

CHAPITRE

6

Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec

CHAPITRE

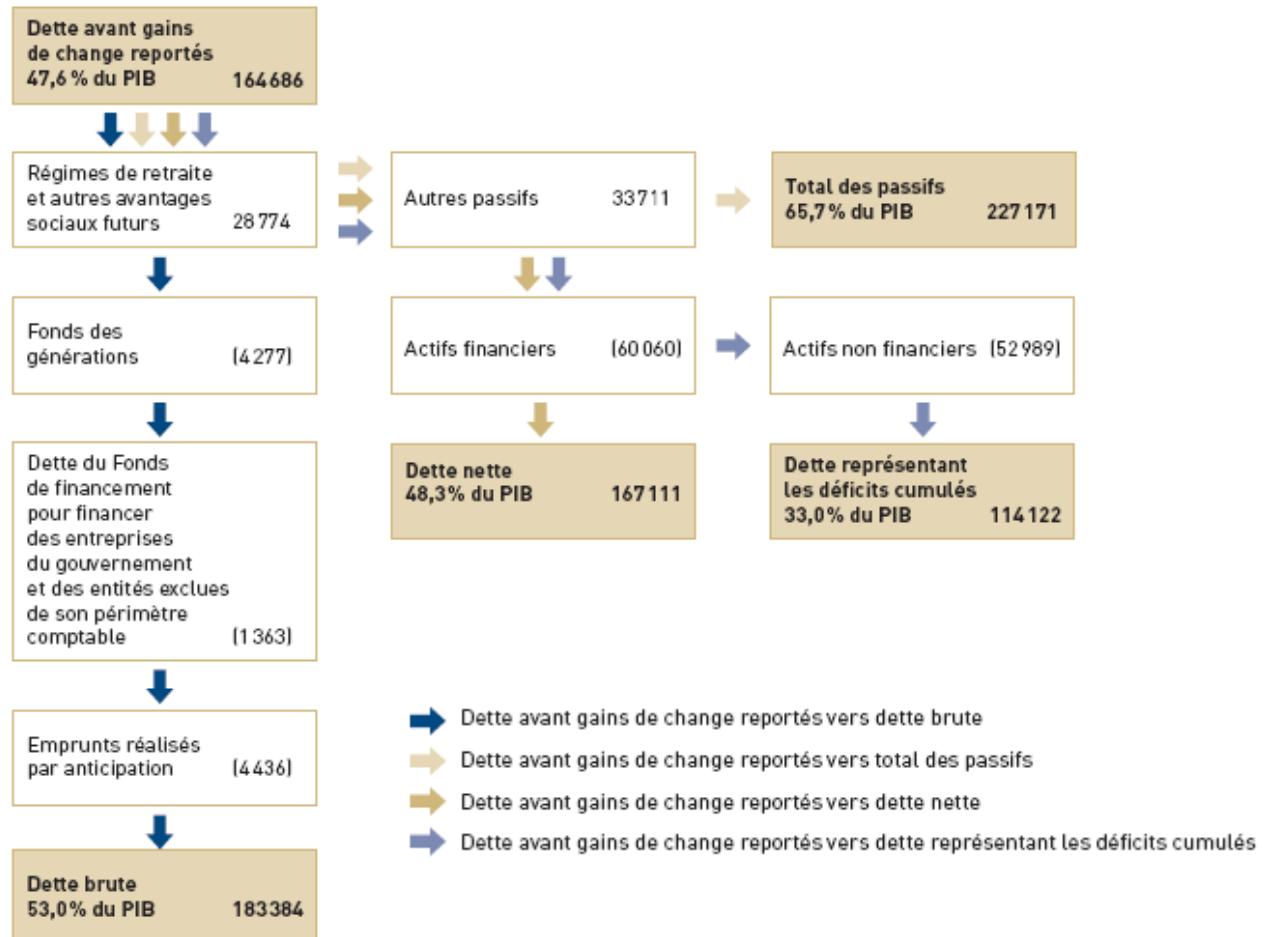
1

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson Endettement du Québec

Mise en contexte

- Le Québec occupe le premier rang de tous les gouvernements au Canada quant à son niveau d'endettement.
- La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit que, pour l'année 2025-2026
 - Le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB ne pourra excéder 45 %
 - Le ratio de la dette représentant le déficit cumulé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ne pourra excéder 17 %
- Au 31 mars 2012, les ratios sont les suivants
 - Dette brute : 53 %
 - Dette représentant les déficits cumulés : 33 %

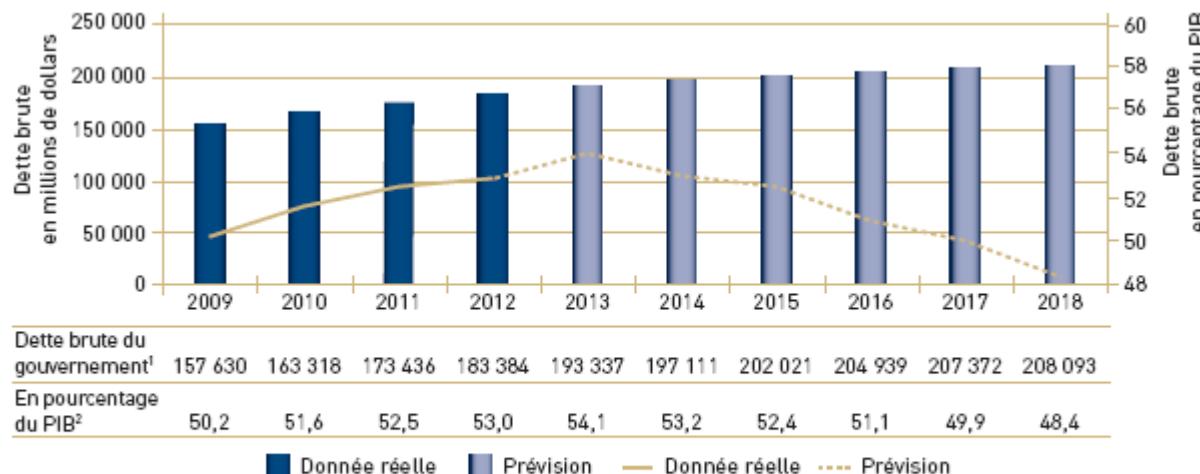
Composition de la dette du gouvernement au 31 mars 2012



Évolution de la dette du gouvernement

Portrait de la dette brute

- Prévisions du gouvernement quant à la dette brute
 - Sa valeur continuera de croître dans le temps.
 - Le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB atteindra un sommet en 2013 pour ensuite décroître.
- Cette régression repose principalement sur une croissance soutenue de l'économie du Québec.



1. Les données sont tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*.

2. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés et il tient compte des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Méthode de calcul du PIB

- En 2012, Statistique Canada a révisé sa méthode de calcul du PIB.
- Le PIB du Québec s'est accru à la suite de cette révision, ce qui a eu pour effet de réduire le ratio d'endettement.
- Illustration pour le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB

Tableau 2 Dette brute en pourcentage du PIB¹ au 31 mars

	2010	2011	2012	Hausse de 2010 à 2012
Méthodologie de 2011				
Dette en pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	1,0
Méthodologie de 2012				
Dette en pourcentage du PIB	51,6	52,5	53,0	1,4
Amélioration du ratio				
	(2,0)	(1,8)	(1,6)	s.o.

1. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés. Toutefois, en ce qui concerne le PIB relatif à l'exercice financier 2012, établi selon l'ancienne méthodologie, nous faisons référence à l'estimation publiée par l'Institut de la Statistique du Québec puisque Statistique Canada n'a pas publié cette donnée.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Méthode de calcul du PIB

- Au 31 mars 2012, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB est de 53 % au lieu de 54,6 %.
- Sans cette révision, il aurait fallu que la dette brute soit inférieure de 5,4 G\$ pour obtenir un tel ratio.
- Les cibles fixées en juin 2010 auraient-elles été les mêmes si l'on avait tenu compte de l'incidence de la nouvelle méthode de calcul du PIB?
- Devraient-elles être révisées? Nous invitons les parlementaires à entamer une réflexion à cet égard.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Cibles de réduction de la dette

- Nous avons réitéré notre recommandation de l'an dernier au ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) de se doter de cibles intermédiaires pour
 - Rendre compte au gouvernement de l'évolution de l'atteinte de ces cibles
 - Ajuster, au besoin, les moyens utilisés pour respecter les cibles prévues à la loi
- Le MFEQ n'a pas adhéré à notre recommandation.
- Il considère que les prévisions quinquennales de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés publiée dans ses budgets ou ses mises à jour économiques constituent des cibles intermédiaires.
- Étant donné que ces prévisions sont révisées à tous les 6 mois, elles ne peuvent être assimilées à des cibles intermédiaires.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Cibles de réduction de la dette

- Selon les plus récentes prévisions du gouvernement, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB sera passé
 - de 51,6 % au 31 mars 2010
 - à 51,1 % au 31 mars 2016
 - soit une diminution de 0,5 % en six ans.
- Pour atteindre la cible de 45 % au 31 mars 2026
 - Une diminution de 6,1 % en dix ans est nécessaire.
 - Cette diminution représente des efforts plus soutenus que ceux réalisés jusqu'à maintenant.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Cibles de réduction de la dette

Tableau 4 Prévisions de la dette brute au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Dette brute	160 117	170 599	180 084	186 490	189 428	192 169	n.d.
Pourcentage du PIB	53,2	54,5	55,1	54,6	53,3	52,0	n.d.
Mars 2012							
Budget de 2012-2013							
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 780	191 717	197 130	203 032	207 138
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	55,0	55,3	54,6	54,0	53,0
Novembre 2012							
Budget de 2013-2014							
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 384 ¹	193 337	197 111	202 021	204 939
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	55,7	54,7	53,9	52,7
Pourcentage du PIB ajusté ²	51,6	52,5	53,0	54,1	53,2	52,4	51,1

1. Il s'agit d'une donnée réelle.

2. Les ratios de la dette brute en fonction du PIB ajusté tiennent compte du PIB établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Cibles de réduction de la dette

Constatations découlant de l'analyse des plus récentes prévisions faites par le gouvernement en novembre 2012

- Hausse de la dette brute de 9,9 G\$ du 31 mars 2011 au 31 mars 2012
- Au 31 mars 2015, la dette brute sera supérieure de près de 10 G\$ à ce qui avait été prévu en mars 2010
- Au 31 mars 2013, la dette brute sera supérieure de 1,6 G\$ à la prévision effectuée en mars 2012
- Aux 31 mars 2015 et 2016, la dette brute diminuera respectivement de 1,0 et de 2,2 G\$ par rapport aux prévisions de mars 2012

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Incidence des modifications comptables sur les cibles de réduction de la dette

- Les prévisions de déficits cumulés devront être révisées pour tenir compte de deux importantes modifications comptables.
 - La nouvelle norme sur les paiements de transfert est appliquée depuis le 1^{er} avril 2012.
 - L'application des normes internationales d'information financière par Hydro-Québec se fera au plus tard le 1^{er} janvier 2015.
- Les nouvelles dettes inscrites à la suite de l'application de la norme sur les paiements de transfert ne seront pas prises en compte dans le calcul de la dette brute.
- Ne serait-il pas opportun que l'ensemble des dettes soit pris en compte dans le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB?

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Transferts interrégimes de retraite

- Constat effectué au cours de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement qui a des répercussions sur le calcul de sa dette brute.
- Lorsqu'un professionnel est promu gestionnaire ou qu'un cadre est nommé administrateur d'État, sa participation à son régime de retraite est transférée de régime.
- Ces transferts interrégimes engendrent des coûts supplémentaires que le nouveau régime doit assumer puisque
 - l'employé promu ou nommé bénéficie d'une hausse salariale
 - et le nouveau régime de retraite offre certains bénéfices plus avantageux pour le participant.

Évolution de la dette du gouvernement (suite)

Transferts interrégimes de retraite

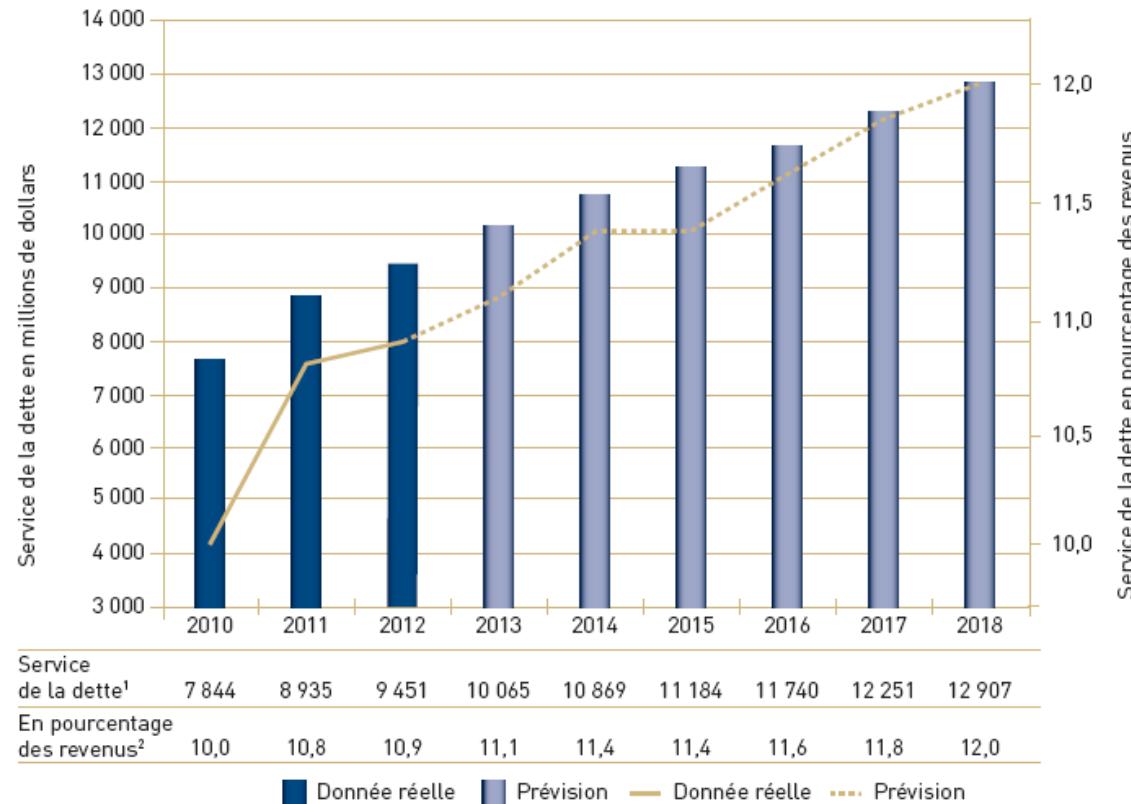
- Prise en compte de façon trop tardive par le gouvernement des coûts inhérents aux promotions des employés qui changent de régimes
 - Dans le passif des régimes de retraite
 - Dans la charge correspondante
- Nous avons estimé que cette situation sous-évalue la dette du gouvernement à l'égard des régimes de retraite de 70,2 M\$ au 31 mars 2012.
- Nous avons recommandé au Contrôleur des finances
 - de revoir sa méthode d'extrapolation des obligations actuarielles afin d'y intégrer un paramètre concernant les bénéfices qui ne s'acquièrent pas de façon uniforme
 - et de refléter cette estimation annuellement dans sa charge de retraite.

Service de la dette

- Le service de la dette désigne la totalité des dépenses occasionnées annuellement par la dette qui figure aux états financiers consolidés d'un gouvernement.
- L'indicateur du service de la dette par rapport aux revenus du gouvernement
 - Permet d'apprécier dans quelle mesure la part des revenus réservée au paiement des intérêts limite sa capacité de rendre des services à la population
 - S'établit à 10,9 % au 31 mars 2012
- Les prévisions du gouvernement démontrent que son service de la dette connaît une progression plus rapide que ses revenus et que cette tendance se maintiendra jusqu'au 31 mars 2018.

Service de la dette (suite)

Tendance au gouvernement du Québec



1. Les données ont été tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*.

2. Les revenus de 2010 à 2012 ont été redressés pour refléter l'impact d'une nouvelle norme comptable applicable au secteur public qui exige qu'à compter du 1^{er} avril 2012, les crédits d'impôt remboursables aux particuliers et aux sociétés qui s'apparentent à des dépenses de transfert soient classés dans les dépenses plutôt qu'à l'encontre des revenus.

Service de la dette (suite)

Comparaison avec d'autres provinces

- Nous avons comparé la situation du Québec avec celle des quatre autres provinces ayant le plus haut niveau d'endettement du pays mesuré sur la base de la dette nette.
- Le service de la dette du Québec monopolise une plus grande proportion de ses revenus que celui des autres provinces comparées.

	2010	2011	2012
■ Québec ¹	10,7	11,5	11,6
■ Ontario	9,1	8,8	9,2
■ Nouvelle-Écosse	9,2	8,7	8,9
■ Nouveau-Brunswick	8,7	8,5	8,5
■ Î.-P.-É.	6,9	7,0	6,8

Service de la dette (suite)

Coût d'emprunt d'entités subventionnées

- Pour une majeure partie des transactions que le gouvernement conclut dans le cadre de programmes de subventions relatives à des immobilisations
 - Il demande aux entités bénéficiaires de contracter les emprunts nécessaires à la réalisation de leurs projets.
 - Il rembourse ensuite les bénéficiaires.
- Nous avons comparé le coût des emprunts de la Ville de Montréal avec celui du gouvernement.

Service de la dette (suite)

Coût d'emprunt d'entités subventionnées

- Les emprunts de la Ville portent intérêt à des taux plus élevés que ceux dont le gouvernement peut se prévaloir.
- Le choix du gouvernement de faire emprunter la Ville pour des dettes qu'il assumera lui-même occasionne un coût supplémentaire pour l'ensemble ou une partie des contribuables du Québec.

Tableau 8 Taux d'intérêt moyen pondéré

	2012	2011	2010	2009
Ville de Montréal ¹	4,89	5,04	5,43	5,54
Gouvernement du Québec ²	4,22	4,32	3,90	4,16
Écart	0,67	0,72	1,53	1,38

1. Selon les états financiers audités au 31 décembre de l'année précédente, le taux d'intérêt correspond à une moyenne pondérée des taux présentés pour la dette à long terme et ceux appliqués aux emprunts temporaires.

2. Les données sont tirées des *Comptes publics*, volume 1, pour l'année concernée.

Obligations contractuelles

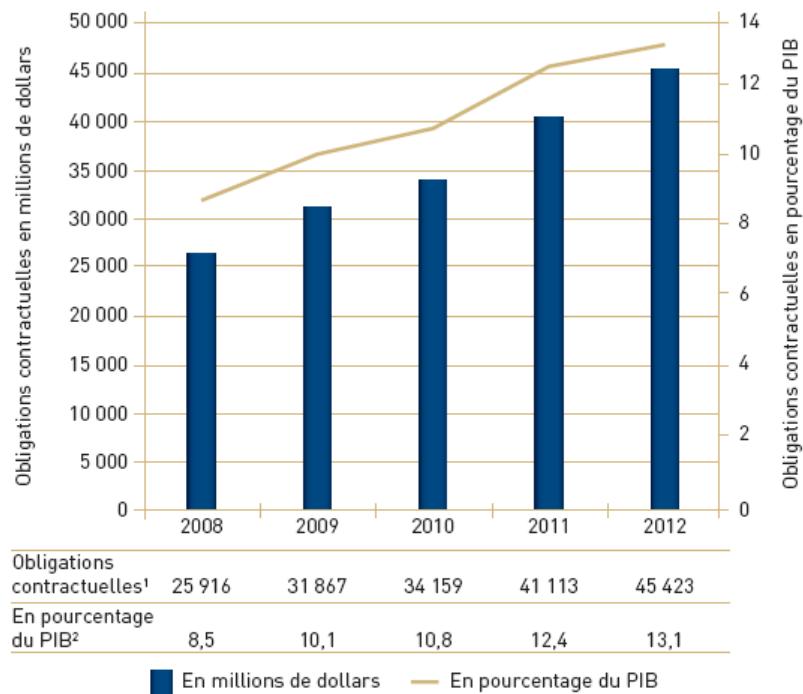
Pourquoi dressons-nous un portrait des obligations contractuelles du gouvernement?

- Tôt ou tard, elles entraîneront des sorties de fonds qui limiteront la marge de manœuvre du gouvernement
- Nouvelle présentation adoptée par le gouvernement dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2012 rend plus difficile l'appréciation du portrait global
- La nouvelle norme comptable relative aux paiements de transfert modifiera ce portrait
- Faible reddition de comptes quant à leur évolution

Obligations contractuelles (suite)

Évolution

- Les obligations contractuelles du gouvernement ont augmenté de 75 % au cours des 4 dernières années.



1. Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement. Afin d'accroître la comparabilité des données, celles de 2012 excluent les obligations relatives aux intérêts sur les transferts.

2. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Obligations contractuelles (suite)

Portrait

	2012	2011 (retraité)	2010 (retraité)
Transferts			
Transferts – Capital			
Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires	8 431	7 694	6 947
Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires	4 502	5 098	3 288
Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires	950	376	414
Sous-total – Transferts – Capital	13 883	13 168	10 649
Variation en pourcentage	5,4	23,7	s.o.
Transferts – Ententes autres que Capital	10 445	11 223	9 633
Sous-total – Transferts	24 328	24 391	20 282
Fonctionnement			
Contrats de location-exploitation	3 199	3 317	3 089
Approvisionnements en biens et services	9 979	6 400	4 345
Autres	220	278	327
Sous-total – Fonctionnement	13 398	9 995	7 761
Investissements			
Acquisitions d'immobilisations	7 050	5 787	5 204
Promesses de prêts et d'investissements	647	940	912
Sous-total – Investissements	7 697	6 727	6 116
Sous-total	45 423	41 113	34 159
Variation en pourcentage	10,5	20,4	s.o.
Intérêts assumés par le gouvernement ¹	4 055	n.d.	n.d.
Total au 31 mars	49 478	n.d.	n.d.

1. En ce qui a trait aux années 2010 et 2011, les montants n'étaient pas divulgués aux états financiers consolidés du gouvernement.

Obligations contractuelles (suite)

Facteurs de croissance

Approvisionnement en biens et services et acquisition d'immobilisations

- Ces catégories sont celles ayant connu la plus forte augmentation de 2011 à 2012, soit 4,8 G\$.
- Le contrat de construction conclu selon le mode de partenariat public-privé (PPP) concernant le nouveau complexe du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), qui s'élève à 5,8 G\$, explique cette progression.

Obligations contractuelles (suite)

Facteurs de croissance

Les Transferts-Capital représentent

- Des engagements du gouvernement à subventionner des immobilisations
- Les bénéficiaires de ces subventions sont
 - des municipalités
 - des universités exclues de son périmètre comptable
 - et d'autres bénéficiaires dont les activités relèvent des domaines du logement social, de la culture et des services de garde à l'enfance.
- Un total de 17,7 G\$ au 31 mars 2012 soit
 - 13,9 G\$ en capital
 - 3,8 G\$ en intérêts
- La catégorie d'obligations contractuelles pour laquelle il s'est engagé à verser la somme la plus importante

Obligations contractuelles (suite)

Invitation au gouvernement

- Les obligations contractuelles qui totalisent 45,4 G\$ au 31 mars 2012, en excluant les intérêts de 4,1 G\$, ont plus que doublé au cours des 5 dernières années.
- Plus de la moitié de ces obligations découlent d'engagements que le gouvernement a pris de verser des subventions sur plusieurs années. Les contrats à cet égard sont signés et valides.
- Elles constituent une limite de plus en plus importante à la marge de manœuvre disponible pour réduire les dépenses publiques.
- Invitation au gouvernement de surveiller de près l'évolution des obligations contractuelles et de renforcer la reddition de comptes les concernant.

Opérations fiduciaires

Suivi des entités déficitaires

- De façon générale et depuis 2009, les déficits cumulés d'entités exerçant des activités de nature fiduciaire exclues du périmètre comptable du gouvernement tendent à se résorber grâce aux mesures mises en place par ces entités.

Tableau 13 Déficits cumulés d'entités exerçant des activités de nature fiduciaire (en millions de dollars)

	2012	2011	2010	2009	2008
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (Fonds ASRA)	472	640	760	865	780
Fonds d'assurance parentale ¹ (FAP)	578	591	464	284	32
Fonds de la santé et de la sécurité du travail ¹	2 271	2 197	3 094	3 490	75
Fonds d'assurance automobile du Québec ¹ (FAAQ)	930	1 573	2 411	2 665	261
Total	4 251	5 001²	6 729	7 304	1 148

1. Nous incluons les données des entités dont l'exercice se termine le 31 décembre de l'année précédente.

2. Les données relatives à l'année 2011 tiennent compte d'un ajustement de 12 millions de dollars à la suite de l'adoption des IFRS par les entités mentionnées dans ce tableau.