



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013

Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec

Ministère des Finances et de l'Économie

CHAPITRE
6

Faits saillants

Objectif des travaux

L'endettement du gouvernement occupe toujours une place importante dans les discussions sur les finances publiques de l'État québécois. Le gouvernement s'est d'ailleurs doté de cibles et de mesures afin de contrôler la progression de son niveau d'endettement.

Nos travaux avaient un objectif pédagogique puisqu'il s'agit d'un sujet complexe et que les parlementaires et les citoyens ont besoin d'informations complémentaires pour bien comprendre le niveau de la dette du gouvernement du Québec et son évolution.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats ou observations que nous avons faits au sujet des enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec.

La diminution du ratio de la dette brute en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) repose principalement sur une croissance économique soutenue. Au 31 mars 2012, la dette brute s'établissait à 183,4 milliards de dollars et à 53 % du PIB. Selon les plus récentes prévisions quinquennales du gouvernement, la valeur de la dette brute devrait continuer de croître tandis que le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB devrait, quant à lui, tendre à décroître.

Cibles de réduction de la dette : le rythme de réduction des ratios d'endettement devra s'accélérer. En vertu de la loi, le ratio de la dette brute et celui de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB ne pourront excéder respectivement 45 et 17 % du PIB au 31 mars 2026. Selon les plus récentes prévisions du gouvernement, ces ratios s'établiront respectivement à 51,1 et 29,1 % du PIB au 31 mars 2016, des baisses de 0,5 et de 5,4 % du PIB depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2010 (en 6 ans). Afin d'atteindre les cibles en 2026, ces ratios devront respectivement être réduits d'un autre 6,1 et 12,1 % du PIB au cours des dix années suivantes.

Un service de la dette qui croît plus rapidement que les revenus. Au 31 mars 2012, le ratio du service de la dette par rapport aux revenus s'établit à 10,9 %. Ce ratio est plus élevé que celui des quatre autres provinces canadiennes ayant le ratio de la dette nette en pourcentage du PIB le plus élevé au Canada, ce qui est conséquent avec le fait que le Québec détient également les ratios d'endettement les plus importants.

Les entités publiques qui contractent des dettes en leur nom propre ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement du Québec. En conséquence, le choix du gouvernement de faire emprunter ces entités pour financer la partie du coût des immobilisations qu'il assumera lui-même par l'entremise de subventions occasionne un coût supplémentaire pour l'ensemble ou une partie des contribuables du Québec.

Croissance substantielle des obligations contractuelles. Celles du gouvernement ont augmenté de 75 % en quatre ans. Elles totalisent 49,5 milliards de dollars au 31 mars 2012, incluant les intérêts qu'il assumera. La hausse de 4,3 milliards au cours de la dernière année s'explique principalement par les contrats de construction conclus selon le mode de partenariat public-privé.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) et au Contrôleur des finances. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées. Nous tenons à souligner qu'elles n'ont pas adhéré à toutes les recommandations. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère.

Recommandation réitérée au ministère des Finances et de l'Économie

1 Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici 2025-2026.

Recommandation au Contrôleur des finances

2 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.

Table des matières

1 Mise en contexte	8
2 Suivi de la recommandation du Vérificateur général	9
3 Terminologie relative à la dette	10
3.1 Composition de la dette du gouvernement	10
3.2 Terminologie utilisée par le gouvernement	12
Dette avant gains de change reportés	
Total des passifs	
Dette brute	
Dette nette	
Dette représentant les déficits cumulés	
Incidence de la nouvelle norme sur les paiements de transfert	
4 Évolution de la dette du gouvernement	15
4.1 Portrait de la dette brute	15
4.2 Révision du système de calcul du produit intérieur brut au Canada	16
4.3 Cibles de réduction de la dette	18
Dette brute	
Dette représentant les déficits cumulés	
Recommandation	
4.4 Transferts interrégimes de retraite	22
Comparaison des avantages de retraite	
Moment adéquat pour constater l'incidence des promotions	
Recommandation	
5 Service de la dette	26
5.1 Tendance au gouvernement du Québec	26
5.2 Composantes du service de la dette	28
Intérêts sur la dette	
Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	
Revenus de placement du FARR et des Fonds liés aux autres avantages sociaux futurs	
5.3 Comparaison avec d'autres provinces	31
5.4 Coût d'emprunt d'entités subventionnées	32
Exemple de la Ville de Montréal	

6 Obligations contractuelles	35
6.1 Évolution des obligations contractuelles	35
6.2 Facteurs de croissance	36
Transferts-Capital	
Transferts-Ententes autres que Capital	
Approvisionnements en biens et services et acquisitions d'immobilisations	
7 Opérations fiduciaires	44
7.1 Suivi des entités déficitaires	44
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	
Fonds d'assurance parentale	
Fonds de la santé et de la sécurité du travail	
Fonds d'assurance automobile du Québec	
Commentaires des entités auditées	47
Annexes et sigles	51

Équipe

Lucie Pageau
Directrice de vérification

Annick Boutin
Julie Côté
Mélanie Jobin
Audrey Lagueux
Marie-Claude Laroche
François Lavallée
David McIver
David Morin

1 Mise en contexte

1 Le sujet de l'endettement du gouvernement occupe toujours une place importante dans les discussions sur les finances publiques de l'État québécois. Les renseignements à cet égard abondent. De fait, la reddition de comptes s'effectue dans plusieurs documents du gouvernement, notamment dans ses états financiers consolidés ainsi que dans ses documents budgétaires et des mesures sont instaurées afin d'en contrôler la progression.

2 Compte tenu de la vaste terminologie utilisée dans les documents du gouvernement du Québec et dans ceux des autres juridictions au Canada, nous avons jugé opportun de vulgariser à nouveau certains de ces concepts afin d'en faciliter la compréhension.

3 Dans ce chapitre, nous présentons également un portrait de l'évolution de la dette brute et des déficits cumulés du gouvernement. Celui-ci utilise ces concepts pour rendre compte de l'atteinte des cibles de réduction de la dette prévues à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Nous effectuons également un suivi de la recommandation que nous lui avons faite l'an dernier à l'égard de ces cibles et, enfin, nous abordons un aspect particulier d'un sujet ayant une incidence sur la dette brute du gouvernement, soit les promotions interrégimes de retraite.

4 Par ailleurs, le niveau d'endettement du gouvernement a des conséquences directes sur les intérêts qu'il doit assumer ; c'est pourquoi nous avons jugé pertinent de présenter, pour une première année, un portrait du service de la dette et d'effectuer des comparaisons avec d'autres juridictions au Canada.

5 Finalement, nous poursuivons nos travaux relatifs au portrait des obligations contractuelles du gouvernement et concluons avec un sujet connexe à l'endettement, soit les opérations fiduciaires et, en particulier, celles qui sont exercées par des entités déficitaires.

2 Suivi de la recommandation du Vérificateur général

6 L'an dernier, une recommandation a été adressée au ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ). Ce dernier n'y a pas adhéré. Le tableau 1 présente la situation actuelle à l'égard de cette recommandation.

Tableau 1 État de la recommandation

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Ministère des Finances et de l'Économie Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici 2025-2026.	43, 44, 57		✓	2011-2012

3 Terminologie relative à la dette

7 La terminologie relative à la dette abonde dans la littérature financière. Qu'il s'agisse de dette avant gains de change reportés, de dette brute, de dette nette, de déficits cumulés ou de total des passifs, il importe de bien saisir la signification de ces définitions ainsi que le lien qui existe entre elles afin d'apprécier cet aspect des finances publiques.

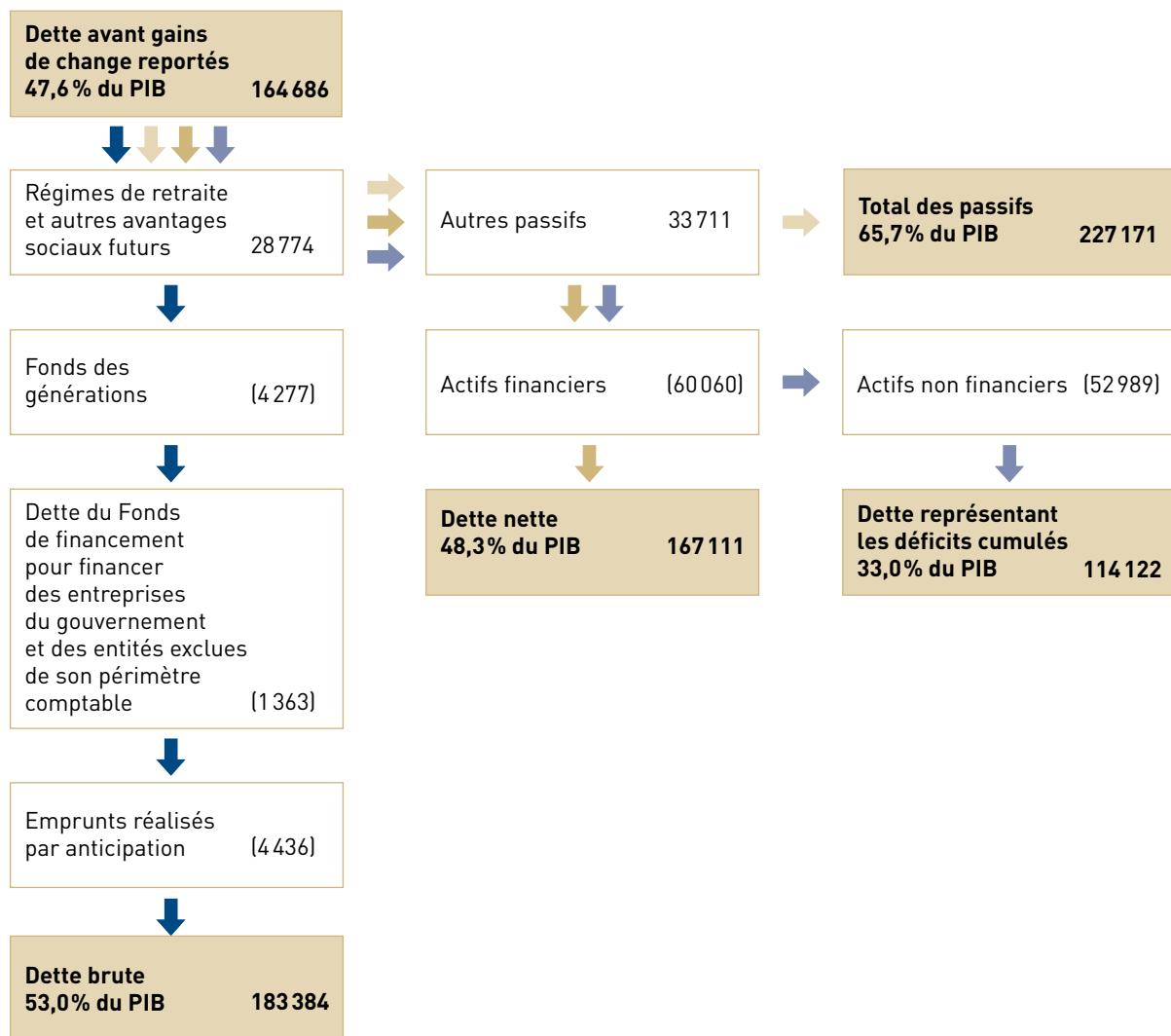
8 Pour effectuer une reddition de comptes relative à son niveau d'endettement, un gouvernement peut utiliser une ou plusieurs définitions de ce que représente une dette. Lorsque la définition utilisée par un gouvernement repose sur des hypothèses qui lui sont propres, il importe de bien l'expliquer afin que le lecteur puisse comprendre la signification des résultats. Le concept de la dette brute utilisé par le gouvernement du Québec en est un exemple. L'information sur les hypothèses est également essentielle pour effectuer des comparaisons avec d'autres juridictions.

3.1 Composition de la dette du gouvernement

9 Le gouvernement du Québec utilise principalement le ratio de la dette brute et celui de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) pour suivre l'évolution de son niveau d'endettement. La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* fixe des cibles à atteindre à long terme à leur égard, soit, respectivement, 45 et 17 % du PIB au 31 mars 2026.

10 La figure 1 détaille la composition de la dette du gouvernement du Québec selon les différentes définitions utilisées dans ses documents budgétaires et dans ses états financiers consolidés. Elle illustre également le lien qui existe entre ces définitions en les réconciliant à l'aide des données provenant de l'état consolidé de sa situation financière au 31 mars 2012. Cet état financier a été reproduit à l'annexe 1 du présent chapitre.

**Figure 1 Composition de la dette du gouvernement au 31 mars 2012
(en millions de dollars)¹**



- Dette avant gains de change reportés vers dette brute
- Dette avant gains de change reportés vers total des passifs
- Dette avant gains de change reportés vers dette nette
- Dette avant gains de change reportés vers dette représentant les déficits cumulés

1. Les données sont tirées des *Comptes publics 2011-2012*, volume 1, à l'exception des valeurs exprimées en pourcentage, qui sont calculées à partir du PIB réel de 2011, publié le 19 novembre 2012 par Statistique Canada.

3.2 Terminologie utilisée par le gouvernement

11 Les paragraphes qui suivent expliquent de façon plus détaillée les différentes terminologies relatives à la dette utilisées par le gouvernement du Québec.

Dette avant gains de change reportés

12 Il s'agit du point de repère à partir duquel les autres montants de la dette sont calculés. La dette avant gains de change reportés s'établit à 164,7 milliards de dollars au 31 mars 2012, soit 47,6 % du PIB.

13 Elle est composée de l'ensemble des dettes contractées sur les marchés financiers par l'entremise du MFEQ et des organismes dont les comptes sont consolidés ligne par ligne dans ceux du gouvernement. On y ajoute le montant des dettes découlant des immobilisations acquises au terme d'ententes de partenariat public-privé et de **contrats de location-acquisition**. Les fonds d'amortissement destinés au remboursement de la dette sur les marchés sont déduits du calcul.

Un contrat de location-acquisition est un bail par lequel pratiquement tous les avantages et les risques inhérents à la propriété du bien sont transférés au preneur.

Total des passifs

14 Le total des passifs s'élève à 227,2 milliards de dollars au 31 mars 2012, soit 65,7 % du PIB. Tout comme les dettes avant gains de change reportés, il figure à l'état consolidé de la situation financière du gouvernement et représente l'ensemble des obligations actuelles du gouvernement envers des tiers, soit des particuliers ou des entités non comprises dans son périmètre comptable.

15 Ainsi, en plus de la dette avant gains de change reportés, sont pris en compte dans le total des passifs : les gains de change reportés, les créateurs et les frais à payer, les revenus reportés, le passif environnemental, les transferts du gouvernement fédéral à rembourser ainsi que le passif des régimes de retraite et des avantages sociaux futurs payables aux employés du gouvernement. Les fonds d'amortissement et autres fonds mis de côté dans le but de pourvoir au paiement des prestations de retraite et des avantages sociaux sont déduits du calcul.

Dette brute

16 En juin 2010, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a été modifiée afin de définir le calcul de la dette brute et fixer la cible de réduction de la dette brute en pourcentage du PIB à atteindre en 2026, soit 45 %.

17 La dette brute est composée de la dette avant gains de change reportés et des passifs relatifs aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux futurs desquels sont déduits :

- le Fonds des générations ;
- la dette du Fonds de financement pour financer des entreprises du gouvernement et des entités exclues du périmètre comptable de ce dernier ;
- les emprunts par anticipation, soit ceux effectués pour combler les besoins de financement de l'exercice subséquent.

18 La dette brute s'établit à 183,4 milliards de dollars et à 53,0 % du PIB au 31 mars 2012. En supposant un niveau de PIB constant et pour atteindre la cible prévue à la loi en mars 2026, le gouvernement devra résorber un écart de 27,8 milliards en 14 ans.

19 Soulignons que le Québec est la seule province au Canada à utiliser un tel concept en matière de dette pour suivre l'évolution de son niveau d'endettement.

Dette nette

20 La dette nette correspond à la différence entre le passif et les **actifs financiers** du gouvernement. Elle se chiffre à 167,1 milliards de dollars au 31 mars 2012.

21 La dette nette fournit de l'information sur la capacité financière du gouvernement à offrir des services à l'avenir puisqu'elle indique le montant des revenus futurs qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. Cette mesure de la dette figure systématiquement aux états financiers consolidés des gouvernements, puisqu'elle est exigée en vertu des Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

22 Selon le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, la dette nette est un indicateur extrêmement significatif et constitue un critère important pour évaluer la **viabilité** d'un gouvernement. En conséquence, cet indicateur devrait faire l'objet d'une reddition de comptes par les gouvernements.

23 La particularité de ce concept en matière de dette réside dans le fait qu'il ne tient pas compte des actifs non financiers d'un gouvernement, lesquels sont généralement composés d'immobilisations. La raison justifiant cette exclusion est que, dans le secteur public, la constatation et l'évaluation des immobilisations corporelles sont fondées sur leur potentiel de service, car la plupart de ces actifs ne génèrent pas de rentrées de fonds à moins qu'il ne soit envisagé de les vendre. Ainsi, ils ne peuvent normalement pas être utilisés pour faire face aux obligations financières d'un gouvernement.

Les actifs financiers représentent les actifs qui peuvent être consacrés à rembourser les dettes existantes ou à financer des activités futures comme l'encaisse, les placements, les débiteurs et les participations dans les entreprises du gouvernement.

La viabilité d'un gouvernement s'entend de sa capacité à satisfaire à ses obligations financières.

24 Le concept de la dette nette, plus particulièrement le ratio de la dette nette en pourcentage du PIB, est celui qui est le plus utilisé par les autres provinces canadiennes dans leurs redditions de comptes pour refléter leur niveau d'endettement.

Dette représentant les déficits cumulés

25 La dette représentant les déficits cumulés s'élève à 114,1 milliards de dollars et à 33,0 % du PIB au 31 mars 2012. En vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB en 2026.

26 Cette dette s'accumule lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure de générer suffisamment de revenus pour couvrir les dépenses de son exercice. Elle est souvent qualifiée par les spécialistes de « dette ayant servi à financer les dépenses d'épicerie ».

27 Les surplus cumulés représentent les **ressources économiques** nettes dont un gouvernement dispose pour fournir des services à l'avenir.

28 Une situation de déficits cumulés signifie que le total des passifs excède le total des actifs et que le gouvernement a financé ses déficits de fonctionnement annuels au moyen d'emprunts.

Les ressources économiques sont constituées des actifs financiers et de toutes les autres ressources du gouvernement qui sont destinées à être consommées dans le cours normal des activités (ex.: les immobilisations).

Incidences de la nouvelle norme sur les paiements de transfert

29 Le résultat de certains indicateurs d'endettement du gouvernement sera modifié par l'application au 1^{er} avril 2012 de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. Ce sera le cas notamment pour ce qui touche aux ratios de la dette nette et des déficits cumulés en pourcentage du PIB. En effet, d'une part, certains actifs financiers figurant présentement aux états financiers consolidés du gouvernement devront être constatés en charge et, d'autre part, certaines obligations contractuelles hors bilan devront être inscrites dans les passifs.

30 Le chapitre 2, qui traite des états financiers consolidés du gouvernement, fait le point sur l'application de cette nouvelle norme.

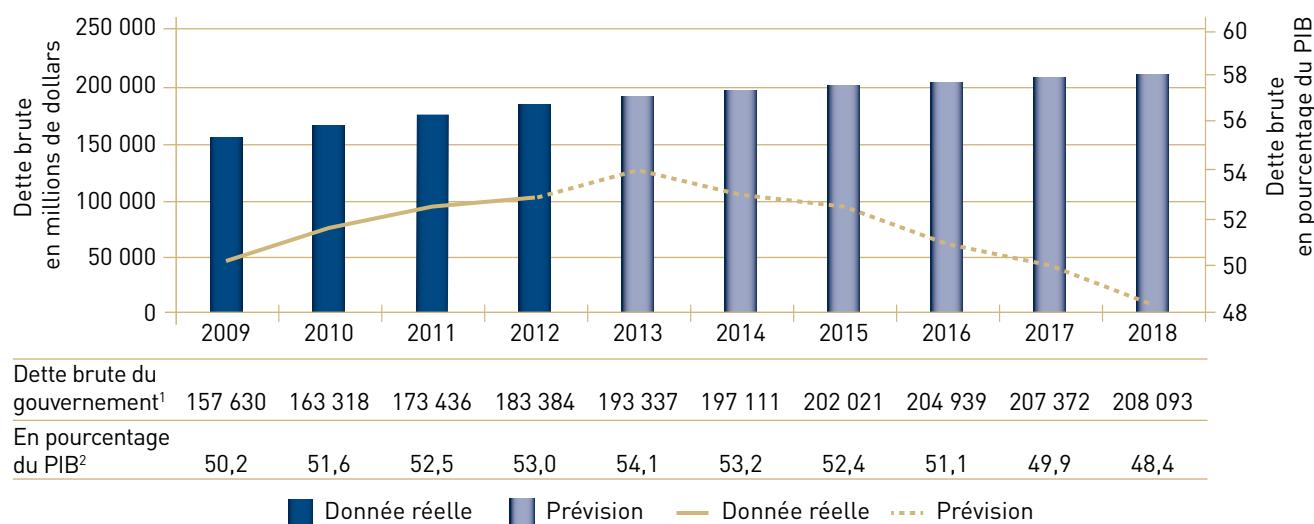
4 Évolution de la dette du gouvernement

31 L'évolution de la dette d'un gouvernement peut être observée en fonction de nombreux indicateurs. Le gouvernement du Québec présente dans l'analyse accompagnant ses états financiers consolidés annuels sa dette brute en pourcentage du PIB.

4.1 Portrait de la dette brute

32 Selon les prévisions publiées par le gouvernement en novembre 2012, la valeur de sa dette brute continuera de croître dans le temps. Toutefois, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB atteindra en 2013 un sommet équivalant à 54,1 % du PIB pour ensuite décroître et s'établir à 48,4 % au 31 mars 2018. En conséquence, la régression du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB repose principalement sur une croissance soutenue de l'économie du Québec.

Figure 2 Évolution de la dette brute du gouvernement



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.

33 Ainsi, de 2009 à 2012, l'augmentation de la dette brute en pourcentage du PIB de 2,8 % est attribuable en grande partie à l'injection de capitaux destinés aux immobilisations et au financement des déficits annuels qui expliquent, à eux seuls, plus de 70 % de la hausse de la dette brute.

34 Afin de diminuer le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB, le gouvernement a notamment signifié qu'il comptait revoir à la baisse les investissements prévus en immobilisations et atteindre l'équilibre budgétaire dès 2013-2014. Les prévisions démontrent tout de même une hausse de la dette brute en dollars dans le temps. En conséquence, la diminution du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB repose principalement sur une croissance économique soutenue du Québec.

35 Les données utilisées par le gouvernement quant aux prévisions de croissance du PIB nominal du Québec sont présentées à l'annexe 2. En moyenne, de 2012 à 2018, il devrait croître annuellement de 3,7 %. Pendant la même période, la dette brute devrait quant à elle croître annuellement de 2,1 % en moyenne.

4.2 Révision du système de calcul du produit intérieur brut au Canada

36 Les juridictions canadiennes utilisent habituellement les données annuelles relatives au PIB nominal de leur territoire telles que publiées par Statistique Canada pour calculer leur ratio d'endettement. Ces données sont établies en fonction d'un système de comptabilité nationale au Canada. Le 19 novembre 2012, Statistique Canada a publié de nouvelles données relatives au PIB définies sur une base différente puisque des révisions majeures ont été apportées à son système de comptabilité afin d'en améliorer l'utilité.

37 Ces changements ont eu une incidence sur l'évaluation annuelle du PIB des provinces et du pays. Statistique Canada a publié les PIB révisés de ces juridictions pour les années 2007 à 2010. Ainsi, le PIB du Québec s'est accru à la suite de cette modification méthodologique, ce qui a eu pour conséquence de réduire le ratio de sa dette brute en pourcentage du PIB.

38 Le tableau 2 présente l'amélioration des ratios de la dette brute en pourcentage du PIB, du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, résultant du changement méthodologique de Statistique Canada. Il présente également la hausse du ratio au cours de ces trois années.

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.

39 Ce tableau illustre à la fois que :

- Au 31 mars 2012, le ratio de la dette brute s'est amélioré de 1,6 point de pourcentage à la suite de ce changement, s'établissant à 53,0 % du PIB.
- La hausse de la dette en pourcentage du PIB, pour la période du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, est supérieure de 0,4 point de pourcentage selon la nouvelle méthodologie, soit une hausse de 1,4 % en deux ans plutôt qu'une hausse de 1 %.

40 Le tableau 3 présente l'amélioration des ratios de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB, du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, résultant de ce changement méthodologique. Il présente également la baisse du ratio au cours de ces trois années.

Tableau 3 Dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB¹ au 31 mars

	2010	2011	2012	Baisse de 2010 à 2012
Méthodologie de 2011				
Dette en pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	(1,8)
Méthodologie de 2012				
Dette en pourcentage du PIB	34,5	33,9	33,0	(1,5)
Amélioration du ratio	(1,3)	(1,2)	(1,0)	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.

41 Ce tableau illustre à la fois que :

- Au 31 mars 2012, le ratio s'est amélioré de 1,0 point de pourcentage à la suite de ce changement, s'établissant à 33,0 % du PIB.
- La baisse de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB, du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, est inférieure de 0,3 point de pourcentage, soit une diminution de 1,5 % en deux ans plutôt qu'une diminution de 1,8 %.

4.3 Cibles de réduction de la dette

42 Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est prévu que, pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % de ce produit.

43 Compte tenu de la nature à long terme de ces objectifs, nous avions recommandé au 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.

44 L'an dernier, le MFEQ n'avait pas adhéré à notre recommandation. En conséquence, il n'a toujours pas établi de cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés. Nous sommes toujours d'avis que cette recommandation est pertinente. En conséquence, nous concluons que les progrès sont insatisfaisants de la part du MFEQ et réitérons notre recommandation.

Dette brute

45 Selon les prévisions du gouvernement faites en novembre 2012, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB aura diminué de 0,5 % en six ans pour s'établir à 51,1 % au 31 mars 2016. Ainsi, des efforts plus soutenus que ceux effectués depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2010 devront être réalisés au cours des dix années suivantes pour réduire à nouveau le ratio de 6,1 % et atteindre la cible de 45 % du PIB au 31 mars 2026.

46 Le respect de la cible fixée sera tributaire :

- du contrôle de la croissance de la dette brute en dollars ;
- de la croissance économique du Québec mesurée par le PIB.

47 Le tableau 4 présente le sommaire des prévisions effectuées par le gouvernement concernant le niveau de la dette brute dans ses documents budgétaires, et ce, depuis l'annonce de l'instauration des cibles de réduction de la dette en mars 2010. Le tableau détaillé est présenté à l'annexe 3.

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.

48 En plus de la hausse de la dette brute de 9,9 milliards de dollars, soit de 0,5 % du PIB, du 31 mars 2011 au 31 mars 2012, certaines constatations découlent de l'analyse des dernières prévisions faites par le gouvernement en novembre 2012. Ainsi :

- le montant de la dette brute au 31 mars 2015 sera supérieur de près de 10 milliards de dollars à celui déterminé lors de l'annonce de l'instauration des cibles de réduction de la dette en mars 2010, soit il y a environ deux ans et demi ;
- cette augmentation de près de 10 milliards de dollars représente une hausse du ratio prévisionnel au 31 mars 2015 de 0,4 % du PIB (de 52 à 52,4 % du PIB) à la suite de la révision méthodologique de Statistique Canada ;
- au 31 mars 2015, le ratio aura augmenté de 0,8 % (de 51,6 à 52,4 %) en 5 ans, alors que les prévisions initiales étaient de le réduire de 1,2 % (de 53,2 à 52 %) ; la diminution du ratio tarde ;
- le montant de la dette brute au 31 mars 2013 sera supérieur de 1,6 milliard de dollars à la prévision effectuée environ six mois plus tôt (en mars 2012) ;
- les montants de la dette brute aux 31 mars 2015 et 2016 diminueront respectivement de 1,0 et de 2,2 milliards de dollars par rapport aux dernières prévisions effectuées en mars 2012.

49 La hausse de près de 10 milliards de dollars quant à la prévision du montant de la dette brute au 31 mars 2015 s'explique majoritairement par la prise en compte des emprunts effectués par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation en leur nom propre auprès d'institutions financières exclues du périmètre comptable du gouvernement à la suite de la consolidation ligne par ligne de celles-ci en 2009-2010. Le plan budgétaire déposé en mars 2010 portait une mention selon laquelle les prévisions de la dette brute ne tenaient pas compte de ces dettes.

50 La hausse prévue de 1,6 milliard de dollars au 31 mars 2013 qui existe entre la prévision de mars 2012 et celle de novembre 2012 est principalement due à la décision du gouvernement de fermer la centrale nucléaire de Gentilly-2. La perte découlant de cette décision aura pour effet de réduire de 1,4 milliard le dividende versé au gouvernement par Hydro-Québec, soit 75 % de la perte estimée à 1,8 milliard, ce qui entraînera des besoins de financement plus élevés pour le gouvernement et, ultimement, augmentera la dette brute. Le chapitre 2 fait le point à ce propos.

51 Quant aux diminutions respectives de 1 milliard et de 2,2 milliards de dollars aux 31 mars 2015 et 2016 qui existent entre les prévisions de mars et celles de novembre 2012, elles s'expliquent principalement par la décision du gouvernement de réduire les investissements en immobilisations.

Dette représentant les déficits cumulés

52 La deuxième cible fixée dans la loi concerne la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB. L'atteinte de cette cible demandera des efforts aussi appréciables que ceux qui seront nécessaires pour atteindre celle de la dette brute en pourcentage du PIB.

53 Les prévisions budgétaires de novembre 2012 démontrent que, depuis l'annonce de l'instauration des cibles de réduction de la dette en mars 2010 et jusqu'au 31 mars 2016, les déficits cumulés en pourcentage du PIB diminueront de 5,4 % en six ans pour s'établir à 29,1 % du PIB. Ainsi, au cours des dix années suivantes, le ratio devra être réduit d'un autre 12,1 % afin d'atteindre la cible établie à 17 % du PIB au 31 mars 2026.

54 Le tableau 5 présente le sommaire de l'évolution des prévisions faites par le gouvernement à l'égard de ses déficits cumulés depuis mars 2010. Le tableau détaillé est présenté à l'annexe 4.

Tableau 5 Prévisions des déficits cumulés au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,3	32,9	31,3	29,7	n.d.
Mars 2012							
Budget de 2012-2013							
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 902 ¹	117 654	119 450	118 409	116 834	114 804
Pourcentage du PIB	35,8	35,0	35,2	34,5	32,8	31,1	29,4
Novembre 2012							
Budget de 2013-2014							
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ^{1,2}	114 122 ¹	117 755	120 016	118 630	116 746
Pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	33,9	33,3	31,7	30,0
Pourcentage du PIB ajusté ³	34,5	33,9	33,0	32,9	32,4	30,8	29,1

1. Il s'agit d'une donnée réelle.

2. La dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2011 a été redressée de 44 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2012.

3. Les ratios des déficits cumulés 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.

55 Les déficits cumulés au 31 mars 2012 s'établissent à 114,1 milliards de dollars, soit une amélioration de 3,5 milliards par rapport à la prévision effectuée en mars 2012. Cette amélioration s'explique principalement par le report de la date de passage obligatoire aux Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les entreprises qui réalisent des activités à tarifs réglementés (Hydro-Québec).

56 Par ailleurs, l'examen de ce tableau permet de formuler les observations suivantes à partir des plus récentes prévisions budgétaires du gouvernement :

- Le montant des déficits cumulés au 31 mars 2015 sera supérieur de 9,0 milliards de dollars à celui déterminé lors de l'annonce, en mars 2010, de l'instauration des cibles de réduction de la dette, soit il y a environ deux ans et demi. Une portion de cette hausse est attribuable à :
 - la hausse du passif environnemental de l'ordre de 2,1 milliards de dollars ;
 - l'inscription d'un passif additionnel estimatif de 1,2 milliard de dollars en lien avec l'application de la nouvelle norme comptable relative aux paiements de transfert. Cet ajustement est abordé au chapitre 2 ;
 - la décision du gouvernement de fermer la centrale Gentilly-2, ce qui entraînera une hausse de 1,8 milliard de dollars du déficit cumulé au 31 mars 2013 ;
 - la provision de 3,3 milliards de dollars prévue pour le basculement aux IFRS par Hydro-Québec.
- Cette augmentation de 9,0 milliards de dollars représente une hausse du ratio prévisionnel au 31 mars 2015 de 1,1% du PIB (de 29,7 % à 30,8 % du PIB) à la suite de la révision méthodologique de Statistique Canada.

- Au 31 mars 2015, le ratio aura été réduit de 3,7 % (de 34,5 à 30,8 %) en 5 ans, alors que les prévisions initiales étaient de le réduire de 5,7 % (de 35,4 à 29,7 %) ; la diminution du ratio retardé.
- Malgré une hausse prévue du déficit cumulé de 2,3 milliards de dollars du 31 mars 2013 au 31 mars 2014, année du retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement prévoit atteindre cet équilibre. En effet, la hausse du déficit cumulé de 2,3 milliards est attribuable à :
 - la prévision du surplus de 1,0 milliard pour l'exercice 2013-2014 ;
 - la provision de 3,3 milliards prévue pour le basculement d'Hydro-Québec aux IFRS qui passera directement aux déficits cumulés sans passer par les résultats annuels conformément à ce qui est prévu à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le chapitre 2 traite de cette provision plus en détail.

Recommandation

57 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère des Finances et de l'Économie.

- 1 Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici 2025-2026.**

4.4 Transferts interrégimes de retraite

58 Au cours de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012, nous avons effectué un constat au sujet du calcul du passif au titre des régimes de retraite du gouvernement inclus à l'état de sa situation financière. Ce constat a des répercussions sur le calcul de la dette brute du gouvernement.

59 Le passif des régimes de retraite du gouvernement ainsi que la charge correspondante prennent en compte de façon trop tardive les coûts inhérents aux promotions des employés qui changent de régimes. Cette situation sous-évalue la dette du gouvernement à l'égard des régimes de retraite. Nous avons estimé son incidence financière à 70,2 millions de dollars au 31 mars 2012.

60 Les employés du gouvernement participent à différents régimes de retraite dont les principaux sont le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE). Le personnel d'encadrement a également accès au Régime de retraite de l'administration supérieure (RRAS) qui regroupe les dispositions visant une clientèle particulière du RRPE.

Comparaison des avantages de retraite

61 Lorsqu'un professionnel est promu gestionnaire, sa participation au RREGOP est transférée au RRPE, alors qu'un cadre nommé administrateur d'État voit la sienne transférée au RRAS à moins qu'il n'effectue le choix de s'y soustraire. 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.

62 Ces avantages se répercutent sur la valeur des prestations de retraite futures et, par conséquent, sur le passif et la charge de retraite du gouvernement.

63 Le tableau 6 présente des exemples de certains avantages accordés au personnel et il les compare en fonction du régime de retraite concerné.

Tableau 6 Comparaison des augmentations salariales et des avantages entre trois régimes de retraite du gouvernement

	RREGOP	RRPE	RRAS
Augmentations salariales			
Lors de la promotion ou de la nomination	s.o.	Un montant représentant 10 % du maximum de l'échelle de traitement de la classe d'emploi à laquelle il accède	Un montant notamment déterminé selon l'expérience, la scolarité et le niveau du poste à pourvoir
Avantages de retraite¹			
Admissibilité à une rente immédiate sans réduction	60 ans ou 35 ans de service	60 ans ou facteur ² 90 combiné à plus de 55 ans d'âge	60 ans ou 35 ans de service ou facteur ² 85
Admissibilité à une rente différée	65 ans	65 ans	60 ans ou facteur ² 85
Calcul de la rente basé sur le salaire admissible moyen des années les mieux rémunérées	5 meilleures années	3 meilleures années	3 meilleures années
Réduction due à l'anticipation de la rente	4 % par année anticipée	4 % par année anticipée	3 % par année anticipée
Rente au conjoint survivant	50 % ³	50 % ³	60 %

1. Certains des avantages peuvent être soumis à une période de qualification. Par exemple, il y a une période de qualification de 60 mois au RRPE pour que le calcul de la rente basé sur le salaire admissible moyen des années les mieux rémunérées passe des 5 meilleures années aux 3 meilleures années.

2. Le facteur à prendre en compte pour devenir admissible à une rente immédiate sans réduction correspond à la somme de l'âge du participant et de ses années de service.

3. Lors de sa demande de rente, le participant peut opter pour une diminution permanente de sa rente de 2 % afin que son conjoint bénéficie d'une rente équivalente à 60 % de la sienne.

Moment adéquat pour constater l'incidence des promotions

Un écart d'expérience correspond à la différence positive (un gain) ou négative (une perte) entre la réalité d'un élément et l'hypothèse posée a priori pour estimer cet élément.

64 Les promotions qui se font à l'intérieur d'un même régime, comme celles qui surviennent à l'intérieur du RREGOP, font l'objet d'une hypothèse actuarielle de sorte que les coûts qui en découlent sont pris en compte annuellement dans la charge de retraite. Lors des évaluations actuarielles triennales, les coûts réels des promotions accordées dans le régime sont comparés à ceux estimés au moyen d'une hypothèse. Les gains ou les pertes actuariels dus aux **écart d'expérience** constatés lors de ces évaluations sont amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DMERCA) du régime. Cette période s'échelonne de 9 à 14 ans selon le régime.

65 En ce qui a trait aux promotions qui donnent lieu à un changement de régime, aucune hypothèse n'est posée quant à leur coût annuel. Le gouvernement détermine les incidences financières sur le passif du nouveau régime de retraite uniquement lors de la production des évaluations actuarielles triennales. Les pertes actuarielles qui sont alors déterminées sont également amorties sur la DMERCA du régime concerné.

66 Le gouvernement motive notamment cette pratique par le fait que les normes actuarielles ne permettent pas, pour un régime donné, de poser des hypothèses concernant de futurs participants. Les hypothèses doivent concerner uniquement les individus qui ont adhéré au régime en date de l'évaluation actuarielle.

67 À notre avis, puisque la charge d'un régime de retraite est d'abord un concept comptable, on doit examiner les normes comptables en vigueur. Ces dernières requièrent d'effectuer un redressement à la méthode usuelle de calcul de la charge d'un régime de retraite lorsque les bénéfices accordés aux employés ne s'acquièrent pas de façon uniforme durant leur carrière. Cet ajustement peut se faire au moment d'établir la valeur d'une obligation entre deux évaluations actuarielles.

68 Le transfert d'un participant vers un régime de retraite plus avantageux (promotion) augmente la valeur des prestations qui sont acquises par ce salarié pendant l'année. En conséquence, un redressement du calcul du coût de ces prestations est nécessaire afin d'en estimer promptement l'incidence sur la charge de retraite du gouvernement.

69 Le principe du report des gains et pertes actuariels se justifie lorsque les situations qui ont généré ces écarts actuariels sont susceptibles de se renverser ultérieurement. Par exemple, la différence entre l'hypothèse du taux d'inflation et l'inflation réelle peut créer un gain actuel pour une année donnée et être compensée par une perte actuarielle l'année subséquente. Les situations de promotions interrégimes créent systématiquement des pertes actuarielles pour le gouvernement.

70 Les promotions qui donnent lieu à un changement de régime devraient être comptabilisées de la même façon que les promotions qui surviennent à l'intérieur du régime de façon à ne pas reporter indûment la charge de retraite qui en découle.

Recommandation

71 La recommandation suivante s'adresse au Contrôleur des finances.

- 2** **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.**

5 Service de la dette

72 Le service de la dette désigne la totalité des dépenses occasionnées annuellement par la dette qui figure aux états financiers consolidés d'un gouvernement. Au Québec, il s'agit des dépenses occasionnées par les dettes contractées sur les marchés financiers, les dettes découlant des ententes conclues dans le cadre de partenariat public-privé et de contrats de location-acquisition ainsi que les dettes découlant des régimes de retraite, déduites des rendements sur les placements affectés à leur remboursement.

5.1 Tendance au gouvernement du Québec

73 Le service de la dette peut être analysé de plusieurs façons. Il est notamment possible de le comparer :

- en dollars ;
- en dollars par rapport aux revenus du gouvernement.

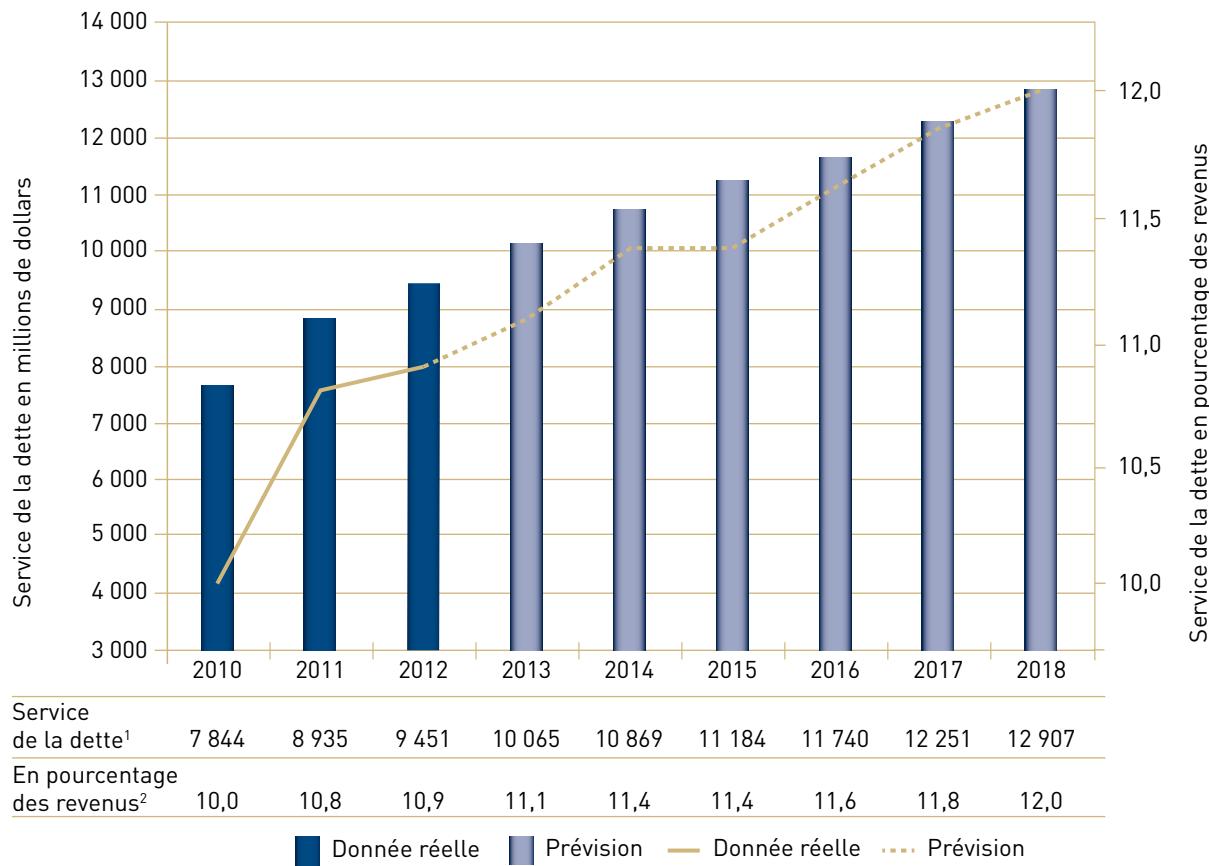
74 Cette dernière mesure constitue un indicateur de flexibilité du gouvernement, car elle indique à quel point les décisions d'emprunter prises par le passé viennent limiter la capacité d'honorer les engagements financiers et de rendre des services à la population dans une période considérée.

75 En effet, plus la part des revenus réservée au paiement des intérêts sur les emprunts passés est grande, moins il en reste pour couvrir les dépenses de programmes.

76 Le service de la dette du gouvernement connaît une progression plus rapide que celle de ses revenus. Ses prévisions démontrent que cette tendance se maintiendra jusqu'au 31 mars 2018.

77 La figure 3 présente l'évolution du service de la dette depuis le 31 mars 2010 de même que les prévisions du gouvernement pour les six prochaines années.

Figure 3 Service de la dette du gouvernement



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.

78 L'analyse de cette figure permet de dégager les constats suivants :

- Entre les 31 mars 2010 et 2012, le service de la dette a augmenté de 20,5% pour s'établir à 9,5 milliards de dollars au 31 mars 2012 ; pendant cette période, la dette brute s'est accrue de 12,3%. Cette hausse du service de la dette est expliquée principalement par la hausse du niveau de la dette et par un taux d'intérêt moyen pondéré qui est passé de 3,90 à 4,22 % du 31 mars 2010 au 31 mars 2012.

- Selon les prévisions, le service de la dette continuera de progresser jusqu'au 31 mars 2018 pour s'établir à 12,9 milliards de dollars, soit une nouvelle hausse de 36,6 % en six ans ; pendant cette même période, il est prévu que la dette brute devrait s'accroître de 13,5 %.
- La proportion des revenus affectée au service de la dette s'accroît dans le temps, limitant davantage la marge de manœuvre du gouvernement pour offrir des services à la population.

79 Les documents budgétaires mentionnent que la hausse du service de la dette d'ici le 31 mars 2015 s'explique notamment par des taux d'intérêt plus élevés à partir de 2013-2014 et par la hausse du niveau de la dette.

5.2 Composantes du service de la dette

80 Le service de la dette figurant aux états financiers consolidés du gouvernement inclut des intérêts réels ainsi que des intérêts théoriques.

81 Le tableau 7 illustre les composantes du service de la dette du gouvernement du Québec ainsi que les données financières qui y sont associées au 31 mars 2012. De plus, les taux d'intérêt moyens pondérés ou théoriques en 2011-2012 y sont présentés pour chaque rubrique.

Tableau 7 Composition du service de la dette au 31 mars 2012

Composante	Valeur au 31 mars 2012 (en millions de dollars)	Description	Taux en 2011-2012
Intérêts sur la dette	7 116	Intérêts découlant des dettes contractées sur les marchés financiers, des ententes de partenariat public-privé et des contrats de location-acquisition	4,22% ¹
Moins :			
Revenus de placement des fonds d'amortissement afférents à des emprunts	(445)	Rendements réalisés sur les placements des fonds d'amortissement afférents à des emprunts	7,23% ²
Revenus sur les placements temporaires	(36)	Rendements réalisés sur les placements temporaires	1,10% ¹
Service de la dette directe	6 635		s.o.
Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	5 128	Intérêts théoriques accumulés sur les obligations	6,50%
Moins :			
Rendements prévus sur les placements du FARR et des Fonds liés aux autres avantages sociaux futurs	(2 730)	Rendements prévus sur les placements	6,50%
Amortissement des écarts de rendement antérieurs	418	Amortissement des écarts entre les rendements prévus et les rendements réalisés au cours des années antérieures	– ³
Intérêts nets sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	2 816		s.o.
Service de la dette	9 451		s.o.

1. Il s'agit d'un taux d'intérêt moyen pondéré au 31 mars 2012.
2. Le taux présenté correspond à une estimation du taux d'intérêt moyen appliqué durant l'exercice. Il est calculé en divisant le rendement de 445 millions de dollars par la moyenne des soldes des fonds d'amortissement afférents à des emprunts au 31 mars 2012 et au 31 mars 2011 (respectivement 6 408 et 5 907 millions de dollars).
3. Pour chaque année, les écarts entre les rendements prévus et les rendements réels sont amortis sur 5 ans à partir de l'année durant laquelle ils sont générés. Les gains et les pertes actuariels sont ensuite pris en compte dans les revenus du FARR au moyen d'un amortissement sur la DMERCA qui débute l'année suivant leur création. Ainsi, en 2011-2012, cet écart de rendement correspond à la différence qui existe entre le rendement prévu de 6,50% et le rendement réel de 5,03%.

FARR Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Intérêts sur la dette

82 La rubrique relative aux intérêts sur la dette représente les intérêts découlant des emprunts contractés sur les marchés financiers et des ententes conclues dans le cadre de partenariat public-privé et de contrats de location-acquisition. En ce qui concerne la majorité des titres composant cette dette, les intérêts comptabilisés correspondent essentiellement au produit des variables suivantes :

- la valeur nominale ;
- le taux d'intérêt inscrit au contrat ;
- la proportion qui existe entre la période de détention par rapport à l'exercice complet.

Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs

83 Pour chaque régime ou programme d'avantages sociaux, les intérêts comptabilisés correspondent au produit des variables suivantes :

- la valeur moyenne de l'obligation relative aux prestations acquises durant l'exercice ;
- le taux d'actualisation des obligations relatives aux prestations acquises.

84 Ces intérêts sont qualifiés de théoriques puisqu'ils sont calculés à partir d'un taux d'intérêt qui reflète le taux de rendement que l'on espère obtenir des fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

85 L'obligation relative aux prestations acquises représente le montant actualisé des sommes à verser dans l'avenir à l'égard des prestations gagnées par les employés. Quant au taux d'actualisation, conformément aux normes comptables en vigueur pour le secteur public, il correspond à l'hypothèse actuarielle du taux de rendement prévu sur les fonds investis.

Revenus de placement du FARR et des Fonds liés aux autres avantages sociaux futurs

86 Pour chaque fonds, les intérêts constatés correspondent à la somme du rendement prévu sur les placements et de l'amortissement des écarts entre les rendements prévus et les rendements réels des années antérieures. Cette méthode de lissage a déjà été abordée au chapitre 9 de notre *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011* dans notre étude portant sur les hypothèses actuarielles.

5.3 Comparaison avec d'autres provinces

87 Pour apprécier la performance du gouvernement en matière de gestion de sa dette, il est intéressant de comparer sa situation avec celle des quatre autres provinces ayant le plus haut niveau d'endettement du pays. Ces provinces ont été sélectionnées en fonction de leur ratio de la dette nette en pourcentage du PIB au 31 mars 2012. Les juridictions comparées et leurs ratios respectifs sont les suivants :

- Québec : 48,3 %
- Ontario : 36,0 %
- Nouvelle-Écosse : 35,8 %
- Île-du-Prince-Édouard : 34,6 %
- Nouveau-Brunswick : 31,2 %

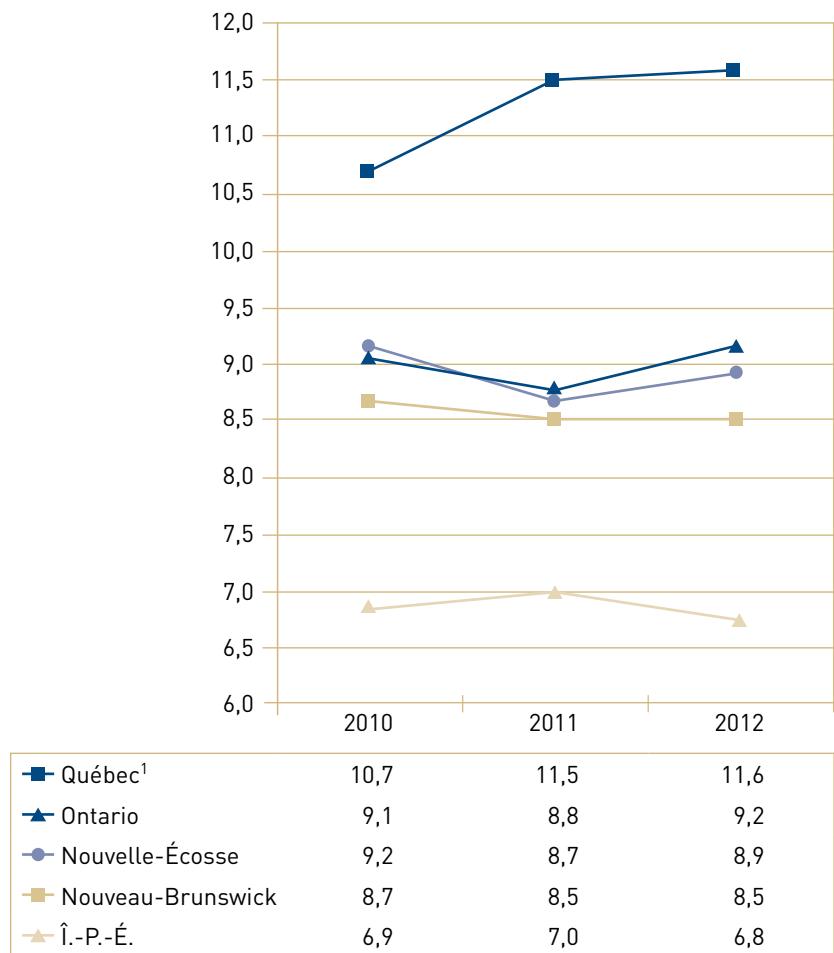
88 Nous avons comparé ces provinces à l'aide de l'indicateur suivant : le service de la dette en pourcentage des revenus.

Service de la dette en pourcentage des revenus

89 Le service de la dette du Québec monopolise une plus grande proportion de ses revenus que celui des autres provinces comparées. Cette conclusion est cohérente avec le fait qu'il a les ratios d'endettement les plus élevés de toutes les provinces canadiennes.

90 La figure 4 présente le service de la dette du Québec ainsi que celui de quatre provinces comparées en pourcentage de leurs revenus pour les trois dernières années jusqu'au 31 mars 2012.

Figure 4 Service de la dette en pourcentage des revenus



1. Les ratios du service de la dette en pourcentage des revenus pour le Québec sont différents de ceux illustrés à la figure 3 puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'application de la nouvelle norme comptable concernant la présentation des crédits d'impôt remboursables aux particuliers et aux sociétés (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012), et ce, afin de faciliter la comparaison avec les autres juridictions.

5.4 Coût d'emprunt d'entités subventionnées

91 Les entités publiques qui contractent des dettes en leur nom propre ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement du Québec.

92 Pour une majeure partie des transactions qu'il conclut dans le cadre de programmes de subventions relatives à des immobilisations, le gouvernement demande aux entités bénéficiaires de contracter les emprunts nécessaires à la réalisation de leurs projets pour ensuite rembourser le bénéficiaire. Il est donc intéressant de comparer le coût des emprunts de ces entités avec celui du gouvernement.

93 Comme nous l'exposons plus loin dans la section du rapport portant sur les obligations contractuelles, les bénéficiaires de ces subventions sont majoritairement des municipalités et des organismes municipaux, des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement ainsi que d'autres bénéficiaires dont les activités relèvent des domaines du logement social, de la culture et des services de garde à l'enfance.

Exemple de la Ville de Montréal

94 Nous avons choisi de porter notre analyse sur la Ville de Montréal puisqu'au 31 mars 2012, en se référant au solde des obligations contractuelles du gouvernement, elle se classait au deuxième rang au titre de plus grand bénéficiaire de subventions gouvernementales à l'égard de ses projets d'infrastructures. Au 31 décembre 2011, sa dette totale s'élevait à 8 964 millions de dollars dont 21,2% de cette somme, soit 1 904 millions, concernait des projets ayant fait l'objet de subventions.

95 Les emprunts de la Ville de Montréal portent intérêt à des taux plus élevés que ceux dont le gouvernement peut se prévaloir. En conséquence, le choix du gouvernement de faire emprunter la Ville pour financer la partie du coût des immobilisations qu'il assumera lui-même par l'entremise de subventions occasionne un coût supplémentaire pour l'ensemble ou une partie des contribuables du Québec.

96 Le tableau 8 présente le taux d'intérêt moyen pondéré de la Ville de Montréal en comparaison avec celui du gouvernement du Québec pour ses quatre derniers exercices, soit ceux s'échelonnant du 31 mars 2009 au 31 mars 2012.

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.

97 Selon notre estimation, une économie de l'ordre de 13 millions de dollars aurait été réalisée dans l'exercice du 31 décembre 2011 de la municipalité si le gouvernement avait lui-même contracté les emprunts relatifs aux projets de la municipalité qu'il a subventionnés plutôt que de faire emprunter la Ville.

98 Les subventions versées à long terme aux municipalités pour des projets prennent deux formes différentes en vertu des modalités des programmes d'aide. Parfois, celles-ci prévoient que le gouvernement rembourse le coût réel du service de la dette des municipalités alors que, dans d'autres cas, elles prévoient que le gouvernement paie sa contribution en capital par rapport au projet sur une période à long terme, en y ajoutant toutefois des intérêts calculés à un taux théorique.

99 En vertu des modalités du programme, les économies générées en faisant contracter les emprunts par le gouvernement plutôt que par la municipalité bénéficieraient à l'ensemble des contribuables québécois ou aux contribuables municipaux.

6 Obligations contractuelles

100 Plusieurs raisons nous amènent à dresser un portrait à jour des **obligations contractuelles** du gouvernement au 31 mars 2012. Tout d'abord, il est toujours d'intérêt de considérer l'ampleur des engagements pris par un gouvernement afin d'apprécier la marge de manœuvre qu'il lui reste car, tôt ou tard, ces obligations contractuelles entraîneront des sorties de fonds qui limiteront cette marge de manœuvre.

101 De plus, la nouvelle présentation adoptée par le gouvernement dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2012 ne permet plus d'avoir le portrait complet des obligations dans un même tableau. En effet, le gouvernement présente dorénavant deux catégories distinctes d'obligations contractuelles sans les totaliser, soit : celles relatives aux dépenses et celles relatives aux immobilisations. En outre, la nouvelle norme comptable relative aux paiements de transfert, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, modifiera le solde des obligations contractuelles qui sera présenté dans le futur.

102 Enfin, compte tenu de la progression importante de la valeur de ces obligations contractuelles au cours des dernières années et de la faible reddition de comptes du gouvernement quant aux causes de cette progression, nous croyons nécessaire de poursuivre nos travaux d'analyse quant à ces engagements financiers.

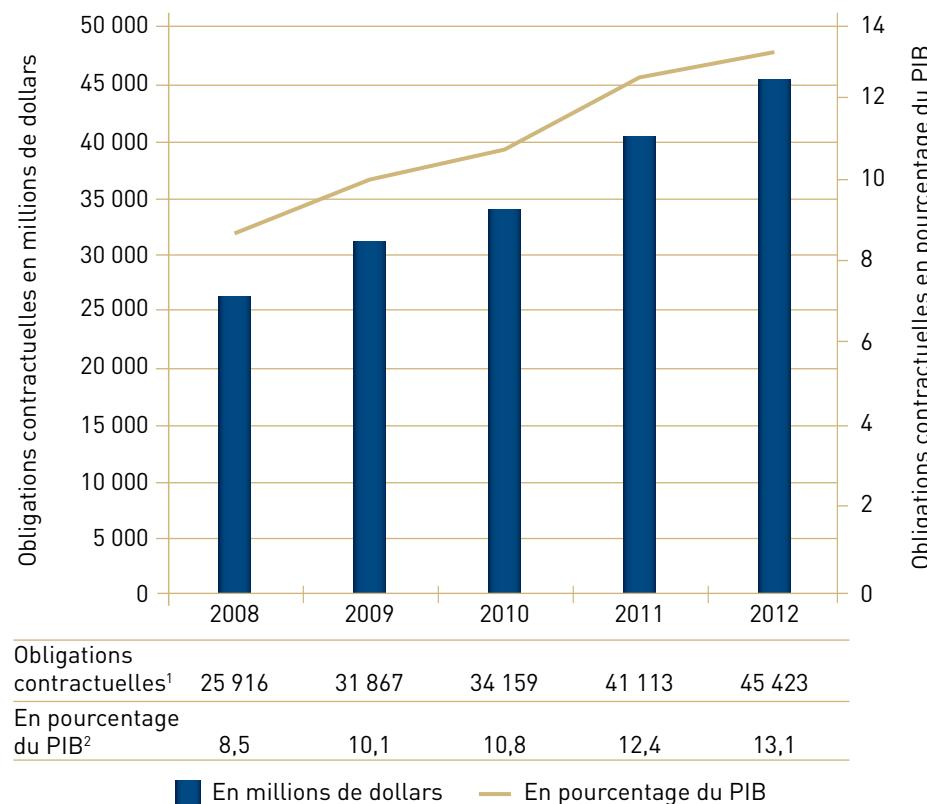
Les obligations contractuelles sont des obligations d'un gouvernement envers des tiers, qui deviennent des passifs au moment où les conditions prévues par les contrats ou les accords en cause sont remplies.

6.1 Évolution des obligations contractuelles

103 Les obligations contractuelles du gouvernement du Québec, totalisant 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012, ont augmenté de 75 % au cours des quatre dernières années.

104 La figure 5 présente l'évolution des obligations contractuelles du gouvernement depuis le 31 mars 2008 jusqu'au 31 mars 2012. Elle illustre leur progression continue depuis les quatre dernières années, tant en dollars qu'en pourcentage du PIB.

Figure 5 Évolution des obligations contractuelles du gouvernement au 31 mars



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.

6.2 Facteurs de croissance

105 Les obligations contractuelles relatives aux approvisionnements en biens et services et aux acquisitions d'immobilisations sont celles ayant connu les plus fortes augmentations de 2011 à 2012, ce qui correspond à une hausse totale de 4,8 milliards de dollars. Les contrats de construction conclus selon le mode de partenariat public-privé (PPP) dans le réseau de la santé et des services sociaux expliquent en quasi-totalité cette progression.

106 Le tableau 9 présente les différentes catégories d'obligations contractuelles du gouvernement depuis le 31 mars 2010 jusqu'au 31 mars 2012.

Tableau 9 Obligations contractuelles du gouvernement au 31 mars (en millions de dollars)

	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.

Les obligations relatives aux catégories des transferts et du fonctionnement donneront lieu à l'inscription d'une dépense au moment où les conditions prévues par les contrats ou les accords en cause seront remplies. Quant aux obligations relatives aux catégories liées aux investissements, elles devront faire l'objet de l'inscription d'un actif dans les livres du gouvernement au même moment.

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

107 L'analyse du tableau 9 montre que le gouvernement du Québec a contracté des obligations à hauteur de 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012, excluant les intérêts qu'il devra payer, soit une hausse de 4,3 milliards et de 10,5 % par rapport à l'année précédente.

108 Au 31 mars 2012, les intérêts qui seront payés par le gouvernement principalement à des bénéficiaires de subventions pour des projets en capital totalisent 4,1 milliards de dollars ; montant divulgué pour une première fois dans ses états financiers consolidés.

Transferts-Capital

109 Au 31 mars 2012, le gouvernement s'est engagé à financer 13,9 milliards de dollars pour des immobilisations acquises par des entités exclues de son périmètre comptable. À ce montant, s'ajoutent 3,8 milliards en intérêts, de sorte que les subventions qu'il aura à verser à ce chapitre totalisent 17,7 milliards. Il s'agit de la catégorie d'obligations contractuelles pour laquelle le gouvernement s'est engagé à verser la somme la plus importante.

110 La catégorie d'obligations Transferts-Capital représente des contrats relatifs à des transferts, c'est-à-dire des subventions. Elle vise à financer l'acquisition d'immobilisations par des entités exclues du périmètre comptable du gouvernement, d'où l'appellation «Capital».

111 Ces obligations contractuelles ont continuellement progressé de 2010 à 2012 comme l'illustre le tableau 9. Bien que le rythme de croissance de 2012 ait diminué pour atteindre 5,4%, il est toujours supérieur au taux de croissance des dépenses consolidées du gouvernement pour cette année, lequel s'établit à 3,5% après la prise en compte des crédits d'impôt remboursables qui s'assimilent à des paiements de transfert.

112 Le tableau 10 illustre les principaux programmes gouvernementaux qui sont en lien avec la catégorie Transferts-Capital pour laquelle une augmentation est survenue du 31 mars 2011 au 31 mars 2012.

Tableau 10 Principales variations liées aux Transferts – Capital du 31 mars 2011 au 31 mars 2012 (en millions de dollars)

Programmes	Bénéficiaires	Variations
Subventions accordées par la SOFIL		
Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec		
Volet – Aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et de voirie locale et d'autres types d'infrastructures	Municipalités et organismes municipaux	460
Volet – Aide financière pour les infrastructures de transport en commun	Sociétés et organismes de transport	186
Sous-total		646
Autres programmes	Municipalités et organismes municipaux	(34)
Sous-total		612
Autres programmes	Divers bénéficiaires	103
Augmentation pour la catégorie Transferts – Capital		
		715

SOFIL Société de financement des infrastructures locales du Québec

113 La hausse de 715 millions de dollars liée à la catégorie Transferts-Capital de 2011 à 2012 est principalement expliquée par le programme 2010-2014 de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec.

114 Il s'agit d'un programme fédéral-provincial offert aux municipalités et aux organismes municipaux. Il vise à transférer à ces bénéficiaires une partie des revenus de la taxe fédérale d'accise sur l'essence, en plus de permettre au gouvernement du Québec de contribuer à la réalisation de travaux d'infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'infrastructures reliées au transport en commun. Les municipalités doivent déposer au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire une programmation de travaux prioritaires à réaliser pour chacune des années du programme. Au cours de 2011-2012, ce programme a pris son plein essor. Le chapitre 2 traite plus en détail de sa comptabilisation.

Bénéficiaires

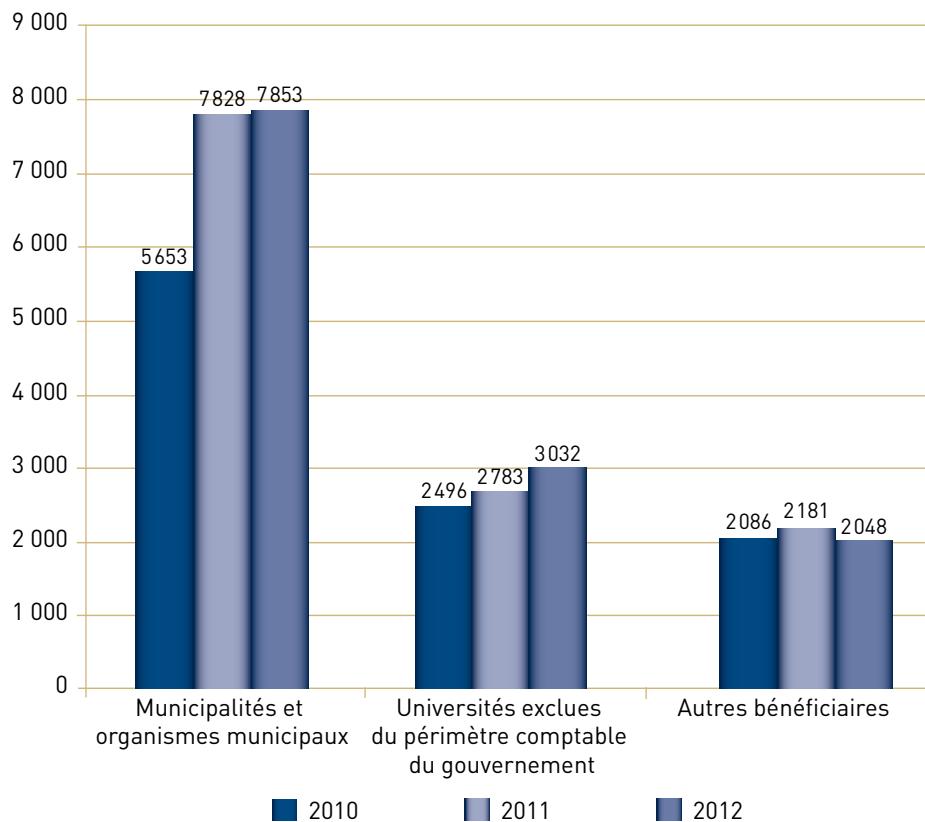
115 Nous présentons ci-dessous un portrait des bénéficiaires des deux plus importantes catégories de transferts en capital, soit celles qui subventionnent des immobilisations dont le versement est échelonné sur plusieurs années. Ces transferts totalisent 12 933 millions de dollars au 31 mars 2012. Quant aux obligations relatives au remboursement du coût des immobilisations qui s'élèvent à 950 millions à la même date, elles concernent des subventions qui seront versées au moment où les conditions prévues aux ententes seront remplies.

116 La majeure partie de ces contrats vise à financer des immobilisations acquises par :

- des municipalités et des organismes municipaux ;
- des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement ;
- d'autres bénéficiaires dont les activités relèvent des domaines du logement social, de la culture et des services de garde à l'enfance.

117 La figure 6 illustre la progression des obligations contractuelles selon les types de bénéficiaires du 31 mars 2010 au 31 mars 2012. Elle montre également que le secteur relatif aux municipalités et aux organismes municipaux est le plus important.

Figure 6 Évolution des subventions pour les immobilisations par type de bénéficiaires (en millions de dollars)



118 Les municipalités et les organismes municipaux bénéficient, de la part du gouvernement, de subventions destinées à financer leurs immobilisations, et ce, en vertu de plusieurs programmes d'aide. Au 31 mars 2012, le solde des obligations contractuelles concernait les principaux programmes suivants :

- Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes ;
- Programme d'infrastructures Québec-Municipalités ;
- Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec :
 - Volet – Aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et de voirie locale et d'autres types d'infrastructures ;
 - Volet – Aide financière pour les infrastructures de transport en commun ;
- Programme d'assainissement des eaux du Québec ;
- Programme de renouvellement des conduites ;
- Programme d'aide financière Fonds Chantiers Canada-Québec.

119 Ce dernier programme a pour objectifs de doter les municipalités d'infrastructures relatives à l'eau ainsi que les régions d'infrastructures en matière de services pouvant favoriser leur essor culturel, économique, sportif ou touristique.

120 En ce qui a trait aux obligations contractuelles des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement, la majorité de ces obligations concernent des subventions pour des projets immobiliers qui sont approuvés annuellement par le Secrétariat du Conseil du trésor.

121 Quant aux autres bénéficiaires, le programme AccèsLogis Québec explique près du quart de la composition des engagements en matière de subventions au 31 mars 2012. Il vise à encourager la réalisation de logements communautaires et abordables pour des ménages à faible revenu et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Ces subventions sont offertes à des offices d'habitation, à des coopératives d'habitation, à des organismes sans but lucratif ainsi qu'à des sociétés acheteuses à but non lucratif.

Transferts-Ententes autres que Capital

122 Le tableau 11 met en perspective les principaux éléments expliquant la diminution de la catégorie Transferts-Ententes autres que Capital survenue du 31 mars 2011 au 31 mars 2012.

Tableau 11 Principales variations liées aux Transferts – Ententes autres que Capital du 31 mars 2011 au 31 mars 2012 (en millions de dollars)

Ententes ou autres	Bénéficiaires	Variations
Ententes portant sur l'accès à des places d'hébergement et de soins de longue durée	Divers centres d'hébergement et de soins de longue durée	558
Ententes avec les Cris du Québec et les autres communautés autochtones	Cris du Québec et autres communautés autochtones	108
Entente relative à la prise en charge de l'intérêt sur un prêt	Aluminerie	(256)
Partenariat fiscal et financier avec les municipalités	Municipalités et organismes municipaux	(288)
Ententes portant sur le réseau des services de garde à l'enfance	Responsables de services de garde à l'enfance	(546)
Contributions du gouvernement fédéral dans le cadre de l'EDMT et de l'EMT	Individus, entreprises et organismes pour des services d'emploi et de formation au Québec	(267)
Sous-total		(691)
Autres programmes, projets ou ententes	Divers bénéficiaires	(87)
Diminution pour la catégorie Transferts – Ententes autres que Capital		(778)

EDMT Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail
EMT Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014

123 Les ententes signées par le gouvernement figurant dans cette catégorie sont des contrats qui visent à subventionner tout autre type de débours que ceux relatifs à des investissements en immobilisations. Généralement, elles couvrent des dépenses de fonctionnement et de support effectuées par les bénéficiaires de ces subventions. Les coûts admissibles peuvent être, par exemple, ceux liés à la réalisation d'un projet de recherche tels les salaires de la main-d'œuvre directement imputables au projet.

124 L'entente relative à la prise en charge des intérêts sur un prêt consenti à une aluminerie est passée de 581 millions de dollars à 325 millions, soit une réduction de 256 millions. Elle s'explique par la révision à la baisse du taux d'intérêt applicable par rapport au taux prévu.

125 Quant à la diminution de 288 millions de dollars concernant le partenariat fiscal et financier avec les municipalités, elle correspond aux dépenses annuelles prévues à l'échéancier jusqu'en 2014. Ce programme vise à modifier les relations et les façons de faire entre le gouvernement et les municipalités et à doter ces dernières de revenus prévisibles et stables.

126 La diminution des obligations contractuelles relatives au réseau des services de garde à l'enfance est principalement attribuable à des versements pour rétroactivité en matière salariale liés aux obligations des années précédentes.

127 Enfin, la variation de 267 millions de dollars quant aux contributions du gouvernement fédéral s'explique par l'inscription, en diminution des obligations contractuelles, des contributions fédérales promises au 31 mars 2012 en vertu de deux ententes : l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail et l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014. Ces sommes qui diminuent la valeur nette des engagements du Québec n'étaient pas inscrites à ses états financiers consolidés avant l'exercice 2011-2012.

Approvisionnements en biens et services et acquisitions d'immobilisations

128 Le tableau 12 relève les variations notables en matière d'obligations contractuelles liées aux approvisionnements en biens et services ainsi qu'aux acquisitions d'immobilisations qui se sont produites du 31 mars 2011 au 31 mars 2012.

Tableau 12 Principales variations liées aux approvisionnements en biens et services et aux acquisitions d'immobilisations du 31 mars 2011 au 31 mars 2012 (en millions de dollars)

Autres programmes, projets ou ententes	Variations en biens et services	Variations en immobilisations	Variations totales
Projets de construction en mode partenariat public-privé			
Nouveau complexe du Centre hospitalier de l'Université de Montréal	3 516	2 294	5 810
Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal	42	(197)	(155)
Projet de l'autoroute 30	(3)	(303)	(306)
Centre universitaire de santé McGill	(196)	(516)	(712)
Sous-total	3 359	1 278	4 637
Autres programmes, projets ou ententes	220	(15)	205
Augmentation	3 579	1 263	4 842

129 La hausse de 4,8 milliards de dollars des obligations contractuelles pour les catégories liées aux approvisionnements en biens et services et aux acquisitions d'immobilisations est principalement expliquée par le projet, en mode PPP, du nouveau complexe du Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

130 Quant aux obligations contractuelles relatives aux projets du Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM), de l'autoroute 30 et du Centre universitaire de santé McGill (CUSM), leur diminution est principalement causée par l'avancement des travaux de construction. Le taux d'avancement s'établit, au 31 mars 2012, à plus de 50% pour le CRCHUM, à plus de 75% pour le projet de l'autoroute 30 et à 35% pour le CUSM.

131 Au fur et à mesure que les travaux sont réalisés, les immobilisations sont inscrites aux états financiers du gouvernement ainsi que la dette ou les sorties de fonds qui en découlent. Les obligations contractuelles en sont réduites d'autant.

132 Notons finalement que les obligations contractuelles pour les approvisionnements en biens et services et les acquisitions d'immobilisations expliquent plus de la moitié de l'augmentation des obligations du gouvernement entre 2008 et 2012.

7 Opérations fiduciaires

133 Cette année, nous poursuivons le portrait entamé en 2010 des déficits cumulés par les entités exerçant des activités de nature fiduciaire. Rappelons que ces déficits découlent d'une capitalisation insuffisante et qu'ils ne sont pas inclus dans la dette du gouvernement. Pour remédier à ces déficits, il pourrait être nécessaire de faire des modifications de programmes ou d'augmenter la tarification. Le fardeau fiscal des contribuables québécois ou leurs charges sociales pourraient s'en trouver affectés, d'où la pertinence de présenter cette information.

134 Les entités qui exercent ces activités ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement. Leurs opérations fiduciaires ne sont donc pas présentées dans les résultats financiers du gouvernement. Par contre, certaines d'entre elles ont tout de même un impact sur la dette figurant aux états financiers consolidés du gouvernement, comme nous l'expliquerons plus loin dans les sections touchant la situation de chacun des fonds.

7.1 Suivi des entités déficitaires

135 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.

136 Le tableau 13 expose les déficits cumulés relatifs à 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.

Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles

137 Le déficit cumulé du Fonds ASRA a constamment diminué depuis 2009. Depuis quelques années, La Financière agricole du Québec (La Financière agricole) a mis en place une nouvelle méthode de tarification pour ce Fonds.

138 Bien que nous n'ayons pas évalué l'incidence de cette nouvelle méthode sur l'évolution des déficits cumulés par rapport à celle due au contexte économique propre à chaque production agricole, nous constatons une diminution des déficits cumulés du Fonds ASRA passant de 760 millions de dollars au 31 mars 2010 à 472 millions au 31 mars 2012.

139 En raison de son contexte déficitaire, le Fonds a obtenu un financement temporaire pour lui permettre de poursuivre ses activités. Ce financement provient du gouvernement du Québec, par l'entremise de La Financière agricole. Le montant était de 395 millions de dollars au 31 mars 2012, ce qui constitue une diminution importante par rapport aux dernières années (591 millions au 31 mars 2011 et 671 millions au 31 mars 2010). Compte tenu du fait que le gouvernement a dû emprunter pour prêter cette somme à La Financière agricole, sa dette brute en tient compte.

Fonds d'assurance parentale

140 Le déficit cumulé du FAP connaît une diminution après avoir été en augmentation au cours des trois années précédentes. À la suite d'un règlement du gouvernement, le taux de cotisation au régime a été haussé à partir du 1^{er} janvier 2012. Cet ajustement spécial vise à résorber le déficit cumulé du Fonds.

141 Bien que le FAP ne fasse pas partie du périmètre comptable du gouvernement, ses opérations ont quand même un impact sur la dette figurant à ses états financiers consolidés. Au cours des dernières années, le FAP a obtenu du gouvernement, par le biais du Fonds de financement, un financement temporaire et une avance à long terme qui totalisaient 670 millions de dollars au 31 mars 2012. Le gouvernement a dû emprunter pour avancer ces sommes au FAP. La dette qui figure aux états financiers consolidés tient compte de cet emprunt. Rappelons cependant que les avances du Fonds de financement pour financer des activités exclues du périmètre comptable sont déduites du calcul de la dette brute du gouvernement.

Fonds de la santé et de la sécurité du travail

142 Une politique de capitalisation est en place depuis plusieurs années à la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Elle définit les grands principes et établit les modalités d'amortissement des écarts d'expérience qui se matérialiseront dans le futur. Malgré tout, le déficit cumulé du FSST s'est accru cette année après avoir connu une diminution au cours des deux derniers exercices.

143 L'élément principal qui influe sur le déficit est l'écart relatif au taux de rendement réel. Celui-ci est lié aux résultats de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Lors de la crise financière de 2008, cet écart s'est chiffré à plus de 3 milliards de dollars. Comme le prévoit la politique de capitalisation, le solde des écarts cumulés relatifs au taux de rendement réel est amorti sur une période de dix ans, avec intérêts. Cependant, un mécanisme de plafonnement du taux de cotisation résultant de l'amortissement de ces écarts a été instauré en 2010 pour les cinq prochaines tarifications. Ce déficit devrait tendre à se résorber au cours des années à venir.

Fonds d'assurance automobile du Québec

144 Le tableau 13 démontre une baisse notable du déficit cumulé du FAAQ pour la dernière année. Cette variation est due aux gains d'expérience réalisés en 2011 relativement à l'année courante et aux années antérieures. Les résultats de l'exercice ont été meilleurs comparativement à ce qui avait été provisionné.

145 Soulignons que le FAAQ a mis en place en août 2011 une politique de capitalisation. Cette politique tient compte des obligations légales fixées par la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* pour le financement et la capitalisation des obligations du Fonds. La politique devrait favoriser le plein financement, c'est-à-dire que les contributions d'assurance d'une année sont fixées de manière à couvrir le coût des accidents survenus cette même année. Elle permettra également une pleine capitalisation, ce qui signifie des actifs suffisants pour couvrir les passifs, sans surplus.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elles n'ont pas adhéré à toutes les recommandations. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère.

Commentaires du Contrôleur des finances et du ministère des Finances et de l'Économie

« **Cibles de réduction de la dette.** Lors du Discours sur le budget de novembre 2012, le gouvernement a confirmé le maintien des objectifs de réduction de la dette pour 2025-2026 inscrits dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, soit 45 % du PIB pour la dette brute et 17 % du PIB pour la dette représentant les déficits cumulés. Le gouvernement a par ailleurs annoncé une diversification des sources de revenus qui seront allouées au Fonds des générations et qui permettront d'atteindre ces objectifs.

« Lors des budgets ou des mises à jour économiques et financières, le ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) publie systématiquement une prévision quinquennale de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés. À des fins de gestion, ces prévisions constituent des cibles intermédiaires.

« Par ailleurs, lors du budget de mars 2012, pour accroître la reddition de comptes et répondre à la préoccupation du Vérificateur général, le MFEQ a fourni des explications détaillées sur les révisions de la dette : les informations ont été présentées par rapport aux prévisions du budget de mars 2010, moment où les objectifs de réduction de la dette pour 2025-2026 ont été établis, de même que par rapport aux prévisions du budget de mars 2011.

« Cette pratique a été poursuivie lors du budget de novembre 2012. Aux pages D.10 et D.13 du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, les révisions de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés par rapport au budget de mars 2012 ont été présentées et expliquées.

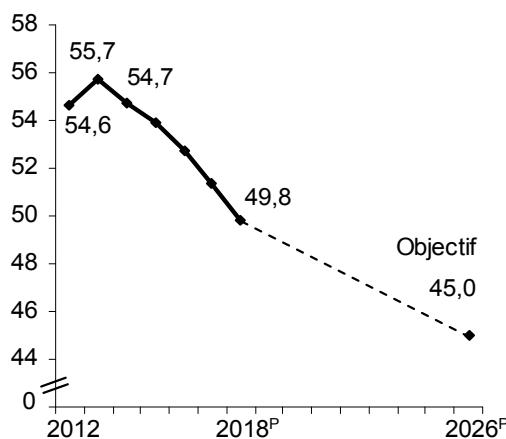
« Un utilisateur des documents du MFEQ peut donc suivre l'évolution de la dette et les révisions qui ont été apportées aux prévisions, et ce, depuis l'établissement des cibles, soit lors du budget de mars 2010.

« De plus, les deux graphiques ci-dessous, disponibles dans les documents publiés par le MFEQ, permettent aux parlementaires et aux citoyens de suivre l'évolution prévue de la dette jusqu'en 2025-2026, l'année où les objectifs de réduction de la dette inscrits dans la loi devront être respectés. À des fins de gestion, chaque point sur la courbe constitue de fait une cible intermédiaire.

GRAPHIQUE D.1

Dette brute au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



P : Prévisions pour 2013 à 2018 et projections pour les années subséquentes.

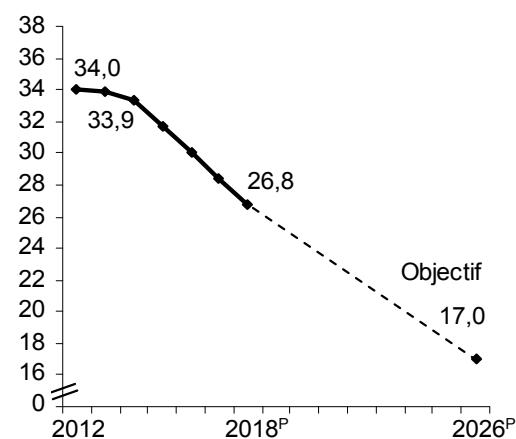
Note : La dette brute exclut les emprunts effectués par anticipation et tient compte des sommes accumulées au Fonds des générations.

Source : *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, p. D.15

GRAPHIQUE D.2

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



P : Prévisions pour 2013 à 2018 et projections pour les années subséquentes.

«Dans ce contexte, le MFEQ considère que sa pratique de gestion et de reddition de comptes est conforme à la recommandation du vérificateur général.

«Obligations contractuelles. Il importe de souligner que parmi toutes les juridictions canadiennes, le gouvernement du Québec est celui qui présente le plus d'informations à l'égard de ses obligations contractuelles dans ses états financiers consolidés. En effet, comme le soulève le Vérificateur général, le gouvernement a adopté une nouvelle présentation de l'information financière quant à ses obligations contractuelles. Cette nouvelle présentation s'est effectuée en s'inspirant des meilleures pratiques à cet égard.

«Par ailleurs, il importe de mentionner que les obligations contractuelles ne se traduiront pas, règle générale, en une dette : il s'agit de sommes qui seront financées à même les objectifs de dépenses que se fixe le gouvernement. Par exemple, les obligations contractuelles à l'égard des ententes de transferts aux municipalités dans le cadre du pacte fiscal ou encore pour des contrats d'approvisionnement de biens et de services, lorsqu'elles se réaliseront au cours d'une année, elles seront alors pourvues à même les objectifs de dépenses.

«Par ailleurs, bien que la valeur des obligations contractuelles de 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012 peut apparaître importante, il importe de souligner que celles-ci s'échelonnent sur une longue période. À cet égard, pour bien évaluer la pertinence du montant, il faut se référer à l'échéancier des obligations contractuelles par catégories de dépenses, présenté à la note 19 des *Comptes publics 2011-2012*. On peut donc y voir que les obligations sont échelonnées sur une période de plus de 25 ans et qu'elles représentent au plus haut, 5,8 milliards de dollars en 2013, soit 6,4% des dépenses prévues et, au plus bas, 2,0 milliards de dollars, soit 2,0% de celles prévues en 2017.

«Opérations fiduciaires. Sur la base des normes comptables pour le secteur public, les opérations fiduciaires et les surplus ou déficits qui peuvent en résulter doivent être exclus des résultats consolidés du gouvernement en raison de leur exclusion de son périmètre comptable. Notons que les quatre fonds cités par le Vérificateur général réalisent des opérations fiduciaires.

«Par ailleurs, soulignons que pour remédier aux déficits de ces fonds, il n'y aura pas nécessairement des modifications de programmes ou une augmentation de la tarification. En effet, il est fort possible, comme ce fut le cas pour certains de ces fonds au cours des trois dernières années, que les rendements futurs sur les actifs de ces fonds contribuent à réduire ces déficits puisque c'est surtout la baisse des rendements qui les a générés au cours de l'année 2009.

«Transferts interrégimes de retraite. Au cours de l'année 2013, le MFEQ prévoit consulter des experts-conseils afin d'effectuer une analyse approfondie quant aux exigences comptables et actuarielles en regard des transferts interrégimes de retraite ainsi qu'au recensement des meilleures pratiques à ce sujet.»

Réaction aux commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

Cibles de réduction de la dette. Comme nous l'avons mentionné l'an dernier, nous croyons que la présentation de prévisions quinquennales constitue une bonne pratique. Cependant, les tableaux présentés aux annexes 3 et 4 de notre rapport démontrent que ces prévisions, qui couvrent un horizon de cinq ans, sont révisées sur une base continue à tous les six mois de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à des cibles intermédiaires.

Bien que le gouvernement ait bonifié sa reddition de comptes dans ses derniers documents budgétaires en fournissant des explications sur les révisions de sa dette par rapport aux prévisions établies six mois plus tôt, ces informations ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure la courbe actuelle s'éloigne ou non des objectifs visés au moment de l'adoption de la loi. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre ses efforts de divulgation en ce sens.

Obligations contractuelles. Nous convenons que les obligations contractuelles ne se traduiront pas toutes en une dette. Cependant, tout comme une dette, elles entraîneront systématiquement des sorties de fonds. De plus, tout comme une dette sur les marchés financiers, plusieurs de ces obligations portent intérêt. Par ailleurs, comme le démontre la figure 5 de notre rapport, les obligations contractuelles du gouvernement ont connu une progression de 75 % en quatre ans passant de près de 26 milliards de dollars au 31 mars 2008 à un peu plus de 45 milliards au 31 mars 2012. Malgré l'échéance à long terme de certains de ces contrats, force est de constater que ces obligations contractuelles limitent la marge de manœuvre financière du gouvernement.

Annexes et sigles

Annexe 1 Extrait des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012

Annexe 2 PIB prévisionnels

Annexe 3 Prévisions de la dette brute

Annexe 4 Prévisions des déficits cumulés

Sigles

DMERCA	Durée moyenne estimative du reste de la carrière active	MFEQ	Ministère des Finances et de l'Économie
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec	PIB	Produit intérieur brut
FAP	Fonds d'assurance parentale	PPP	Partenariat public-privé
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite	RRAS	Régime de retraite de l'administration supérieure
Fonds ASRA	Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
IFRS	Normes internationales d'information financière	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement

Annexe 1 Extrait des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2011-2012

État consolidé de la situation financière

AU 31 MARS 2012
(en millions de dollars)

<u>Annexe</u>	2012	2011 (retraité)
ACTIFS FINANCIERS		
Encaisse (note 6)		
Encaisse (note 6)	1 394	1 444
Placements temporaires (note 7)	5 005	5 382
Débiteurs (note 8)	16 315	14 545
Stocks et autres actifs destinés à la vente	48	24
8 Participations dans les entreprises du gouvernement	23 666	23 115
Prêts et placements de portefeuille (note 9)	8 967	8 327
Fonds des générations (note 10)	4 277	3 437
Frais reportés liés aux dettes	388	396
Total des actifs financiers	<u>60 060</u>	<u>56 670</u>
PASSIFS		
Créditeurs et frais à payer (note 11)	21 300	21 002
Revenus reportés (note 12)	6 751	6 065
Autres passifs (note 13)	3 913	4 014
Transferts du gouvernement fédéral à rembourser (note 14)	951	1 318
Régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (note 15)	28 774	29 125
Dettes avant gains (pertes) de change reportés (notes 16 et 17)	164 686	153 629
Gains (pertes) de change reportés	<u>796</u>	<u>850</u>
Total des passifs	<u>227 171</u>	<u>216 003</u>
DETTE NETTE	<u>(167 111)</u>	<u>(159 333)</u>
ACTIFS NON FINANCIERS		
Immobilisations (note 18)	52 101	46 751
Stocks	428	416
Frais payés d'avance	460	220
Total des actifs non financiers	<u>52 989</u>	<u>47 387</u>
DÉFICITS CUMULÉS	<u>(114 122)</u>	<u>(111 946)</u>
Obligations contractuelles (note 19)		
Éventualités (note 20)		
Événement postérieur à la date des états financiers (note 24)		

Les notes complémentaires et les annexes font partie intégrante des états financiers consolidés.

Annexe 2 PIB prévisionnels

Le tableau 14 présente les prévisions de la dette brute en millions de dollars établies par le gouvernement du Québec ainsi que les PIB prévisionnels et leurs pourcentages d'augmentation selon les perspectives économiques du Québec.

Quant au tableau 15, il présente les PIB prévisionnels de 2013 à 2018 calculés en fonction des taux de croissance prévus par le gouvernement au tableau 14, mais à partir du PIB réel de 2011 qui a été calculé par Statistique Canada selon sa nouvelle méthodologie.

Tableau 14 Prévisions de croissance du PIB nominal du Québec selon le gouvernement au 31 mars (en millions de dollars)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Taux de croissance annuel moyen de 2012 à 2018
Dette brute ¹	183 384 ²	193 337	197 111	202 021	204 939	207 372	208 093	2,1
PIB prévisionnels ³	335 900	347 200	360 100	374 700	389 300	403 700	417 900	3,7
Taux de croissance du PIB⁴	s.o.	3,4	3,7	4,0	3,9	3,7	3,5	s.o.

1. Les données sont tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, page D.4.

2. Il s'agit d'une donnée réelle.

3. Les données sont tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, p. B.25, pour les années financières de 2012 à 2015 (années civiles de 2011 à 2014). Les données de 2016 à 2017 ont été établies en appliquant le taux de croissance du PIB prévu par le gouvernement. La donnée de 2018 a été établie en divisant la valeur de la dette brute par le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB établi par le gouvernement pour cette année, soit 49,8 %.

4. Les taux sont tirés du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, p. B.26, pour les années financières 2013 à 2017 (années civiles de 2012 à 2016). Le taux de 2018 a été établi à partir des PIB prévisionnels de 2017 et de 2018.

Tableau 15 PIB prévisionnels ajustés de 2013 à 2018 (en millions de dollars)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Taux de croissance annuel moyen de 2012 à 2018
PIB réel ¹	345 842	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	s.o.
Taux de croissance du PIB selon le gouvernement	s.o.	3,4	3,7	4,0	3,9	3,7	3,5	s.o.
PIB prévisionnels ajustés	s.o.	357 600	370 830	385 660	400 700	415 530	430 070	3,7

1. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour l'année civile se terminant en décembre 2011.

Annexe 3 Prévisions de la dette brute

Tableau 16 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.
Décembre 2010							
Mise à jour économique							
Dette brute	163 318 ¹	173 306	183 259	190 256	193 821	197 128	n.d.
Pourcentage du PIB	53,8	54,8	55,7	55,5	54,2	53,1	n.d.
Mars 2011							
Budget de 2011-2012							
Dette brute	163 318 ¹	173 429	183 770	190 962	196 086	201 899	207 298
Pourcentage du PIB	53,8	54,7	55,7	55,5	54,7	54,1	53,6
Octobre 2011							
Mise à jour économique							
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 936	191 172	196 314	202 154	207 547
Pourcentage du PIB	54,0	54,6	55,5	55,6	54,8	54,2	53,6
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.

Annexe 4 Prévisions des déficits cumulés

Tableau 17 Prévisions des déficits cumulés au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,3	32,9	31,3	29,7	n.d.
Décembre 2010							
Mise à jour économique							
Déficits cumulés	107 617 ¹	111 381	113 608	113 952	112 835	111 309	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,5	33,2	31,6	30,0	n.d.
Mars 2011							
Budget de 2011-2012							
Déficits cumulés	107 617 ¹	111 418	114 278	114 731	113 623	112 075	110 074
Pourcentage du PIB	35,4	35,1	34,7	33,3	31,7	30,0	28,5
Octobre 2011							
Mise à jour économique							
Déficits cumulés	109 125 ^{1,2}	111 902 ¹	114 773	115 226	114 118	112 558	110 550
Pourcentage du PIB	36,1	35,2	34,6	33,5	31,9	30,2	28,6
Mars 2012							
Budget de 2012-2013							
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 902 ¹	117 654	119 450	118 409	116 834	114 804
Pourcentage du PIB	35,8	35,0	35,2	34,5	32,8	31,1	29,4
Novembre 2012							
Budget de 2013-2014							
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ^{1,3}	114 122 ¹	117 755	120 016	118 630	116 746
Pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	33,9	33,3	31,7	30,0
Pourcentage du PIB ajusté ⁴	34,5	33,9	33,0	32,9	32,4	30,8	29,1

1. Il s'agit d'une donnée réelle.

2. La dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2010 a été redressée de 1 508 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2011.

3. La dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2011 a été redressée de 44 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012.

4. Les ratios des déficits cumulés 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.

