus de ces pressions sur les dépenses, le Québec doit compter avec un important déficit d'entretien des infrastructures.

Dans le document du Secrétariat du Conseil du trésor de mars 2015 sur les infrastructures du Québec, le déficit de maintien d'actifs des infrastructures est évalué à 15,1 milliards de dollars⁵. La commission constate qu'il s'agit d'un inventaire partiel, excluant notamment le déficit d'entretien des infrastructures du réseau de la santé et des services sociaux.

La commission note par ailleurs que dans le Plan québécois des infrastructures 2015-2025, des sommes d'un peu plus de 6,0 milliards de dollars sont prévues pour la résorption du déficit de maintien d'actifs. Sur la seule base de ces investissements, la période de résorption du déficit de maintien d'actifs pourrait ainsi s'échelonner sur plus de 25 ans.

■ Les pressions sur les revenus

Pour ce qui est des revenus, les changements démographiques en cours affecteront directement l'économie québécoise. La population de 15 à 64 ans a progressé au Québec de seulement 0,1 % en 2013⁶. On prévoit une diminution annuelle moyenne de 0,2 % de cette part de la population au cours de la période 2014-2024.

Malgré une accélération de l'augmentation anticipée de la productivité, le PIB réel du Québec devrait augmenter en moyenne de 1,7 % par an de 2016 à 2020 et de 1,4 % par an de 2021 à 2025, comparativement à une moyenne de 2,0 % de 1982 à 2012.

□ Une situation financière qui reste précaire, alors que le changement est déjà engagé ailleurs

Face à cette situation financière délicate, il faut trouver le moyen d'améliorer la qualité de certains services offerts. Le changement s'impose d'autant plus que le Québec semble avoir pris du retard dans cette remise en cause des façons de faire de l'État.

Tous les pays développés sont confrontés à des défis de même nature que ceux que doit relever le Québec. On constate que de nombreuses initiatives ont été engagées, en Amérique du Nord comme en Europe, pour assurer la pérennité des services publics en améliorant la performance de l'État et en ciblant mieux la nature des services offerts.

Dès les années 1990, les pays scandinaves ont ainsi procédé à une remise en question profonde des services offerts par l'État et des moyens de les livrer aux citoyens. Les résultats sont impressionnants : les changements apportés à l'État ont permis de préserver l'essentiel des services publics, et ils ont été réalisés sans remettre en cause la cohésion sociale.

Le Québec doit aller dans la même direction. Nous devons collectivement rétablir des marges de manœuvre perdues pour couvrir les besoins futurs, tout en nous assurant de la pérennité des services. Il faut apporter un changement dans les façons de faire de l'État, dans ses modes d'intervention, dans son organisation et même dans sa culture.

⁵ Secrétariat du Conseil du trésor, *Les infrastructures publiques du Québec – Plan québécois des infrastructures 2015-2025, Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2015-2016*, mars 2015, p. 60.

⁶ Enquête sur la population active de Statistique Canada.

1.2 Avoir la capacité de se remettre en cause : un État s'évaluant de façon continue et systématique

La première condition de succès pour que les Québécois bénéficient d'un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de tous est de faire en sorte que cet État ait la capacité de se remettre en cause, en s'évaluant de façon continue et systématique, ce qui suppose un mécanisme de révision permanente des programmes.

❑ Les carences de la fonction d'évaluation des programmes au sein de l'État québécois

Des carences majeures existent dans la fonction d'évaluation des programmes au sein de l'État québécois. Les travaux de la commission, les analyses des experts et le bilan effectué en 2013 par le Secrétariat du Conseil du trésor convergent sur ce point.

- La fonction d'évaluation des programmes ne mobilise pas de ressources importantes au sein des ministères et des organismes et ne bénéficie pas d'un soutien suffisant de la part des organismes centraux.
- Les résultats obtenus restent le plus souvent confidentiels, et ne correspondent pas vraiment aux besoins des organismes centraux, ce qui réduit leur portée stratégique.
- Plusieurs volets d'un exercice d'évaluation des programmes sont mal pris en compte – dont la pertinence et l'efficacité des programmes.

Au cours des derniers mois, des efforts ont été engagés par le Secrétariat du Conseil du trésor pour renforcer la capacité d'évaluation des programmes. La commission reconnaît l'effort consenti par le Secrétariat du Conseil du trésor, mais s'interroge sur l'approche retenue.

La commission craint qu'une approche rigide et standardisée ne soit perçue par les ministères et organismes comme une nouvelle contrainte bureaucratique, difficile à gérer en raison des ressources disponibles. La commission est convaincue qu'une telle approche n'incite pas à l'innovation et risque de déresponsabiliser les ministères et les organismes.

❑ Le but : institutionnaliser une culture de révision des programmes dans l'administration publique

La commission estime essentiel d'institutionnaliser une culture de révision au sein de l'administration publique québécoise, afin de faire en sorte que l'État québécois ait la capacité réelle de se remettre en cause, et cela, de façon permanente.

Pour un État, il est crucial de réviser de façon continue et systématique les programmes offerts aux citoyens, afin de s'assurer que les programmes existants permettent effectivement d'atteindre les objectifs visés lors de leur mise en place.

La révision permanente des programmes est la meilleure façon de lutter contre la sédimentation de l'action de l'État. Cette capacité de se remettre en cause est particulièrement importante lorsque la pression des finances publiques impose des choix et l'identification de priorités – mais il est dangereux d'attendre une période de difficultés financières pour s'interroger sur la pertinence des programmes, sur leur efficacité ou sur leur efficacité.

La capacité de se remettre en cause permet aux responsables politiques, élus par les citoyens, de disposer des bonnes informations pour prendre les décisions les plus appropriées concernant les programmes à mettre en place, à modifier ou à supprimer.

□ L'inverse du démantèlement de l'État

La mise en place d'un processus de révision permanente des programmes vise avant tout à ce que les services répondent aux besoins de la population et à sa capacité de payer.

En cela, un mécanisme de révision permanente des programmes est l'inverse d'une démarche de démantèlement de l'État. Le but n'est pas de réduire le rôle de l'État, mais de faire en sorte que l'intervention de l'État soit efficace et performante, en vue d'objectifs et de choix déterminés démocratiquement par l'ensemble des citoyens.

Pour la commission, la mise en place d'une démarche de révision permanente des programmes doit permettre l'implantation d'une véritable culture de révision au sein de l'administration publique québécoise. La démarche proposée par la commission est présentée dans le présent sommaire⁷.

Cette démarche sera un succès si la capacité de se remettre en cause est effectivement institutionnalisée au sein de l'État québécois, au meilleur bénéfice de l'ensemble des citoyens.

⁷ Voir page 19.

1.3 Instaurer une gestion axée sur la performance

Une fois un mécanisme de révision permanente des programmes mis en place, il faut s'assurer que la gestion de l'État découle logiquement des résultats de cette révision.

- C'est sous l'angle de leur performance que les programmes doivent être révisés de façon continue.
- C'est également sous l'angle de la performance que doit être assurée la gestion de l'État – soit l'allocation des ressources attribuées à chacun des programmes offerts aux citoyens, et la définition des modes de prestation des services retenus dans le cadre de ces programmes.

□ La persistance au Québec d'un cadre de gestion traditionnel

En matière de gestion axée sur la performance, un constat s'impose : le Québec applique encore un cadre de gestion traditionnel. Le Québec n'a pas réussi à implanter un cadre de gestion lié aux résultats, malgré les efforts consentis à cette fin.

En 2000, le Québec a connu une tentative majeure de remplacement du cadre de gestion traditionnel par un cadre de gestion axé sur les résultats, avec l'adoption de la Loi sur l'administration publique. Près de quinze ans plus tard, on doit constater l'échec de cette démarche. Dans la pratique, les ministères tentent de se conformer à la Loi, sans l'intégrer véritablement dans leur gouvernance. La Loi sur l'administration publique apparaît après coup un exercice plaqué, sans arrimage avec le processus budgétaire.

Ce constat est particulièrement évident dans le cas de la planification stratégique. La planification stratégique ne constitue pas un pilier de la gouvernance des ministères.

Selon une évaluation de l'École nationale d'administration publique, sur les 38 plans stratégiques déposés en 2009-2010 et 2010-2011, les indicateurs de résultats stratégiques ne représentent que 15 % du total, la majorité étant plutôt des indicateurs de gestion interne ou d'extrants. La planification stratégique est perçue comme un exercice visant à se conformer à la Loi sur l'administration publique, et non comme un outil pour définir la vision des défis à relever et des actions à entreprendre pour y répondre.

Cet échec s'étend au mode de budgétisation. Le mode actuel de budgétisation de l'État québécois n'est pas axé en fonction de la performance. L'accent est mis sur le contrôle des coûts. Il en résulte une gestion orientée sur le contrôle bureaucratique et la gestion à court terme. Aucun lien n'est effectué entre le niveau de financement d'un programme et sa performance quant à l'atteinte des objectifs visés. Au moment de procéder à l'allocation des ressources entre les différents programmes, cette information n'est tout simplement pas accessible au Conseil du trésor.

Cet échec et la persistance au Québec d'un cadre de gestion traditionnel, non relié à la performance, s'expliquent par plusieurs raisons :

- À la base, la planification stratégique apparaît comme un exercice en bonne partie désincarné, comportant des objectifs imprécis et difficilement mesurables.
- Le plan annuel de gestion des dépenses ne permet pas d'effectuer l'adéquation recherchée entre l'utilisation des ressources et les objectifs des plans stratégiques.
- Le gouvernement a davantage orienté sa gestion sur le contrôle bureaucratique des dépenses à court terme plutôt que sur la planification à moyen terme et l'évaluation des résultats.
- Il faut ajouter que la structure budgétaire actuelle des programmes telle que présentée dans les documents budgétaires du gouvernement est opaque et ne permet que difficilement de comprendre la nature des programmes et les objectifs qu'ils visent.

□ La mise en place d'un cadre de gestion effectivement relié aux résultats

La commission formule un certain nombre de recommandations afin de mettre en place un cadre de gestion effectivement relié aux résultats, et d'instaurer ainsi au sein de l'État québécois une gestion réellement axée sur la performance.

- La commission recommande que la démarche de planification stratégique soit profondément repensée.
- Il faut disposer de véritables indicateurs de performance prenant en compte les effets sur les clientèles et permettant de vérifier si les effets des programmes et des activités correspondent aux résultats attendus initialement.
- Le gouvernement doit poursuivre le virage vers une gestion axée sur la performance en mettant en place une budgétisation pluriannuelle.

1.4 Mettre en place un gouvernement transparent, stratégique et innovant

La troisième condition de succès identifiée par la commission est la mise en place d'un gouvernement transparent, stratégique et innovant.

□ La transparence

La transparence s'impose dans tous les pays développés comme un gage de bonne gestion, en même temps qu'un moyen privilégié de faire circuler l'information et de favoriser l'adhésion des citoyens aux changements proposés.

La transparence correspond en fait à un véritable changement de culture dans l'ensemble des rapports entre l'État et les citoyens. L'apparition du concept de « gouvernement ouvert » et sa diffusion rapide à travers le monde illustrent ce changement. Le gouvernement ouvert prône un État transparent, accueillant les suggestions de tous, prêt à discuter de ses façons de faire et à les remettre en cause – un État suffisamment sûr de la pertinence de ses choix pour abandonner le culte du secret et accepter de gérer les affaires publiques en pleine lumière.

La commission constate que de façon globale, la transparence ne semble pas faire vraiment partie de la culture de l'administration publique québécoise.

Des orientations ont été annoncées en mars 2015 afin de préparer une consultation sur les façons de rendre l'État plus transparent. Des modifications ont été apportées à la réglementation en vigueur.

La commission recommande au gouvernement de poursuivre et d'accentuer l'action engagée pour accroître la transparence de l'État québécois. Le gouvernement devrait modifier son approche en matière d'accessibilité à l'information, en faisant de cette accessibilité une règle dont les exceptions seraient étroitement définies.

La commission incite en particulier le gouvernement à marquer sa volonté de rendre l'État québécois plus transparent en mettant en œuvre cette orientation dans le domaine budgétaire.

□ Un État définissant de façon stratégique les modes de prestation des services

L'État doit être stratégique dans la définition des modes de prestation des services, en faisant appel au savoir-faire le mieux adapté au bon endroit, et au bon moment.

Dans un monde changeant, où tout se modifie rapidement, un État performant doit définir de façon stratégique les modes qu'il retient pour assurer la prestation des services offerts. Être un État stratégique en matière de définition des modes de prestation des services signifie qu'il faut distinguer clairement le financement proprement dit de la prestation offerte grâce à ce financement. Un État stratégique est un État abandonnant la culture du « tout faire soi-même », tout en évitant de tomber dans le piège inverse en déléguant tout à l'extérieur.

La commission recommande qu'une réflexion stratégique soit effectuée dans la définition des modes de prestation des services, en vue d'assurer une application performante des programmes offerts aux citoyens. Lors de l'instauration ou de la révision d'un programme, il faudrait procéder à l'examen obligatoire du mode de prestation, afin de déterminer qui, du secteur privé ou de l'État, est le plus apte à offrir le service le plus performant à meilleur coût. La commission rappelle que le secteur privé comprend aussi bien les entreprises, avec ou sans but lucratif, que la société civile – et notamment les organismes communautaires.

Il faut en même temps que le gouvernement protège le savoir-faire stratégique dans les ministères et les organismes.

□ Un État innovant

Dans un monde en perpétuelle mutation, l'État doit innover afin de s'adapter rapidement aux nouvelles façons de faire, et de tirer le meilleur parti des nouvelles technologies. Il existe un lien direct entre la nécessité du changement, la capacité de se remettre en cause, la transparence et l'innovation.

Lors des rencontres que la commission a effectuées avec les ministères, la commission a constaté que ceux-ci ont un degré variable d'ouverture en matière d'innovation, notamment en ce qui a trait à l'introduction de nouvelles façons de faire, à l'arrivée des nouvelles technologies et aux changements qu'il est possible d'apporter aux méthodes de travail comme aux produits et aux services offerts.

En d'autres termes, les efforts consacrés en vue d'améliorer la qualité des services et la productivité sont à géométrie variable.

- Les restrictions budgétaires imposées de façon récurrente aux ministères et aux organismes ont directement affecté les budgets consacrés à l'amélioration des ressources humaines.
- De façon globale, le gouvernement n'a pas mis en place de plan d'action d'ensemble visant l'amélioration de ses ressources humaines.
- La gouvernance des ressources informationnelles est souvent limitée par l'absence de vision d'ensemble et de compréhension du positionnement des technologies à l'intérieur des orientations stratégiques et des besoins d'affaires de l'organisme.
- Les technologies de l'information sont un secteur où l'on constate des dédoublements d'activités, et ce, notamment par une sous-utilisation du potentiel des services communs.

Afin de favoriser et de valoriser l'innovation à l'échelle de l'administration publique, la commission recommande la mise sur pied d'un plan d'action gouvernemental d'innovation assorti des ressources adéquates.

La commission recommande également la mise en place d'une plate-forme collaborative, afin de permettre à l'État de bénéficier de l'innovation externe et interne.

La commission recommande enfin au gouvernement d'investir dans ses ressources humaines, afin de favoriser l'émergence de personnes pouvant être les moteurs de l'innovation dans leurs organisations.

1.5 Développer une vision commune et cohérente dans une organisation simplifiée

La quatrième condition de succès identifiée par la commission pour assurer le changement vers un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population concerne le développement d'une vision commune et cohérente, dans une organisation simplifiée.

□ Une vision commune de l'État et une cohérence dans l'action

Les différents ministères et organismes formant l'État québécois doivent avoir une vision commune de l'État qu'ils forment, ce qui est actuellement loin d'être le cas.

Dans l'administration publique québécoise, chacun des sous-systèmes n'a pas le réflexe de penser aux conséquences de ses initiatives sur les autres sous-systèmes composant le système global. Ce réflexe d'anticiper les incidences des initiatives de l'organisation sur les autres entités gouvernementales est souvent déficient, de même que la culture de collaboration et de concertation, faute de temps, de ressources disponibles et de sensibilité à cet égard.

La commission identifie des difficultés dans certains dossiers horizontaux de nature stratégique, où plusieurs ministères interviennent sans qu'il y ait une coordination, une cohérence et une cohésion optimales dans l'action. C'est le cas, notamment, pour les interventions gouvernementales en matière de développement économique, de formation et d'emploi ainsi que de culture.

Dès sa mise en place, la commission a accompagné la création de tables horizontales visant justement à faire travailler et réfléchir ensemble des ministères et des organismes intervenant dans un domaine d'activité commun. La commission recommande d'aller plus loin, et d'élargir le mandat actuel des comités ministériels permanents. Il s'agirait d'utiliser davantage les comités ministériels pour inviter les ministères à travailler en système.

□ Des structures plus simples, plus compréhensibles et plus stables

Les structures du gouvernement du Québec sont complexes et lourdes. Il est difficile pour un citoyen comme pour une entreprise de se retrouver dans le dédale des organismes gouvernementaux. Le nombre d'organismes gouvernementaux constitue un symptôme de la complexité de l'appareil étatique. Alors que seulement 18 organismes publics ont été créés entre 1867 et 1959, on en comptait 170 en 2013-2014.

Par ailleurs, les structures ministérielles sont changeantes. Certaines activités ministérielles sont régulièrement l'objet de déplacements ou de regroupements, ce qui est source d'instabilité et de coûts. Ces déplacements incessants peuvent avoir pour résultat de faire apparaître des « programmes orphelins », non clairement rattachés à un ministère donné. Cette instabilité est contreproductive et perturbe directement les services offerts aux citoyens, tout en étant une source de coûts pour l'État. Les modifications récurrentes apportées à l'encadrement gouvernemental de la science et de la technologie sont particulièrement illustratives à cet égard : depuis 1980, cet encadrement a été modifié à quatorze reprises.

De la même façon que les programmes, les organismes devraient faire l'objet d'une révision permanente. Cette révision devrait porter sur la pertinence de l'organisme, sur son statut ainsi que sur ses résultats. La révision des organismes devrait avoir pour effet de mettre fin aux chevauchements trop souvent constatés.

Par ailleurs, le gouvernement devrait se préoccuper de la stabilité des structures ministérielles, et faire bénéficier ces structures d'une meilleure permanence. Un effort spécifique devrait être consenti afin de stabiliser l'organisation des ministères responsables des grandes missions de l'État – soit particulièrement les missions Éducation, Science et technologie et Développement économique.

❑ **Un guichet multiservice offrant un nombre significatif de prestations**

Dans tous les pays développés, des efforts considérables ont été consentis afin d'offrir un nombre significatif de prestations de services aux citoyens comme aux entreprises par l'intermédiaire d'un guichet multiservice – portail informatique ou guichet physique. Le gouvernement a mis en place Services Québec afin d'assurer ce mandat.

Créé en 2004, Services Québec compte plusieurs réalisations à son actif.

Toutefois, le relevé des services offerts aux citoyens et aux entreprises par l'intermédiaire d'un guichet multiservice – Services Québec au Québec – ou d'un portail gouvernemental démontre le retard du Québec à cet égard par rapport au Nouveau-Brunswick, à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique.

De plus, au Québec, les services aux citoyens et aux entreprises restent éparpillés en un grand nombre de points d'accès.

Le gouvernement a annoncé au printemps 2015 certaines initiatives concernant Services Québec. La commission recommande que dans la réforme en cours, le gouvernement tienne compte des principaux points soulignés en 2010 dans le rapport sur Services Québec produit par la firme Raymond Chabot Grant Thornton⁸, dont l'élaboration d'une vision et d'un modèle d'affaires clairs et le recours au mode d'adhésion obligatoire pour les ministères et organismes pour lesquels cette avenue sera jugée nécessaire pour l'atteinte de la vision d'affaires.

❑ **Un système de services de soutien à l'organisation – ce que l'on appelle communément le *back office* – efficace et largement utilisé**

Afin d'être performants, les ministères et les organismes doivent se demander quelle est la meilleure façon de se procurer les services venant en soutien à l'organisation – ce que l'on appelle le *back office*.

Les résultats obtenus au Québec en la matière sont variables, selon que l'on fasse référence aux mises en commun de services réalisées au sein d'un même portefeuille ministériel, aux centres interministériels de services partagés ou au Centre de services partagés du Québec.

- La commission recommande que la mise en commun des services au sein d'un même portefeuille ministériel soit rendue obligatoire. L'approche actuelle est beaucoup trop lente, et la simple incitation n'a pas joué le rôle souhaité.
- Les centres interministériels de services sont un réel succès. Le gouvernement devrait en tirer les conséquences et soutenir davantage cette démarche. Les centres interministériels sont une voie intéressante pour favoriser des économies et simplifier le service à la clientèle.
- La commission appuie la démarche engagée par le gouvernement afin de réviser le modèle d'affaires et l'offre de services du Centre de services partagés du Québec.

⁸ Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport – Application de la Loi sur Services Québec*, juin 2010.

❑ Une présence efficace sur le territoire

Le gouvernement est présent à échelle variable sur l'ensemble du territoire québécois pour assurer les services aux citoyens.

Le déploiement des services sur le territoire, par l'intermédiaire de bureaux régionaux, de directions régionales, de centres opérationnels et de points de service a été effectué dans la perspective d'assurer une couverture fondée sur l'organisation propre à chaque ministère ou organisme, sans poser un regard sur les services dispensés par d'autres instances gouvernementales déjà en place.

Le déploiement régional de l'action gouvernementale ne s'appuie pas sur une vision d'ensemble et démontre une fois de plus la culture en silo. Sans portrait complet et intégré de la présence du gouvernement en région, il est difficile de prendre des décisions fondées sur la performance et l'optimisation. L'absence de vision et de leadership gouvernemental en matière de déploiement régional mène à un constat d'éparpillement des services gouvernementaux.

La commission recommande que le déploiement régional des services à la population soit abordé de façon globale en tenant compte des enjeux actuels ainsi que des possibilités d'amélioration.

Tous les ministères devraient revoir leur besoin en matière de directions régionales et de bureaux régionaux.

Certains bureaux pourraient être regroupés sous un même toit afin de maintenir une masse critique de personnel et de partager les services administratifs. La fermeture des bureaux n'offrant pas de services directs à la population et ne pouvant maintenir une masse critique de personnel pourrait aussi être envisagée.

Il y a lieu d'examiner la possibilité de délocaliser davantage certaines activités, telles que des centres d'appels, des salles de serveurs informatiques ou de développement technologique, ainsi que des centres de traitement de courrier. La délocalisation pourrait également s'appliquer à l'administration de programmes particuliers.

1.6 Investir dans le changement

L'importance même du rôle que joue l'État québécois dans le développement de la société impose que tous les efforts soient consentis afin que cet État soit performant. L'intérêt commun l'exige, et le bien-être de la population en dépend.

Le contexte financier actuel ajoute une urgence additionnelle à cet objectif. Le changement s'impose d'autant plus que l'État québécois a de redoutables défis à relever, en raison des pressions financières auxquelles il est soumis et des attentes des citoyens auxquelles il doit répondre.

La mise en place d'un État performant ne se fera pas sans coût. Toute transformation nécessite des investissements, et les transformations recommandées par la commission ne font pas exception à cet égard.

En particulier, il faudra prévoir des ressources spécifiques pour soutenir l'émergence d'une gestion effectivement axée sur la performance, pour financer les projets d'innovation ou pour appuyer des projets pilotes illustrant la mise en place d'un État transparent et stratégique, offrant des services efficaces aux citoyens.

La commission recommande que des ressources soient explicitement réservées aux changements à apporter à l'État québécois. Ces ressources pourraient être gérées dans le cadre d'un fonds de transformation, inspiré de la provision pour optimisation des revenus, instaurée au ministère des Finances. La création d'un tel fonds et la transparence de sa gestion illustreraient le sérieux et la rigueur de la démarche entreprise par le gouvernement, pour rendre l'État québécois performant.

2. LE MÉCANISME DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

La mise en place d'un processus de révision permanente des programmes constitue la première condition de succès au changement que la commission propose, afin de bâtir un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

La définition d'un tel processus est également au centre du mandat confié à la commission par le gouvernement.

□ La démarche retenue

Afin de définir le mécanisme de révision permanente des programmes proposé au gouvernement, la commission a choisi une démarche s'appuyant à la fois sur une analyse des expériences observées dans les autres juridictions et sur les caractéristiques du contexte québécois.

■ Les expériences hors Québec

Pour la commission, il était essentiel de prendre connaissance de la stratégie et des mécanismes de révision des programmes observés dans les autres juridictions. L'approche de l'étalonnage – que la commission a systématiquement utilisée tout au long de ses travaux – permet ici de tirer parti des expériences analysées ailleurs, afin d'identifier les bonnes pratiques et de s'en inspirer.

De nombreux pays développés ont mis en place des mécanismes de révision des programmes, et cela, depuis plusieurs années. Dans un grand nombre de juridictions des pays développés, les mécanismes de révision des programmes sont devenus permanents et ont été en quelque sorte institutionnalisés au sein des administrations publiques.

La révision des programmes a changé de nature. Elle s'est souvent transformée d'une opération ad hoc, ciblée sur les coupes budgétaires, en une opération systématique et permanente, intégrée de façon récurrente dans la préparation du budget de l'État, avec un objectif lui-même plus large. Le but n'est plus d'atteindre une cible budgétaire précise, mais d'assurer la pérennité des services publics, notamment en priorisant les programmes et en réalisant des gains d'efficience.

Dans les juridictions les plus engagées dans la révision des programmes, une attention croissante est portée à la qualité des services offerts à la population dans le cadre de ces programmes.

■ Les rencontres ministérielles

Les rencontres ministérielles ont permis à la commission d'identifier les points sur lesquels un effort particulier doit être consenti, pour bénéficier d'un mécanisme performant de révision des programmes.

- Les rapports établis entre les organismes centraux et les ministères constituent un point crucial dans le succès de l'implantation d'un mécanisme de révision des programmes.
- La commission a perçu lors de ses rencontres une certaine résistance au changement – parfois relayée et nourrie par les clientèles concernées.
- Les lacunes constatées pour ce qui est de l'existence d'une vision commune et cohérente se répercutent sur la révision des programmes.
- Les ministères sont confrontés à l'absence ou à la pauvreté des données sur lesquelles ils peuvent appuyer l'analyse des programmes placés sous leur responsabilité.

■ Les tentatives de révision des dernières décennies au Québec

La volonté de mettre en place au Québec un mécanisme de révision des programmes n'est pas nouvelle. Depuis le milieu des années 1980, cinq exercices majeurs de révision des programmes et de l'action de l'État ont été engagés au plus haut niveau – soit à l'initiative directe du premier ministre alors en place.

Ces tentatives de révision n'ont pas donné les résultats escomptés, ce qui s'explique par un problème d'adhésion des ministères, un essoufflement lié à l'affaiblissement du soutien venant du sommet de l'État et la résistance au changement.

■ Les travaux de révision de la commission

Dans sa démarche, la commission s'est enfin fondée sur sa propre expérience, résultant des travaux engagés depuis juin 2014. Elle en tire un certain nombre de constats.

La crédibilité de la commission et les travaux qu'elle a engagés avec les ministères et les organismes se sont appuyés avant tout sur un appui politique fort, provenant du premier ministre lui-même et du président du Conseil du trésor. Un tel appui est crucial pour un exercice de cette nature.

Malgré cet appui politique fort, les recommandations de la commission formulées en novembre dernier ont été mal coordonnées avec l'action gouvernementale. Dans le mécanisme à mettre en place, un soin particulier devra ainsi être apporté à l'arrimage des travaux de révision avec l'action gouvernementale.

La commission a vécu concrètement une démarche comportant une forte dose d'indépendance par rapport aux instances gouvernementales. La nature indépendante de la commission a permis d'ouvrir des voies nouvelles, d'identifier des pistes que des instances intégrées dans l'administration publique auraient peut-être hésité à aborder. La commission a constaté également les limites d'une telle approche – soit essentiellement la difficulté d'arrimer les travaux d'un organisme indépendant avec le processus d'analyse et de décision du gouvernement.

La commission a été confrontée à un problème de ressources à mobiliser en un temps réduit, pour respecter le mandat exigeant qui lui était confié. La commission en tire comme enseignement que la mise en place d'un mécanisme de révision des programmes devra s'accompagner des moyens adéquats correspondant à l'envergure de l'exercice visé.

□ Le résultat attendu du processus de révision

La révision peut être définie comme une analyse des résultats obtenus des politiques des organisations ou provenant des programmes publics. À partir de conclusions fiables et utiles, la révision a pour objectifs d'améliorer la prise de décision, l'affectation des ressources et la reddition de comptes.

La révision comprend l'évaluation de programme. La révision et l'évaluation doivent se réaliser dans le cadre d'un même exercice de planification. La révision s'appuie sur différentes sources, telles que les études comparatives, les enquêtes et études, les vérifications et audits, la gestion des risques et l'optimisation des ressources.

Concrètement, le mécanisme de révision des programmes doit permettre de disposer de trois produits livrables :

- une planification des travaux de révision à venir;
- les analyses de révision proprement dites, conduisant à des recommandations;
- un suivi des propositions de révision formulées précédemment.

Pour la commission, ce mécanisme de révision des programmes doit également s'appliquer aux sociétés d'État, conformément au mandat reçu par la commission en novembre 2014.

□ Le processus de révision des programmes

La commission propose un processus de révision permanente des programmes réunissant ce que la commission considère comme les conditions de succès, soit :

- une démarche intégrée dans l'administration publique;
- une démarche fondée sur une réelle compétence;
- un processus bénéficiant de contributions indépendantes;
- un processus transparent.

Dans le processus proposé, l'essentiel des activités de révision des programmes serait confié à la fois à l'unité de révision des programmes et aux ministères et organismes. Ces activités seraient appuyées par le Secrétariat du Conseil du trésor et par le ministère des Finances.

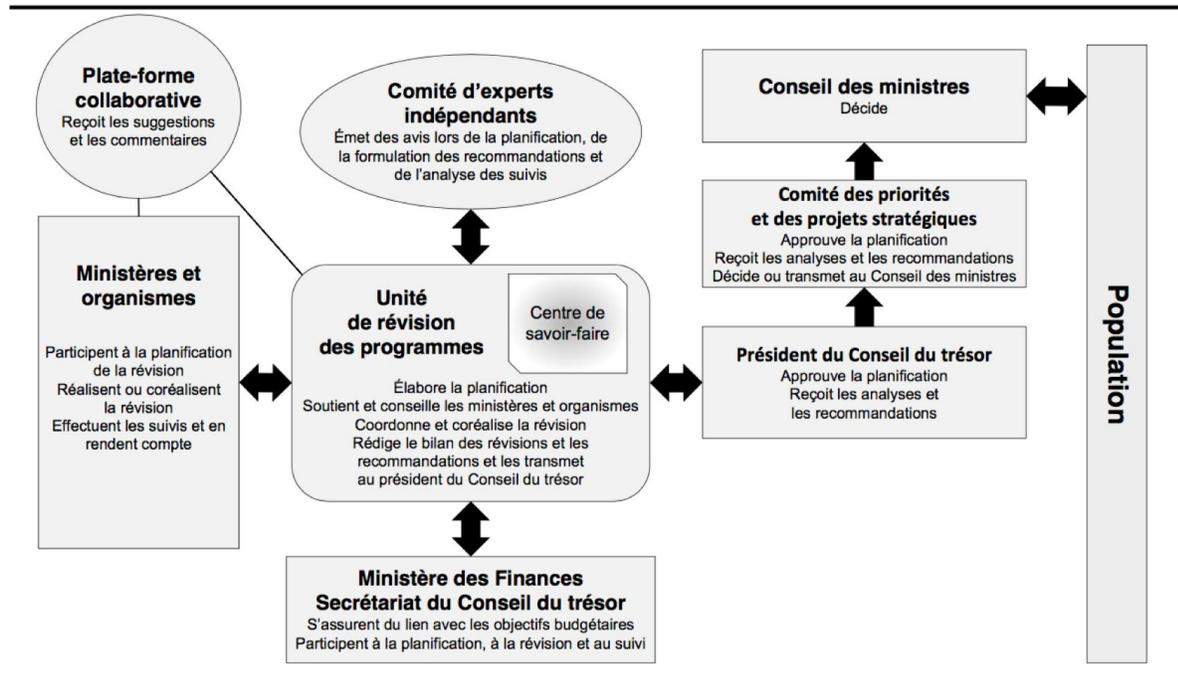
Le processus serait soutenu au plus haut niveau, soit par le président du Conseil du trésor et ultimement par le premier ministre, dans le cadre du Comité des priorités et des projets stratégiques.

Le processus serait appuyé par un comité d'experts indépendants, jouant le rôle d'un comité consultatif.

Il pourrait compter sur un centre de savoir-faire, ainsi que sur la participation citoyenne issue de la plate-forme collaborative.

SCHÉMA 1

Le mécanisme de révision permanente des programmes – Le modèle proposé par la commission



Source : Secrétariat de la commission.

■ Une démarche intégrée dans l'administration publique

La démarche de révision des programmes doit être intégrée dans l'administration publique.

Cette intégration suppose un leadership politique fort et soutenu, au plus haut niveau.

La commission recommande que le Comité des priorités et des projets stratégiques, présidé par le premier ministre, soit l'organe décisionnel en matière de révision des programmes à deux moments clefs :

- Il reviendrait au Comité des priorités et des projets stratégiques de recevoir et d'approuver la planification de la démarche de révision. Le Comité des priorités et des projets stratégiques recevrait les rapports et les recommandations formulées en matière de révision.
- Le Comité des priorités et des projets stratégiques prendrait une décision concernant les recommandations présentées, ou, s'il le juge préférable, les soumettrait au Conseil des ministres.

Pour toute question touchant la révision des programmes, le Comité des priorités et des projets stratégiques devrait comprendre de façon statutaire le président du Conseil du trésor, le ministre des Finances et le ou les ministres concernés par les recommandations présentées lors de la discussion des recommandations.

La responsabilité de la révision des programmes doit être confiée à une unité administrative placée sous l'autorité directe du président du Conseil du trésor. Le gouvernement enverrait un signal clair concernant l'importance qu'il attache à la mise en place de cette démarche, tout en réunissant des garanties quant à la pérennité de l'initiative.

Il faut que le processus soit en lien avec les besoins du gouvernement et les objectifs budgétaires.

Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances collaboreraient à l'élaboration de la planification de la révision, aux révisions elles-mêmes et à leur suivi. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances auraient la responsabilité particulière de relier le processus de révision aux objectifs budgétaires.

La démarche doit être pleinement assumée par les ministères et les organismes.

Pour tirer pleinement parti des connaissances que les ministères et les organismes ont du domaine d'application de leurs programmes, la commission recommande que les ministères et les organismes participent à la planification de la révision, réalisent ou coréalisent la révision, effectuent le suivi et en rendent compte.

Afin d'assurer l'adhésion des ministères et des organismes au processus de révision, la commission recommande que les exercices de révision soient définis de telle sorte qu'ils contribuent à régler des problèmes précis auxquels sont confrontés les ministères et les organismes, et que le gouvernement envisage des incitatifs financiers liés au bon déroulement de dossiers de révision.

■ Une approche fondée sur une réelle compétence

La démarche de révision des programmes doit être fondée sur une réelle compétence.

La révision des programmes doit être placée sous la responsabilité d'une unité de haut calibre, au savoir-faire reconnu.

La commission recommande que l'unité de révision des programmes soit dotée de ressources correspondant au mandat qui lui est confié, qu'elle puisse mettre en place un centre de savoir-faire et qu'elle apporte son soutien aux ministères et aux organismes.

L'unité de révision des programmes se verrait allouer un budget suffisant pour faire appel à des ressources externes, lorsque nécessaire. L'équipe consacrée à l'évaluation de programme mise en place au sein du Secrétariat du Conseil du trésor serait intégrée à l'unité de révision des programmes.

Les ministères et les organismes joueront un rôle central dans le processus de révision. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des connaissances solides à cette fin.

Un soutien approprié devra être apporté aux ministères et aux organismes, afin de les aider à participer à la planification de la révision et à réaliser la révision et les suivis.

■ Un processus bénéficiant de contributions indépendantes

La commission est convaincue de l'intérêt de faire bénéficier le processus de révision des programmes de contributions indépendantes.

La commission recommande la mise en place d'un comité d'experts indépendants ayant pour tâche de formuler des conseils lors de la planification et de la réalisation des révisions.

Le comité d'experts indépendants émettrait des avis lors de chacune des étapes du processus de révision – soit la planification, la formulation des recommandations et l'analyse des suivis. Ces avis feraient partie intégrante des documents produits par l'unité de révision des programmes. Le comité d'experts indépendants jouerait ainsi le rôle d'un conseil consultatif, auprès duquel seraient testés les travaux et les propositions.

La commission recommande également la création d'une plate-forme de collaboration et de participation.

Une plate-forme collaborative ferait partie intégrante du mécanisme de révision des programmes. La plate-forme prendrait la forme d'un site Internet, sur lequel les suggestions et les commentaires des citoyens comme des organisations seraient reçus sur des sujets définis et dans un cadre balisé. Cette plate-forme serait également ouverte aux experts, aux personnes concernées et au personnel des ministères et organismes.

■ Un processus transparent

Le processus de révision des programmes mis en place par le gouvernement devra être un processus transparent. La transparence fera en sorte qu'une démarche institutionnalisée de révision des programmes aura tous les effets requis sur l'organisation de l'État.

La commission recommande la publication de la planification annuelle des travaux de révision des programmes ainsi que des recommandations transmises au Comité des priorités et des projets stratégiques au plus tard six mois après leur dépôt auprès du président du Conseil du trésor.

La commission recommande également la publication des décisions de révision du gouvernement et du rapport effectuant le suivi des recommandations précédentes.

❑ Une planification des activités de révision à la fois ciblée et exhaustive

La planification de la révision des programmes devrait comprendre une démarche ciblée, soit l'identification de programmes à réviser en fonction de critères précis. La planification de la révision des programmes devrait également viser un processus exhaustif, c'est-à-dire la révision de tous les programmes gouvernementaux à un horizon plus ou moins éloigné.

La commission recommande donc que dans le cadre d'un objectif de révision exhaustive de tous les programmes, la planification adopte une approche récurrente, structurée et organisée pour aborder à terme l'ensemble des champs d'intervention de l'État.

■ Les nouveaux programmes

Les nouveaux programmes devraient respecter les mêmes principes que les programmes existants, même s'ils sont exclus de la planification des activités de révision. Les nouveaux programmes devraient ainsi être soumis à des exigences de même nature que les programmes révisés, soit la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Les principes de bonnes pratiques qui guident la révision de programmes devraient être appliqués à la mise en place de nouveaux programmes, afin de s'assurer :

- qu'ils répondent à un besoin réel de la population, lesquels ont été clairement identifiés;
- que les objectifs visés sont clairement formulés, accompagnés d'indicateurs de résultats de performance et d'impacts mesurables;
- que des estimations de coûts et d'impacts ont été préalablement effectuées, s'appuyant sur des bases solides et vérifiables;
- que les suivis permettant la collecte de données pour la mesure des résultats sont prévus, de même que les ressources nécessaires à cette fin.

Ces bonnes pratiques pourraient par exemple être systématiquement appliquées par le Secrétariat du Conseil du trésor dans le cadre de l'approbation des programmes par le Conseil du trésor. Tout nouveau programme devrait être révisé au terme d'une période préétablie, au maximum de cinq années.

3. LA RÉVISION DE CERTAINS PROGRAMMES : QUELQUES PISTES

La commission a poursuivi le travail entamé en 2014 concernant l'analyse des programmes gouvernementaux. La commission présente plusieurs pistes résultant des constats qui l'ont particulièrement frappée. La commission est convaincue que ces pistes et les recommandations qui les accompagnent devraient être prises en compte, dans la poursuite de l'effort de révision des programmes.

3.1 Un suivi du premier rapport de la commission

Dans son rapport de novembre 2014, la commission avait signalé plusieurs difficultés d'évaluation concernant deux programmes qu'elle avait alors abordés, soit le financement des écoles privées et le Programme de crédit de taxes foncières agricoles⁹. La commission a tenté de lever ces difficultés dans la suite de ses travaux.

❑ Le financement des écoles privées

À partir des données disponibles et des études auxquelles elle a eu accès, la commission a analysé les coûts et le financement comparatifs des écoles privées et publiques, ainsi que le risque de transferts de clientèles – soit les mouvements d'élèves du secteur privé vers le secteur public que l'on peut anticiper si la subvention du gouvernement du Québec aux établissements privés subventionnés était réduite ou supprimée.

La commission en a déduit une évaluation de l'impact financier pour le gouvernement d'une réduction du financement public des écoles privées subventionnées.

⁹ Voir le *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, novembre 2014, p. 72 et 132.

■ Au net : des coûts additionnels

On constate qu'au total, les économies résultant d'une diminution de la subvention versée aux établissements privés subventionnés se transformeraient au net en coûts additionnels pour l'État, en raison de la hausse des subventions à verser au secteur public à cause des transferts de clientèle vers les établissements publics, et ceci pour tous les niveaux de hausse examinés.

Avec une hausse de 3 999 \$ des frais de scolarité, ce qui équivaut à éliminer la subvention aux écoles privées, le gouvernement pourrait devoir supporter des coûts additionnels d'un peu plus de 114 millions de dollars. Ainsi, le gouvernement ne réaliserait aucune économie.

Ceci s'explique par le fait que pour l'État, le coût par élève du financement public des écoles privées est nettement inférieur au coût par élève du financement du réseau public.

Il faut ajouter que la méthode de calcul utilisée présente certaines limites. En situation réelle d'élimination de la subvention gouvernementale aux établissements privés subventionnés – ce à quoi correspond une hausse de 133 % de la contribution parentale – on assisterait très probablement à un transfert plus important d'élèves vers les établissements publics que le transfert calculé dans le tableau 1. L'impact financier pour l'État serait alors plus élevé, pouvant atteindre 500 millions de dollars dans le cas d'un transfert complet des élèves du réseau privé vers le réseau public.

TABLEAU 1

Estimation des impacts financiers pour l'État d'une réduction de la subvention versée aux établissements privés subventionnés

Hausse des frais de scolarité en dollars ⁽¹⁾	999 \$	1 999 \$	2 999 \$	3 999 \$
Hausse des frais de scolarité en pourcentage ⁽²⁾	33 %	66 %	100 %	133 %
Élèves passant aux établissements publics				
Économie pour l'État ⁽³⁾	(94,4 M\$)	(188,8 M\$)	(245,5 M\$)	(278,5 M\$)
Coût pour l'État ⁽⁴⁾	197,8 M\$	395,5 M\$	514,1 M\$	583,3 M\$
Élèves restant dans les établissements privés				
Économie pour l'État ⁽⁵⁾	(92,8 M\$)	(139,3 M\$)	(167,1 M\$)	(190,3 M\$)
Impacts financiers pour l'État d'une réduction de la subvention versée aux établissements privés subventionnés	10,6 M\$	67,4 M\$	101,5 M\$	114,5 M\$

Note : À l'exclusion du transport scolaire.

(1) La hausse des frais de scolarité considérée est supposée égale à la baisse de la subvention gouvernementale. Ce faisant, on suppose que les écoles privées chercheront à conserver le même niveau de financement par élève.

(2) En supposant que les frais de scolarité actuels s'élèvent à 3 000 \$.

(3) Nombre d'élèves transférés multiplié par le montant de la subvention au privé épargnée (4 068 \$).

(4) Nombre d'élèves transférés multiplié par 8 520 \$.

(5) Nombre d'élèves demeurant au privé multiplié par le montant de la hausse de leur contribution, correspondant à une diminution de la contribution du gouvernement.

Source : Calculs de la commission.

■ Un coût additionnel probablement sous-évalué

Ce coût additionnel pour le gouvernement des transferts des clientèles du réseau privé vers le réseau public ne prend pas en compte l'impact d'une migration sur la capacité d'accueil du réseau public.

Une telle migration pourrait nécessiter l'agrandissement ou la construction de nouvelles écoles ainsi que l'engagement de personnel supplémentaire.

En outre, le transfert d'élèves du privé vers le réseau public entraînerait des fermetures d'école en région, ce qui créerait des pressions supplémentaires sur le réseau public, alors que les commissions scolaires prévoient une augmentation de 14 % du nombre d'élèves entre 2013 et 2023.

■ Les conclusions de la commission

Sur le plan purement budgétaire, les évaluations disponibles – avec leurs limites – permettent de conclure qu'une réduction du financement public au secteur privé n'entraînerait pas d'économies pour le gouvernement du Québec, en raison de la charge supplémentaire que représenterait le financement d'une nouvelle clientèle dans le réseau public. L'analyse des impacts d'une réduction du financement public pourrait être raffinée et approfondie, mais on voit difficilement comment elle pourrait aboutir à une conclusion différente.

Dans le dossier du financement public des écoles privées subventionnées, la commission est convaincue que les Québécois ont tout à gagner du maintien de deux réseaux exerçant une certaine forme de concurrence.

Cette concurrence contribue à élever le niveau d'ensemble de l'éducation offerte aux élèves. Les innovations et initiatives mises en œuvre avec succès par de nombreux établissements du secteur public pour améliorer la performance de l'éducation et répondre aux besoins d'excellence découlent en partie de cette concurrence et de l'existence d'un autre réseau d'enseignement.

Il faut cependant que l'effet d'émulation existant ainsi entre les deux réseaux demeure équilibré et équitable. Le gouvernement dispose de tous les outils nécessaires pour que cette condition soit remplie, en définissant les modes de financement et le cadre de fonctionnement de chacun des deux réseaux de façon appropriée.

❑ **L'aide aux agriculteurs : le Programme de crédit de taxes foncières agricoles**

Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles assure le remboursement d'environ 75 % des taxes municipales et scolaires applicables aux immeubles (fonds de terre et bâtiments, excluant la maison) des entreprises agricoles admissibles, soit près de 25 000 fermes en 2013-2014.

Selon le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le but de ce programme consiste à établir une certaine équité entre les entreprises agricoles – dont la terre constitue l'un des principaux outils de production – et les entreprises des autres secteurs, pour lesquelles les équipements de production sont généralement classés comme des biens meubles, non assujettis aux taxes foncières.

En 2014-2015, ce remboursement a représenté une dépense de 132 millions de dollars.

Dans son premier rapport, la commission a constaté plusieurs problèmes, soit :

- une gestion lourde et complexe, avec de nombreuses modalités de remboursement;
- un remboursement aux agriculteurs locataires ou non producteurs difficilement justifiable;
- l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles afin de bénéficier du programme.

En novembre dernier, la commission soulignait que des études plus approfondies devaient être effectuées, afin d'évaluer dans quelle mesure les producteurs agricoles assument des coûts de production plus élevés que les entreprises d'autres secteurs économiques, lesquelles paient des taxes de même nature pour leurs terrains et leurs bâtiments.

Depuis cette date, les données et les analyses fournies par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère des Finances et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire n'ont pas permis d'apprécier objectivement la pertinence et l'efficacité du programme.

■ **La recommandation de la commission**

La commission recommande au gouvernement d'examiner le Programme de crédit de taxes foncières agricoles dans le contexte de l'ensemble de l'aide accordée aux agriculteurs.

En opérant une refonte du programme, le gouvernement devra s'assurer du caractère structurant de l'aide apportée.

La commission souligne le caractère difficilement justifiable de l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles, pour pouvoir bénéficier du programme. Ce critère d'admissibilité doit être retiré.

3.2 La Société des alcools du Québec

La commission a choisi d'analyser le mandat confié à la Société des alcools du Québec, en raison des questionnements que l'on pouvait légitimement soulever concernant la présence du gouvernement du Québec dans le commerce des boissons alcooliques.

Il faut ajouter que les questions du statut public de la Société des alcools et du monopole qu'elle exerce font l'objet de débats récurrents au Québec.

□ Le modèle d'affaires mis en place au Québec

Au Québec, le marché des vins et spiritueux est sous le contrôle d'un monopole public, placé sous la responsabilité de la SAQ. La SAQ assure directement environ 90 % de la vente des vins et spiritueux, le marché de la bière étant libéré. Ces ventes sont principalement assurées par l'intermédiaire d'un réseau comprenant, au 31 mars 2014, 401 succursales et 437 agences. Des ventes sont également effectuées en ligne, mais elles restent limitées.

Les grossistes-épiciers représentent 10 % des ventes de vin et d'autres produits de la SAQ. Ils sont encadrés par le Règlement sur les modalités de vente des boissons alcooliques par les titulaires de permis d'épicerie. Ce règlement définit étroitement les produits alcooliques vendus par les grossistes-épiciers.

On doit constater que ce modèle est en train de s'effriter, en raison des stratégies des intervenants privés, du développement des ventes en ligne et des préoccupations exprimées par les consommateurs. Les consommateurs sont mobiles et les achats hors Québec, notamment en Ontario, sont de l'ordre de 90 millions de dollars annuellement, selon la SAQ.

Toutes sources confondues, l'État québécois perçoit des revenus importants de la vente d'alcool, et cela sans tenir compte de la taxe de vente. Selon les données publiées dans le budget 2015-2016 :

- les revenus provenant de la SAQ à titre de dividende au gouvernement du Québec ont atteint 1,021 milliard de dollars en 2014-2015;
- les revenus de taxation provenant de la vente de boissons alcooliques se sont élevés à 601 millions de dollars en 2014-2015.

On semble assister à un plafonnement des dividendes au cours des derniers exercices financiers. Le ministère des Finances explique ce plafonnement par le ralentissement de la croissance des dépenses des ménages et par les modifications apportées aux taux de la taxe spécifique sur les boissons en 2012 et en 2014.

□ L'efficacité et l'efficience de la SAQ

Afin de porter un jugement sur l'efficacité et l'efficience de la SAQ, la commission a comparé certains ratios d'exploitation de la société d'État avec ceux des agences provinciales de huit provinces canadiennes, ainsi qu'avec ceux de modèles d'affaires comparables au New Hampshire, au Vermont et en Pennsylvanie.

Pour l'ensemble de la période étudiée, soit de 2010 à 2014, la SAQ est l'agence provinciale ayant le ratio des frais d'administration sur les ventes nettes le plus élevé, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador. Dans le cas de la SAQ, ce ratio a atteint 21 % en 2014. La même année, il s'établissait à 16 % en Ontario, à 10 % en Colombie-Britannique, à 8 % au New Hampshire et à 8 % en Pennsylvanie. En Alberta, où le modèle d'affaires est différent, il s'établissait à 1 %.

Depuis 2010, la proportion de la rémunération sur les ventes nettes varie autour de 13 % dans le cas de la SAQ. Ce ratio est plus bas dans tous les autres cas analysés. Le ratio de la rémunération sur les ventes s'établissait en 2014 à 6 % en Colombie-Britannique, à 5 % au Vermont et à 4 % en Pennsylvanie. En Alberta, où le modèle d'affaires est différent, il s'établissait à 4 %.

❑ Les questions soulevées par la commission

■ La pertinence de l'implication de l'État québécois dans le commerce des vins et spiritueux

La première question soulevée par la commission est celle de la pertinence de l'implication de l'État québécois dans le commerce des vins et spiritueux. Cette question conduit à s'interroger sur le caractère public ou privé du commerce des vins et spiritueux au Québec.

Le gouvernement pourrait décider de remettre en cause le caractère public du commerce des vins et spiritueux en vendant une partie du capital-actions, qu'il détient actuellement en totalité. Pour être intéressante, cette vente devrait s'accompagner d'un maintien du monopole actuel. La valeur de la SAQ est en effet directement liée à son statut de monopole.

La commission ne retient pas cette option.

■ L'efficacité de la SAQ

La deuxième question concerne l'efficacité de la SAQ. Comme les données précédentes le démontrent, la gestion de la SAQ paraît peu efficace. Pour la commission, ces résultats décevants s'expliquent en bonne partie par la position de monopole de la société d'État. La SAQ bénéficie d'une rente, c'est-à-dire d'un avantage lié à sa situation de monopole, absorbée en partie dans les frais d'administration et de gestion de l'entreprise.

La façon la plus simple d'améliorer l'efficacité du commerce des vins et spiritueux consisterait à libéraliser cette activité, en mettant fin au monopole actuel de la SAQ et en ouvrant ainsi la porte à la concurrence. Une telle libéralisation profiterait directement aux consommateurs. Elle favoriserait le développement de la vente des produits, grâce à la concurrence et à la réduction des prix qui en résulteraient. Il reviendrait à la SAQ – dont le statut public serait maintenu – de relever le défi et de mettre en œuvre des stratégies appropriées pour profiter de ses atouts et s'adapter au nouveau contexte.

Pour la commission, il est essentiel que le gouvernement protège ses revenus. Il suffirait pour cela de remplacer les dividendes par une augmentation de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques actuellement vendues par la SAQ. Cette majoration n'aurait pas d'impact sur le prix de vente final puisqu'elle viendrait remplacer le dividende versé à l'actionnaire. Le gouvernement pourrait également introduire une taxe à la consommation à taux particulier sur l'alcool, permettant ainsi au montant de la taxe de fluctuer en fonction du prix du produit vendu.

❑ La recommandation de la commission

La commission recommande une remise en cause approfondie du modèle d'affaires défini par le Québec dans le secteur de la vente des vins et spiritueux.

La commission ne s'interroge pas sur le caractère public de la société. Elle remet en cause le monopole qu'elle détient.

Ce monopole explique l'importance des frais d'administration associés aux activités de la SAQ – des frais d'administration qui se répercutent directement sur le prix au consommateur.

La commission recommande donc que le gouvernement libéralise le commerce des vins et spiritueux, en prenant les moyens nécessaires pour protéger les revenus actuellement perçus sous la forme de dividendes. La SAQ serait ainsi mise en concurrence avec d'autres entreprises.

3.3 L'administration fiscale (Revenu Québec)

Le Québec est la seule province au Canada ayant mis en place une administration fiscale autonome afin de percevoir ses impôts. L'existence de deux administrations fiscales concomitantes constitue en fait le principal cas de dédoublement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Pour cette raison, il a semblé important à la commission d'analyser les enjeux majeurs en cause, et d'en déduire certaines pistes pour l'avenir.

❑ L'administration fiscale

Dans une première étape, la commission a dressé un portrait de l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec), afin de disposer d'une description aussi complète que possible des activités de l'organisme et des caractéristiques distinguant à cet égard le Québec des autres juridictions canadiennes.

L'application du régime fiscal du Québec, soit l'administration fiscale, relève principalement de Revenu Québec. C'est à Revenu Québec que revient la responsabilité de s'assurer de la conformité fiscale, c'est-à-dire de faire en sorte que chaque contribuable paie sa juste part du financement des services publics et d'effectuer la perception des revenus dus au gouvernement. Revenu Québec joue ainsi un rôle stratégique dans la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, en proposant des mesures à cette fin et en les mettant en place. En 1992, une entente administrative a été conclue entre les gouvernements du Canada et du Québec, prévoyant que Revenu Québec administre la TPS sur le territoire québécois pour le compte du gouvernement fédéral.

Selon sa loi constitutive, Revenu Québec peut également fournir des services de perception ou tout autre service, produit ou bien liés à son savoir-faire et à sa mission.

Le Québec est la seule juridiction canadienne ayant une administration fiscale entièrement autonome et distincte de l'administration fiscale fédérale. Toutes les autres provinces ont confié l'administration fiscale de leur impôt sur le revenu des particuliers au gouvernement fédéral. Toutes les provinces canadiennes, à l'exception du Québec et de l'Alberta, confient l'administration fiscale de leur impôt sur le revenu des sociétés au gouvernement fédéral. Certaines provinces ont adhéré à la taxe de vente harmonisée (TVH) et en ont confié l'administration au gouvernement fédéral.

Les provinces canadiennes autres que le Québec ont conclu un certain nombre d'accords de perception fiscale avec le gouvernement fédéral. De façon générale, les provinces et territoires n'assument aucuns frais administratifs pour la gestion des programmes d'impôt lorsqu'ils sont identiques à ceux du gouvernement fédéral. Des frais sont prévus pour l'administration des programmes dont les critères diffèrent ou encore pour l'administration de programmes pour lesquels il n'y a pas d'équivalent au fédéral.

❑ **L'existence d'une administration fiscale distincte et l'autonomie fiscale**

La commission a pris connaissance des informations provenant du ministère des Finances et concernant l'impact d'une administration fiscale distincte sur l'autonomie fiscale du Québec.

- Un nombre important de mesures fiscales ont des particularités spécifiques au Québec.
- La relation de collaboration étroite établie entre le ministère des Finances du Québec et Revenu Québec rend possibles une coordination rapide et une prise en charge immédiate des ajustements à apporter aux mesures fiscales.
- Cette relation permet également au ministère des Finances d'avoir accès en continu à l'information fiscale nécessaire à l'élaboration et au suivi de la politique fiscale.
- L'État québécois peut encaisser la majorité de ses revenus en temps réel et exercer des mécanismes de compensation des créances gouvernementales. L'État québécois dispose également d'une plus grande latitude dans les activités de vérification et de lutte contre l'évasion fiscale sur le territoire québécois.

La commission n'a pas été en mesure d'analyser en profondeur ces différents aspects. La commission constate cependant que depuis 1997, la marge d'autonomie des provinces autres que le Québec s'est considérablement élargie, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, en raison des nouveaux termes de l'entente conclue avec le gouvernement fédéral.

❑ Les impacts quantifiables du dédoublement

La commission a tenté de préciser les impacts quantifiables du dédoublement actuel, pour l'État québécois comme pour les contribuables.

■ L'impact budgétaire pour l'État québécois

À la demande de la commission, Revenu Québec a évalué l'impact budgétaire pour l'État québécois d'un transfert de responsabilités à l'Agence du revenu du Canada.

Le transfert des activités de Revenu Québec à l'Agence du revenu du Canada se traduirait par des économies directes estimées à 392 millions de dollars pour le Québec. Les économies atteindraient 161 millions de dollars pour ce qui est de l'impôt des sociétés, 69 millions de dollars en ce qui concerne l'impôt des particuliers, 26 millions de dollars pour les retenues à la source et 135 millions de dollars pour les taxes.

Selon Revenu Québec, ce transfert priverait cependant le gouvernement du Québec de revenus de 696 millions de dollars en matière de lutte contre l'évasion fiscale. La perte estimée atteindrait 122 millions de dollars pour ce qui est de l'impôt des sociétés, 247 millions de dollars en ce qui concerne l'impôt des particuliers, 51 millions de dollars pour les retenues à la source et 276 millions de dollars pour les taxes.

Au net, Revenu Québec estime que la prise en charge par le gouvernement fédéral des activités de perception des impôts du Québec et de la TVQ se traduirait par un manque à gagner de 304 millions de dollars pour le Québec, dont un gain de 40 millions de dollars pour l'impôt des sociétés, un manque à gagner de 178 millions de dollars pour l'impôt des particuliers, un manque à gagner de 25 millions de dollars pour les retenues à la source et un manque à gagner de 141 millions de dollars pour les taxes.

Dans la réalité, le gouvernement fédéral prend également des mesures pour lutter contre l'évasion fiscale, et il est peu probable que la perte de revenus supposée par Revenu Québec soit totale.

TABLEAU 2

Impacts de la perception des revenus du gouvernement du Québec par l'Agence du revenu du Canada – Estimation

(en millions de dollars)

	Impôt des particuliers	Retenues à la source	Impôt des sociétés	Taxes	TOTAL
Économies estimées avant revenus de la lutte contre l'évasion fiscale	69	26	161	135	392
Perte estimée de revenus de la lutte contre l'évasion fiscale – Projets novateurs et intensification	-247	-51	-122	-276	-696
TOTAL	-178	-25	40	-141	-304

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Commission de révision des programmes, à partir des données fournies par Revenu Québec.

■ L'impact pour les contribuables

La commission a également voulu quantifier l'impact d'un transfert des responsabilités de Revenu Québec vers l'Agence du revenu du Canada pour ce qui est des contribuables.

Pour les particuliers, Revenu Québec fait valoir que la production de deux déclarations de revenus est moins contraignante depuis l'utilisation croissante de logiciels pour la production des déclarations de revenus.

Pour ce qui est du coût du dédoublement de l'administration fiscale pour les entreprises, l'ampleur des frais qui en résultent semble limitée, selon les études disponibles. Les chiffres varient selon les études, mais le coût du dédoublement ne semble pas majeur, si l'on se fie aux évaluations que la commission a pu consulter.

Ces évaluations amènent à conclure que la fin du dédoublement existant entre les administrations fiscales du Québec et du Canada pourrait avoir un impact financier relativement réduit sur les dépenses des entreprises – certainement beaucoup moins important que ce qui est perçu par le milieu des affaires. Il existe ainsi un écart significatif entre la perception qu'a le milieu des affaires du dossier et les données à la disposition de la commission.

Il est évident que des études plus approfondies devraient être effectuées pour dégager des conclusions plus solides.

❑ L'évaluation de l'efficacité de Revenu Québec

La commission a porté une attention particulière sur l'évaluation que l'on peut faire de l'efficacité des activités de Revenu Québec, comparativement aux activités de l'Agence du revenu du Canada.

La commission constate que depuis la création de l'Agence du revenu du Québec en 2011-2012, les dépenses totales de Revenu Québec ont connu une croissance continue.

Malgré cette hausse, les prévisions concernant les sommes perçues annuellement en matière de récupération fiscale sont stables depuis 2013-2014, à environ 3,6 milliards de dollars.

En 2010-2011, Revenu Québec obtenait de meilleurs résultats que l'Agence du revenu du Canada pour ce qui est des charges par habitant et des charges en pourcentage du PIB. Cet écart favorable à Revenu Québec avait diminué de façon importante en 2013-2014.

L'avantage comparé du Québec quant aux charges par habitant a pratiquement disparu en 2014-2015. La dégradation de la position comparative de Revenu Québec s'explique par la hausse continue des dépenses de l'agence québécoise, alors que les dépenses de l'Agence du revenu du Canada diminuaient durant la même période.

Cette dégradation de la position comparative de Revenu Québec devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Les dépenses prévues par l'Agence du revenu du Canada pour 2014-2015 et 2015-2016 sont en baisse par rapport à 2013-2014.

Sur la base des dépenses prévues, le total des charges par habitant de Revenu Québec et de l'Agence du revenu du Canada s'élèverait respectivement à 126,30 \$ et à 119,67 \$ pour 2015-2016. Le rapport des charges par habitant de Revenu Québec comparativement à celles de l'Agence du revenu du Canada a connu une hausse soutenue, passant de 90,7 % en 2013-2014 à 101,0 % en 2014-2015. Il augmenterait à 105,5 % en 2015-2016.

❑ Les constats de la commission

Après avoir pris connaissance de ces différentes analyses, la commission dresse plusieurs constats.

■ La nature sensible du dossier

La commission souligne en premier lieu la nature sensible du dossier de l'administration fiscale et de la duplication existant actuellement entre Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada.

Décidée par le gouvernement Duplessis, la mise en place par le Québec d'une administration fiscale autonome a été une illustration marquante de la volonté autonomiste du Québec, au cours de la période précédant immédiatement la Révolution tranquille.

L'autonomie fiscale est le premier argument invoqué pour maintenir la duplication actuelle. La commission reconnaît l'importance de cet argument. La commission n'a cependant pas été en mesure d'en évaluer la portée réelle. En particulier, la commission constate qu'il n'existe pas d'analyse approfondie du contexte résultant des nouveaux modes de fonctionnement de l'Agence du revenu du Canada.

■ Le coût de la duplication pour l'État québécois

Le deuxième constat de la commission concerne le coût de cette duplication pour l'État québécois.

Selon les chiffres communiqués à la commission par Revenu Québec, le transfert des activités de Revenu Québec à l'Agence du revenu du Canada se traduirait par des économies directes annuelles de près de 400 millions de dollars pour l'État québécois.

Revenu Québec souligne que ces économies seraient plus qu'effacées par les pertes de revenus résultant d'une réduction de près de 700 millions de dollars du produit de la lutte contre l'évasion fiscale. La commission formule des réserves sur cette évaluation, qui suppose l'absence complète, du côté fédéral, d'efforts additionnels de lutte contre l'évasion fiscale.

Surtout, on doit s'interroger sur les limites du modèle actuel de récupération des revenus fiscaux, avec ses conséquences sur les rapports entre Revenu Québec et les contribuables. Le Protecteur du citoyen a soulevé des questions pertinentes à cet égard, mettant en lumière l'attitude de Revenu Québec dans sa lutte contre l'évasion fiscale.

■ L'impact de la duplication actuelle pour les contribuables

Le troisième constat de la commission porte sur l'impact de la duplication actuelle pour les contribuables – particuliers et entreprises.

Pour ce qui est des entreprises, les messages reçus par la commission sont contradictoires. Pour le milieu des affaires, la duplication de l'administration fiscale représente un coût supplémentaire et une lourdeur administrative. Les données dont on dispose confirment qu'effectivement, la duplication de l'administration fiscale représente un coût pour les entreprises, ce coût étant cependant limité.

Les coûts réels sont peut-être plus élevés, mais il faudrait le confirmer par des analyses plus approfondies.

■ La performance de Revenu Québec

Le quatrième et dernier constat de la commission a trait à la performance de Revenu Québec, en tant qu'agence de perception.

Sur ce point, les données sont claires : on constate une dégradation de cette performance depuis quelques années. La commission souhaite faire part de son inquiétude devant l'évolution actuelle et les perspectives annoncées pour les prochaines années. Le ministère des Finances, ministère de tutelle, ne semble pas jouer le rôle qui lui revient, ni présenter à Revenu Québec des exigences en matière d'efficience.

❑ Les recommandations de la commission

À partir des constats qu'elle dresse dans le dossier de l'administration fiscale, la commission formule deux recommandations :

- En premier lieu, le gouvernement devrait envisager sérieusement l'option d'un transfert d'activités au gouvernement fédéral en matière d'administration fiscale.
 - L'enjeu est majeur et il justifie une évaluation rigoureuse et complète. Dans son analyse du dossier, la commission s'est souvent heurtée à une insuffisance d'études et de données. L'analyse de la commission devrait donc être poursuivie.
 - La commission considère que le transfert de l'impôt lié aux sociétés représente le meilleur potentiel d'économies, tout en réduisant les pertes liées à la récupération fiscale. Il devrait, le cas échéant, être considéré en priorité.
- En deuxième lieu, il est urgent pour le gouvernement de porter une attention réelle à la performance de Revenu Québec et à ses relations avec les contribuables. Il est essentiel que Revenu Québec soit soumis à des exigences d'efficacité et d'efficacités, et que ces exigences se reflètent rapidement dans les résultats obtenus.

La commission rappelle par ailleurs que Revenu Québec assume d'autres mandats que la perception des revenus fiscaux. Des modifications éventuellement apportées aux mandats de l'agence devraient prendre en compte ces autres activités.

3.4 La perception des pensions alimentaires

Lors des rencontres ministérielles, la commission a constaté que la responsabilité du Programme de perception des pensions alimentaires n'est attribuée ni au ministère de la Justice ni à Revenu Québec – les deux entités gouvernementales engagées dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, dans le cadre du dialogue social, des commentaires concernant la perception des pensions alimentaires ont été formulés.

Pour ces différentes raisons, la commission a souhaité analyser ce programme.

Le Programme de perception des pensions alimentaires a été mis en place par le gouvernement en 1995. Le programme consiste à mettre en œuvre un mécanisme de perception des pensions alimentaires au bénéfice des créanciers, une fois que la pension alimentaire due a fait l'objet d'un jugement de la cour.

- Dans le cas des pensions versées aux enfants, le programme s'applique aux pensions versées aux enfants des couples mariés, en union civile ou même en union libre, dans la mesure où la détermination de la pension alimentaire a été l'objet d'un jugement.
- Dans le cas des pensions alimentaires versées au conjoint, le programme ne s'applique qu'aux couples mariés ou en union civile dont le terme de l'union a été l'objet d'un jugement. Il ne peut s'appliquer aux couples en union de fait.

Depuis 1995, Revenu Québec est l'administrateur du programme universel de perception des pensions alimentaires. À ce titre, Revenu Québec a le mandat de percevoir et de verser la pension alimentaire. Les jugements de pensions alimentaires sont d'abord inscrits au registre des pensions alimentaires du ministère de la Justice. Une copie des jugements est envoyée à Revenu Québec.

▣ Les principaux résultats

La commission a obtenu un relevé des principaux résultats disponibles pour l'année 2013-2014. La clientèle était composée d'environ 134 000 débiteurs et d'autant de créanciers. Le programme a permis de verser 505,5 millions de dollars à titre de pension alimentaire. Le montant moyen d'un versement mensuel s'établissait à 460 \$. Une proportion de 80,1 % des créanciers avait reçu leur pension alimentaire courante à temps et en entier. Les créances, soit les montants de pension alimentaire à recouvrer auprès des débiteurs, étaient de 188 millions de dollars.

En 2000, soit cinq ans après la mise en place du programme, Revenu Québec a présenté au gouvernement un rapport sur l'application de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires. Au cours de la période 1995-2000, le taux de perception des pensions alimentaires – soit le pourcentage des créanciers ayant reçu leur pension alimentaire courante à temps et en entier – est passé de 45 % à 63 %.

Un recueil d'informations fourni à la commission par Revenu Québec dresse un portrait de la clientèle. Les données datent de 1994-1995. Depuis, Revenu Québec n'a effectué aucune mise à jour.

❑ Les constats de la commission

La commission dresse quatre constats.

- Le Programme de perception des pensions alimentaires est un programme « orphelin ». Revenu Québec est responsable uniquement de l'administration du programme. Depuis le transfert en 1995 de l'administration du programme à Revenu Québec, le ministère de la Justice n'est plus responsable de percevoir les pensions alimentaires. Sans « paternité » assumée, le programme échappe à toute remise en question quant à sa pertinence.
- Les données disponibles sur le programme sont peu nombreuses et datent dans certains cas d'une vingtaine d'années. Elles ne sont pas suffisantes pour juger de la performance du programme. Il n'est pas non plus possible de juger si le programme s'adresse aux bonnes clientèles, soit celles qui bénéficieraient d'une amélioration de la régularité du versement des pensions alimentaires.
- Selon les règles du programme, Revenu Québec prend systématiquement en charge tous les jugements – toutes les ordonnances de la cour – prévoyant le paiement d'une pension alimentaire. Dans ces cas, il est possible de demander à être exempté de la perception de la pension alimentaire par Revenu Québec. Cette procédure reste toutefois complexe.
- Les coûts du programme sont pleinement assumés par l'État. Le programme est offert sans frais pour la clientèle. En 2013-2014, les coûts totaux du programme se sont élevés à plus de 62 millions de dollars. Au même moment, le programme était administré à Revenu Québec par une équipe de 713 équivalents temps complet. Le programme s'adresse à des débiteurs bien précis qui pourraient potentiellement assumer une partie des coûts, selon la politique de financement des services publics.

❑ Les recommandations de la commission

En ce qui concerne le Programme de perception des pensions alimentaires, la commission formule quatre recommandations constituant autant de pistes pour l'avenir :

- En premier lieu, la commission recommande que le gouvernement confie clairement à un ministère porteur la détermination des orientations du programme. Le ministère de la Famille ou le ministère de la Justice pourrait assumer cette responsabilité. Revenu Québec pourrait continuer à administrer le programme.
- En deuxième lieu, le ministère, une fois désigné, aurait comme mandat prioritaire de dresser un portrait à jour de la clientèle touchée par le paiement d'une pension alimentaire, afin de s'assurer que le programme actuel répond aux besoins de celle-ci. Ce portrait pourrait déboucher sur une révision de fond en comble du programme, pour faire en sorte qu'il s'adresse à la clientèle à laquelle il est vraiment destiné.
- En troisième lieu, le gouvernement devrait apporter des modifications à la législation, afin de simplifier le processus d'exemption au programme. Il y aurait lieu de mettre en place des façons de faire pour favoriser l'exemption de ceux qui en font la demande.
- En quatrième lieu, le gouvernement devrait envisager de tarifier au moins une partie du coût de la perception auprès du débiteur. Si le gouvernement devait maintenir l'adhésion automatique, une telle tarification ne serait pas applicable.

3.5 La santé

La santé et les services sociaux représentent, et de loin, la mission la plus importante assumée par le gouvernement du Québec, pour ce qui est des ressources attribuées. En 2013-2014, la mission Santé et services sociaux représentait près des deux cinquièmes de l'ensemble des dépenses consolidées du Québec, incluant donc le service de la dette.

En raison de la part considérable de la mission Santé et services sociaux dans le budget du gouvernement, la commission se devait d'aborder ce dossier extrêmement complexe – un dossier dont les enjeux expliquent en partie les pressions financières qui s'exercent sur l'État québécois.

Depuis la fin des années 1980, le système de santé et de services sociaux du Québec a été l'objet d'un nombre inégalé de rapports, parmi toutes les missions de l'État. Pendant la même période, le système de santé et de services sociaux du Québec a connu quelques réformes majeures.

Il faut constater que les diagnostics posés dans ces rapports ou à la base de ces réformes ont bien peu évolué au fil du temps. Autrement dit, les rapports et les réformes se sont succédé depuis trois décennies, mais les problèmes et les défis persistent.

□ La part croissante des dépenses de santé dans l'économie et le budget québécois

En 16 ans, de 1997-1998 à 2013-2014, la part des dépenses consacrées à la mission Santé et services sociaux dans l'ensemble des dépenses consolidées est passée de 29 % à 38 %, ce qui représente une augmentation de près de 30 %.

Ces dépenses représentent une pression significative sur les finances publiques, compte tenu de la richesse du Québec et de la croissance de ses revenus. Le Québec consacre une plus grande part de son économie à la santé que ce qui s'observe en moyenne au Canada ainsi que dans cinq provinces, dont l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Sur le plan international, des données datant de 2012 montrent que le Québec consacre une plus grande part de ses dépenses au secteur de la santé (8,2 %) que ce qui s'observe, en moyenne, dans les pays de l'OCDE (7,4 %). La part du Québec se compare à celle observée en moyenne dans les pays du G7 (8,1 %).

Pour la période allant de 2003-2004 à 2013-2014, les dépenses de santé et de services sociaux ont connu une croissance annuelle moyenne de 5,6 %. Un peu plus des trois quarts de la hausse des dépenses s'expliquent par des facteurs socio-économiques, soit le vieillissement de la population, la croissance de la population et l'évolution des services publics – y compris les augmentations des salaires de base des médecins.

Au cours de la même période, le PIB nominal a crû annuellement de 3,6 %. Bien que le rythme de croissance des dépenses de santé ait ralenti depuis l'année 2010-2011, il a été supérieur à la croissance de l'économie québécoise presque chaque année de 2004-2005 à 2013-2014.

❑ Les difficultés d'accès aux soins et aux services

En dépit des ressources croissantes consacrées à la santé, l'accessibilité aux soins et aux services de première ligne demeure défailante ou sous-optimale dans bien des cas.

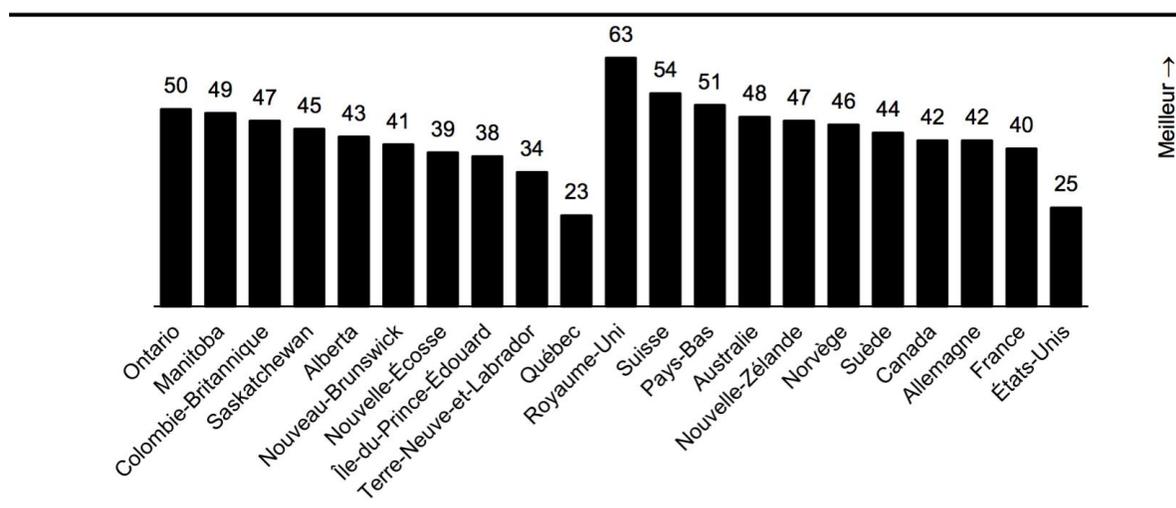
Globalement, sur la scène canadienne, le Québec arrive au sixième rang en matière d'accessibilité, selon les plus récents travaux du Commissaire à la santé et au bien-être du Québec. L'attente pour des soins de routine ou de suivi représente au Québec le principal écueil en matière d'accessibilité. Conséquence de ces problèmes d'accessibilité, 44 % des visites aux urgences ont été effectuées pour une affection pouvant être traitée par le médecin de famille.

Le sondage international effectué en 2013 auprès du grand public par le Fonds du Commonwealth illustre de façon éloquente ces problèmes d'accessibilité et leur acuité, par comparaison aux autres juridictions. Selon les résultats du sondage, les Québécois étaient les citoyens qui approuvaient le moins la proposition selon laquelle « le système de santé est assez efficace et seuls quelques petits changements sont nécessaires pour l'améliorer ».

GRAPHIQUE 4

Population approuvant l'affirmation « Globalement, le système est assez efficace et seuls quelques petits changements sont nécessaires pour le rendre plus efficace. »

(en pourcentage des répondants)



Source : Conseil canadien de la santé, *Le lieu de résidence, ça compte : l'opinion des Canadiens sur la qualité des soins de santé. Résultats du sondage international 2013 du Fonds du Commonwealth sur les politiques de santé auprès du grand public*, série Les soins de santé au Canada, c'est capital, bulletin n° 8, janvier 2014.

Un sondage international effectué en 2012 par le Fonds du Commonwealth auprès des médecins de soins primaires donne des résultats analogues.

Les médecins du Québec sont parmi les moins nombreux à être d'accord avec la proposition selon laquelle « la plupart de leurs patients, ou presque tous, peuvent obtenir sur demande un rendez-vous le jour même ou le lendemain ». Les médecins du Québec sont les plus nombreux à avoir un patient ayant attendu 4 heures ou plus avant d'être traité la dernière fois qu'il est allé au service des urgences de l'hôpital.

Selon ce même sondage, c'est au Québec que l'on trouve le plus de médecins rapportant que leurs patients ont souvent des difficultés à obtenir des tests diagnostiques spécialisés. C'est également au Québec que l'on relève le plus petit nombre de médecins déclarant recevoir toujours un rapport des spécialistes, avec tous les renseignements pertinents sur l'état de santé de leur patient.

□ Trois pistes de solution

Les défis à relever dans le domaine de la santé et des services sociaux sont donc bien connus : depuis trois décennies, le système québécois doit faire face à la part croissante des dépenses de santé dans l'économie et le budget du Québec, en même temps qu'à des difficultés toujours non résolues d'accès aux soins et aux services.

Les efforts à consentir pour répondre à ces défis ont également été bien identifiés depuis de nombreuses années.

Plusieurs pistes de solution sont possibles. La commission en a identifié trois, qu'elle considère comme prioritaires. Dans le cadre des réformes en cours, ce sont autant de chantiers pour lesquels la commission invite le gouvernement à intensifier son action.

■ Prendre en compte de façon rigoureuse et systématique la pertinence des soins

Des interrogations régulières sont soulevées concernant la nature même des dépenses en santé. L'Association médicale du Québec rapporte qu'entre 10 % et 40 % des dépenses de santé peuvent être considérées comme étant de la « non-qualité », c'est-à-dire « faire ou faire faire quelque chose peu efficace ou inutile, mal exécuter cette chose et obtenir des résultats de piètre qualité, voire nuisibles¹⁰».

En améliorant la pertinence des soins et des services de santé, on bonifie donc leur efficience et leur accessibilité. La plupart des rapports et recommandations adressés au gouvernement dans les trente dernières années abondent d'ailleurs en ce sens.

Afin de prendre en compte de façon rigoureuse et systématique la pertinence des soins, la commission recommande au gouvernement de donner suite à plusieurs des demandes formulées par des organismes et commissions à cette fin et de se doter d'un plan d'action précis à cet égard.

Ainsi, la commission souscrit aux recommandations formulées :

- dans le rapport Thomson¹¹, à propos de l'implantation du financement axé sur le patient;
- dans le rapport Castonguay sur l'implantation de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS)¹², à propos des fonctions confiées à l'INESSS relativement à la réévaluation des technologies existantes ainsi qu'à l'encadrement des guides de pratique.

¹⁰ Association médicale du Québec, *Optimisation de la pratique clinique – Mieux choisir*, 8 avril 2013, p. 5.

¹¹ *Pour que l'argent suive le patient – L'implantation du financement axé sur les patients dans le secteur de la santé*, Rapport du Groupe d'experts pour un financement axé sur les patients, février 2014.

¹² *Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) – Rapport du Comité d'implantation de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS)*, décembre 2008, p. 83.

La commission souscrit explicitement aux recommandations suivantes de l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux¹³:

- conférer un caractère exécutoire aux recommandations de l'INESSS pour favoriser les meilleures pratiques;
- sensibiliser la population à la pertinence clinique des soins et des services;
- donner à l'INESSS l'autorité de revoir le mécanisme d'inscription des médicaments sur la liste des médicaments remboursés par le régime d'assurance public;
- pour éliminer les pressions exercées par différents groupes d'intérêt voulant faire inscrire des médicaments sur la liste des médicaments remboursables par le régime public d'assurance maladie, accorder à l'INESSS l'autorité de les incorporer à la liste dans la mesure où les rapports coût-efficacité et coût-avantage sont démontrés.

Constatant le rôle stratégique joué par l'INESSS dans les efforts concernant la prise en compte de la pertinence des soins et la nécessité que ce rôle soit renforcé, la commission recommande que les ressources attribuées à l'INESSS soient réévaluées en fonction des nouveaux mandats qui lui seraient confiés.

■ **Allouer les ressources consacrées à la santé et aux services sociaux selon les règles du financement axé sur le patient**

À l'heure actuelle, la quasi-totalité des budgets des établissements du réseau de la santé et des services sociaux sont alloués sur une base historique et globale. Ce mode d'allocation des ressources est fondé sur la production de services plutôt que sur les besoins et les caractéristiques des populations. Un tel mode est peu stratégique et n'incite pas à améliorer les façons de faire.

Dans le budget 2015-2016, le gouvernement du Québec a annoncé son intention d'aller de l'avant avec l'implantation du financement axé sur le patient.

La commission prend note des intentions gouvernementales en matière de financement axé sur le patient. Afin d'allouer les ressources du secteur de la santé selon le financement axé sur le patient, la commission recommande de mettre effectivement en place les propositions du rapport Thomson. Le gouvernement devrait rendre compte à intervalles réguliers des initiatives engagées à cette fin.

■ **Favoriser l'interdisciplinarité pour les soins de première ligne**

Déjà, en 2000, le rapport Clair soulignait qu'une meilleure accessibilité aux soins de santé passait nécessairement par une organisation interdisciplinaire du travail, c'est-à-dire par la participation des professionnels provenant de plusieurs disciplines à la prestation des soins et des services aux personnes¹⁴.

La commission recommande au gouvernement de s'appuyer sur l'interdisciplinarité pour régler les problèmes d'accès aux soins de première ligne. La commission recommande spécifiquement que le développement de l'interdisciplinarité s'accompagne d'une réflexion sur le mode de rémunération des médecins, afin d'éviter que ce mode de rémunération ne soit un obstacle à la délégation des soins.

¹³ Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, *Révision des programmes : une occasion de moderniser notre système public de santé – Mémoire présenté à la Commission de révision permanente des programmes*, septembre 2014, p. 12, 13, 29 et 41.

¹⁴ Voir Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, *Les solutions émergentes – Rapport et recommandations*, [Rapport Clair], 2000, recommandation 16, ainsi que les propositions 14, 30 et 42 à 44.

3.6 L'approche interministérielle : la Table sur l'aide financière au développement économique et les autres tables horizontales

L'approche interministérielle retenue par la commission vise à mettre en place des tables horizontales favorisant l'examen de domaines d'intervention partagés par plusieurs ministères et organismes, dans le but de renforcer la cohérence et l'efficacité des actions menées auprès des clientèles.

Cinq tables ont été créées :

- la Table sur l'aide financière au développement économique;
- la Table sur la présence internationale du Québec;
- la Table sur la culture;
- la Table sur l'aide aux municipalités;
- la Table sur l'emploi et la formation.

Les tables sont composées des représentants de différents ministères et organismes mobilisés par les enjeux retenus dans le cadre de cette démarche.

Chacune des tables est sous la responsabilité du ou des ministères porteurs. Plusieurs groupes de travail et comités ont été mis sur pied afin d'explorer des pistes d'optimisation dans des champs d'activité spécifiques. Ces tables permettent d'examiner la cohérence des actions gouvernementales et d'identifier d'éventuels chevauchements lorsque plusieurs ministères et organismes interviennent de différentes façons auprès des mêmes clientèles.

□ Les constats généraux

Dans l'administration publique québécoise, il n'existe pas de mécanisme permettant d'avoir une vue d'ensemble sur le système gouvernemental. Les cinq tables ont donné l'occasion d'avoir cette vue d'ensemble, pour les cinq domaines identifiés.

La commission recommande que le mécanisme des tables horizontales soit pérennisé. Le principe des tables horizontales devrait être étendu à d'autres domaines de l'intervention gouvernementale.

Pour que ces tables fonctionnent effectivement, la commission propose qu'une lettre de mission formelle soit adressée par le premier ministre et par le secrétaire général et greffier du Conseil exécutif au ministre et au sous-ministre en titre du ministère porteur du domaine concerné. Cette lettre de mission préciserait clairement le mandat de la table horizontale. Surtout, elle donnerait au ministère toute la légitimité nécessaire pour assurer la coordination des travaux de la table.

La commission souligne par ailleurs le grand intérêt des tables horizontales. La commission recommande donc de diffuser systématiquement les travaux des tables horizontales, et de s'assurer qu'ils sont régulièrement mis à jour et publiés.

❑ La Table sur l'aide financière au développement économique

La Table sur l'aide financière au développement économique avait pour mandat d'analyser l'organisation et la nature de l'intervention en matière de développement économique. Dans son rapport, la commission présente les constats et les recommandations qu'elle tire des travaux réalisés par la Table sur l'aide financière au développement économique, appuyés par l'étude confiée à Deloitte par la table¹⁵.

■ L'aide financière totale : 3,4 milliards de dollars en 2013-2014

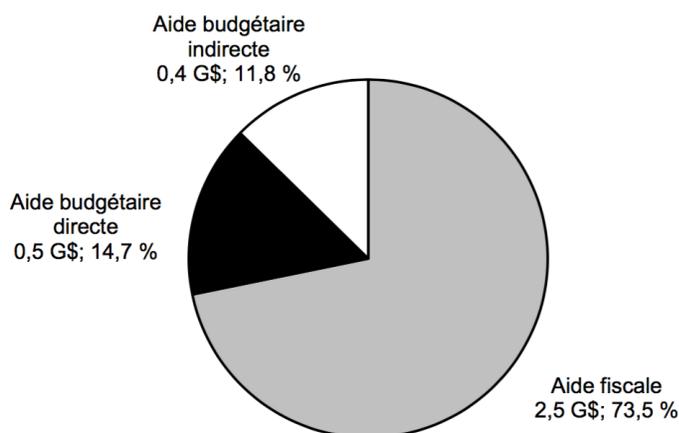
Selon les évaluations effectuées par Deloitte, l'aide financière totale du gouvernement du Québec au développement économique atteignait, en 2013-2014, 3,4 milliards de dollars, et se répartissait en trois catégories, selon la nature de l'aide.

- L'aide fiscale atteignait 2,5 milliards de dollars¹⁶, soit 73,5 % de l'aide totale au développement économique.
- L'aide budgétaire directe représentait 0,5 milliard de dollars, soit 14,7 % de l'aide totale au développement économique. Une partie de cette aide, soit 134 millions de dollars, correspondait aux prêts et aux garanties de prêts, dont l'effet de levier est beaucoup plus important que le seul impact budgétaire.
- L'aide budgétaire indirecte – c'est-à-dire l'appui aux organismes mandatés pour soutenir le développement économique – atteignait 0,4 milliard de dollars, soit 11,8 % de l'aide totale au développement économique.

GRAPHIQUE 5

Aide du gouvernement du Québec au développement économique – Répartition par forme d'aide, 2013-2014

(en milliards de dollars et en pourcentage)



Source : Deloitte.

¹⁵ L'étude de Deloitte est reproduite dans le volume 4 du présent rapport.

¹⁶ L'univers d'aide fiscale retenu par la table diffère quelque peu de celui défini par le ministère des Finances. Ceci explique la différence entre le montant de 2,5 milliards de dollars présenté ici et celui de 2,4 milliards présenté à partir de la page 53.

■ Les champs d'intervention

Toujours selon les évaluations de Deloitte, en 2013-2014, 1,6 milliard de dollars, soit 49 % de cette aide financière totale, visaient à appuyer la recherche et développement (R-D) innovation et les investissements.

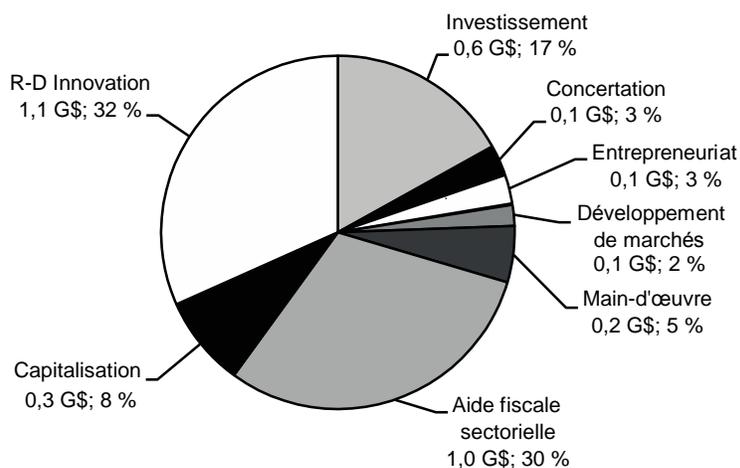
Plus précisément :

- 1,1 milliard de dollars, soit 32 % de l'aide financière totale, étaient consacrés à la R-D innovation;
- 0,6 milliard de dollars, soit 17 % de l'aide financière totale, consistaient en de l'aide à l'investissement;
- 1,0 milliard de dollars, soit 30 % de l'aide financière totale, étaient de l'aide fiscale sectorielle;
- 0,8 milliard de dollars, soit 21 % de l'aide financière, se répartissaient en des soutiens apportés à la capitalisation, à la main-d'œuvre, à la concertation, à l'entrepreneuriat et au développement des marchés.

GRAPHIQUE 6

Aide du gouvernement du Québec au développement économique – Répartition par champ d'intervention, 2013-2014

(en milliards de dollars et en pourcentage)



Source : Deloitte.

■ L'aide budgétaire directe : 12 ministères et organismes et 84 programmes

Pour ce qui est spécifiquement de l'aide budgétaire directe, les évaluations effectuées par Deloitte permettent de souligner trois caractéristiques.

- En 2013-2014, 75 % de l'aide budgétaire directe était versée sous forme de subventions. Les ministères ont principalement recours aux subventions, même pour des projets ayant une période de récupération sur l'investissement très courte. Seulement 25 % de l'aide budgétaire directe prenait la forme de prêts ou de garanties de prêts.
- Environ 65 % de l'aide budgétaire directe visait à soutenir l'investissement des entreprises.
- En 2013-2014, l'aide budgétaire directe était distribuée par douze ministères et organismes, dans le cadre de 84 programmes différents.

■ L'aide budgétaire indirecte : par l'intermédiaire de 503 organismes

En 2013-2014, l'aide budgétaire indirecte visait principalement à soutenir la R-D innovation. Pour l'année étudiée, l'aide budgétaire indirecte concernant la R-D innovation représentait 38 % de l'aide budgétaire indirecte. On constate cependant l'importance de l'aide consacrée à l'entrepreneuriat et à la concertation, soit respectivement 21 % et 22 % de l'aide budgétaire indirecte.

Toujours en 2013-2014, l'aide budgétaire indirecte était effectuée par l'intermédiaire de 503 organismes. Environ 60 % de ces organismes intervenaient dans les champs de l'entrepreneuriat et de la concertation.

■ L'évolution du soutien financier aux entreprises

Selon les données du ministère des Finances, produites à partir de l'univers de l'aide aux entreprises utilisé par le Secrétariat du Conseil du trésor, l'aide fiscale et budgétaire aux entreprises a atteint un sommet de plus de 3,2 milliards de dollars en 2011-2012, pour commencer à diminuer à partir de 2012-2013. En 2013-2014, elle était de près de 3 milliards de dollars.

L'univers couvre cependant moins d'activités, ce qui explique l'écart observé avec les données présentées précédemment également pour l'année 2013-2014¹⁷.

■ Une diminution notable de l'aide financière totale depuis 2013-2014

Depuis 2013-2014, le soutien financier aux entreprises apporté par le gouvernement du Québec a notablement diminué en raison des mesures budgétaires et fiscales annoncées dans le budget 2014-2015 et en décembre 2014 – mesures en partie modifiées dans le budget 2015-2016.

Selon les données fournies à la commission par le ministère des Finances, le soutien financier apporté par le gouvernement du Québec s'établira à 2,4 milliards de dollars en 2015-2016, soit une réduction d'environ 25 % par rapport à l'aide de 3,2 milliards de dollars versée annuellement de 2009-2010 à 2011-2012.

— Cette baisse est en grande partie attribuable au resserrement de l'aide fiscale aux entreprises, réduite de 2,416 milliards de dollars à 1,847 milliard de dollars entre 2013-2014 et 2015-2016.

L'appui aux organismes mandatés pour soutenir le développement économique a aussi diminué notablement depuis 2013-2014, en raison des décisions prises par le gouvernement dans le cadre des budgets 2014-2015 et 2015-2016.

— L'aide financière que le gouvernement du Québec versait aux MRC pour le financement des centres locaux de développement est passée de 72 millions de dollars à 32 millions de dollars.

— Le financement des conférences régionales des élus (22 millions de dollars par an) a été aboli.

— Au total cependant, au cours de la même période, l'aide budgétaire est restée pratiquement constante, passant de 565 millions de dollars en 2013-2014 à 552 millions de dollars en 2015-2016.

¹⁷ Par exemple, dans son évaluation, Deloitte a pris en compte les aides au tourisme et les aides à des organismes de culture scientifique, ce qui n'est pas le cas du ministère des Finances. Pour 2013-2014, l'aide budgétaire totale est estimée à 968 millions de dollars par Deloitte (aide directe de 534 millions de dollars; aide indirecte de 434 millions de dollars), alors que le ministère des Finances évalue l'aide budgétaire totale à 565 millions de dollars.

■ La comparaison effectuée avec d'autres juridictions

Dans son étude, Deloitte a procédé à une comparaison de l'aide fiscale et de l'aide budgétaire directe apportée aux entreprises par le gouvernement du Québec et par le gouvernement de l'Ontario. Les évaluations de Deloitte ont été complétées par les données provenant du ministère des Finances.

En 2013-2014, avec un PIB deux fois moins élevé, le Québec offrait une aide budgétaire directe presque aussi élevée qu'en Ontario et une aide fiscale supérieure à l'aide fiscale ontarienne.

- L'aide budgétaire directe représentait en 2013-2014 des coûts pour le Québec de 534 millions de dollars (soit environ 0,2 % du PIB), comparativement à 672 millions de dollars en Ontario (environ 0,1 % du PIB). Le Québec offrait presque deux fois plus de programmes que l'Ontario, pour des enveloppes budgétaires par programme plus petites. L'enveloppe budgétaire par programme était ainsi près de 2,5 fois plus élevée en Ontario (15 millions de dollars par programme) qu'au Québec (6,4 millions de dollars par programme).
- L'aide fiscale aux entreprises s'établissait en 2013-2014 à 1,4 milliard de dollars en Ontario, comparativement à 2,4 milliards de dollars au Québec. L'aide fiscale aux entreprises représentait alors 0,20 % du PIB en Ontario, comparativement à 0,67 % du PIB au Québec.

En 2016-2017, il est prévu que le coût de l'aide fiscale au Québec sera réduit à un niveau de 1,7 milliard de dollars, en raison des mesures de resserrement annoncées depuis le budget 2014-2015.

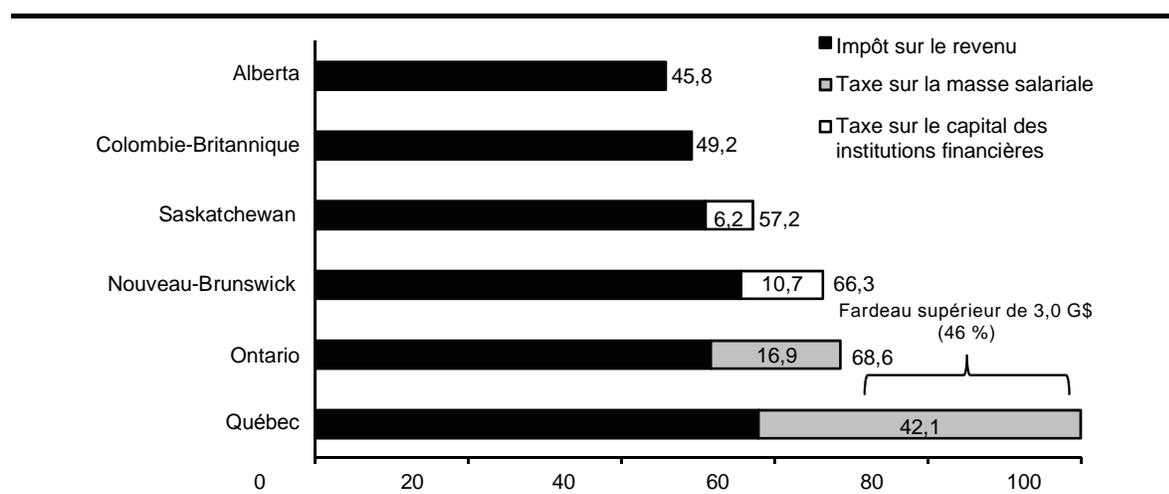
■ L'environnement fiscal

La comparaison de l'aide fiscale aux entreprises doit être reliée à l'environnement fiscal auquel les entreprises sont soumises. La fiscalité du Québec impose aux entreprises un fardeau fiscal notablement plus élevé que celui des autres provinces. Cet écart représente un fardeau fiscal supérieur de 3,0 milliards de dollars par rapport à l'application au Québec du régime fiscal de l'Ontario. L'essentiel de ces écarts provient de la taxe sur la masse salariale.

GRAPHIQUE 7

Écart de fardeau fiscal – Total des entreprises, 2014

(Québec = 100)



Source : Ministère des Finances du Québec.

■ **Les constats de la commission : une aide substantielle sans vision stratégique d'ensemble, et soulevant plusieurs questionnements**

À partir des travaux de la Table sur l'aide financière au développement économique et de l'étude de Deloitte, la commission dresse plusieurs constats.

- L'aide apportée par le Québec au développement économique est substantielle. Elle s'inscrit dans un environnement fiscal où la taxation des entreprises est également substantielle.
- L'offre gouvernementale en matière d'aide au développement économique n'est pas guidée par une vision stratégique d'ensemble. L'absence d'une politique de développement économique et d'orientations clairement établies conduit à la multiplication des outils et à la dispersion des efforts.
- La commission constate des lacunes en matière d'évaluation de programme et de remise en question régulière et systématique des soutiens gouvernementaux.
- Le soutien aux entreprises est éparpillé, avec des risques de chevauchements et de dédoublements.
- Environ 75 % de l'aide budgétaire directe est versée sous la forme de contributions non remboursables, c'est-à-dire de subventions, sans égard au risque couru par l'entreprise.
- Seule l'aide à la recherche universitaire est attribuée par concours. Les universitaires soumettent les projets de recherche à des jurys de pairs. Seuls les meilleurs projets reçoivent de l'aide gouvernementale.
- L'aide assurée par l'intermédiaire d'organismes est particulièrement importante en matière de R-D innovation. On doit s'interroger sur les chevauchements existant entre ces organismes, ainsi que sur leur niveau d'autofinancement.
- Les services offerts par les organismes en entrepreneuriat et en relève incluent la recherche de financement, l'accompagnement, le développement de plans d'affaires, l'expertise-conseil et la planification stratégique, par exemple. Plusieurs de ces services sont également offerts par le secteur privé, ce qui constitue en quelque sorte un dédoublement de l'offre et une concurrence difficile à justifier à l'égard du secteur privé.
- Le Québec se distingue des autres juridictions en soutenant la concertation. Cette aide est effectuée par l'intermédiaire d'organismes dont le financement est défini sur une base historique.

■ Les recommandations de la commission

À partir de ces constats, et dans le cadre de ses recommandations, la commission identifie plusieurs pistes pour améliorer l'aide financière apportée aux entreprises par le gouvernement du Québec, en la rendant plus pertinente et plus efficace.

■ Les stratégies d'ensemble en matière d'aide fiscale et d'aide budgétaire

On doit se questionner sur les stratégies d'ensemble retenues en matière d'aide fiscale et d'aide budgétaire.

En ce qui concerne l'aide fiscale, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise – reprenant les analyses du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises – souligne la préférence qu'il faut accorder aux réductions globales des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés et du taux de la taxe sur la masse salariale, plutôt qu'à des mesures ciblées ne profitant qu'à un petit nombre de secteurs d'activité.

Dans le cas de l'aide budgétaire, le questionnement porte sur la mise en place d'un appareillage administratif lourd de soutien aux entreprises, afin de contrebalancer une pression fiscale élevée, avec des résultats rarement évalués.

■ Une politique accompagnée d'objectifs et de résultats attendus

L'aide financière aux entreprises devrait être définie dans le cadre d'une politique d'ensemble, précisant clairement les objectifs poursuivis par le gouvernement ainsi que les stratégies retenues.

Cette politique d'ensemble devrait comprendre une identification des résultats attendus et une évaluation du coût des moyens retenus pour y parvenir. Par exemple, plusieurs mesures d'aide comportent des objectifs tels que l'intégration des nouvelles technologies dans les activités des PME ou un nouveau développement de certaines activités manufacturières dans le contexte de la mondialisation.

La politique d'ensemble du gouvernement devrait formuler ces objectifs explicitement, les assortir de résultats attendus et chiffrer le coût des mesures engagées pour atteindre les buts identifiés.

■ L'équilibre entre les mesures fiscales et les mesures budgétaires

Le gouvernement devrait s'interroger sur l'équilibre à établir entre les mesures fiscales et les mesures budgétaires. Le gouvernement devrait s'assurer qu'il n'y a aucun chevauchement entre les mesures fiscales et les programmes budgétaires.

Actuellement, certains projets d'innovation ou d'investissement peuvent bénéficier à la fois d'une aide fiscale et d'une aide budgétaire. Il serait important d'établir quel type de mesures (fiscales ou budgétaires) permet d'atteindre le plus efficacement les objectifs fixés et d'éliminer les mesures qui performant le moins. Il s'agit de poursuivre l'analyse amorcée par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

■ Des améliorations à apporter à l'aide budgétaire directe

De nombreuses améliorations pourraient être apportées à l'aide budgétaire directe.

- Le gouvernement devrait uniformiser les normes des programmes et favoriser la mise en place de programmes interministériels. L'uniformisation des normes et l'intégration des programmes qui visent les mêmes objectifs permettraient une réduction considérable du nombre de programmes.

On pourrait, par exemple, viser l'existence d'un seul programme d'aide à l'investissement et d'un seul programme d'aide à l'innovation. Le même programme serait accessible à la clientèle de tous les ministères.

- Le gouvernement devrait généraliser le recours aux contributions remboursables (prêts, garanties de prêts) et réserver l'utilisation des subventions (non remboursables) pour les projets à haut risque pour l'entreprise (recherche, développement de produits, démonstration).

La formule des prêts ou des garanties de prêts devrait être étendue à l'ensemble des ministères à vocation économique.

- De façon à privilégier les meilleurs projets, toutes les subventions (contributions non remboursables) devraient être attribuées par concours. Aucune contribution non remboursable ne devrait être allouée selon la formule « premier arrivé, premier servi ».

■ Plusieurs pistes d'action pour l'aide budgétaire indirecte

La commission propose plusieurs pistes d'action concernant l'aide budgétaire indirecte.

- Aide à l'entrepreneuriat

Le gouvernement devrait se retirer du financement des organismes d'aide à l'entrepreneuriat offrant des services analogues aux services offerts dans le secteur privé et réaffecter les sommes ainsi libérées dans un nouveau programme d'aide directe aux entreprises.

- Aide à la concertation

Si le gouvernement souhaite maintenir son aide aux organismes de concertation, il devrait mettre fin à la culture du financement historique et automatique, et attribuer l'aide uniquement par concours, aux projets jugés porteurs.

- R-D innovation

Le gouvernement devrait réévaluer la pertinence de l'ensemble des organismes d'aide à l'innovation. Il y aurait lieu de réévaluer la pertinence de chacun de ces organismes en s'interrogeant notamment sur :

- les chevauchements possibles avec d'autres organismes ou avec les universités;
- le niveau d'autofinancement de ces organismes.

□ **Les constats dégagés sur les autres tables horizontales**

La commission présente les constats dégagés sur les quatre tables horizontales autres que la Table sur l'aide financière au développement économique.

■ **La Table sur la présence internationale du Québec**

Après avoir réalisé un portrait des domaines d'intervention et des ressources consacrées à l'action internationale, la table a procédé à un important exercice de rationalisation des dépenses. Par la suite, la table a amorcé l'analyse de pistes d'optimisation des programmes dans le domaine de la jeunesse.

La commission formule deux recommandations :

- En premier lieu, la commission incite la table interministérielle à intensifier ses travaux pour couvrir l'ensemble des domaines d'activité de l'action internationale du gouvernement du Québec. La commission est d'avis que l'examen des différents domaines d'activité devrait être fondé sur l'évaluation de l'atteinte des objectifs stratégiques et des retombées tangibles de l'action gouvernementale.
- En second lieu, la commission invite la table à se pencher en priorité sur les interventions gouvernementales dans le domaine de l'exportation et de la prospection des investissements, considérant l'importance des ressources consacrées à ce domaine ainsi que son potentiel de création de richesse.

■ **La Table sur la culture**

Les travaux de la table se sont concentrés sur l'examen de l'appui gouvernemental aux festivals et événements, ce qui ne représente qu'un montant de 63 millions de dollars sur une dépense totale de plus de 1 milliard de dollars.

L'action gouvernementale dans l'attribution de l'aide financière aux festivals et événements est morcelée. On note une absence de leadership dans l'action gouvernementale dans ce domaine. Les intervenants gouvernementaux du secteur de la culture sont nombreux. Les principaux chevauchements sont observés entre le ministère de la Culture et des Communications, le ministère du Tourisme et les sociétés d'État.

La commission recommande une redéfinition du périmètre d'intérêt de la table, afin que les travaux incluent toutes les aides accordées à la culture, y compris les aides fiscales.

Pour ce qui est de l'aide à la culture, la commission a limité ses recommandations au domaine analysé par la Table sur la culture, soit le soutien aux festivals et événements. Ce soutien ne représente qu'une petite fraction des fonds publics affectés à la culture.

- En premier lieu, des changements sont nécessaires pour favoriser une forte cohérence et une meilleure efficacité dans l'aide au développement du secteur des festivals et événements. La commission identifie les aspects à couvrir.
- En deuxième lieu, la commission recommande que les sociétés d'État soient tenues de participer activement aux travaux sur l'aide au développement du secteur des festivals et événements.

■ La Table sur l'aide aux municipalités

Les travaux de la table ont consisté à dégager un portrait des interventions gouvernementales, qui a conduit la commission à formuler des recommandations dans son rapport de novembre 2014.

Les travaux de la table ont été bénéfiques à la fois pour alimenter les réflexions et enrichir le débat public. Ces travaux doivent se poursuivre et être élargis.

Les municipalités affirment que les transferts de responsabilités du gouvernement du Québec aux municipalités, ainsi que l'ajout de nouvelles exigences réglementaires, notamment en matière environnementale, expliqueraient en partie la croissance des dépenses municipales. Pour assurer un débat éclairé, un portrait de ces transferts et de ces exigences doit être élaboré et rendu public.

La commission recommande que le gouvernement réalise et rende publique une mise à jour annuelle du portrait des transferts monétaires du gouvernement du Québec au bénéfice des municipalités.

La commission recommande également de compléter le portrait des transferts monétaires du Québec au bénéfice des municipalités par un portrait des transferts des responsabilités et des exigences réglementaires effectués vers le milieu municipal.

■ La Table sur l'emploi et la formation

À partir des travaux de la table, la commission présente plusieurs observations.

- Le délai entre l'identification du besoin et la réponse au besoin semble long. Selon certains représentants du milieu patronal, il se passe neuf années entre l'identification d'un besoin dans le marché du travail et l'obtention du diplôme d'un jeune formé pour y répondre.
- En ce qui concerne l'immigration, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale compte sur la future population immigrante pour pourvoir 16 % des postes qui deviendront vacants d'ici 2017. La révision et le développement de dispositifs d'immigration en faveur d'une meilleure réponse aux besoins du marché du travail devraient être intégrés aux travaux de la table.
- Au-delà de l'examen du fonctionnement des mécanismes mis en place par chacun des ministères, l'information transmise jusqu'à maintenant ne permet pas à la commission de comprendre les interactions entre tous ces mécanismes.
- Compte tenu de l'ampleur des besoins de main-d'œuvre et de l'urgence de la situation, le Québec a besoin de se doter rapidement d'un mécanisme efficace pour traduire les besoins de main-d'œuvre en programmes de formation.
- Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ont chacun leur philosophie du rôle de l'éducation. Il faut trouver un équilibre permettant un arrimage entre ces deux philosophies.

La commission formule deux recommandations.

- La commission est d'avis que les travaux de la table doivent couvrir l'ensemble des actions gouvernementales mises en place pour amener tous les bassins potentiels de main-d'œuvre en emploi.
- La commission s'interroge sur le grand nombre d'intervenants dans les réseaux de l'éducation et dans le marché du travail en matière de formation et d'emploi. Il faut clarifier les niveaux décisionnels et de concertation. La commission demande à la Table sur l'emploi et la formation de réviser les mécanismes d'adéquation formation-emploi mis en place par le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et par le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

La commission souhaite également que la table décrive les mécanismes d'interaction entre ces différentes instances et présente un processus décisionnel permettant d'effectuer les arbitrages favorisant une meilleure adéquation formation-emploi.

CONCLUSION

Le Québec a de redoutables défis à relever. Ces défis imposent que des changements soient apportés à l'État, à son mode de gestion, à ses façons de livrer les programmes, ainsi qu'à son organisation.

Ces changements visent un but unique : faire en sorte que les Québécois bénéficient d'un État performant, au service de l'intérêt commun et du bien-être de la population.

❑ Réunir les conditions de succès pour réaliser le changement nécessaire

Dans une première étape, la commission a identifié les conditions de succès pour que l'État réalise le changement nécessaire.

L'État québécois doit acquérir la capacité de se remettre en cause de façon continue et systématique, ce qui conduit à la mise en place d'un processus de révision permanente des programmes. L'État doit adopter et mettre en œuvre un mode de gestion axé sur la performance. Cet État doit être transparent, stratège et innovant, pour disposer des leviers nécessaires au changement souhaité. Il faut enfin que l'organisation de l'État québécois soit plus simple et plus cohérente – et sur ce plan, de nombreuses améliorations pourraient être apportées à l'organisation étatique actuelle.

❑ Institutionnaliser le mécanisme de révision permanente des programmes

Dans une deuxième étape, la commission a spécifiquement réfléchi à l'une de ces conditions, soit la mise en place d'un mécanisme de révision permanente des programmes.

La commission propose un mécanisme de révision permanente des programmes conçu pour faire en sorte que la démarche de révision soit effectivement institutionnalisée au sein de l'État québécois.

❑ Ouvrir la voie à la révision des programmes

Enfin, dans une troisième étape, la commission a identifié des pistes de révision pour certains programmes gouvernementaux. Plusieurs de ces programmes sont de grande envergure. D'autres mobilisent des ressources plus réduites. Ils illustrent tous la nécessité de s'interroger périodiquement sur la pertinence de l'intervention gouvernementale, sur les objectifs initialement poursuivis, sur les résultats effectivement obtenus, et sur l'efficience avec laquelle ces résultats ont été atteints.

La commission est convaincue de l'intérêt des pistes qu'elle propose. Les recommandations formulées s'appuient sur des constats que l'on ne peut nier. Dans tous les cas, la commission en est arrivée à certains constats lui permettant de formuler des recommandations porteuses de pistes pour l'avenir. Il reste à prendre le relais et à poursuivre la révision ainsi engagée.

Ces recommandations constituent en fait des interpellations et des points de départ. La commission souhaite que ces interpellations et ces points de départ conduisent aux réelles remises en cause dont les Québécois devraient sortir collectivement gagnants.



*Commission
de révision
permanente
des programmes*

Québec

