

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 7

Projet de loi n° 128
et croissance des dépenses de programmes

Table des matières

	Paragraphe
Projet de loi n° 128	7.1
Présentation des informations financières sur les fonds spéciaux	7.3
Suivi et reddition de comptes relatifs aux dépassements	7.4
Incidence de la création de fonds sur les dépenses de programmes	7.5
Contrôle sur les dépenses totales du gouvernement	7.15
Croissance des dépenses de programmes	7.21
Conclusion	7.34
Annexe 1 – Définitions	
Annexe 2 – État consolidé des résultats de fonctionnement et des déficits cumulés par secteur de reddition de comptes	

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent au paragraphe 7.35.

Abréviations et sigles

FINESSS Fonds de financement
des établissements de santé
et de services sociaux

FORT Fonds des infrastructures routières
et de transport en commun

Projet de loi n° 128

Équipe :

Christine Roy
Directrice de vérification

Marie-Josée Cyr
Chargée de projet

Christine Lavoie
Jean Lemelin

- 7.1** Le projet de loi n° 128, soit la *Loi édictant la Loi sur les entreprises de services monétaires et modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les fonds spéciaux et le secteur financier*, a été présenté par le ministre des Finances le 10 novembre 2010. Il vise, d'une part, à mieux encadrer le secteur financier et, d'autre part, à permettre notamment que les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux soient soumises à l'approbation du Parlement. Le projet de loi sanctionné le 10 décembre 2010 ne prend en compte que le volet portant sur l'encadrement du secteur financier. Selon les propos tenus lors des débats de la Commission des finances publiques, les articles traitant des fonds spéciaux devraient faire l'objet d'un nouveau projet de loi au printemps 2011.
- 7.2** Le 30 novembre 2010, dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 128, le vérificateur général a été invité à rencontrer les membres de la Commission des finances publiques. Son intervention a porté uniquement sur la section qui traite des fonds spéciaux. À cet égard, il a notamment souligné que le projet de loi s'inscrivait clairement dans une perspective d'amélioration du contrôle parlementaire et constituait un pas dans la bonne direction. De façon plus précise, il a formulé quatre remarques.

Projet de loi n° 128: un pas dans la bonne direction.

Présentation des informations financières sur les fonds spéciaux

- 7.3** Premièrement, le vérificateur général a sensibilisé les parlementaires au fait que les projections financières au regard des fonds spéciaux, incluses dans le cadre financier apparaissant dans le *Plan budgétaire 2010-2011*, ne sont pas présentées distinctement. Conséquemment, il a suggéré que la présentation actuelle des documents budgétaires et des Comptes publics soit modifiée pour distinguer les résultats des fonds spéciaux de ceux des autres entités. Cette nouvelle présentation permettrait aux parlementaires de comparer les objectifs de ces fonds avec les résultats obtenus. Le gouvernement s'est montré réceptif à cette suggestion. Il faut d'ailleurs souligner qu'il a ajouté, dans le *Plan budgétaire 2010-2011*, des informations supplémentaires concernant les revenus et les dépenses des entités autres que budgétaires¹, incluant les fonds spéciaux. Il s'agit donc de franchir une étape supplémentaire pour ce qui concerne la divulgation de l'information financière en distinguant les fonds spéciaux de ces entités autant dans les documents budgétaires que dans les Comptes publics.

La présentation actuelle des documents budgétaires et des Comptes publics devrait être modifiée.

1. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Suivi et reddition de comptes relatifs aux dépassements

- 7.4** En second lieu, le vérificateur général a souligné l'importance, en ce qui a trait aux fonds spéciaux, que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes soient mis en place pour informer adéquatement les parlementaires sur les dépassements des sommes autorisées qui pourraient se présenter. Ainsi, ces derniers seraient en mesure d'exercer un contrôle rigoureux de ces dépassements. À titre d'exemple, le sous-ministre des Finances et le contrôleur des finances font annuellement une reddition de comptes dans le volume 2 des Comptes publics du gouvernement pour informer l'Assemblée nationale de l'excédent des dépenses et des autres coûts par rapport aux crédits votés, pour ce qui concerne les ministères et les organismes budgétaires². Une telle pratique permet aux parlementaires d'être renseignés sur ces dépassements et, ainsi, d'exercer un contrôle à cet égard.

Incidence de la création de fonds sur les dépenses de programmes

- 7.5** Troisièmement, le vérificateur général a expliqué que, selon le projet de loi présenté, seules les dépenses du fonds général du Fonds consolidé du revenu seront considérées comme des dépenses de programmes. Ainsi, les dépenses des fonds spéciaux financées par des revenus provenant de sources externes du périmètre comptable et leurs déficits, le cas échéant, ne seront pas pris en compte dans les dépenses de programmes, tout comme c'est aussi le cas pour toutes les autres entités autres que budgétaires.
- Seules les dépenses du fonds général du Fonds consolidé seront considérées comme des dépenses de programmes.**
- 7.6** Par ailleurs, la création de nouveaux fonds spéciaux, comme le Fonds des infrastructures routières et de transport en commun (FORT), fera en sorte que certaines dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.
- 7.7** Le vérificateur général a également expliqué que les données historiques concernant la croissance des dépenses de programmes ne seront plus comparables avec celles qui seront produites à la suite de la création des nouveaux fonds. Il a insisté sur la nécessité de faire des efforts à ce chapitre pour permettre aux parlementaires de comprendre les tendances, d'évaluer et d'atteindre les objectifs liés à la croissance des dépenses de programmes, et d'apprécier l'évolution des finances publiques du Québec. Nous pouvons constater que le gouvernement a commencé à présenter, lors de la mise à jour économique de décembre 2010, une information permettant de voir les taux de croissance des dépenses de programmes prévus avant et après la mise en œuvre du FORT. Nous traitons ci-dessous de l'incidence de la création du FORT sur les dépenses de programmes du gouvernement tel que le montre cette mise à jour.
- Les données historiques concernant les dépenses de programmes ne seront plus comparables.**

2. La définition de ce terme est présentée à l'annexe 1.

Incidence de la création du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun

- 7.8** Le FORT a été institué en vertu du projet de loi n° 100, soit la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, présenté le 12 mai 2010 et sanctionné le 12 juin 2010. Créé le 1^{er} avril 2010, il est affecté au financement de projets dans le secteur des infrastructures routières et du transport en commun. L'essentiel de la taxe sur le carburant y est versé, de même que les droits sur les permis de conduire et la plupart des droits d'immatriculation. Ce fonds résulte du regroupement du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier, dont le mandat est élargi, du Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Transports, du Fonds des partenariats en matière d'infrastructures de transport (non encore en activité) et du Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun.
- 7.9** La plupart des revenus qui seront comptabilisés dans le FORT à compter de l'exercice clos au 31 mars 2011 étaient auparavant inscrits dans le Fonds consolidé du revenu par l'entremise du ministère du Revenu et du ministère des Transports. Le Fonds consolidé du revenu effectuait par la suite des paiements de transfert au Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier et aux autres fonds énumérés ci-dessus afin de financer en tout ou en partie leurs dépenses. Ces paiements étaient considérés, d'une part, comme des dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu et, d'autre part, comme des revenus de ces fonds.
- 7.10** Dorénavant, puisque ces revenus seront comptabilisés directement dans le FORT, aucune dépense de programmes ne sera associée aux activités du FORT. Notons que ces dépenses seront en forte croissance au cours des prochains exercices. En effet, selon la mise à jour économique de décembre 2010, les dépenses relatives au FORT totaliseront 14 milliards de dollars pour les années 2011 à 2015, ce qui représente une augmentation de 66 p. cent (voir le tableau 1).

Création du FORT : des dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.

Tableau 1
Résultats du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun
(en millions de dollars)

	Prévisions		Projections			Total
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2011-2015
Revenus	2 503	2 692	2 876	3 055	3 113	14 239
Variation (%)	s.o.	7,6	6,8	6,2	1,9	24,4
Dépenses	(2 066)	(2 521)	(2 852)	(3 134)	(3 431)	(14 004)
Variation (%)	s.o.	22,0	13,1	9,9	9,5	66,1
Excédent (déficit) annuel	437	171	24	(79)	(318)	235
Excédent cumulé	437	608	632	553	235	235

Source : Ministère des Finances du Québec.

- 7.11** Comme le montre le tableau 2, la mise en œuvre du FORT permet de réduire la croissance des dépenses de programmes au cours des prochaines années.

Tableau 2

Incidence de la mise en œuvre du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun sur les dépenses de programmes (en millions de dollars)

	Prévisions		Projections		
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Dépenses de programmes avant la création du FORT	62 917	64 264	65 640	67 046	69 644
Variation (%)	s.o.	2,1	2,1	2,1	3,9
Dépenses du FORT	(2 066)	(2 521)	(2 852)	(3 134)	(3 431)
Dépenses de programmes après la mise en œuvre du FORT*	60 851	61 743	62 788	63 912	66 213
Variation (%)	s.o.	1,5	1,7	1,8	3,6

* Ces données proviennent de la mise à jour de décembre 2010.

Source : Ministère des Finances du Québec.

- 7.12** D'autre part, la création de l'Agence du revenu du Québec aura également des répercussions non négligeables sur la croissance des dépenses de programmes.
- 7.13** En effet, le projet de loi n° 107, soit la *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, a institué l'Agence du revenu qui sera substituée au ministère du Revenu le 1^{er} avril 2011. Ce projet de loi a créé en même temps le Fonds relatif à l'administration fiscale³, lequel constitue un fonds spécial. Le ministère du Revenu est un organisme budgétaire, de sorte que ses dépenses sont actuellement considérées comme des dépenses de programmes. De son côté, l'Agence est un organisme autre que budgétaire. Les dépenses du Fonds et de l'Agence seront financées par des revenus ne provenant pas du Fonds consolidé du revenu. En conséquence, des dépenses qui étaient auparavant des dépenses de programmes ne le seront plus à compter du 1^{er} avril 2011.
- 7.14** Considérant l'impact des initiatives du gouvernement, ce dernier devra poursuivre ses efforts afin de permettre aux parlementaires de continuer à apprécier le taux de croissance des dépenses de programmes, comme cela a été déterminé lors de la prise en compte des engagements à cet égard.

Loi sur l'Agence du revenu du Québec: des dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.

3. Le Fonds a pour objet de rétribuer, sauf dans le cas où une rétribution est autrement prévue, les services que l'Agence rend au ministre.

Contrôle sur les dépenses totales du gouvernement

- 7.15** Enfin, lors de sa présentation devant les membres de la Commission des finances publiques, le vérificateur général a rappelé que, dans son *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010* portant sur la vérification de l'information financière et déposé en février 2010, il avait souligné l'importance d'exercer sur les dépenses des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires un contrôle aussi rigoureux que celui effectué sur les dépenses de programmes. Pour l'exercice 2009-2010, des dépenses de ces entités de l'ordre de 3,5 milliards de dollars ne sont pas incluses dans les dépenses de programmes (voir le tableau 5).
- 7.16** Le vérificateur général a reconnu qu'en soi l'objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 pouvait servir indirectement de mécanisme de contrôle de l'ensemble des dépenses des entités autres que budgétaires. Par contre, ce type de mécanisme ne permet pas aux parlementaires de débattre de l'utilisation précise des revenus des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires, ni de la croissance de leurs dépenses. Par exemple, une forte croissance des revenus d'une entité donnée, lesquels proviendraient de sources non comprises dans le périmètre comptable, pourrait donner lieu à une forte croissance des dépenses. En conséquence, même si l'équilibre budgétaire est atteint par cette entité, un contrôle rigoureux devrait être exercé sur la croissance de ses dépenses afin de s'assurer qu'elle est justifiée.
- 7.17** Comme il a été mentionné précédemment, le projet de loi n° 128 prévoit que les fonds spéciaux seront dorénavant soumis à un contrôle parlementaire au moment de l'étude des crédits. Les dépenses des organismes autres que budgétaires échapperont toutefois à ce contrôle.
- 7.18** L'annexe 22 des *Comptes publics 2009-2010* présente des informations sectorielles. Nous en reproduisons un extrait à l'annexe 2 du présent chapitre. Ce tableau montre que les dépenses consolidées avant le service de la dette qui résultent d'achats effectués auprès d'entités ou d'individus qui ne font pas partie du périmètre comptable totalisent 68,7 milliards de dollars. Ces dépenses se répartissent ainsi :
- des dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu de 61,6 milliards, dont 16 milliards pour des dépenses effectuées directement par le Fonds une fois les opérations réciproques déduites ;
 - des dépenses de 18,8 milliards effectuées par des entités autres que budgétaires, incluant les fonds spéciaux et excluant les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
 - des dépenses de 32,8 milliards effectuées par des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
 - des dépenses de 1,1 milliard effectuées par l'intermédiaire de comptes à fin déterminée.

Nécessité d'un contrôle rigoureux de la croissance des dépenses des entités autres que budgétaires.

- 7.19** En terminant, le vérificateur général a réitéré le fait que la détermination d'objectifs relativement à la croissance de l'ensemble des dépenses publiques consolidées, y compris les dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, permettrait au gouvernement de mieux apprécier l'efficacité des mesures mises en place et de mieux en rendre compte annuellement en vue d'un retour à l'équilibre budgétaire.
- 7.20** Les commentaires du vérificateur général sur le projet de loi n° 128 ont fait ressortir de nouveau la notion de dépenses de programmes. La Commission des finances publiques a également manifesté de l'intérêt pour ce sujet. En conséquence, pour une deuxième année consécutive, nous abordons dans ce rapport la notion de croissance des dépenses de programmes.

Croissance des dépenses de programmes

- 7.21** Dans le cadre de son budget 2009-2010, le gouvernement s'est donné des cibles de croissance des dépenses de programmes. Ces cibles s'inscrivent dans le plan qui vise à permettre le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Elles ont été révisées à trois reprises depuis mars 2009. Le tableau 3 en fait la présentation.

Tableau 3
Cibles de croissance des dépenses de programmes prévues par le gouvernement
(en pourcentage)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009				
Cibles	3,2	3,2	3,2	3,2
Mise à jour présentée en octobre 2009				
Cibles	3,2	3,2	3,2	3,2
Budget 2010-2011 présenté en mars 2010				
Cibles avant la mise en œuvre du FINESSS	3,2	2,8	2,8	2,8
Cibles après la mise en œuvre du FINESSS	2,9	2,2	2,2	2,2
Mise à jour présentée en décembre 2010*				
Cibles avant la mise en œuvre du FINESSS et du FORT	2,5	2,8	2,8	2,8
Cibles après la mise en œuvre du FINESSS et avant celle du FORT	2,2	2,1	2,1	2,1
Cibles après la mise en œuvre du FINESSS et du FORT	-1,2**	1,5	1,7	1,8

* Ces cibles tiennent compte de la révision des dépenses de programmes de 2009-2010, c'est-à-dire d'un montant de 61 579 millions de dollars, tel que cela a été publié dans les *Comptes publics 2009-2010*.

** Cette cible diffère de celle présentée dans les documents budgétaires du gouvernement puisque les dépenses de programmes de 2009-2010 n'ont pas été redressées pour tenir compte de la mise en œuvre du FORT qui a été effective à compter du 1^{er} avril 2010.

Source : Ministère des Finances du Québec.

- 7.22** Nous présentons au tableau 4 l'évolution des prévisions et des projections des dépenses de programmes ainsi que leur objectif de croissance depuis l'annonce du plan de retour à l'équilibre budgétaire lors de la présentation du budget 2009-2010 en mars 2009.
- 7.23** Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise en œuvre du FORT contribuera à réduire les dépenses de programmes à compter de 2010-2011. En plus du FORT, le budget 2010-2011 du gouvernement du Québec, déposé en mars 2010, prévoit la création d'un autre fonds spécial qui réduira également les dépenses de programmes. En fait, ce budget annonce l'instauration d'une contribution santé de 25 dollars par adulte en 2010, de 100 dollars en 2011 et de 200 dollars en 2012. La contribution santé servira au financement des dépenses de santé, lesquelles croissent plus rapidement que le produit intérieur brut de la province. Le gouvernement a indiqué que les revenus de la contribution santé seront versés à un fonds spécial, le Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS), auquel des dépenses de santé équivalentes seront également imputées. Selon le gouvernement, la création de ce fonds facilitera sa reddition de comptes sur l'utilisation de ces sommes. Les dépenses de santé sont actuellement incluses dans celles du ministère de la Santé et des Services sociaux, donc dans les dépenses de programmes.
- 7.24** N'eût été la création de ce dernier fonds, les dépenses financées par la contribution santé auraient été incluses dans les dépenses de programmes. En effet, l'utilisation d'un fonds spécial dans lequel seront transférées certaines dépenses de programmes peut laisser croire à une baisse du taux de croissance des dépenses de programmes alors qu'en fait il n'en est rien (tableau 4). La contribution santé est un revenu supplémentaire du gouvernement au même titre que les revenus d'impôt, de taux ou de droits.
- Création du FINESSS: des dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus.**
- 7.25** Afin de suivre les tendances historiques et de rendre les données comparables, nous présentons dans le tableau 4 les dépenses de programmes prévues et projetées et les dépenses qui seront supportées par le FINESSS et le FORT.

Tableau 4
Prévisions et projections des dépenses de programmes (en millions de dollars)

			Prévisions		Projections		Total
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2010-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009							
Dépenses de programmes	57 400	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915	319 452
Variation (%)	4,7	4,5	3,2	3,2	3,2	3,2	
Mise à jour présentée en octobre 2009							
Dépenses de programmes	58 550*	60 139	62 049	64 019	66 050	68 145	320 402
Variation (%)	6,8	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	
Budget 2010-2011 présenté en mars 2010							
Dépenses de programmes	58 550*	60 769	62 561	63 907	65 282	66 686	319 205
Variation (%)	6,8	3,8	2,9	2,2	2,2	2,2	
Dépenses du FINESSS	s.o.	s.o.	180	575	995	1 445	3 195
Dépenses de programmes et dépenses supportées par le FINESSS	58 550*	60 769	62 741	64 482	66 277	68 131	322 400
Variation (%)	6,8	3,8	3,2	2,8	2,8	2,8	
Mise à jour présentée en décembre 2010							
Dépenses de programmes**	58 550*	61 579*	60 851	61 743	62 788	63 912	310 873
Variation (%)	6,8	5,2	-1,2	1,5	1,7	1,8	
Dépenses du FORT	s.o.	s.o.	2 066	2 521	2 852	3 134	10 573
Dépenses du FINESSS	s.o.	s.o.	180	575	995	1 445	3 195
Dépenses de programmes et dépenses supportées par le FORT et le FINESSS	58 550*	61 579*	63 097	64 839	66 635	68 491	324 641
Variation (%)	6,8	5,2	2,5	2,8	2,8	2,8	

* Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données qui sont des prévisions.

** Ces prévisions et ces projections ne tiennent pas compte de la création de l'Agence du revenu du Québec en 2011-2012.

7.26 Le tableau 4 permet de faire les constatations suivantes :

- Les dépenses réelles de 2008-2009 et de 2009-2010 combinées, qui s'élèvent à 120,1 milliards de dollars, ont excédé de 2,7 milliards le montant de 117,4 milliards prévu lors de la mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre budgétaire en mars 2009, ce qui représente un dépassement de 2,3 p. cent.
- L'intégration du FINESSS et du FORT dans le budget 2010-2011 permettra au gouvernement de réduire ses dépenses de programmes de 13,8 milliards pour les cinq années visées par le plan.

- Les objectifs de croissance des dépenses de programmes, révisés en décembre 2010, ont diminué par rapport aux prévisions établies en mars 2009; pourtant, globalement, les dépenses de programmes prévues, incluant les dépenses du FINESSS et du FORT, ont augmenté. Ces dépenses additionnelles pour les cinq années visées par le plan représentent 5,2 milliards de dollars. Elles résultent principalement:
 - des dépenses additionnelles associées aux nouvelles évaluations actuarielles des régimes de retraite produites à l'automne 2010;
 - du relèvement de l'enveloppe annuelle de La Financière agricole du Québec;
 - des injections additionnelles dans le Programme de fonds de roulement et d'investissement visant la stabilisation et la relance d'entreprises performantes (Programme Renfort);
 - de la hausse de la provision pour créances douteuses à Revenu Québec;
 - de dépenses additionnelles dans les établissements de santé.

Dépenses de programmes de 2009 à 2014: augmentation totale de 5,2 G\$ par rapport aux prévisions.

- 7.27** Certaines des dépenses de programmes additionnelles prévues pourraient également donner lieu à une augmentation des dépenses consolidées totales. Par contre, d'autres ne contribueront aucunement à la croissance des dépenses consolidées totales. Par exemple, le relèvement de l'enveloppe de La Financière agricole du Québec a pour effet d'augmenter les dépenses de programmes à compter de l'exercice terminé le 31 mars 2011, mais il n'a aucune incidence sur les dépenses totales consolidées, comme nous l'illustrons dans le chapitre 10. Ainsi, il importe de suivre l'évolution des dépenses consolidées.
- 7.28** À cet égard, les documents budgétaires publiés en mars 2010 montraient une augmentation prévue de 4,1 p. cent pour l'ensemble des dépenses consolidées en 2010-2011, comparativement à une cible de croissance des dépenses de programmes de 2,9 p. cent pour cette même année.
- 7.29** Le tableau 5 présente la croissance des dépenses du gouvernement au cours des 10 dernières années. Il constitue une mise à jour de l'information publiée sur le sujet dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale déposé en février 2010.

Tableau 5
Croissance des dépenses du gouvernement de 2000-2001 à 2009-2010*

Année	Dépenses de programmes (en millions de dollars)	Taux de croissance (%)	Dépenses des entités autres que budgétaires (en millions de dollars)**	Taux de croissance (%)	Dépenses consolidées (en millions de dollars) (B+D)	Taux de croissance (%)
A	B	C	D	E	F	G
2001	40 165	6,12	1 480	-7,38	41 645	5,57
2002	41 888	4,29	1 790	20,95	43 678	4,88
2003	43 865	4,72	1 956	9,27	45 821	4,91
2004	45 339	3,36	2 308	18,00	47 647	3,99
2005	47 656	5,11	2 444	5,89	50 100	5,15
2006	49 229	3,30	3 192	30,61	52 421	4,63
2007	51 734	5,09	3 558	11,47	55 292	5,48
2008	54 826	5,98	3 516	-1,18	58 342	5,52
2009	58 550	6,79	2 967	-15,61	61 517	5,44
2010	61 579	5,17	3 503	18,07	65 082	5,80
Moyenne (2001-2010)		4,99		8,16		5,13
Moyenne (2004-2010)		4,97		8,68		5,14

* Ces dépenses excluent celles du service de la dette. Par ailleurs, afin de faciliter la comparabilité des données historiques, les dépenses des entités autres que budgétaires ainsi que les dépenses consolidées tiennent compte des organismes des réseaux, selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation, depuis la mise en œuvre de la réforme en 2006-2007 jusqu'en 2009-2010.

** Ces dépenses incluent les ajustements de consolidation. Elles représentent la portion des dépenses non financées par des revenus provenant du périmètre comptable.

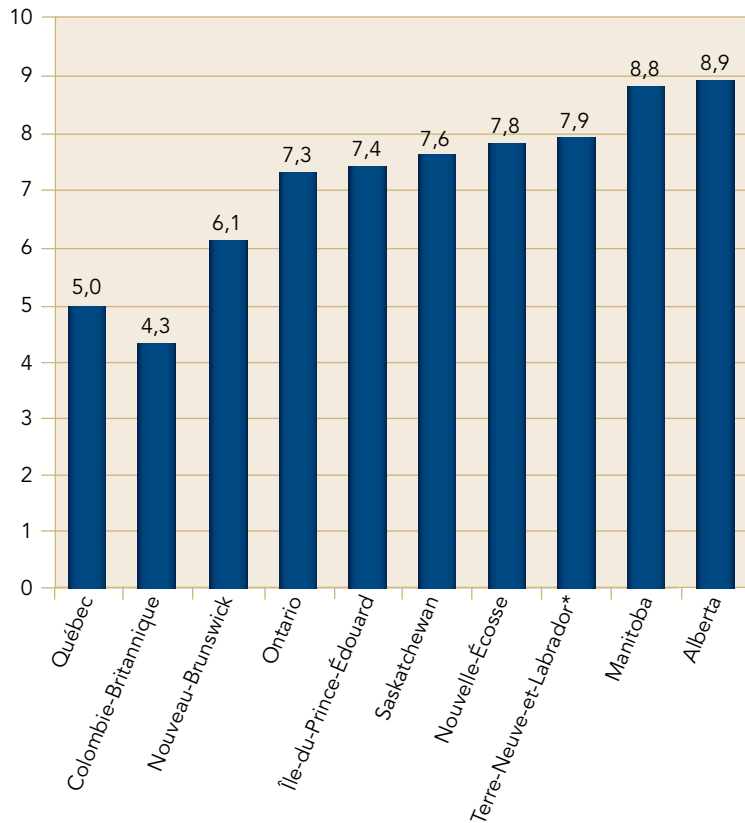
Source : Ministère des Finances du Québec.

7.30 En 2010, la croissance des dépenses de programmes a été de 5,17 p. cent, soit bien au-delà de celle de 2,7 p. cent prévue dans la mise à jour économique d'octobre 2009. De plus, elle est nettement supérieure aux cibles prévues pour les prochaines années, ce qui montre bien les défis importants auxquels le gouvernement fait encore face pour atteindre son plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Croissance de 5,17 p. cent des dépenses de programmes en 2010.

7.31 Lors de la mise à jour économique du 2 décembre 2010, le gouvernement du Québec a comparé la croissance de ses dépenses de programmes pour la période couvrant les années 2003-2004 à 2010-2011 avec celle des autres provinces canadiennes. Il est cependant important de noter que la période visée prend en compte l'année 2010-2011 qui n'est pas encore terminée. Par conséquent, il est possible que les données réelles soient différentes de celles utilisées aux fins de cette comparaison. Selon les données publiées, le Québec a affiché une croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de 4,6 p. cent, soit le taux le plus faible des provinces au Canada après la Colombie-Britannique. Le graphique 1 présente, pour la période allant de 2003-2004 à 2009-2010, la croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de chaque province, telle qu'elle a été établie par le gouvernement du Québec.

Graphique 1
Croissance annuelle moyenne des dépenses
de programmes de 2003-2004 à 2009-2010
(en pourcentage)*



* Les dépenses de programmes pour l'année 2009-2010 sont basées sur le budget 2009-2010.

- 7.32** Pour pouvoir comparer la croissance des dépenses de programmes au Québec avec celle des autres provinces, il est important de s'assurer que la définition de ces dépenses est la même partout. Notre recherche nous a permis de constater que huit des neuf autres provinces canadiennes ont une définition plus large que celle du Québec, c'est-à-dire que les dépenses de programmes englobent généralement l'ensemble des dépenses consolidées excluant le service de la dette.
- Une définition moins large au Québec que dans la plupart des autres provinces.**
- 7.33** Or, le taux de croissance annuel moyen des dépenses consolidées est plus élevé que celui des dépenses de programmes. Cette situation s'explique par le fait que la croissance des dépenses des entités autres que budgétaires est plus grande que celle des dépenses de programmes du Fonds consolidé du revenu. En effet, le tableau 5 permet de constater que, de 2003-2004 à 2009-2010, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de ces entités a été de 8,68 p. cent alors qu'il a été de 5,14 p. cent pour l'ensemble des dépenses consolidées.
- Taux de croissance annuel des dépenses des entités autres que budgétaires de 2003 à 2010: 8,68 p. cent.**

Conclusion

7.34 En terminant, nous encourageons le gouvernement à continuer ses efforts visant à suivre la croissance de l'ensemble des dépenses des 500 entités incluses dans son périmètre comptable. Il est d'autant plus important d'avoir une vision d'ensemble que le portrait du périmètre comptable évolue continuellement et qu'il peut être difficile de comparer l'information sur une base historique.

7.35 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Il est important de rappeler que la création des fonds spéciaux, tels ceux annoncés au budget de mars 2010 pour le financement des infrastructures routières et de transport en commun (FORT) et le financement des établissements de la santé (FINESSS), est justifiée. Ces fonds ont été créés pour financer ces activités à même des sources de revenus qui leur sont exclusivement dédiées. Ces fonds donnent une meilleure indication au citoyen de la manière dont les revenus sont prélevés, puis dépensés. À cet égard, pour l'ensemble des fonds spéciaux, les prévisions de dépenses et d'investissement ainsi que les résultats probables de l'année en cours sont présentés dans les plans annuels de gestion de dépenses des ministères et organismes déposés par la présidente du Conseil du trésor. Également, des informations financières sur les fonds spéciaux sont présentées au volume 2 des Comptes publics.

« De manière plus spécifique, le ministère des Finances tient à préciser que :

- Premièrement, le budget 2011-2012 contiendra une présentation distincte des prévisions financières des fonds spéciaux. De plus, les modifications législatives concernant les fonds spéciaux qui seront de nouveau soumises aux parlementaires prévoient l'approbation du budget de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux dans le cadre de l'étude des crédits des ministères. Ces nouvelles dispositions permettront une reddition de comptes sur d'éventuels dépassements aux dépenses.

Pour les organismes non budgétaires, le gouvernement continuera d'effectuer un suivi de chacune des entités. Il est important de signaler que ces organismes ont des conseils d'administration responsables d'assurer un contrôle budgétaire et une reddition de comptes. Ils sont notamment soumis à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et doivent déposer leur rapport annuel à l'Assemblée nationale.

- Deuxièmement, les documents budgétaires présenteront de nouveau l'impact des nouveaux fonds spéciaux sur la croissance des dépenses de programmes (ex. : tableau A.12 – Dépenses de programmes 2009-2010 à 2013-2014 du *Plan budgétaire* du budget 2010-2011 ; tableau 36 – Impact de la mise en œuvre du FORT sur les dépenses de programmes au *Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2010).
- Troisièmement, l'exercice de contrôle de la croissance des dépenses des fonds spéciaux et des entités autres que budgétaires est déjà prévu par le gouvernement. En effet, le budget 2010-2011 et le projet de loi n° 100 visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 assujettissent ces organismes, notamment au chapitre de la rémunération et de la réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative.

- Quatrièmement, relativement à la croissance des dépenses de programmes, la définition utilisée depuis 1998 par le Québec représente près de 95 % de l'ensemble des dépenses consolidées. De plus, peu importe la définition retenue, le Québec se retrouve toujours en deuxième position derrière la Colombie-Britannique en ce qui concerne la comparaison interprovinciale de la croissance des dépenses depuis 2003.
- Enfin, à la suite de la réforme comptable effectuée par le gouvernement, les *Comptes publics 2009-2010* déposés en décembre dernier ont présenté pour la première fois le niveau des dépenses consolidées ligne à ligne des ministères et organismes. Cela permettra d'améliorer la présentation des prévisions de dépenses consolidées (ex. : tableaux C.19 et C.20 du *Plan budgétaire 2010-2011 – Cadre financier consolidé détaillé du budget 2010-2011* sur les dépenses des organismes non budgétaires et des fonds spéciaux) ainsi que la comparaison des dépenses du Québec avec celles des autres provinces.

« Le ministère des Finances reconnaît l'importance des commentaires du Vérificateur général et entend continuer à améliorer la reddition de comptes et faciliter la compréhension des informations budgétaires. »

Annexe 1 – Définitions

Dépense de programmes	Dépense effectuée par les ministères et les organismes budgétaires, excluant le service de la dette
Entité autre que budgétaire	<ul style="list-style-type: none">• Organismes autres que budgétaires (organismes, fonds d'amortissement et autres fonds du gouvernement) et fonds spéciaux présentés à l'annexe 2 des Comptes publics• Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation du gouvernement présentés à l'annexe 3 des Comptes publics
Organisme budgétaire	Organisme dont tout ou partie des crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale (annexe 1 des Comptes publics)

Annexe 2 – État consolidé des résultats de fonctionnement et des déficits cumulés par secteur de reddition de comptes*

	2010							Résultats et déficits cumulés	
	Fonds consolidé du revenu ⁽¹⁾	Entreprises du gouvernement ⁽²⁾	Organismes et fonds spéciaux ⁽³⁾	Organismes du réseau de la santé et des services sociaux ⁽⁴⁾	Organismes des réseaux de l'éducation ⁽⁴⁾	Comptes à fin déterminée ⁽⁵⁾	Fonds des générations ⁽⁶⁾		Élimination des opérations réciproques ⁽⁷⁾
REVENUS									
Impôt sur le revenu et les biens	27 026		817		1 475			(1 014)	28 304
Taxes à la consommation	13 527		116					(177)	13 466
Droits et permis	1 098		770		11			(1)	1 878
Revenus divers	1 465		4 978	2 329	1 506	295		(3 308)	7 265
Autres sources de revenus		4 878					725		5 603
Dividendes versés par les entreprises	4 287	(4 287)							—
Total des revenus autonomes	47 403	591	6 681	2 329	2 992	295	725	(4 500)	56 516
Transferts du gouvernement du Québec			13 619	17 396	10 660			(41 675)	—
Transferts du gouvernement fédéral	15 161		863	115	114	857			17 110
Total des revenus	62 564	591	21 163	19 840	13 766	1 152	725	(46 175)	73 626
DEPENSES									
Santé et services sociaux	27 467		9 234	19 623		110		(26 768)	29 666
Éducation et culture	15 472		529		13 141	87		(11 504)	17 725
Économie et environnement	7 731		5 913			319		(5 016)	8 947
Soutien aux personnes et aux familles	5 721		533			13		(494)	5 773
Gouverne et justice	5 188		2 575			623		(1 775)	6 611
Total des dépenses de programmes	61 579	—	18 784	19 623	13 141	1 152	—	(45 557)	68 722
Service de la dette	6 117		1 662	288	395			(618)	7 844
Total des dépenses	67 696	—	20 446	19 911	13 536	1 152	—	(46 175)	76 566
Surplus (déficit) annuel avant dépenses et revenus exceptionnels liés à la réforme comptable									
	(5 132)	591	717	(71)	230	—	725	—	(2 940)
Dépenses et revenus exceptionnels liés à la réforme comptable ⁽⁸⁾									
	(8 376)			4 130	4 246				—
Surplus (déficit) annuel après dépenses et revenus exceptionnels liés à la réforme comptable									
	(13 508)	591	717	4 059	4 476	—	725	—	(2 940)
Modifications comptables:									
Consolidation ligne par ligne des organismes des réseaux (note 3)	157			(511)	(880)				(1 234)
Redressements effectués par les entreprises du gouvernement (annexe 10)		(3 749)							(3 749)
Autres (note 3)	(1 230)		14						(1 216)
Quotes parts dans les autres éléments du résultat étendu des entreprises du gouvernement (annexe 10)		(452)							(452)
SURPLUS (DÉFICIT) CUMULÉS AU DÉBUT									
	(112 276)	18 082	443	(3 329)	(2 576)		1 952	(322)	(98 026)
SURPLUS (DÉFICIT) CUMULÉS À LA FIN									
	(126 857)	14 472	1 174	219	1 020	—	2 677	(322)	(107 617)

* Il s'agit d'un extrait de l'annexe 22 des Comptes publics 2009-2010.

