

CHAPITRE 5

Finances publiques :
analyse et prise en compte des
principaux enjeux de soutenabilité

Audit de performance

Ministère des Finances du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor

EN BREF

Le Québec a été confronté à d'importants défis économiques au cours des dernières années. D'ailleurs, dans le budget de mars 2025, le ministère des Finances (MFQ) a déposé un plan de retour à l'équilibre budgétaire pour 2029-2030 qui prévoit un déficit, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, de 13,6 milliards de dollars en 2025-2026. Si ce plan est suivi, le gouvernement est en voie de connaître sa plus longue période déficitaire depuis l'instauration de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, en 1996, soit une période de neuf exercices financiers consécutifs.

Or, ce plan de retour à l'équilibre budgétaire est incomplet. En effet, les mesures pour réaliser plus de la moitié des économies envisagées ne sont pas déterminées. Comme le plan prévoit également une diminution significative de la croissance des dépenses sur plusieurs années, son application pourrait compromettre le maintien du niveau des services à la population ou l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans les délais prévus.

Par ailleurs, bien que le MFQ réalise sporadiquement certaines prévisions à plus long terme, il ne réalise pas d'analyses de soutenabilité des finances publiques portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme des services à la population. Il évalue également rarement l'incidence financière à long terme des politiques budgétaires ou des mesures budgétaires d'envergure avant leur adoption. Pourtant, plusieurs facteurs augmentent la pression sur les finances publiques, notamment l'évolution démographique et le vieillissement des infrastructures.

Justement, le plan québécois des infrastructures (PQI) publié chaque année par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) n'illustre pas adéquatement les défis auxquels fera face le Québec dans les années à venir, puisqu'il ne présente pas les sommes nécessaires pour mettre en œuvre des projets qui y sont inscrits et assurer le maintien des actifs. De plus, les investissements prévus dans le PQI 2025-2035 sont sous-évalués compte tenu du nombre de projets inscrits. En effet, en ce qui concerne les projets majeurs à la phase d'étude ou de planification, les investissements prévus sont inférieurs de 75 milliards à l'estimation de leurs coûts¹, ce qui a notamment entraîné la mise sur pause de certains projets.

Enfin, les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des coûts associés au vieillissement de la population, coûts qui sont pourtant significatifs dans le contexte démographique actuel. Une telle façon de faire met une pression additionnelle sur le réseau de la santé et des services sociaux en plus de réduire la prévisibilité budgétaire pour les décideurs.

1. L'écart calculé entre l'estimation des coûts des projets et les investissements prévus dans le PQI concerne uniquement la part des investissements attribuable aux contributions du gouvernement du Québec.

CONSTATS

1

Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 est incomplet puisque plus de la moitié des mesures à prendre n'ont pas été déterminées ; les risques de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire dans les délais prévus ou de ne pas pouvoir maintenir le niveau actuel des services à la population s'en trouvent donc augmentés.

2

Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette.

3

Le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires à l'égard des projets inscrits et du maintien des actifs pour prendre des décisions éclairées. Les investissements prévus pour la période couverte par le plan sont également sous-évalués.

4

Les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Sébastien Simard

Directeur d'audit

Mélissande Gervais

Maxime Lessard

Frédéric Rodrigue-Martineau

REVUE DE LA QUALITÉ

Christine Roy

Vérificatrice générale adjointe
et sous-vérificatrice générale

SIGLES

CAG	Centre d'acquisitions gouvernementales
IPC	Indice des prix à la consommation
ISQ	Institut de la statistique du Québec
MCN	Ministère de la Cybersécurité et du Numérique
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MES	Ministère de l'Enseignement supérieur
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAGI	Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures
PIB	Produit intérieur brut
PQI	Plan québécois des infrastructures
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SQI	Société québécoise des infrastructures

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 est incomplet puisque plus de la moitié des mesures à prendre n'ont pas été déterminées ; les risques de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire dans les délais prévus ou de ne pas pouvoir maintenir le niveau actuel des services à la population s'en trouvent donc augmentés.....	15
Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette.	26
Le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires à l'égard des projets inscrits et du maintien des actifs pour prendre des décisions éclairées. Les investissements prévus pour la période couverte par le plan sont également sous-évalués.	33
Les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population.	47
Recommandations.....	54
Commentaires des entités auditées	55
Renseignements additionnels.....	61

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet. Ces observations sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général, dans la section qui est consacrée au tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.



MISE EN CONTEXTE

1 Une politique budgétaire consiste pour un État à définir son utilisation des dépenses publiques et de la fiscalité pour offrir des services à la population et soutenir l'activité économique. Au Québec, l'élaboration de cette politique et sa mise en œuvre résultent du travail combiné de plusieurs intervenants, soit principalement du ministère des Finances (MFQ) et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), mais aussi de tous les ministères et organismes publics. Les rôles et responsabilités des principaux intervenants sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

2 Une telle politique devrait être conçue selon différents horizons temporels. Elle devrait reposer sur un exercice financier annuel (court terme), une planification budgétaire pluriannuelle (moyen terme) et une analyse de la soutenabilité des finances publiques (long terme).

Soutenabilité des finances publiques

Il s'agit de la capacité d'un gouvernement à assurer le financement de ses activités et le service de sa dette sans accroître le fardeau fiscal des générations futures. La soutenabilité des finances publiques se traduit habituellement par une croissance de la dette à long terme équivalente ou moins élevée que celle de l'économie.

Éléments clés du processus budgétaire au Québec

3 Au Québec, le discours sur le budget est préparé et présenté annuellement à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances, habituellement avant le début d'un nouvel exercice financier. Il énonce les politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement. Chaque année, le discours est accompagné d'un plan budgétaire, qui inclut un cadre financier quinquennal. Depuis 2015, un cadre financier quinquennal est aussi inclus dans le rapport préélectoral sur l'état des finances publiques, qui est publié avant chacune des élections générales.

4 Quant au budget de dépenses du gouvernement, il est aussi déposé annuellement à l'Assemblée nationale, habituellement avant le début d'un nouvel exercice financier, par le président du Conseil du trésor. Le budget des dépenses présente notamment les crédits et les dépenses des portefeuilles ainsi que la Stratégie de gestion des dépenses² pour la prochaine année. Le président du Conseil du trésor dépose également le plan québécois des infrastructures (PQI).

5 La planification budgétaire du gouvernement du Québec est encadrée par diverses lois, dont la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Ces deux lois sont présentées plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

6 La *Loi sur l'équilibre budgétaire* interdit la prévision d'un déficit budgétaire, sauf dans des situations exceptionnelles qu'elle prévoit (horizon de court terme). Lorsqu'un déficit annuel est constaté en fin d'année, elle encadre également la planification budgétaire pluriannuelle (horizon de moyen terme) par l'entremise d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire.

2. La Stratégie de gestion des dépenses est présentée dans l'un des volumes du budget de dépenses du gouvernement. Elle comprend les grandes lignes du budget de dépenses annuel de même que les orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources et de performance de l'État.

7 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* vise, pour sa part, la réduction de l'endettement du gouvernement au moyen de cibles à l'égard de l'évolution du ratio de la dette nette par rapport au produit intérieur brut du Québec (PIB)³, ratio qui s'avère une des mesures de la soutenabilité des finances publiques.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

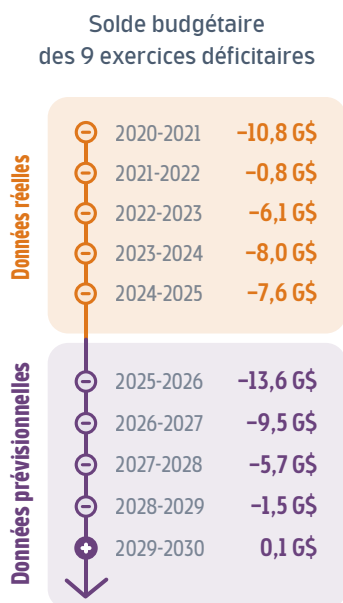
8 Les défis économiques ont été nombreux au cours des dernières années. La pandémie de COVID-19 a notamment perturbé l'activité économique, et les gouvernements ont déployé un effort budgétaire massif pour aider la population et soutenir les entreprises. Des pressions inflationnistes importantes ont ensuite mené à un resserrement rapide et synchronisé des politiques monétaires de plusieurs pays. Au Québec, comme ailleurs au Canada et dans le monde, ces événements ont affecté les finances publiques de façon notable.

9 Plus de trois ans après la fin de l'état d'urgence sanitaire, le budget du gouvernement pour 2025-2026 prévoit que le solde budgétaire, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sera déficitaire, comme pour les cinq exercices financiers précédents⁴. Le déficit prévu est estimé à 13,6 milliards de dollars⁵, alors qu'il s'élevait à 7,6 milliards pour l'exercice 2024-2025.

10 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget de mars 2025 prévoit que l'équilibre sera rétabli en 2029-2030. Si ses prévisions se réalisent comme prévu, le gouvernement du Québec aura présenté des déficits budgétaires, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, pendant neuf exercices financiers consécutifs, soit de 2020-2021 à 2028-2029. Il s'agirait de la plus longue période déficitaire depuis l'instauration de cette loi, en 1996.

Solde budgétaire et solde comptable

Le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* diffère du solde comptable, soit du déficit ou du surplus présenté dans les états financiers consolidés du gouvernement. La principale différence entre les deux notions provient du fait que les revenus consacrés au Fonds des générations (2,4 milliards en 2024-2025) sont exclus du calcul du solde budgétaire.



Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

3. Le PIB est un indicateur économique mesurant la production des biens et des services d'un État au cours d'une période donnée. Le PIB peut être évalué en volume ou en valeur. En volume, on parle du « PIB réel », lequel représente la quantité réelle de biens et de services produits par une économie. En valeur, il s'agit du « PIB nominal », lequel tient compte de l'inflation, ce qui signifie qu'il représente à la fois la variation du volume de production et celle des prix.
4. Il s'agit de déficits avant utilisation de la réserve de stabilisation. Cette réserve a été abolie en décembre 2023 lors de la mise à jour de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.
5. Cette estimation incluse dans le budget 2025-2026 a été maintenue par le ministère des Finances lors de la publication du *Rapport sur la situation financière du Québec du 1^{er} trimestre de 2025-2026*, publié en septembre 2025.

11 Plusieurs facteurs augmentent par ailleurs la pression sur la soutenabilité des finances publiques, notamment l'évolution démographique, le vieillissement des infrastructures et les changements climatiques. À ces éléments structurels s'ajoutent des éléments tels les perspectives géopolitiques incertaines (ex. : les conflits armés) et les tensions commerciales, qui affectent le comportement des agents économiques et les politiques des gouvernements.

12 Pour établir une politique budgétaire favorable à la soutenabilité des finances publiques, le gouvernement doit disposer de toute l'information nécessaire et d'analyses rigoureuses lui permettant d'apprécier l'incidence de ses choix et de ses politiques sur la situation financière du Québec à long terme. La réalisation à intervalles réguliers de prévisions budgétaires sur un horizon supérieur à cinq ans permet d'évaluer périodiquement l'impact à long terme de différents enjeux afin d'éclairer la prise de décisions et de favoriser l'équité intergénérationnelle. De plus, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1 du tome de l'automne 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*, la publication d'un rapport exposant les résultats de cet exercice permet d'informer la population sur les impacts des défis à venir.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

13 L'objectif de l'audit était de déterminer si les analyses qui soutiennent la politique budgétaire du gouvernement et le PQI sont rigoureuses et suffisantes et si, entre autres, elles prennent en compte les principaux facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Nos travaux ont été réalisés auprès du MFQ et du SCT ; d'autres ministères et organismes ont également été sollicités.

14 La période couverte par l'audit s'étend principalement de janvier 2020 à juin 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques

15 Comme nous l'avons mentionné précédemment, les finances publiques du Québec, tout comme son économie, subissent aujourd'hui la pression de plusieurs facteurs. Certains demeureront présents au cours des prochaines années. Il s'agit notamment des changements démographiques, de la demande croissante de services publics, notamment dans le domaine de la santé, de la détérioration des infrastructures publiques, de la transformation technologique et numérique, des changements climatiques, ainsi que des risques géopolitiques. Nous avons analysé plus particulièrement la pression exercée par le vieillissement de la population et la détérioration des infrastructures, notamment en raison de son poids sur les dépenses publiques et sur la dette du gouvernement.

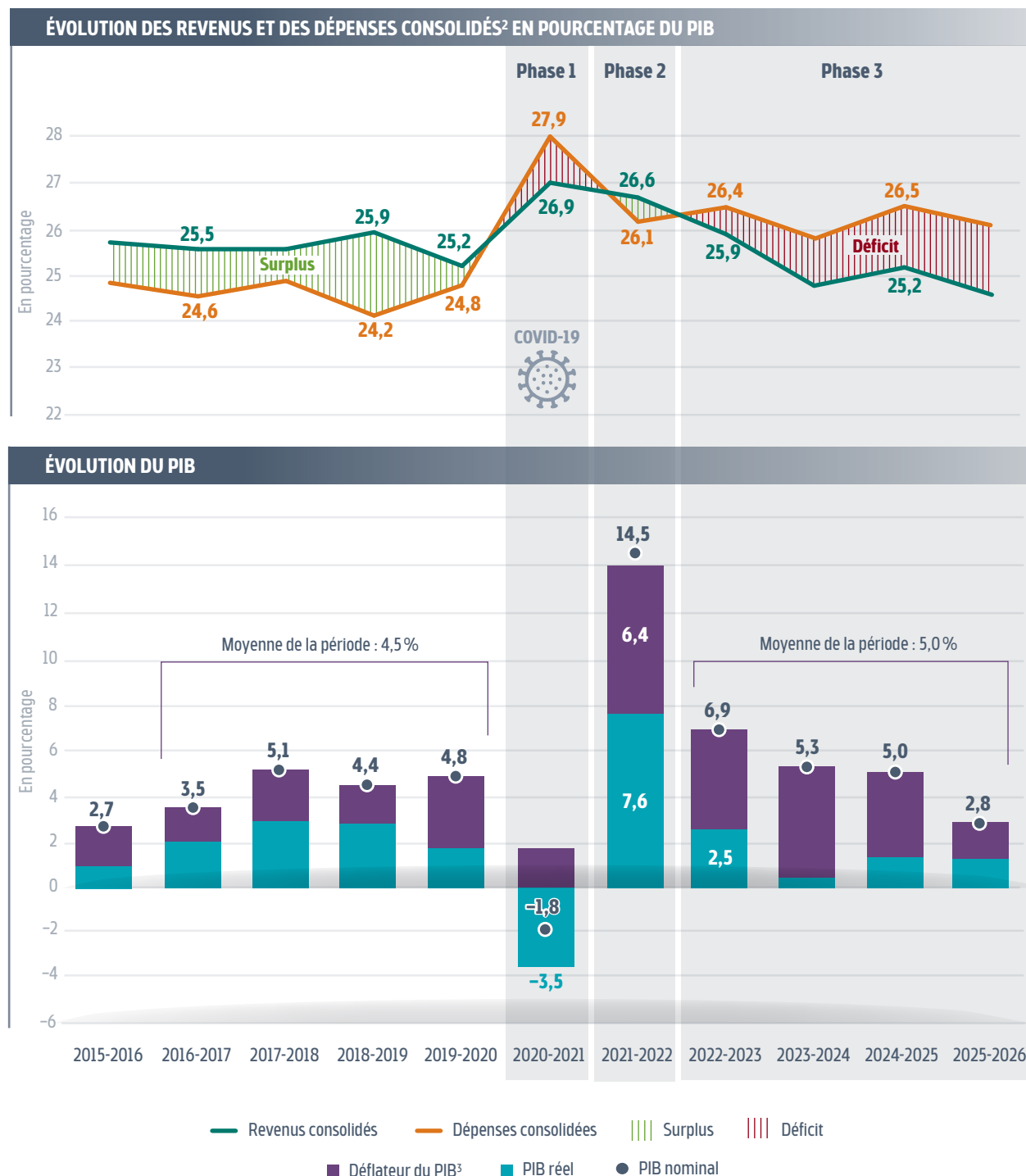
16 En effet, le Québec vit une transition démographique marquée par le vieillissement de la cohorte des baby-boomers, qui est déjà bien amorcée. Ce vieillissement fait sentir ses effets sur les finances publiques d'abord par une pression à la hausse sur les dépenses liées à la santé, mais également par une pression à la baisse sur la croissance économique, et ce, en raison du retrait de cette cohorte du marché du travail. Ces effets se répercutent directement sur la croissance des revenus de l'État. Les dernières années ont aussi été marquées par une forte immigration et des mouvements de population interrégionaux susceptibles de contribuer à l'économie du Québec et d'avoir une incidence sur la demande pour certains services publics, notamment en éducation et en santé.

17 D'autre part, les infrastructures publiques constituent des actifs indispensables au bien-être de la population actuelle et future, et elles sont dans un état préoccupant malgré les investissements majeurs des dernières années. En effet, selon l'évolution de l'indice de vétusté physique et du déficit de maintien des actifs des dernières années, l'état physique des bâtiments et des infrastructures publiques se détériore. De plus, leur fonctionnalité peut ne plus être adaptée aux besoins actuels, car les usages et les technologies évoluent.

Évolution récente des finances publiques

18 Avant la pandémie de COVID-19, le Québec connaissait une situation financière relativement favorable : un surplus annuel était dégagé (les revenus excédaient les dépenses) et le ratio de la dette nette par rapport au PIB était en diminution (le poids de la dette diminuait). À partir de 2020-2021, la situation a changé. Trois phases découlant d'une succession d'événements, notamment de la pandémie de COVID-19 et de la période inflationniste qui a suivi, ont eu divers effets sur l'évolution des finances publiques. La figure 1 présente l'évolution des revenus et des dépenses selon les statistiques budgétaires⁶ et la croissance économique depuis 2015-2016. Les paragraphes qui suivent fournissent les explications sur chacune des phases.

6. Les statistiques budgétaires sont publiées chaque année par le MFQ dans le budget et la mise à jour économique de l'automne. Elles permettent de suivre entre autres l'évolution historique des revenus et des dépenses du gouvernement. Les données publiées sont celles présentées dans les comptes publics et elles sont ajustées à des fins de comparabilité, en raison de certaines modifications apportées à la comptabilité gouvernementale avec les années.

FIGURE 1 Évolution du solde comptable (surplus/déficit) et de l'activité économique (PIB¹)

1. Le PIB est en année financière.

2. Il s'agit des données réelles et prévues selon les statistiques budgétaires de mars 2025. Les données des années 2024-2025 et 2025-2026 correspondent à des prévisions du budget.

3. Le déflateur fournit une indication de l'évolution des prix de l'ensemble des biens et des services produits. Sa variation est une mesure de l'inflation.

Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

19 La première phase des événements ayant affecté la situation budgétaire du gouvernement s'articule autour de la première année de la pandémie de COVID-19, soit l'année 2020-2021. Cette phase est marquée par l'impact combiné des mesures sanitaires initiales et de la récession causée par les premiers confinements. Les dépenses de l'État ont alors augmenté de manière importante, passant de 24,8 % à 27,9 % du PIB (les dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux ont notamment augmenté de 20,7 % et le PIB réel a diminué de 3,5 %). D'autre part, la récession ayant accompagné ces mesures sanitaires a entraîné une stagnation des revenus autonomes du gouvernement. Les revenus consolidés⁷ ont tout de même augmenté par rapport à l'année précédente grâce à une hausse temporaire des transferts fédéraux. La hausse des revenus n'ayant pas été suffisante pour suivre la hausse des dépenses, le gouvernement a connu un déficit pour la première fois depuis 2014-2015.

20 La deuxième phase prend place dès 2021-2022. Elle est caractérisée par une hausse de l'activité économique découlant des mesures gouvernementales de soutien pour relancer l'économie et par les premiers effets de l'inflation causés, entre autres, par le rebond synchronisé de la demande mondiale et les difficultés dans les chaînes d'approvisionnement. En effet, même si les revenus consolidés en pourcentage du PIB sont demeurés relativement stables, la forte inflation et certaines mesures de relance ont notamment contribué à faire augmenter les revenus autonomes du gouvernement de 19,2 %. Cette croissance plus rapide des revenus que celle des dépenses a permis au gouvernement de terminer l'année 2021-2022 avec un surplus (2,8 milliards) dans ses états financiers, bien que le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit demeuré négatif (-772 millions).

21 Soulignons par ailleurs que l'effet de l'inflation sur les dépenses du gouvernement prend traditionnellement plus de temps à se matérialiser. Cela est dû au fait qu'une part importante de ses dépenses est déterminée par des conventions collectives et des contrats (ex. : contrats d'approvisionnement ou de services professionnels) qui sont affectés seulement lors de leur renouvellement. Dans la figure 1, cette inflation est représentée par la variation du déflateur du PIB, qui a atteint 6,4 % en 2021-2022, soit la valeur la plus élevée des 35 dernières années.

22 La troisième phase commence en 2022-2023. Elle est marquée par des dépenses supérieures aux revenus. La diminution des revenus en pourcentage du PIB s'explique entre autres par la fin des effets favorables des mesures de soutien à l'économie, l'impact du ralentissement de la croissance de l'inflation sur les revenus et la mise en place de certaines mesures, telles que des réductions du fardeau fiscal.

7. Les revenus consolidés sont composés des revenus autonomes et des transferts fédéraux.

23 Malgré l'arrêt de mesures budgétaires non récurrentes, notamment celles liées à la pandémie et aux aides ponctuelles pour le coût de la vie, et une croissance du PIB nominal plus élevée que lors de la période ayant précédé la pandémie, les dépenses sont demeurées plus élevées que les revenus au cours de cette troisième phase, ce qui a créé un déficit récurrent. Les dépenses consolidées⁸ en pourcentage du PIB s'élèvent en moyenne à plus de 26 % depuis le début de cette phase, comparativement à moins de 25 % avant la pandémie (figure 1). Ainsi, selon les statistiques budgétaires publiées en mars 2025 par le MFQ, les dépenses consolidées sont passées de 115,1 milliards de dollars en 2019-2020 à une prévision de 165,8 milliards pour 2025-2026, soit une croissance annuelle moyenne de 6,3 %. Les dépenses consolidées plus élevées qu'avant la pandémie dans cette troisième phase s'expliquent notamment par les effets tardifs de l'inflation sur les dépenses et par des mesures budgétaires récurrentes, telles que la bonification du montant pour le soutien des aînés et les mesures de bonification du soutien à domicile. Les mesures annoncées depuis mars 2022 ont représenté des dépenses de l'ordre de 11,5 milliards de dollars en 2024-2025.

Contribution au développement durable

24 Il y a près de 20 ans, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Cette loi définit 16 principes que l'Administration doit prendre en compte afin que la recherche d'un développement durable soit mieux intégrée dans ses sphères d'intervention.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.



Contribution de l'audit
au développement durable

25 Cet audit est lié à trois principes de la *Loi sur le développement durable*, soit les principes d'efficacité économique, d'équité et de solidarité sociales, et d'accès au savoir. Lorsqu'un gouvernement gère les finances publiques de manière soutenable, il contribue à l'efficacité économique à long terme et peut agir pour favoriser l'équité et la solidarité sociales. Lorsqu'il informe les parlementaires et la population des analyses qui soutiennent sa politique budgétaire et la planification de ses investissements en infrastructures, il contribue au principe d'accès au savoir, ce qui favorise un débat public éclairé. Ces actions contribuent par ailleurs à l'objectif 16 de développement durable à l'horizon 2030 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont l'une des cibles est de mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes. Les trois principes de la *Loi sur le développement durable* et l'objectif 16 de l'ONU sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

8. Les dépenses consolidées incluent le service de la dette.

26 Qui plus est, la commissaire au développement durable a formulé des observations sur la soutenabilité des finances publiques, qui sont complémentaires au présent rapport et qui lui donnent l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Ces observations sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général, dans la section consacrée au tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

CONSTAT 1

Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 est incomplet puisque plus de la moitié des mesures à prendre n'ont pas été déterminées ; les risques de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire dans les délais prévus ou de ne pas pouvoir maintenir le niveau actuel des services à la population s'en trouvent donc augmentés.

Qu'avons-nous constaté ?

27 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans le budget de mars 2025 respecte les exigences de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, notamment parce qu'il prévoit l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans cinq ans, soit en 2029-2030.

28 Considérant l'ampleur des déficits constatés et le souhait énoncé par le gouvernement de maintenir le niveau actuel des services à la population, des efforts considérables devront être mis en œuvre pour retourner à l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Or, le plan présenté en mars 2025 est incomplet. En effet, les mesures pour matérialiser plus de 50 % des efforts qui seront nécessaires ne sont pas déterminées.

29 D'autre part, plusieurs des mesures d'économie déterminées par l'examen des dépenses budgétaires pourraient ne pas générer les économies attendues ou encore pourraient entraîner une réduction des services à la population. Par exemple, des mesures se limitent à prévoir la réduction du financement des dépenses de fonctionnement des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur sans que des actions soient prévues pour concrétiser cette réduction.

30 Ces enjeux pourraient compromettre l'atteinte de l'équilibre budgétaire dans les délais prévus, le maintien du niveau des services à la population, ou nécessiter une hausse du fardeau fiscal.

Pourquoi ce constat est-il important ?

31 Adoptée en 1996, après plus de 30 ans de déficits budgétaires, la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, auparavant nommée *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, limite les circonstances permettant la prévision d'un déficit au sens de cette loi. Elle prévoit également la présentation d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire pour réguler la situation, le cas échéant.

32 Cette loi ainsi que la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* visent à favoriser la soutenabilité des finances publiques du Québec. En effet, les déficits importants, s'ils ne sont pas résorbés, limitent la capacité à long terme du gouvernement à assurer la prestation des services publics, l'équité intergénérationnelle et la réponse aux chocs imprévus comme celui d'une pandémie.

33 La production d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire peut favoriser la promotion d'une certaine discipline en matière budgétaire et l'amélioration des pratiques d'allocation et de planification des ressources. La publication de ce plan peut pour sa part contribuer à une communication efficace de la politique budgétaire du gouvernement et à la transparence à l'égard des choix qui seront faits quant à l'utilisation des fonds publics. Il est donc important de s'y attarder.

34 Il s'agit du deuxième plan de retour à l'équilibre budgétaire que le gouvernement présente depuis la pandémie de COVID-19. En effet, un premier plan a été présenté en mars 2023 (échéance : 2027-2028)⁹. Puis, la modernisation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, adoptée en décembre 2023, a mené à la présentation de ce deuxième plan, en mars 2025, ce qui a repoussé l'atteinte de l'équilibre budgétaire de deux ans, soit en 2029-2030. Ainsi, selon les prévisions du plan de mars 2025, le Québec est en voie de connaître sa plus longue période déficitaire depuis l'adoption de cette loi, en 1996, soit une période de neuf exercices financiers, qui s'étale de 2020-2021 à 2028-2029.

35 Le déficit au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévu pour l'année 2025-2026, soit pour la première année du plan, s'élève à 13,6 milliards de dollars¹⁰, ce qui équivaut à plus de 8 % des revenus consolidés du gouvernement et à environ 2 % du PIB de la province. Cette estimation indiquée dans le budget de mars 2025 a été maintenue par le ministère des Finances dans le *Rapport sur la situation financière du Québec du 1^{er} trimestre de 2025-2026*, publié en septembre 2025. Si cette prévision se matérialise, des gestes importants devront être réalisés pour que l'équilibre budgétaire puisse être atteint en cinq ans.

9. Ce plan de retour à l'équilibre budgétaire a été présenté après la suspension de l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 2021 à 2023. Le gouvernement a annoncé la suspension de l'application de la loi dans le budget de mars 2021 pour permettre de réduire graduellement le déficit sans nuire à la reprise économique.

10. Le déficit prévu dans les états financiers consolidés du gouvernement est de 11,4 milliards de dollars.

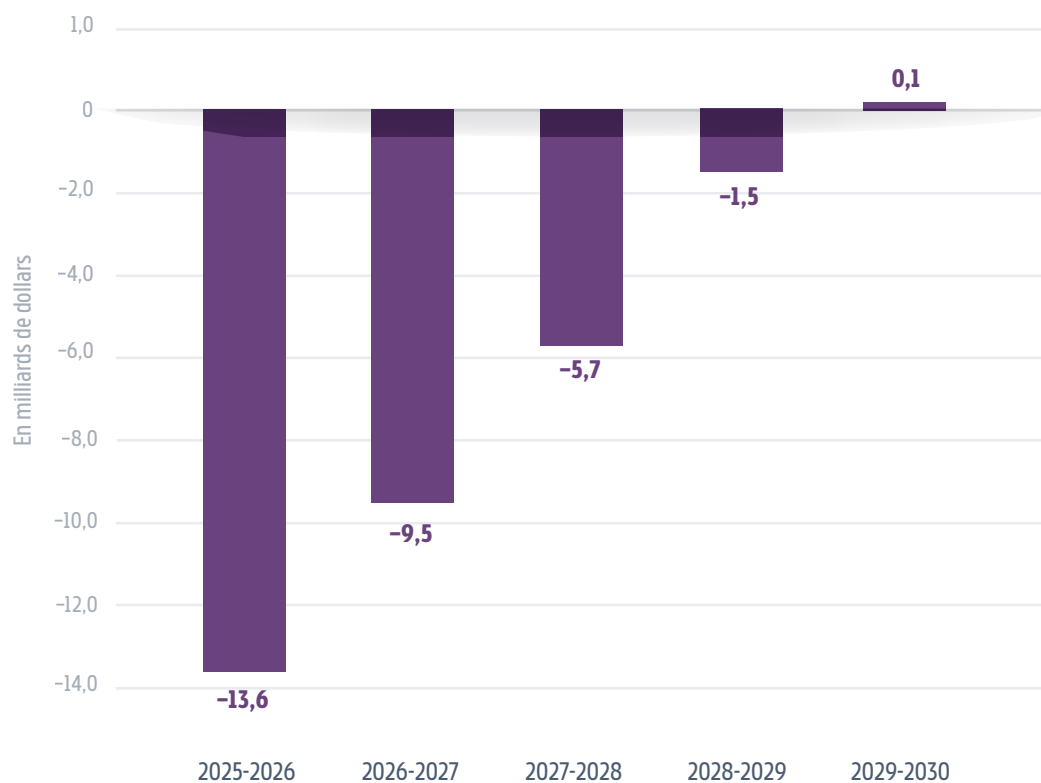
Ce qui appuie notre constat

Un plan conforme aux modalités de la loi

36 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire publié par le MFQ en mars 2025 est conforme à ce que prévoit la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Il répond notamment aux exigences suivantes :

- il a été présenté lors du deuxième discours sur le budget suivant la présentation d'un déficit budgétaire¹¹ ;
- il prévoit, comme l'illustre la figure 2 :
 - un retour à l'équilibre budgétaire d'ici cinq ans, soit en 2029-2030,
 - un déficit budgétaire annuel décroissant sur l'horizon de cinq ans du cadre financier,
 - un déficit budgétaire maximal de 1,5 milliard de dollars en 2028-2029, ce qui correspond à 25 % du déficit budgétaire de 6,1 milliards de dollars constaté en 2022-2023.

FIGURE 2 Solde budgétaire prévu pour les cinq années du plan de retour à l'équilibre budgétaire



Source : MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

11. Un déficit budgétaire avait été présenté dans les comptes publics 2022-2023 déposés en décembre 2023.

37 Par ailleurs, le plan s'appuie sur un scénario économique comparable aux prévisions du secteur privé et il tient compte des principaux risques en présence (ex. : perspectives géopolitiques incertaines et tensions commerciales). La prévision du solde présentée dans le plan pourrait toutefois varier au cours des prochaines années, notamment en fonction des décisions budgétaires à venir, de l'évolution du contexte économique et de facteurs tel que des changements aux transferts fédéraux.

Un plan incomplet qui exigera des efforts considérables

Des mesures non déterminées pour réaliser plus de la moitié des efforts

38 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025 présente des mesures pour progressivement hausser certains revenus et réduire certaines dépenses, mesures qui atteindront 6 milliards de dollars la dernière année de mise en œuvre du plan. Cela représente moins de 50 % des efforts à réaliser pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Ces efforts proviennent des éléments suivants :

- une révision du régime fiscal (2,6 milliards) partagée entre :
 - une hausse des revenus au moyen de diverses mesures fiscales et de l'harmonisation de la fiscalité des gains en capital avec une mesure annoncée en ce sens par le gouvernement fédéral (1,9 milliard),
 - une réduction des dépenses fiscales (712 millions) ;
- une révision des dépenses budgétaires (3 milliards) ;
- des efforts à fournir par les entreprises du gouvernement (400 millions).

39 Mais il n'y a pas de mesures prévues pour matérialiser le reste des efforts à fournir, soit plus de la moitié des efforts totaux.

Une diminution importante de la croissance des dépenses de portefeuilles

40 Le tableau 1 présente la répartition des efforts à réaliser en cinq ans pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030.

TABEAU 1 Répartition de l'estimation des efforts à réaliser pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2029-2030 (en millions de dollars)

	2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030
Hausse des revenus					
Révision du régime fiscal	428	617	956	1 073	1 202
Harmonisation de la fiscalité des gains en capital	58	-21	456	656	681
Efforts des entreprises du gouvernement	100	200	300	400	400
Sous-total	586	796	1 712	2 129	2 283
Réduction des dépenses					
Révision du régime fiscal	47	255	504	640	712
Révision des dépenses budgétaires	616	1 268	1 800	2 400	3 000
Estimation de l'effort lié à la réduction de la croissance des dépenses de portefeuilles¹		3 000	3 600	5 200	6 000
Sous-total	663	4 523	5 904	8 240	9 712
Écart à résorber			1 000	2 500	2 500
Total des efforts	1 249	5 319	8 616	12 869	14 495

1. Étant donné que les montants liés à la réduction de la croissance des dépenses de portefeuilles ne sont pas présentés dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire, nous avons dû les estimer.

Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

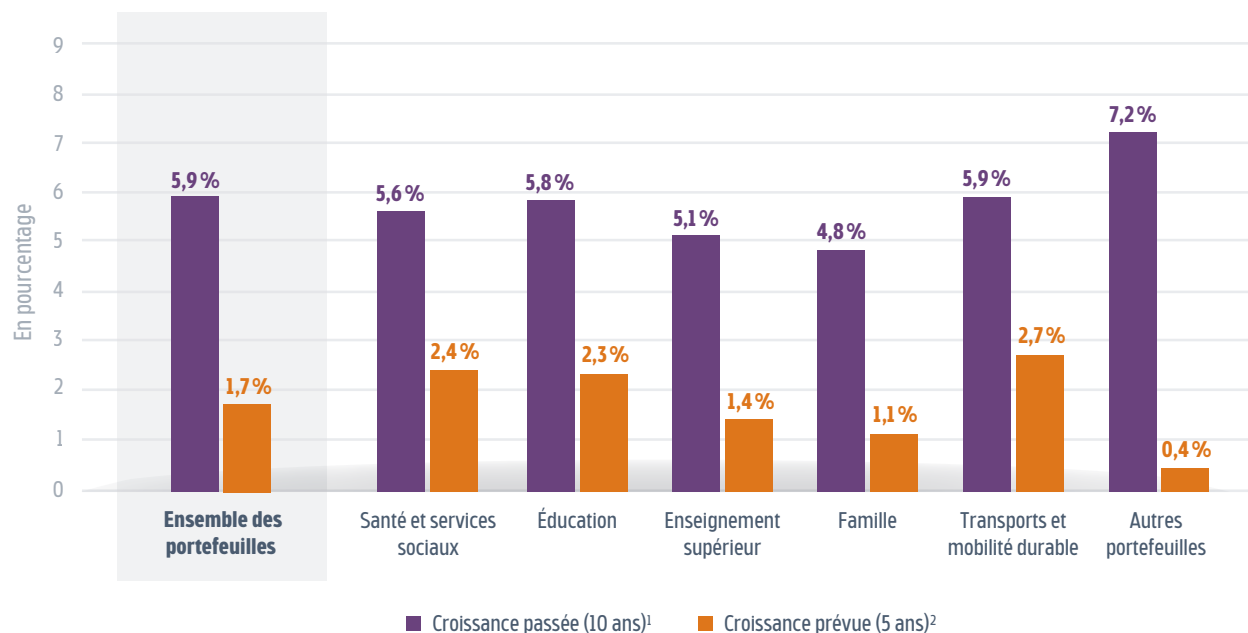
41 Nous pouvons constater dans le tableau 1 que les efforts à fournir la dernière année de la mise en œuvre du plan, en 2029-2030, sont estimés à 14,5 milliards de dollars, répartis entre une hausse des revenus d'environ 2 milliards, une réduction des dépenses de près de 10 milliards et un écart à résorber de 2,5 milliards. Cette estimation tient compte du fait que le cadre financier inclut annuellement une provision pour éventualités, comme c'est le cas depuis plusieurs années. Celle-ci s'élève à 1,5 milliard pour 2029-2030. La provision pour éventualités sert à pallier les effets d'une croissance économique plus modérée que prévu ou à couvrir des dépenses imprévues. Si cette provision n'est pas utilisée pour de telles éventualités, elle pourrait être affectée à la résorption du déficit, et l'effort à réaliser pour 2029-2030 serait alors de l'ordre de 13 milliards plutôt que de 14,5 milliards.

42 L'une des orientations budgétaires dans lesquelles le plan s'inscrit est « la réduction du poids des dépenses de portefeuilles dans l'économie à un niveau semblable à celui d'avant la pandémie ». Selon le budget de mars 2025, l'année 2025-2026 présentera le déficit le plus élevé, avant de voir l'application des mesures du plan le réduire progressivement jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030. Nous avons donc calculé l'effort de réduction des dépenses sur la base de ce déficit. Ainsi, il est prévu dans le budget que les dépenses annuelles passeront progressivement de 26,3 % du PIB¹² en 2025-2026 à 24,8 % en 2029-2030. Cette diminution de 1,5 point de pourcentage équivaut à approximativement 10 milliards de dollars de dépenses de moins pour la dernière année de mise en œuvre du plan en 2029-2030. Aucune réduction des dépenses en pourcentage du PIB d'une telle ampleur n'a été mise de l'avant depuis 1996, lors de l'application du premier plan de retour à l'équilibre, ce qui pourrait compromettre le maintien du niveau des services à la population.

43 Or, les mesures déterminées pour réduire les dépenses visent seulement 3,7 milliards d'économie (révision des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires) pour la dernière année du plan en 2029-2030. Ce montant correspond à une réduction de la croissance des dépenses de portefeuilles d'environ 0,5 % par année pendant les cinq années de la mise en œuvre du plan. Ainsi, il demeure des efforts à réaliser que nous évaluons à environ 6 milliards de dollars pour la dernière année du plan. Ce montant représente une partie des efforts à fournir pour lesquels aucune mesure n'a été déterminée.

44 Comme le montre la figure 3, la réduction des dépenses de portefeuilles est également reflétée dans les prévisions des dépenses de portefeuilles du cadre financier quinquennal publié en mars 2025, et ce, par un taux de croissance annuel moyen des dépenses estimé à 1,7 % pour la période de 5 ans. Ce taux de croissance est significativement inférieur au taux moyen de 5,9 % observé ces 10 dernières années. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la croissance des dernières années a été marquée par une période inflationniste qui a eu pour effet d'augmenter le taux de croissance annuel moyen des dépenses de portefeuilles. Toutefois, à titre comparatif, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de portefeuilles pour la période de 2011-2012 à 2019-2020 était de 3,8 %, ce qui demeure tout de même significativement supérieur au taux de 1,7 % prévu jusqu'en 2030.

12. Les dépenses en pourcentage du PIB sont présentées dans les documents budgétaires du MFQ sur la base d'un PIB en année civile.

FIGURE 3 Croissance passée et prévue des dépenses consolidées par portefeuilles

1. Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur dix ans, soit de 2014-2015 à 2024-2025, selon les statistiques budgétaires de mars 2025.
2. Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur cinq ans, soit de 2025-2026 à 2029-2030, selon les données prévues dans le budget de mars 2025.

Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

45 Finalement, soulignons qu'il s'ajoute un écart à résorber qui représente plus de 15 % des efforts présentés dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire. Cet écart ne figure pas dans les revenus et les dépenses du cadre financier quinquennal présenté dans le budget de mars 2025, ce qui nuit à une bonne compréhension des prévisions du gouvernement. Des mesures additionnelles devront également être déterminées pour couvrir cet écart.

Des mesures qui pourraient ne pas générer les économies attendues

46 Comme nous l'avons mentionné, l'examen du régime fiscal, l'examen des dépenses budgétaires et les efforts demandés aux entreprises du gouvernement ont mené à la détermination de mesures de réduction du déficit qui représentent 6 milliards de dollars pour la dernière année de mise en œuvre du plan en 2029-2030.

47 L'examen du régime fiscal effectué par le MFQ a été soutenu par un processus structuré qui a permis une évaluation de plusieurs dépenses fiscales et qui s'appuyait sur une méthodologie que nous jugeons raisonnable. Nous n'avons pas relevé d'enjeux significatifs relatifs aux estimations découlant de cet examen.

48 Toutefois, les mesures en découlant incluent des revenus qui proviendraient de l'augmentation du taux d'inclusion des gains en capital prévue à titre d'harmonisation avec une mesure annoncée en ce sens par le gouvernement fédéral en 2024. Cependant, le gouvernement fédéral a officialisé l'abandon de cette mesure dans son budget de novembre 2025, après avoir annoncé son intention de le faire dès le printemps 2025. Dans l'éventualité où le gouvernement du Québec déciderait de conserver cette harmonisation avec le fédéral, le manque à gagner atteindrait 681 millions de dollars pour la dernière année de mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre budgétaire de mars 2025.

49 L'examen des dépenses budgétaires a quant à lui été coordonné par le SCT. Dans le cadre de cet exercice, les ministères et organismes devaient déterminer des mesures qui leur permettraient de dégager des économies récurrentes tout en maintenant le niveau des services à la population, notamment par la transformation et la modernisation de leurs façons de faire. Cette approche était valable, mais la capacité des ministères et organismes à définir des actions concrètes sans incidence sur le niveau des services a été limitée.

50 En effet, les ministères et organismes ont bénéficié de seulement trois mois, soit de juin à septembre 2024, pour faire l'exercice et transmettre leurs propositions de mesures d'économie au SCT. Par conséquent, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) nous ont confirmé ne pas avoir pu consulter de manière formelle leurs réseaux respectifs avant de déposer leurs propositions de mesures, alors que la plupart des mesures proposées vont avoir un impact sur les activités des réseaux de ces deux ministères. Pourtant, cet exercice aurait pu être planifié et réalisé plus tôt, puisque le gouvernement cumule les déficits budgétaires depuis 2020-2021 et que la présentation d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire est une exigence légale connue.

51 De plus, les risques inhérents aux mesures prévues varient beaucoup. Notre analyse des mesures proposées notamment par le MEQ et le MES montre que certaines d'entre elles pourraient avoir un impact sur les services à la population, alors que d'autres pourraient ne pas générer les économies attendues. Le tableau 2 présente des exemples de mesures d'économie découlant de l'examen des dépenses budgétaires ; les risques qui s'y rattachent sont expliqués par la suite.

TABEAU 2 Exemples de mesures d'économie prévues par le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur (en millions de dollars)

	2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030
Indexation partielle des dépenses de rémunération des universités (MES)	14,0	33,0	77,0	82,0	85,0
Réduction de la croissance du financement des universités, des cégeps et des collèges privés (MES)	0	15,8	27,8	57,8	83,8
Non-indexation des dépenses autres que la rémunération dans le réseau de l'éducation (MEQ)	0	10,3	40,7	64,0	84,7
Diminution de l'enveloppe budgétaire allouée aux centres de services scolaires et aux commissions scolaires (MEQ)	0	0	17,8	68,7	102,0
Diminution dans l'ouverture du nombre de classes de maternelle 4 ans (MEQ)	34,4	32,4	32,4	32,4	32,4
Réduction de l'enveloppe du programme « La culture à l'école » et des sorties scolaires en milieu culturel (MEQ)	0	13,0	26,5	26,5	26,5

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

52 Les quatre premières mesures présentées dans le tableau 2 consistent à diminuer le financement d'établissements des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur. En juin 2025, aucune action concrète pour compenser ce manque de financement n'avait été déterminée pour l'exercice 2026-2027 et les suivants.

53 Autant le MEQ que le MES ont établi dans les propositions transmises au SCT que ces mesures risquaient d'avoir un impact sur les services aux élèves et aux étudiants, et sur la capacité des établissements d'enseignement à atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de réussite et de diplomation.

54 Les autres mesures d'économie proposées par ces deux ministères consistent essentiellement à abandonner ou à ralentir la réalisation de projets annoncés, ce qui pourrait réduire le niveau des services à la population. Il s'agit par exemple de ralentir le déploiement des maternelles 4 ans et de réduire de moitié, à compter de 2027-2028, les sommes allouées au programme « La culture à l'école » et aux sorties scolaires en milieu culturel.

55 De plus, bien que les mesures d'économie soient déterminées depuis septembre 2024, les établissements des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur n'ont pas été informés des réductions prévues pour l'exercice 2025-2026 avant le dépôt du budget du gouvernement, en mars 2025.

56 D'autre part, les informations qui leur ont été transmises concernaient uniquement l'année 2025-2026. Ainsi, les établissements des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur n'ont toujours pas été informés des réductions envisagées qui les concernent pour l'année 2026-2027 et les suivantes. Cette approche limite la capacité des réseaux à planifier des mesures structurantes qui permettraient d'atteindre les cibles fixées.

57 Le plan de retour à l'équilibre budgétaire mise aussi sur plusieurs mesures placées sous la responsabilité de ministères et d'organismes ayant des rôles horizontaux dans l'administration publique, notamment le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG), la Société québécoise des infrastructures (SQI) et le ministère de la Cybersécurité et du Numérique (MCN).

58 Ces initiatives visent à mettre en place des changements structurants ciblant par exemple l'optimisation des espaces de bureaux gouvernementaux ou les technologies de l'information. À terme, en 2029-2030, il est prévu que ces mesures contribuent à la réalisation d'environ 20 % de la réduction des dépenses budgétaires de 3 milliards de dollars par année prévue pour la dernière année du plan. Or, comme nous l'avons énoncé dans deux rapports d'audit récents déposés à l'Assemblée nationale, la réalisation de ces économies comporte certains risques.

Extraits du rapport *Acquisitions regroupées gouvernementales*

« Le CAG ne parvient pas à réaliser une part importante des regroupements d'achats prévus dans sa planification annuelle des acquisitions. [...] Lorsque des acquisitions regroupées prévues ne sont pas réalisées, les économies qu'elles devaient permettre ne peuvent se matérialiser. [...]

« Compte tenu de l'information disponible, il n'a pas été possible de calculer la valeur réelle des économies générées par les regroupements d'achats du CAG. »

Source : *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, chapitre 2.

Extraits du rapport *Espaces de bureaux gouvernementaux : planification, utilisation et transformation*

« Six ans après l'annonce de ce projet, seuls 7,2 % des 900 000 m² devant être transformés l'ont été. Ainsi, le gouvernement tarde à profiter des économies substantielles prévues par la réduction de ses espaces de bureaux. Aussi, la cible qu'il s'est fixée dans sa Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % des espaces à vocation administrative soient transformés d'ici 4 ans, sera difficile à atteindre.

« [...] plus de la moitié des projets de transformation complétés par la SQI n'a pas atteint les 46 % de diminution d'espace visés. »

Source : *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*, novembre 2024, chapitre 3.

59 Finalement, de nombreuses mesures d'économie déterminées lors de l'examen des dépenses budgétaires effectué par le SCT s'appuient sur la volonté d'optimiser la gestion des ressources informationnelles du gouvernement.

60 Ces initiatives sont sous la responsabilité du MCN et consistent, par exemple, à mieux encadrer des fonctions stratégiques telles que l'acquisition de services bureautiques et d'infrastructures technologiques. La mise en œuvre de ces mesures et l'atteinte des objectifs d'économie dépendront notamment de la capacité du gouvernement à internaliser certaines fonctions occupées par des ressources externes, ce qui constitue un défi et pourrait nécessiter du temps.

CONSTAT 2

Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité portant sur la capacité du gouvernement d'assurer le financement à long terme du niveau actuel des services à la population sans accroître le fardeau fiscal ou le poids de la dette.

Qu'avons-nous constaté ?

61 Le MFQ réalise sporadiquement des prévisions à plus long terme sur certains éléments de son cadre financier. Toutefois, des éléments d'importance du cadre financier, comme les dépenses de portefeuilles, font rarement l'objet de prévisions sur plus de cinq ans. De plus, le MFQ ne dispose d'aucune analyse qui prenne en compte toutes les dimensions de la soutenabilité des finances publiques.

62 Conséquemment, le ministère ne publie pas d'informations relatives aux enjeux de soutenabilité des finances publiques du Québec, comme le font plusieurs gouvernements. Cela serait pourtant utile afin d'informer les parlementaires et la population, et de les sensibiliser sur les choix nécessaires tant en ce qui concerne les revenus tirés de la fiscalité que le niveau des services à la population.

63 La réalisation d'analyses avant l'adoption d'une politique budgétaire ou d'une mesure budgétaire d'envergure devrait être complémentaire à la réalisation d'analyse de soutenabilité. Or, le MFQ réalise rarement de telles analyses et, lorsqu'il le fait, elles comportent des lacunes. Par exemple, ces analyses n'incluent pas d'évaluation de l'incidence financière à long terme de la politique ou de

Analyse de soutenabilité des finances publiques

Il s'agit de projeter le cadre financier actuel du gouvernement sur une longue période et d'analyser la cohérence entre l'évolution des revenus et des dépenses, afin de déterminer l'évolution du solde budgétaire et de la dette, et ce, en tenant compte des dimensions de la soutenabilité. Ce type d'analyse permet d'illustrer les conséquences à long terme des choix budgétaires d'aujourd'hui et d'appuyer la prise de décision.

la mesure envisagée. Par le fait même, elles prennent rarement en compte les facteurs qui exercent de la pression sur la soutenabilité des finances publiques, tels que les changements démographiques et l'état des infrastructures. De tels facteurs n'ont pas été considérés, par exemple, lors de l'établissement des nouvelles cibles de réduction de la dette introduites dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, en décembre 2023, ni lors de la révision de ces cibles annoncée en mars 2025.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 La production d'analyses de soutenabilité des finances publiques contribue à la compréhension de l'incidence des politiques budgétaires sur l'évolution des finances et des services publics. Cela permet de préparer l'avenir en prenant des décisions avisées. En ce sens, ces analyses aident les gouvernements à réagir plus efficacement aux pressions financières futures.

65 En effet, le fait de comprendre les conséquences à plus long terme des décisions budgétaires et d'en tenir compte est favorable à une expansion économique durable et à une utilisation efficace des ressources publiques. Cela est aussi propice à une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations. La publication des analyses de soutenabilité favorise un débat public éclairé.

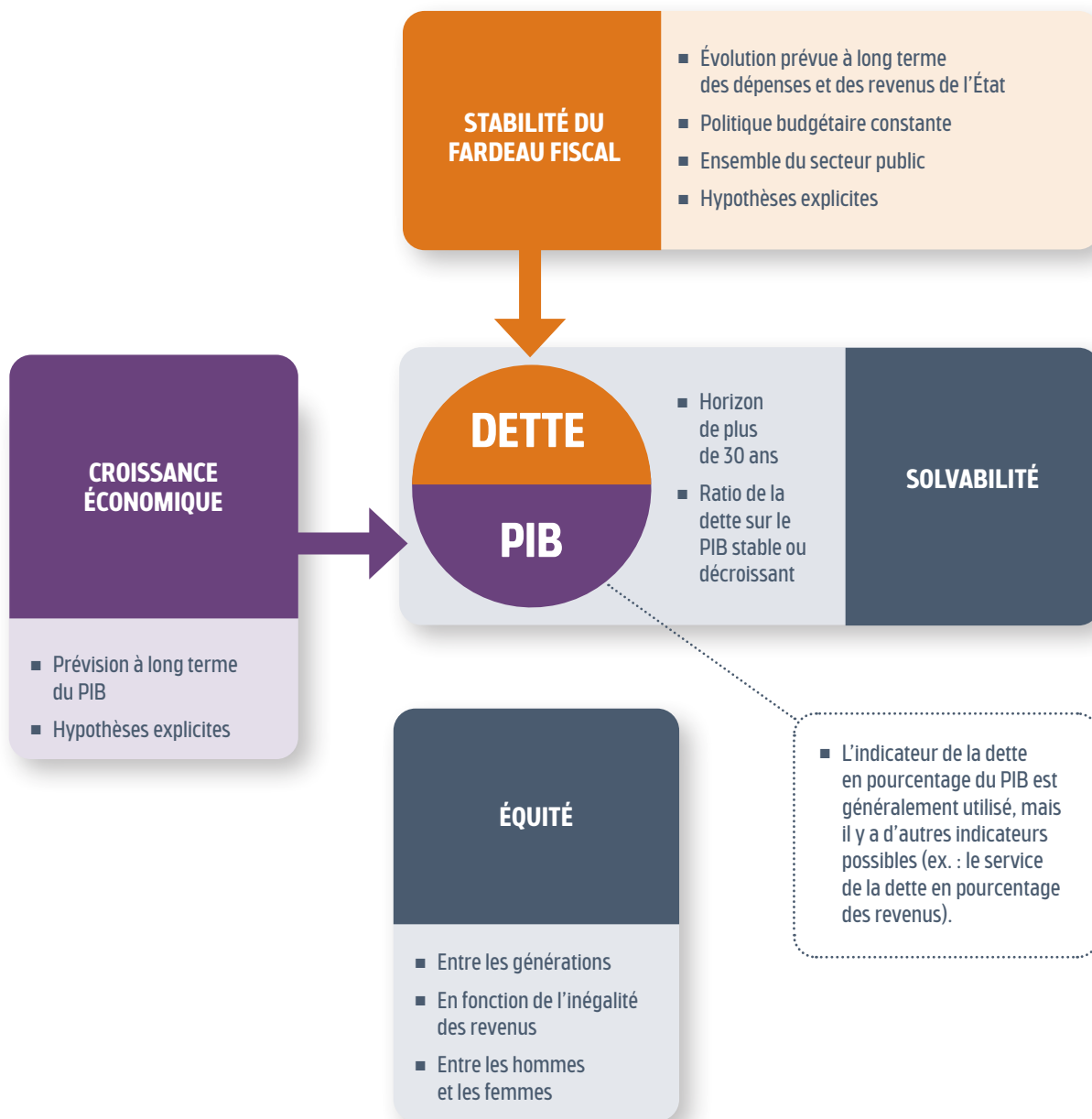
Ce qui appuie notre constat

Peu de prévisions à long terme et absence d'analyses tenant compte de toutes les dimensions de la soutenabilité

66 Le MFQ ne réalise pas d'analyses de soutenabilité des finances publiques et il n'a établi aucune ligne directrice pour déterminer notamment les circonstances ou les raisons pour lesquelles de telles analyses seraient utiles. Il fait certaines analyses à plus long terme, mais celles-ci ne prennent pas suffisamment en compte les dimensions de la soutenabilité ou bien elles comportent des faiblesses. Une analyse de la soutenabilité lui permettrait pourtant d'évaluer l'ampleur à plus long terme de la pression induite sur les finances publiques par des facteurs tels que le vieillissement de la population et les besoins en maintien des actifs.

67 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une bonne analyse de soutenabilité des finances publiques devrait prendre en compte la croissance économique, la stabilité du fardeau fiscal, la solvabilité ainsi que l'équité, et ce, dans une perspective à long terme. Ces quatre dimensions sont présentées dans la figure 4 et détaillées dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 4 Dimensions de la soutenabilité des finances publiques



Source : Vérificateur général d'après une étude de l'OCDE.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

68 Concernant la dimension de la **croissance économique**, le ministère réalise semestriellement des prévisions économiques en s'assurant entre autres que ses hypothèses ayant une incidence sur les cinq premières années de ses prévisions sont bien établies. Par exemple, il compare ses hypothèses avec celles d'autres prévisionnistes reconnus. Toutefois, pour ses prévisions économiques sur plus de cinq ans, il n'effectue pas fréquemment la mise à jour des principaux paramètres (ex. : emploi, productivité). Par exemple, sa dernière évaluation des principaux paramètres et de sa prévision à long terme du PIB date de 2022. Pourtant, l'économie québécoise a évolué depuis pour s'adapter aux défis postpandémiques et aux chocs inflationnistes.

69 Le cœur d'une analyse de soutenabilité des finances publiques devrait porter sur la deuxième dimension, soit la **stabilité du fardeau fiscal** selon l'évolution prévue à long terme des dépenses et des revenus. Le MFQ publie les prévisions du cadre financier sur un horizon de cinq ans. Il utilise ses prévisions économiques de plus long terme pour établir une prévision de la croissance sur un horizon de 10 à 15 ans seulement pour certaines composantes des revenus (ex. : péréquation, taxe sur les carburants). De plus, il réalise rarement des prévisions à long terme pour la plupart des dépenses. Les dernières prévisions en la matière datent de 2018. Il ne peut ainsi effectuer une évaluation rigoureuse de la stabilité du fardeau fiscal à long terme. Pourtant, si la pression induite sur les dépenses par certains facteurs comme le vieillissement de la population croît, le gouvernement pourrait se trouver devant un choix difficile pour maintenir l'équilibre budgétaire comme le requiert la loi. Il pourrait en effet devoir choisir entre augmenter le fardeau fiscal pour maintenir le niveau des services publics actuel dans le futur ou diminuer le niveau des services.

70 Pour ce qui est de la dimension de la **solvabilité**, cela signifie que le gouvernement doit être capable d'honorer ses engagements financiers, notamment envers ses créanciers, à court, moyen et long terme. Il s'agit donc d'un aspect strictement financier de la soutenabilité des finances publiques. En ce sens, la solvabilité est souvent évaluée selon des indicateurs tels que le ratio de la dette par rapport au PIB. Le MFQ réalise un suivi régulier de ce ratio dans le cadre de son suivi annuel à l'Assemblée nationale exigé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Il prépare également les informations à cet égard qu'il juge pertinentes à l'intention des cinq agences de notation qui évaluent la cote de crédit du gouvernement du Québec, lesquelles examinent les perspectives financières et économiques du Québec ainsi que les risques à venir. Toutefois, la projection du ratio de la dette par rapport au PIB réalisée par le MFQ n'est pas soutenue par des prévisions à plus long terme des principales composantes de la dette, soit les revenus et les dépenses, ni par une prévision fiable des investissements du gouvernement. Ainsi, le ratio présente chaque année une trajectoire conforme aux exigences de la loi, mais ne permet pas d'établir si la tendance actuelle est viable à plus long terme.

71 Enfin, bien que la dimension de l'**équité** soit au cœur de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, nous observons que cette dimension de la soutenabilité des finances publiques est rarement traitée dans le cadre des travaux du MFQ que nous avons analysés, et qu'elle n'est pas évaluée dans une perspective de long terme.

Pas de publication portant sur les enjeux de soutenabilité

72 Dans la planification budgétaire annuelle qu'il publie, le MFQ privilégie l'horizon de cinq ans, ce qui est une bonne pratique pour ce type d'exercice. Or, un horizon de cinq ans ne permet pas d'appréhender l'ampleur des défis économiques et financiers auxquels le Québec sera confronté au cours des prochaines décennies. Puisque le MFQ réalise peu d'analyses à long terme, il ne publie pas de prévisions sur un horizon de long terme ni d'informations relatives aux enjeux qui ont une incidence sur les finances publiques, sauf exception.

Exemple d'une prévision à plus long terme publiée par le MFQ en 2018

En 2018, le MFQ a réalisé une prévision de plus long terme qui aurait pu servir d'assise à une analyse de soutenabilité. Les résultats de cette prévision ont été publiés avec le budget 2018-2019, dans un fascicule portant sur le Fonds des générations intitulé *Le Québec rembourse sa dette*. Bien que cet effort ait été notable parce que la prévision portait sur plus de 5 ans, celle-ci comportait plusieurs limites, notamment un horizon de moins de 30 ans (17 ans) et aucune présentation de la pression exercée par certains facteurs à long terme ni le détail des dépenses et des revenus par catégories (ex. : dépenses par portefeuilles).

73 Bon nombre de pays (ex. : l'Australie et l'Allemagne) publient des prévisions financières à long terme, qui sont souvent accompagnées d'analyses. Dans la majorité des pays recensés, les prévisions et les analyses portent sur une période de 30 ans ou plus et sont publiées à une fréquence régulière, soit à intervalles d'environ 4 ans. Les analyses prennent en compte des facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques et mesurent leur impact. Les hypothèses utilisées pour ce faire sont le plus souvent présentées de manière explicite. Des exemples de pays qui publient des rapports sur leur situation financière à long terme sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Évaluation insuffisante de l'incidence financière à long terme des politiques et des mesures budgétaires

74 Des analyses de l'impact financier à long terme d'une politique ou d'une mesure budgétaire d'envergure devraient être réalisées avant leur adoption afin d'éclairer la prise de décisions. Ces analyses devraient prendre en compte les facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Toutefois, de telles analyses à long terme sont rarement réalisées. D'ailleurs, comme pour les analyses de soutenabilité des finances publiques, le processus en place ne prévoit pas les circonstances ni les modalités de réalisation de telles analyses.

75 Par exemple, les facteurs pouvant exercer de la pression sur la soutenabilité des finances publiques n'ont pas été pris en compte lors de l'établissement des cibles de réduction de la dette nette introduites en décembre 2023 dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Bien qu'une marge de manœuvre ait été prévue par l'introduction d'une cible pouvant varier de 2,5 % du PIB, cette marge s'est avérée insuffisante après moins de 2 ans, ce qui a mené à une révision des cibles en mars 2025. L'établissement des nouvelles cibles en 2025 n'a pas davantage tenu compte des facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Pourtant, les cibles de réduction de la dette guideront le niveau des dépenses et des investissements jusqu'en 2037-2038.

76 L'évolution de la dette nette est directement affectée par l'évolution du surplus ou du déficit indiqué dans les états financiers consolidés du gouvernement, soit le solde comptable, et par l'évolution des investissements nets en immobilisations. Or, lors de l'établissement des nouvelles cibles de réduction de la dette en 2023 et de leur révision annoncée en mars 2025, le MFQ n'a pas établi le solde comptable à l'horizon 2037-2038 en s'appuyant sur une prévision de la croissance à long terme des revenus et des dépenses. Il s'est plutôt basé sur l'hypothèse du maintien de l'équilibre budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* chaque année après le retour à l'équilibre budgétaire, qui était prévu pour 2027-2028 dans le plan présenté en mars 2023.

77 De plus, le MFQ a utilisé le PQI pour établir les cibles d'investissement en immobilisations, ce qui le conduit à prévoir une baisse significative des investissements dans les prochaines années. En effet, comme nous le mentionnons dans le constat 3, les investissements prévus dans le PQI ne sont pas bien établis, entre autres pour les 5 dernières années du plan de 10 ans. Ainsi, on observe que les investissements nets en immobilisations prévus diminuent graduellement, passant d'un peu plus de 8 milliards de dollars en 2025-2026 à un peu moins de 5 milliards en 2029-2030. Nous présentons dans la section Renseignements additionnels la forte variabilité des investissements nets passés et prévus, laquelle peut nuire à la prévisibilité et à la planification des interventions, en plus d'avoir des effets sur l'inflation dans le secteur de la construction.

78 En outre, le ministère n'a pas évalué l'impact des nouvelles cibles de réduction de la dette sur le niveau des services à la population ni sur le développement et le maintien des actifs. Sans ces informations, il lui est difficile de prévoir des mesures pour mitiger les risques qui peuvent découler de l'atteinte de ces cibles en 2037-2038 et s'assurer d'une planification des investissements cohérente avec celles-ci (constat 3).

79 Nous avons également examiné plus d'une vingtaine de mesures présentées dans les budgets de 2018 à 2024, telles que celles des maternelles 4 ans, des maisons des aînées et des maisons alternatives, de la baisse d'impôt pour les particuliers, de la baisse des revenus consacrés au Fonds des générations et du crédit d'impôt remboursable pour soutien des aînés.

80 En ce qui concerne les mesures liées notamment aux dépenses de programmes qui sont proposées par les ministères et organismes, nous avons constaté que les informations à l'appui des décisions étaient souvent peu élaborées. L'information présentée était partielle, les hypothèses retenues n'étaient parfois pas présentées, et la prévision se limitait à un horizon de cinq ans. Les mesures n'avaient pas non plus été établies en tenant compte de facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques.

81 Quant aux mesures concernant les politiques fiscales, les analyses qui sont réalisées par le MFQ lors de leur création ou de leur modification se limitent aussi à un horizon de cinq ans, sauf exception. Certaines de ces analyses ne présentent pas clairement les problèmes ciblés ni les hypothèses soutenant le calcul de leur impact financier, ou encore elles ne mentionnent pas d'objectifs mesurables qui permettraient de suivre la performance et les effets potentiels à long terme des mesures sur les finances publiques.

Exemple de piste d'amélioration des analyses à l'appui des mesures budgétaires d'envergure

Le récent processus de révision du régime fiscal a été appuyé sur des critères tels que l'équité, la cohérence avec les programmes existants et l'efficacité au vu des objectifs. De tels critères ont permis de structurer les analyses du MFQ et de produire de l'information pertinente à la prise de décision, ce qui représente une amélioration des façons de faire. Une telle approche pourrait inspirer la mise en place d'une méthodologie pour évaluer les mesures budgétaires d'envergure.

CONSTAT 3

Le plan québécois des infrastructures ne présente pas les sommes nécessaires à l'égard des projets inscrits et du maintien des actifs pour prendre des décisions éclairées. Les investissements prévus pour la période couverte par le plan sont également sous-évalués.

Qu'avons-nous constaté ?

82 Le PQI devrait être une pièce maîtresse de la gestion financière gouvernementale, puisque les investissements qui y sont prévus sont étroitement liés à l'évolution de la dette publique et ont ainsi une incidence directe sur la soutenabilité des finances publiques.

Projet inscrit dans le PQI

Il s'agit d'un projet qui a fait l'objet d'une annonce gouvernementale par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor, annonce qui fait suite par exemple à une autorisation d'élaborer un dossier d'opportunité (phase d'étude) ou à celle d'élaborer un dossier d'affaires (phase de planification).

83 Toutefois, le PQI présente des informations partielles. En effet, le niveau des investissements prévus dans le PQI 2025-2035 est sous-évalué compte tenu notamment de l'estimation des coûts des projets qui y sont inscrits. Le SCT évalue les sommes non provisionnées pour les projets majeurs qui sont à la phase d'étude ou de planification à 75 milliards. D'ailleurs, plusieurs de ces projets ont dû être mis sur pause pour cette raison. De plus, les sommes prévues pour le maintien des actifs ne prennent pas en compte l'inflation sur toute la durée du plan. Par exemple, cela crée un écart de plus de 20 % dans l'enveloppe décennale prévue pour le maintien des actifs du portefeuille Éducation. C'est notamment pourquoi il a été fréquemment nécessaire de rehausser les investissements prévus dans le PQI au cours des dernières années.

84 D'autre part, les plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI)¹³, qui sont produits par les ministères et organismes pour entre autres alimenter la préparation annuelle du PQI, présentent des lacunes au regard de la fiabilité et de la comparabilité des informations qu'ils contiennent sur l'état des infrastructures. Cela vient par exemple fausser les prévisions de l'effet des investissements sur l'état des infrastructures, ainsi que les analyses à l'appui des décisions relatives aux investissements.

13. Ces plans préparés annuellement par les ministères et organismes regroupent les informations sur les infrastructures dont ils ont la responsabilité (ex. : âge moyen, quantité d'infrastructures par catégories, dimension) et sur l'état de ces infrastructures.

Pourquoi ce constat est-il important ?

85 Le gouvernement du Québec est responsable d'un parc d'infrastructures regroupant plusieurs catégories d'actifs (ex. : immeubles, équipements, ponts et routes), dont la valeur de remplacement est estimée à plus de 400 milliards de dollars¹⁴. Il s'agit d'un parc de grande taille, dont la diversité des usages et également des besoins est importante.

86 L'apport de ces infrastructures quant à la performance des services publics et, plus largement, à la croissance économique et au bien-être de la population est considérable. Cet apport peut être particulièrement important dans le contexte économique et commercial actuel, marqué par l'incertitude.

87 Pour assurer la pérennité des infrastructures et répondre aux enjeux à long terme de soutenabilité des finances publiques, il est essentiel que le gouvernement puisse appuyer ses décisions sur un portrait réaliste de l'état du parc, de même que sur des données fiables quant aux besoins de développement et une planification claire des investissements pour les années à venir.

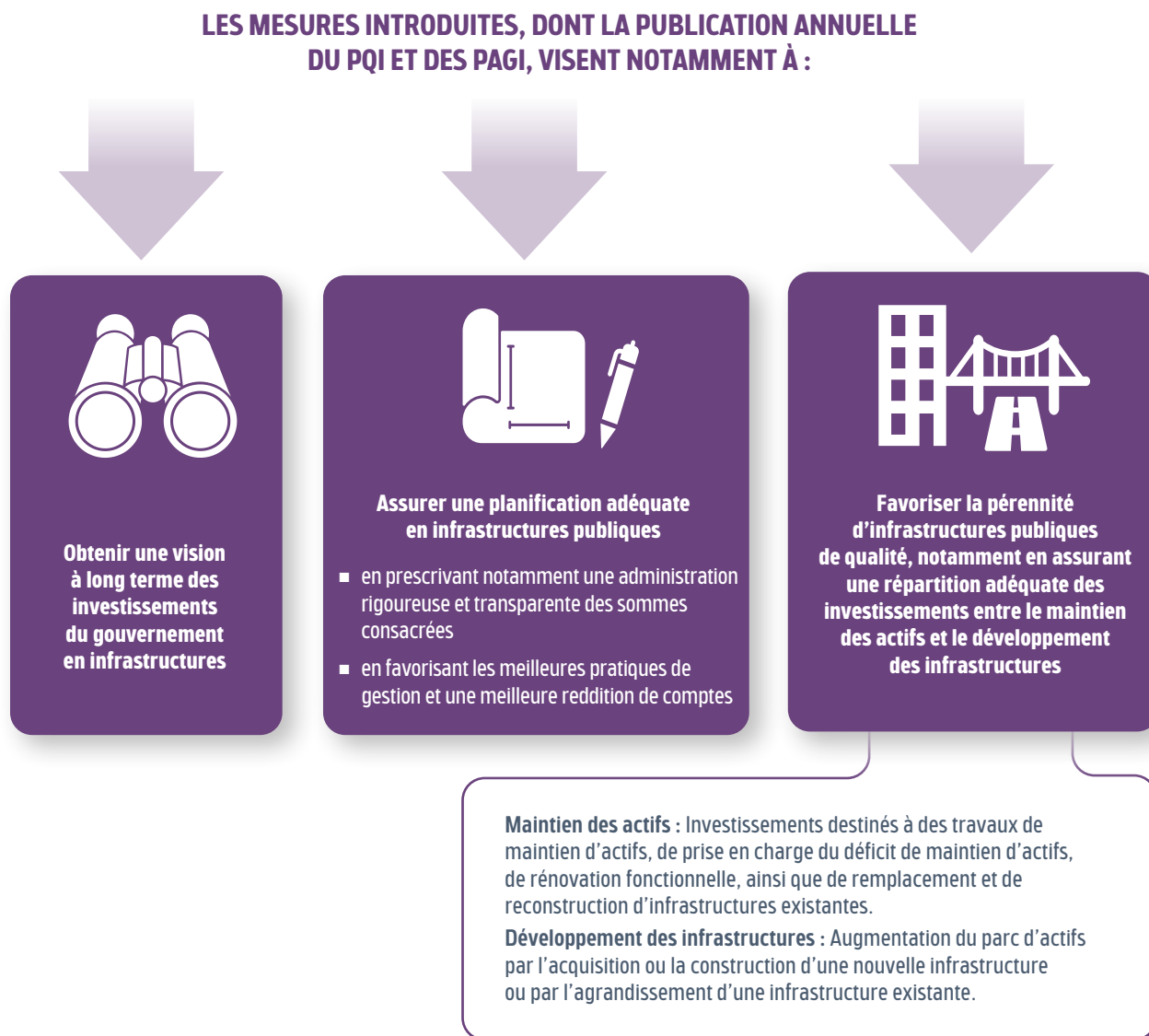
88 En l'absence d'une planification claire, des décisions pour assurer la soutenabilité des finances publiques et assurer une allocation optimale des ressources risquent de ne pas être prises en temps opportun. À moins de vouloir alourdir le fardeau fiscal des citoyens, cela pourrait entraîner le report ou le ralentissement de projets majeurs inscrits dans le PQI et augmenter le déficit du maintien des actifs, ce qui, en matière de soutenabilité des finances publiques et d'efficacité des services publics, n'est pas souhaitable.

Ce qui appuie notre constat

89 La gouvernance en matière de planification des investissements publics en infrastructures et de gestion de ces infrastructures est encadrée par la *Loi sur les infrastructures publiques*, adoptée en 2013. La figure 5 présente les objectifs de certaines des mesures introduites par cette loi, dont l'élaboration de PAGI par les ministères et les organismes ainsi que la préparation annuelle du PQI, réalisée conjointement par les ministères et organismes et le SCT.

14. En incluant les infrastructures des organismes subventionnés, comme les municipalités et certaines sociétés de transports en commun, la valeur de remplacement du parc présentée dans le PQI est estimée à plus de 700 milliards de dollars.

FIGURE 5 Objectifs des mesures introduites par la *Loi sur les infrastructures publiques*



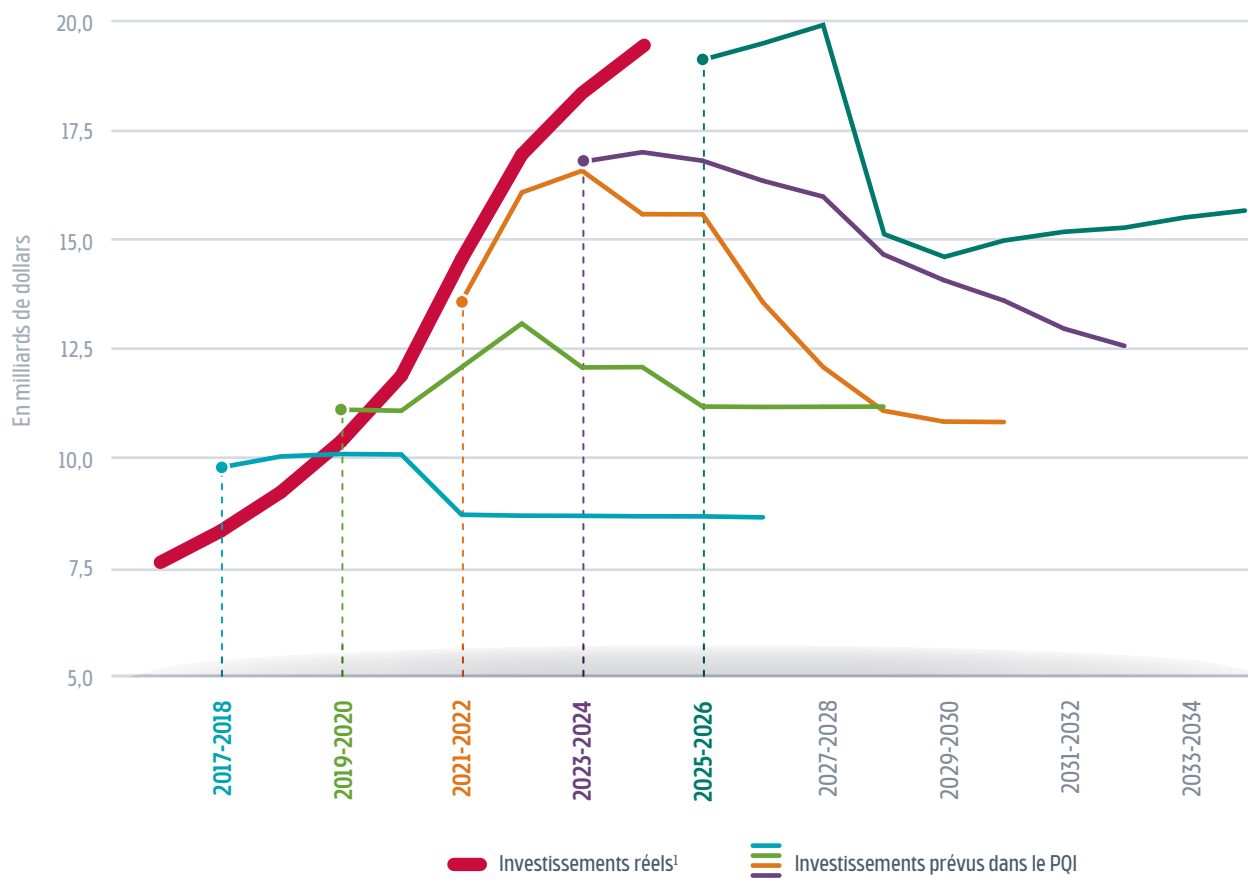
Source : Vérificateur général d'après la *Loi sur les infrastructures publiques* et des informations du SCT.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

90 Bien que la *Loi sur les infrastructures publiques* ait contribué à la mise en œuvre de plusieurs mesures visant à améliorer la gestion des investissements en infrastructures au Québec, certaines améliorations paraissent toutefois encore nécessaires afin que le PQI permette d'atteindre les objectifs de cette loi.

91 Pour la préparation du PQI, le SCT concentre ses efforts sur la planification budgétaire des premières années de la période de 10 ans couverte, et ce, au détriment des années suivantes. La qualité de la planification diminue en effet de manière importante pour les dernières années du PQI. Au cours des 10 dernières années, le PQI prévoyait presque systématiquement des investissements moins élevés pour les dernières années de sa période décennale, lesquels ont fréquemment dû être ensuite haussés année après année (figure 6).

FIGURE 6 Investissements prévus dans le PQI ces dernières années comparés aux investissements réels



1. Pour l'année 2024-2025, il s'agit des investissements probables.

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

92 Par exemple, les investissements prévus pour l'exercice 2025-2026 étaient de 8,6 milliards de dollars dans le PQI 2017-2027, puis ils ont été haussés graduellement à chacune des mises à jour annuelles du PQI pour atteindre 19 milliards dans le PQI 2025-2035.

93 Or, rappelons qu'en plus d'être utilisé par le MFQ pour projeter le ratio de la dette par rapport au PIB lors de l'élaboration de chaque budget, le PQI a également servi à l'établissement des nouvelles cibles de réduction de la dette. Pourtant, comme nous l'avons mentionné au constat 2, l'utilisation du PQI comme base de prévision par le MFQ conduit à considérer une baisse significative des investissements dans les prochaines années.

94 Parmi les circonstances qui expliquent les révisions à la hausse des investissements chaque année, on observe entre autres le fait que des projets sont ajoutés tous les ans dans le PQI et que les estimations des coûts de plusieurs projets sont révisées significativement à la hausse entre la phase d'étude et celle de la réalisation.

95 De plus, lors de la préparation du PQI, les ministères, les organismes et le SCT utilisent peu d'hypothèses qui prennent en compte les défis auxquels le Québec sera confronté à moyen et à long terme, par exemple les besoins découlant du vieillissement de la population, la désuétude fonctionnelle des infrastructures et les changements climatiques.

96 Les problématiques suivantes, que nous aborderons subséquemment, expliquent aussi les enjeux de planification des investissements, notamment les révisions annuelles à la hausse des investissements prévus dans le PQI :

- les sommes prévues pour le provisionnement des projets inscrits sont insuffisantes ;
- les enveloppes budgétaires destinées au maintien des actifs ne prennent pas en compte l'inflation pour l'ensemble de la période de 10 ans couverte par le PQI ;
- les données des PAGI comportent des lacunes faisant en sorte que le portrait de l'état des infrastructures est inexact ;
- l'estimation des sommes nécessaires pour assurer la pérennité des immeubles est sous-évaluée.

Provisions insuffisantes pour financer les projets majeurs inscrits dans le PQI

97 En vue d'assurer le financement des projets majeurs¹⁵ priorisés, le processus de préparation du PQI prévoit l'utilisation d'une provision. Cette provision devrait permettre de réserver des sommes suffisantes dans une enveloppe centrale pour la mise en œuvre progressive de projets majeurs à la phase d'étude ou de planification susceptibles de débiter pendant la période de 10 ans couverte, conformément à la *Loi sur les infrastructures publiques*.

98 Selon les estimations du SCT, l'écart entre le coût des projets majeurs actuellement à la phase d'étude ou de planification et les investissements prévus dans le PQI 2025-2035, incluant cette provision, représente environ 75 milliards de dollars¹⁶. Bien qu'il soit possible que certains des projets ne se réalisent pas, l'ampleur de cet écart fait en sorte que, sans rehaussement des investissements dans les prochaines années, des projets devront être repoussés dans le temps faute de financement et aucun nouveau projet ne pourra être ajouté sans remise en question des projets déjà inscrits. Cet écart a augmenté considérablement au cours des dernières années : il était de 48,3 milliards dans le PQI 2023-2033.

15. Avant le 1^{er} avril 2025, un projet d'infrastructure était considéré comme majeur notamment lorsque son coût total estimé était égal ou supérieur à 50 millions de dollars (100 millions de dollars pour un projet d'infrastructure routière). Depuis le 1^{er} avril 2025, un projet d'infrastructure publique est considéré comme majeur lorsque son coût estimé est égal ou supérieur à 75 millions de dollars pour un projet en bonification du parc (150 millions pour un projet de transport routier ou collectif) et lorsque son coût total estimé est égal ou supérieur à 150 millions de dollars pour un projet en maintien du parc (300 millions pour un projet de transport routier ou collectif).

16. Ce montant représente la part des investissements attribuable aux contributions du gouvernement du Québec uniquement.

99 D'ailleurs, considérant les investissements réels supérieurs à ceux qui étaient prévus dans le PQI ces dernières années, le grand nombre de projets inscrits et la volonté de respecter les cibles d'investissement du gouvernement, le SCT a procédé à des ajustements importants dans le PQI 2024-2034, lesquels ont consisté à reporter des investissements déjà planifiés sans déterminer les projets spécifiques qui devaient faire l'objet d'un report.

100 Ainsi, le SCT a reporté aux années 6 à 10 du PQI 2024-2034 des investissements de plus de 15 milliards de dollars qui étaient initialement prévus pour les années 1 à 4, dont près de 5 milliards prévus pour 2025-2026 et plus de 7 milliards prévus pour 2026-2027¹⁷.

101 Des plans de résorption ont été demandés aux ministères et organismes au début de l'automne 2024 afin qu'ils déterminent les projets devant être repoussés, mis sur pause ou retirés. Cet exercice n'a cependant pas permis de corriger les incohérences entre l'estimation des coûts des projets inscrits et les investissements prévus dans le PQI. De plus, il était tard pour que cette priorisation des projets ait une incidence sur leurs coûts et leur réalisation à compter de l'exercice 2024-2025.

102 Une évaluation des projets majeurs gérés par la SQI pour le portefeuille Santé et Services sociaux, sous la responsabilité de Santé Québec depuis décembre 2024, nous a par exemple permis de constater un écart important entre les investissements prévus dans le PQI 2025-2035 et la planification opérationnelle de l'automne 2024.

Écart entre les investissements prévus dans le PQI et la planification des projets

Il y a un écart de 8,8 milliards de dollars entre les investissements prévus dans le PQI 2025-2035 pour les projets du portefeuille Santé et Services sociaux à la phase d'étude ou de planification gérés par la SQI qui sont susceptibles de débuter au cours de la période de 10 ans couverte par le PQI, et les coûts anticipés de ces projets. L'évolution de cet écart au cours des 10 années couvertes par le PQI est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Au moment de la réalisation de nos travaux, peu d'actions concrètes avaient été mises en œuvre afin de favoriser la cohérence entre les prévisions d'investissements du PQI et les sommes nécessaires à la réalisation de ces projets.

Ainsi, selon le PQI 2025-2035, pour 31 projets du portefeuille Santé et Services sociaux à la phase d'étude ou de planification, il n'y a pas de financement prévu en 2025-2026 et 2026-2027. Ces projets ont donc dû être mis sur pause. Malgré cela, deux nouveaux projets évalués à 6 milliards de dollars ont été inscrits dans le PQI 2025-2035, et l'inscription de trois autres projets est prévue d'ici la fin de l'année.

On observe également que plusieurs projets sous la responsabilité d'autres ministères, qui sont inscrits dans le PQI, sont suspendus en raison de contraintes budgétaires. Par exemple, le MEQ a suspendu 99 projets d'agrandissement et de construction. Ces projets demeurent inscrits dans le PQI, mais leur financement est décalé.

17. Malgré les reports réalisés dans le PQI 2024-2034, le SCT a aussi reporté un montant de près de 900 millions de dollars initialement prévu pour les deux premières années du PQI 2025-2035 et un montant de 2,5 milliards liée aux enveloppes récurrentes prévus pour les années 3 à 5, pour un report total de 3,4 milliards de dollars.

103 Les incohérences entre le nombre et le coût estimé des projets inscrits par rapport aux investissements prévus accentuent la pression financière sur les ministères et organismes pendant les premières années du PQI, et compliquent leur gestion des projets. De plus, le ralentissement ou la mise sur pause de projets en cours sont susceptibles d'avoir un impact sur le coût des projets (ex. : réalisation de travaux pour des projets abandonnés, pénalités prévues aux contrats). Ils peuvent aussi affecter la vitesse de réalisation des projets, alors que le gouvernement du Québec a mis en place des initiatives pour réaliser des projets plus rapidement et à meilleur coût (ex. : *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, Stratégie québécoise en infrastructures publiques).

104 Dans ce contexte, il est essentiel de s'assurer de prioriser les bons projets au bon moment. Cependant, il faudrait bonifier le processus de traitement des demandes de rehaussement des investissements¹⁸ visant à établir un ordre de priorité des demandes transmises par les ministères pour les projets de maintien d'actifs et de développement d'infrastructures. En effet, le processus met l'accent sur les demandes qui visent principalement les premières années du PQI, soit les projets qui débiteront sur un horizon d'un à deux ans. De plus, en raison notamment du manque d'information sur les projets, le processus ne permet pas de bien évaluer les risques ni de mettre en perspective les bénéfices et les coûts liés aux demandes des ministères et organismes.

Enveloppes de maintien d'actifs ne tenant pas pleinement compte de l'inflation

105 Selon le calcul actuel de la stratégie de rehaussement progressif des investissements en maintien d'actifs, seuls les investissements prévus pour la dixième année du PQI sont partiellement indexés¹⁹ depuis le PQI 2022-2032. Ainsi, les prévisions ne prennent en compte qu'une partie de l'inflation prévue pour la durée du plan.

106 Pourtant, lorsque le SCT présente dans le PQI l'effet anticipé de cette stratégie sur l'état des infrastructures, il pose l'hypothèse que les investissements sont indexés annuellement. Ainsi, les investissements prévus dans le PQI sont moins élevés que ceux utilisés pour la simulation de l'effet de la stratégie. L'écart est par exemple de plus de 20 % pour le portefeuille Éducation. Ainsi, l'application de cette stratégie devrait nécessiter des investissements additionnels au cours des prochaines années pour qu'elle ait l'effet souhaité.

107 Par contre, comme nous l'avons précisé au constat 2, l'atteinte des cibles de réduction de la dette indiquées dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* nécessitera au contraire une diminution significative des investissements nets en immobilisations au cours des prochaines années. Il y a donc un risque que le rehaussement des investissements annuels pour tenir compte de l'inflation ne puisse être autorisé.

18. Il s'agit du principal mécanisme qui permet aux ministères et organismes de faire part au SCT des besoins qui excèdent leurs allocations annuelles régulières. Il peut s'agir de projets de maintien d'actifs ou de développement des infrastructures. Ce mécanisme a été instauré à compter du budget 2019-2020.

19. Le SCT utilise la variation des prix des bâtiments institutionnels observée l'année précédente pour indexer le montant d'investissements en maintien d'actifs établis par sa stratégie à l'année 10 du plan. Ainsi, le SCT a indexé de 3 % la dernière année du PQI 2022-2032, de 5,2 % la dernière année du PQI 2023-2033, de 4,6 % la dernière année du PQI 2024-2034 et de 2,2 % la dernière année du PQI 2025-2035.

Portrait inexact de l'état des infrastructures

108 Nos travaux visant à apprécier l'état des infrastructures ont porté principalement sur les immeubles, puisque cette catégorie d'infrastructures concerne plusieurs ministères et représente près des trois quarts de la valeur de l'ensemble du parc d'infrastructures du gouvernement, soit d'environ 300 milliards de dollars. Nous avons concentré nos analyses sur les immeubles du MEQ, du MES et du MSSS²⁰, puisque ces ministères sont responsables des plus importants parcs d'immeubles gouvernementaux.

109 Un portrait juste de l'état des infrastructures s'avère primordial pour évaluer les sommes nécessaires à la pérennité du parc, de même que pour répartir les investissements entre le maintien d'actifs et le développement d'infrastructures, et répartir les sommes adéquatement entre les ministères. Certains éléments nuisent toutefois à l'obtention de ce portrait.

Manque de comparabilité et de fiabilité de l'évaluation de la vétusté physique

110 Nous avons observé des écarts significatifs entre les méthodes d'inspection et d'estimation de l'indice de vétusté physique des immeubles utilisés par les ministères. Ce manque d'uniformité compromet la comparabilité et la qualité des données présentées dans les PAGI.

111 Nous avons calculé les indices d'état gouvernemental des immeubles du MEQ, du MES et du MSSS à partir des données que ces ministères ont utilisées pour produire leur PAGI 2025-2026. Selon ces données, en général, les immeubles du MSSS sont en bon état (cote B) et les immeubles du MEQ et du MES sont en mauvais état (cote D). Nos travaux montrent cependant que la méthode utilisée par le MSSS fait en sorte que ses immeubles paraissent en meilleur état qu'ils le sont réellement.

112 En effet, la figure 7 montre l'évolution sur trois ans de l'indice de vétusté physique de quatre immeubles des réseaux de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux. On peut y voir des répercussions de l'utilisation des méthodes différentes pour calculer les besoins en maintien d'actifs pour cinq ans :

- Le MEQ et le MES compilent annuellement leurs besoins en maintien d'actifs pour les cinq prochaines années. Ainsi, on remarque que l'horizon sur lequel sont calculés les besoins se déplace chaque année et que l'indice de vétusté physique prend toujours en compte les besoins pour les cinq prochaines années.











Indices de vétusté physique et d'état gouvernemental

L'indice de vétusté est un pourcentage qui caractérise l'état physique d'un immeuble. Il représente la somme du coût estimé des travaux de maintien d'actifs devant être réalisés sur un horizon de cinq ans, divisée par la valeur de remplacement de l'immeuble. L'indice peut être utilisé pour qualifier l'état de l'immeuble selon l'indice d'état gouvernemental qui évalue les immeubles selon une échelle variant de A (très bon) à E (très mauvais).

20. Dans cette section, nous référons au MSSS pour les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux. La majorité des PAGI analysés concernaient la période ayant précédé la création de Santé Québec.

- Le MSSS évalue pour sa part les besoins en maintien d'actifs lors d'une inspection quinquennale et n'ajoute aucun besoin entre les inspections, alors que les travaux effectués sont retirés de la planification au fur et à mesure de leur réalisation. Ainsi, les besoins semblent diminuer année après année au fil des cinq ans, ce qui a pour effet de réduire artificiellement l'indice de vétusté physique des immeubles pendant la période. En réalité, cette amélioration découle de la méthode d'estimation, puisque les besoins ne sont plus évalués sur un horizon de cinq ans dès la deuxième année après l'inspection quinquennale, contrairement à ce qui se fait au MEQ et au MES.

FIGURE 7 Impacts de la divergence des méthodes de calcul du MEQ, du MES et du MSSS sur l'évaluation de la vétusté physique des immeubles

		Période de référence								
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
MÉTHODE ADÉQUATE	 École primaire du Goéland	PAGI 2023-2024	Besoins 5 ans							IVP 13,7 % = C
		PAGI 2024-2025	Besoins 5 ans							IVP 17,5 % = D
		PAGI 2025-2026	Besoins 5 ans							IVP 26,5 % = D
										 On inclut les nouveaux besoins et on retire l'effet des travaux.
MÉTHODE ADÉQUATE	 Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)	PAGI 2023-2024	Besoins 5 ans							IVP 8,8 % = B
		PAGI 2024-2025	Besoins 5 ans							IVP 11,9 % = C
		PAGI 2025-2026	Besoins 5 ans							IVP 12,9 % = C
										 On inclut les nouveaux besoins et on retire l'effet des travaux.
MÉTHODE INADÉQUATE	 Hôpital Maisonneuve- Rosemont	PAGI 2023-2024	 Besoins 5 ans							IVP 8,6 % = B
		PAGI 2024-2025								IVP 4,7 % = A
		PAGI 2025-2026								IVP 4,6 % = A
										 On n'inclut pas les nouveaux besoins, mais on retire l'effet des travaux.
MÉTHODE INADÉQUATE	 Hôpital Sainte-Croix	PAGI 2023-2024	 Besoins 5 ans							IVP 7,2 % = B
		PAGI 2024-2025								IVP 6,6 % = B
		PAGI 2025-2026								IVP 6,7 % = B
										 On n'inclut pas les nouveaux besoins, mais on retire l'effet des travaux.
		Très bon		Bon		Satisfaisant		Mauvais		Très mauvais
Indice d'état gouvernemental		A		B		C		D		E
Indice de vétusté (%)		0 à 5		5,1 à 10		10,1 à 15		15,1 à 30		30,1 et plus

IVP Indice de vétusté physique

Source : Vérificateur général d'après des données du MEQ, du MES et du MSSS.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

113 D'autre part, l'évaluation de la valeur de remplacement par mètre carré des immeubles démontre les disparités entre les méthodes et les limites quant à la comparabilité des données produites par les ministères.

114 Par exemple, la valeur de remplacement utilisée par le MEQ (8 000 dollars par mètre carré) est près de deux fois supérieure à celle utilisée par le MES (4 100 dollars par mètre carré). Or, les coûts par mètre carré de projets de construction ou de remplacement réalisés ces dernières années dans les deux ministères sont similaires. Ils se situent approximativement à 9 000 dollars par mètre carré, ce qui se rapproche de la valeur de remplacement utilisée par le MEQ. Cela montre que la valeur utilisée par le MES est actuellement sous-évaluée. Celle utilisée par le MSSS présente la même tendance à la sous-évaluation. Les détails de notre analyse des méthodes d'évaluation des valeurs de remplacement du MEQ, du MES et du MSSS sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Encadrement du SCT insuffisant pour assurer la qualité des informations sur l'état des infrastructures

115 Les orientations du SCT et l'accompagnement qu'il offre en matière de gestion du parc d'infrastructures pourraient être améliorés, ce qui pourrait contribuer à solutionner certains enjeux quant à la fiabilité et à la comparabilité des informations sur l'état des infrastructures présentées dans les PAGI.

116 La *Loi sur les infrastructures publiques* prévoit qu'une directive pourrait être élaborée afin d'établir des règles applicables aux inventaires et à l'évaluation de l'état des infrastructures, ce qui n'a pas été fait pour le moment.

117 Par contre, le *Guide d'élaboration et de mise en œuvre – Cadres de gestion des infrastructures publiques*, publié en 2014, détermine des orientations auxquelles les ministères et organismes doivent se conformer. Le SCT s'engage dans ce guide à leur apporter un soutien continu et à exercer son pouvoir de vérifier si leur gestion est conforme aux orientations du guide.

118 Le guide, qui n'a pas fait l'objet de mises à jour depuis 2014²¹, laisse toutefois les ministères et organismes choisir la manière d'appliquer les orientations et les outils pour faire l'inventaire de leurs infrastructures, évaluer leurs besoins et estimer la valeur de remplacement de leur parc. Comme ils utilisent des méthodes variées, ils peuvent par exemple produire des estimations de coûts différentes pour des travaux identiques. Cela peut également influencer leur évaluation de la vétusté physique des immeubles, comme nous l'avons montré précédemment. Malgré des précisions transmises par courriel aux ministères et organismes en 2021 concernant les inspections et l'évaluation de la valeur de remplacement, les lacunes de comparabilité et de fiabilité des données demeurent présentes. Une comparaison des méthodes utilisées est présentée dans la section Renseignements additionnels.

21. Il est prévu depuis 2022 que des volets complémentaires qui porteront notamment sur la vétusté fonctionnelle, le remplacement et la démolition des immeubles seront ajoutés en 2026.

119 Bien que le SCT nous ait indiqué qu'il était conscient de la situation, il n'a pas utilisé son pouvoir de vérification²² afin de déterminer les enjeux liés à l'utilisation de différentes méthodes pour produire les données présentées dans les PAGI.

120 Par ailleurs, plusieurs intervenants rencontrés dans des ministères, organismes et établissements nous ont indiqué ne pas obtenir le soutien requis pour élaborer leur méthode d'inspection et choisir les outils appropriés. Certains ont aussi exprimé le besoin de partager leurs pratiques avec les autres ministères et d'utiliser l'expérience acquise pour améliorer les façons de faire.

Estimation des investissements en maintien d'actifs à améliorer

121 Les informations présentées dans les PAGI ne sont pas suffisantes pour appuyer la préparation du PQI. Par exemple, pour les immeubles, le SCT n'obtient que les besoins totaux indiqués dans les PAGI pour les cinq premières années du plan, sans indication de leur répartition sur la période. Le SCT a développé ses propres outils pour estimer les besoins en maintien d'actifs pour les cinq années suivantes. Ainsi, en 2019-2020, il a créé un modèle prévisionnel visant à estimer l'effet attendu des investissements prévus dans le PQI sur l'état général du parc d'infrastructures. Ce modèle contribue aussi à évaluer le niveau d'investissements requis afin d'assurer la pérennité du parc. Toutefois, il présente des limites au regard de l'estimation des coûts du maintien des actifs et de l'impact des investissements en la matière, ce qui peut nuire aux choix relatifs aux investissements en maintien d'actifs et en développement des infrastructures ainsi qu'à la répartition des investissements entre les ministères.

Sous-estimation des coûts pour assurer la pérennité des immeubles

122 Pour évaluer les investissements requis par portefeuilles afin d'assurer la pérennité des immeubles, le SCT réalise ses propres estimations pour les années 6 à 10 en utilisant les taux de dégradation produits par son modèle prévisionnel et les valeurs de remplacement des immeubles.

Taux de dégradation

Il s'agit d'un taux appliqué annuellement aux valeurs de remplacement des immeubles qui permet d'estimer les besoins en maintien d'actifs pour chacun des portefeuilles évalués.

123 Or, comme nous l'avons mentionné, les informations indiquées dans les PAGI présentent des lacunes importantes. Par exemple, la valeur de remplacement utilisée par le MES est sous-évaluée par rapport à celle utilisée par d'autres ministères. Cette sous-évaluation a un impact sur l'évaluation réalisée par le SCT des besoins d'investissements pour les années 6 à 10 du PQI, qui sont calculés en multipliant la valeur de remplacement établie par les ministères et organismes par le taux de dégradation produit par son modèle prévisionnel. L'utilisation par le SCT de la valeur de remplacement plutôt que des besoins recensés²³ vient réduire les investissements prévus dans le PQI pour le maintien des actifs,

22. Notons que le pouvoir de vérification du SCT a été élargi en 2024 par un changement apporté à l'article 19 de la *Loi sur les infrastructures publiques*. En plus de pouvoir vérifier la gestion des infrastructures publiques, le SCT peut maintenant vérifier l'utilisation de sommes qui ont été allouées aux fins d'investissements à un organisme public.

23. Les besoins en maintien d'actifs des réseaux du MES proviennent des données sur la durée de vie et des coûts des composantes des immeubles des réseaux. Ces données proviennent d'inspection réalisée par un tiers indépendant et d'une base de données d'estimation des coûts de construction mis à jour annuellement.

et donc l'estimation des sommes nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie de rehaussement progressif des investissements en maintien d'actifs. En effet, les besoins des réseaux de l'enseignement supérieur recensés (environ 1 milliard par année) sont deux fois plus élevés que ceux estimés par le SCT (410 millions par année).

124 Par ailleurs, les taux de dégradation produits par le modèle prévisionnel du SCT ont varié de manière significative de 2020-2021 à 2024-2025²⁴. De plus, comme ces taux sont fonction de l'indice d'état gouvernemental indiqué dans les PAGI, ils varient aussi selon les ministères.

	Taux de dégradation (durée de vie¹) selon le modèle prévisionnel		Variation
	2020-2021	2024-2025	
Écoles primaires et secondaires	1,5 % (67 ans)	1,4 % (70 ans)	-0,1 % (4 ans)
Cégeps	2 % (50 ans)	1,5 % (65 ans)	-0,5 % (15 ans)
Universités	2 % (50 ans)	1,3 % (76 ans)	-0,7 % (26 ans)
Établissements du réseau de la santé et des services sociaux	0,5 % (200 ans)	1 % (98 ans)	0,5 % (-102 ans)

1. Il s'agit de la durée de vie découlant du taux de dégradation produit par le modèle prévisionnel du SCT.

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

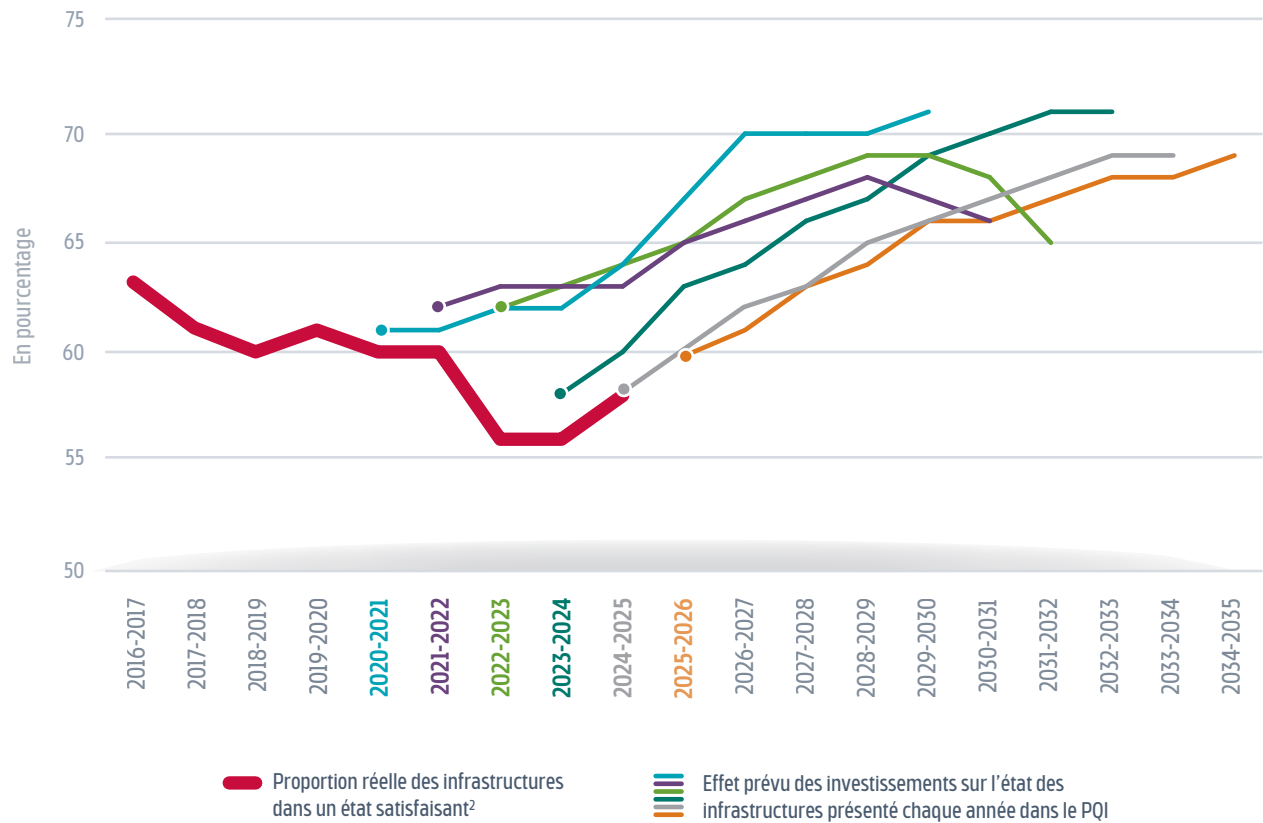
125 Le taux de 0,5 %, qui a été utilisé pour les immeubles du MSSS en 2020-2021, s'écarte significativement des valeurs habituelles, notamment selon le recensement de la littérature effectué par le SCT. Ce taux a été relevé à 1 % depuis, ce qui représente tout de même une durée de vie moyenne des composantes d'environ 100 ans. Ce taux est influencé par l'indice d'état gouvernemental des immeubles du MSSS qui, comme nous l'avons souligné précédemment, n'est pas représentatif de leur état réel.

Surévaluation de l'effet des investissements sur l'état des infrastructures

126 Le modèle prévisionnel du SCT vise également à estimer l'effet anticipé de la stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc sur la proportion des infrastructures en bon état. Toutefois, les prévisions établies ont tendance à surestimer l'effet des investissements, et sont ainsi également susceptibles de nuire aux choix nécessaires pour assurer la pérennité du parc. La figure 8 permet de comparer, pour les années passées, les prévisions du SCT et l'évolution réelle de l'état des infrastructures.

24. La méthode de calcul a été améliorée à partir de 2021-2022. L'évaluation du taux de dégradation est plus stable depuis.

FIGURE 8 Effet prévu des investissements, selon le modèle prévisionnel, comparé à la proportion réelle des infrastructures¹ dans un état satisfaisant



1. Ces résultats proviennent des scénarios d'application de la stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc, qui n'est pas intégrée dans le PQI.
2. Le PAGI 2025-2026 ne présente pas la mise à jour des données du MES, ce qui a pour effet d'améliorer la moyenne de l'ensemble du parc d'infrastructures du gouvernement.

Source : Vérificateur général d'après des données du SCT.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

127 De plus, le scénario présenté dans le PQI prend en considération que les investissements en maintien d'actifs seront indexés pendant les 10 années du plan pour prendre en compte l'évolution des prix dans le secteur de la construction, ce qui n'est présentement pas le cas, comme nous l'avons mentionné précédemment. Par conséquent, les investissements auront un impact moindre que ce que prévoit la stratégie sur l'amélioration de l'indice d'état gouvernemental des infrastructures.

Stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc

Dans le PQI 2021-2031, le SCT a mis en place une stratégie qui vise à augmenter les investissements en maintien d'actifs du parc et à lui permettre d'apporter des ajustements dans la répartition des enveloppes récurrentes en maintien d'actifs entre les différents portefeuilles afin d'améliorer l'état des infrastructures.

Or, on observe que les résultats de l'application de cette stratégie demeurent limités.

Depuis la mise en œuvre de la stratégie, la croissance en dollars constants²⁵ des investissements annuels en maintien d'actifs (22 %) a été moindre que celle des investissements pour le développement du parc (43 %). De plus, une partie de la hausse des investissements en maintien d'actifs du parc provient en fait de quelques projets de remplacement d'infrastructures d'envergure (ex. : démolition et reconstruction d'écoles et du pont de l'Île d'Orléans). Ainsi, l'état général des infrastructures publiques se dégrade, malgré l'existence de cette stratégie. Le parc est passé de 61 % à 58 % des infrastructures en bon état de 2020-2021 à 2025-2026, et ce, sans compter la surestimation possible de l'état des infrastructures du MSSS, dont nous avons fait mention.

128 D'autres informations présentées dans le PQI ont tendance à surestimer l'effet des investissements sur l'état des infrastructures. Par exemple, le SCT présente annuellement dans le PQI la part du déficit de maintien d'actifs qui sera prise en charge pendant la durée du plan. Cette prise en charge ne signifie toutefois pas que le déficit sera réduit d'autant, puisqu'elle ne prend pas en considération l'impact futur de la dégradation qui se poursuivra. En effet, le déficit de maintien d'actifs est réévalué annuellement pour prendre en compte la détérioration progressive due entre autres au vieillissement, au manque d'entretien ou à des interventions en maintien d'actifs qui ne sont pas effectuées en temps opportun.

25. Il s'agit des dollars d'une année de référence en fonction desquels les dollars d'une autre année sont convertis au moyen d'un indice de prix, en vue d'éliminer les effets des fluctuations survenues dans le pouvoir d'achat de l'argent. Dans ce cas-ci, l'année de référence utilisée est 2020-2021, soit l'année avant la mise en place de la stratégie.

CONSTAT 4

Les coûts de reconduction relatifs au financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux ne considèrent pas l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population.

Qu'avons-nous constaté ?

129 Le SCT a la responsabilité de préparer chaque année, avec l'apport du MSSS, une estimation des dépenses nécessaires pour reconduire le financement des activités du réseau de la santé et des services sociaux, et ainsi maintenir le niveau des services offerts pendant toute la durée du cadre financier (cinq ans). Toutefois, nos travaux montrent que les hypothèses utilisées pour ce faire sont incomplètes. Ainsi, des coûts ne sont pas entièrement considérés. D'une part, l'estimation des coûts de reconduction ne considère pas l'ensemble des coûts associés à l'augmentation et au vieillissement de la population, coûts qui sont pourtant significatifs dans le contexte démographique actuel. Par exemple, les coûts considérés du vieillissement de la population sont de 100 millions de dollars additionnels par exercice, alors que nous les estimons à environ 600 millions.

130 D'autre part, l'indice des prix à la consommation (IPC) est utilisé comme unique hypothèse de croissance de certaines dépenses telles que les médicaments ou les fournitures médicales. Pourtant, cet indice n'est pas conçu pour être représentatif de l'inflation dans le domaine de la santé, et il ne permet pas de prendre en compte l'augmentation du volume de médicaments ou de services rendus ni le développement de nouveaux traitements parfois plus coûteux.

131 Ces enjeux entraînent des demandes de rehaussement du financement dans le cadre de mesures budgétaires tant au début qu'en cours d'exercice. Une telle façon de faire peut ajouter de la pression sur le réseau de la santé et des services sociaux en plus de réduire la prévisibilité budgétaire pour les décideurs.

Coûts de reconduction

Il s'agit des dépenses nécessaires au maintien de la prestation des services et des programmes existants, ce qui implique de considérer des éléments tels que l'évolution des prix, l'accroissement de la population, son vieillissement et les changements de clientèles, ainsi que l'impact de décisions gouvernementales (ex. : annonces budgétaires, conventions collectives).

La responsabilité d'établir les coûts de reconduction relève du SCT, avec la collaboration des ministères et organismes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

132 Les dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux représentent plus de 40 % de l'ensemble des dépenses de portefeuilles, et sont estimées à plus de 65 milliards en 2025-2026 dans le budget de mars 2025. On ne peut donc porter un jugement précis sur la soutenabilité des finances publiques sans réaliser une estimation rigoureuse de ces dépenses pour les prochaines années.

133 L'établissement des coûts de reconduction des programmes de l'État est une étape clé du processus de prévisions quinquennales des dépenses de portefeuilles du gouvernement. Ils doivent être établis avec rigueur afin de permettre au gouvernement d'avoir un portrait juste et complet du coût des programmes à court et à moyen terme, et ainsi éclairer sa prise de décision budgétaire.

134 Cette étape contribue aussi à une saine gestion des risques liés à l'accessibilité des services et à l'attribution des ressources financières, et ce, dans le respect des exigences de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet :

- si les coûts de reconduction des programmes sont supérieurs à la cible pluriannuelle de dépenses établie par le MFQ, des priorités doivent être déterminées et des mesures de contrôle des dépenses peuvent être mises en place afin de réduire ou d'éliminer l'écart budgétaire, ce qui peut avoir un impact sur le niveau des services offerts à la population ;
- si les coûts de reconduction des programmes sont inférieurs à la cible pluriannuelle de dépenses, les sommes disponibles peuvent servir à mettre en place de nouvelles initiatives (ex. : bonification du niveau des services offerts) ou à réduire la cible pluriannuelle de dépenses.

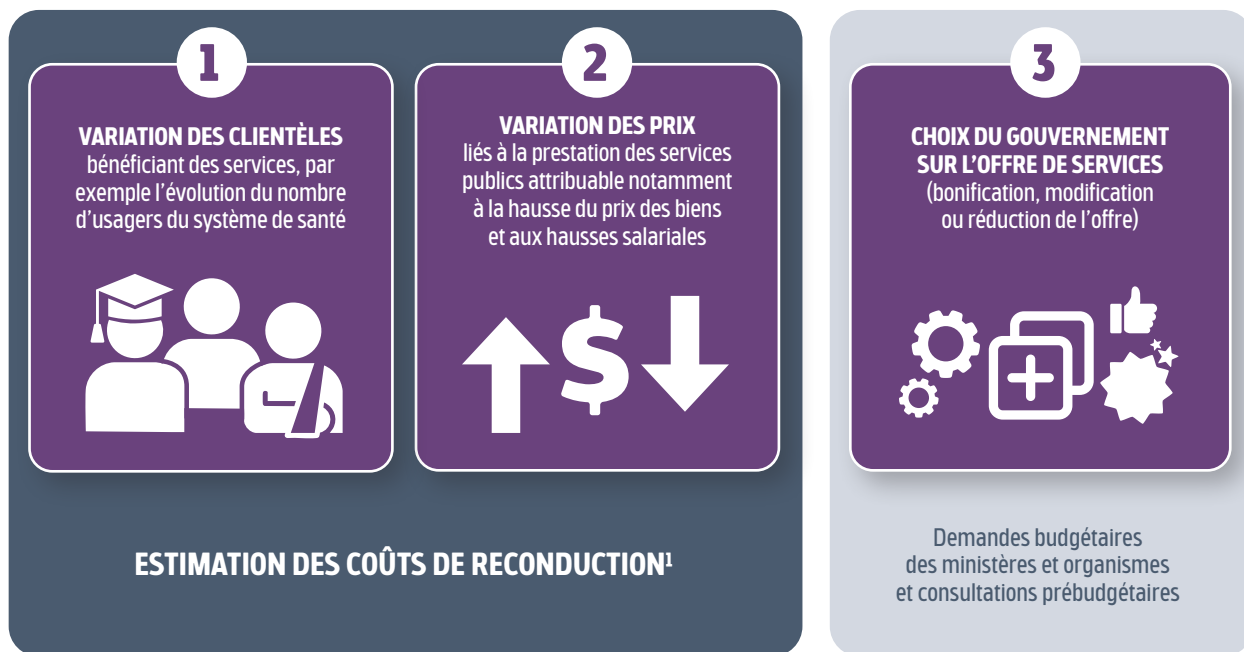
135 Enfin, une mauvaise estimation des coûts de reconduction peut engendrer le sous-financement de programmes, et compromettre ainsi l'accès à certains services, ou contribuer à une sous-estimation des efforts budgétaires des ministères et organismes. Elle peut également laisser entrevoir des disponibilités budgétaires à court ou à moyen terme pour bonifier les services gouvernementaux, disponibilités qui n'existent pas en réalité. L'estimation la plus précise possible des coûts de reconduction s'avère donc essentielle pour faire une analyse de la soutenabilité des finances publiques.

Ce qui appuie notre constat

136 La compréhension des éléments qui expliquent la variation des dépenses constitue l'un des points de départ de l'établissement des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux.

137 De façon générale, la variation des dépenses de portefeuilles s'explique par trois principaux éléments : la variation des clientèles, la variation des prix et les choix du gouvernement relatifs à l'offre de services (bonification, modification ou réduction de l'offre), comme l'illustre la figure 9.

FIGURE 9 Éléments à considérer lors des prévisions de la variation des dépenses de portefeuilles



1. Les coûts de reconduction prennent aussi en compte l'impact des décisions gouvernementales prises dans le passé (ex. : annonces budgétaires, conventions collectives).

Source : Vérificateur général d'après des informations du MFQ.

Illustrations : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

138 Par exemple, l'un des éléments de variation de la clientèle, le vieillissement de la population, concerne le Québec depuis plusieurs années. Cette réalité largement documentée et prévisible exerce une pression sur les dépenses publiques qui peut mener à une croissance des dépenses supérieure à celle des revenus du gouvernement ou du PIB du Québec.

139 Le vieillissement de la population touche d'ailleurs particulièrement le portefeuille Santé et Services sociaux. La croissance des dépenses de ce portefeuille a été établie à 5,6 % en moyenne au cours des 10 dernières années (figure 3). Nous avons analysé à cet égard l'estimation des coûts de reconduction du programme Services dispensés à la population (44,9 milliards en 2025-2026), puisqu'il reçoit l'essentiel du financement du réseau de la santé et des services sociaux et constitue le plus important programme du portefeuille. Les lacunes soulevées ci-après peuvent néanmoins toucher d'autres programmes ou portefeuilles.

140 La variation des clientèles et celle des prix ne sont pas toujours prises en compte adéquatement lors de l'estimation des coûts de reconduction. Cela peut s'expliquer en partie par les orientations transmises aux ministères et organismes par le SCT afin que leur estimation respecte dès le début du processus la cible pluriannuelle des dépenses de portefeuilles prédéterminée par le MFQ. La pression bien réelle exercée par la variation des clientèles et des prix n'est donc pas prise en compte ni communiquée en temps opportun, ce qui mène souvent à des demandes de rehaussement budgétaire ultérieures, lorsque la pression se matérialise.

Prise en compte partielle de l'augmentation et du vieillissement de la population

141 Avant le budget de mars 2024, l'estimation des coûts de reconduction du programme Services dispensés à la population ne prenait pas en compte la croissance de la clientèle, malgré les projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). La croissance de la clientèle est d'ailleurs considérée depuis plusieurs années lors de l'établissement des dépenses des portefeuilles Éducation et Enseignement supérieur.

142 Pour les budgets de 2024-2025 et de 2025-2026, le SCT et le MSSS ont intégré une hypothèse de croissance de la population dans leur estimation des coûts de reconduction. Toutefois, cela n'a pas mené à une augmentation de leurs budgets en raison de réductions budgétaires de valeur équivalente.

143 L'évolution des coûts liés à la prestation de services des établissements de santé et de services sociaux est aussi affectée par des changements dans les structures d'âges de la population. Par exemple, le vieillissement de la population augmente la demande de services, et certains de ces services ont un coût plus élevé. Rappelons que la population de 75 ans et plus augmentera de 20 % d'ici cinq ans (2030), de 41 % d'ici 10 ans (2035) et de 56 % d'ici 15 ans (2040), ce qui illustre bien la pression exercée par le vieillissement de la population sur les coûts des soins de santé et des services sociaux.

144 Cependant, les hypothèses utilisées pour établir les coûts de reconduction du programme ne prennent pas en compte les effets du vieillissement de la population sur l'ensemble des activités des établissements de santé et de services sociaux. En effet, nous n'avons relevé qu'une seule hypothèse prenant en compte ces effets anticipés. Cette hypothèse concerne uniquement les activités de soins de santé physique (14,3 milliards) et elle n'a pas fait l'objet d'une réévaluation depuis au moins 2015.

145 Comme les effets du vieillissement de la population sur les autres activités des établissements ne sont pas considérés, ces effets sur l'estimation des coûts de reconduction du programme représentent une croissance annuelle moyenne de l'enveloppe de seulement 0,2 % (100 millions de dollars) pour les cinq prochaines années. Pourtant, les activités telles que le soutien à l'autonomie des personnes âgées ainsi que celles liées à la santé mentale seront aussi affectées et représentaient une dépense annuelle approximative de 10,6 milliards de dollars en 2024-2025.

146 Ainsi, l'ajustement budgétaire de 0,2 % est nettement inférieur à l'estimation des besoins que nous avons recensés. Par exemple, sur la base des projections de l'ISQ et des travaux de l'Institut canadien d'information sur la santé, il est possible d'estimer l'augmentation du coût annuel du vieillissement de la population dans le financement du réseau de la santé à plus de 1,2 %, ce qui représente une augmentation des dépenses d'environ 600 millions de dollars par année.

147 Étant donné que l'impact de la croissance de la population et de son vieillissement n'est pas adéquatement considéré lors de l'estimation des coûts de reconduction du programme, une mesure particulière doit être prise chaque année depuis 2019 pour hausser le budget annuel du programme. C'est notamment le cas dans le secteur du soutien à l'autonomie des personnes âgées. Cette façon de faire n'est pas adéquate, puisqu'elle ne permet pas une planification réaliste des besoins à plus long terme et risque ainsi de créer une pression non appréhendée sur les finances publiques.

Des hypothèses liées à la croissance des prix mal adaptées au secteur de la santé

148 Les prévisions de croissance de l'IPC sont utilisées pour prendre en compte la croissance du prix des services publics lors de l'estimation des coûts de reconduction. Ces prévisions sont utilisées comme seule hypothèse pour établir l'augmentation des dépenses de fonctionnement des établissements de la santé, notamment en ce qui concerne les charges liées aux médicaments, aux fournitures médicales et aux denrées alimentaires utilisés dans les établissements (environ 4 milliards de dollars en 2024-2025).

149 Cependant, l'IPC n'est pas conçu pour être représentatif de l'inflation dans le domaine de la santé ni pour refléter le coût significativement plus élevé des nouveaux traitements et des nouveaux médicaments. Il ne reflète pas non plus l'augmentation du volume de médicaments utilisés. À titre de comparaison, la prévision pour le financement du régime public d'assurance médicaments est au contraire appuyée par des hypothèses actuarielles qui prennent notamment en compte la croissance du nombre de bénéficiaires et leur consommation de médicaments, et l'évolution des prix des médicaments en fonction des ententes avec les compagnies pharmaceutiques.

150 Pour ces raisons, l'utilisation de l'IPC comme seule hypothèse de croissance du prix des dépenses de fonctionnement contribue à la sous-évaluation de la croissance des dépenses des établissements de santé. En analysant les dépenses historiques de 2016-2017 à 2024-2025, nous avons de fait confirmé que la croissance réelle de certaines dépenses des établissements de santé est considérablement plus importante que celle de l'IPC (tableau 3). Par exemple, la croissance annuelle moyenne réelle de la dépense de médicaments s'élève à 14,5 % par année, alors que la croissance annuelle moyenne réelle de l'IPC est de 2,9 %.

TABLEAU 3 Croissance annuelle moyenne¹ réelle de certaines dépenses en santé et de l'indice des prix à la consommation de 2016-2017 à 2024-2025 (en pourcentage)

	Dépenses	IPC	Écart
Médicaments	14,5	2,9	11,6
Denrées alimentaires	7,6	2,9	4,7
Fournitures médicales	5,4	2,9	2,5

1. Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur huit ans, soit de 2016-2017 à 2024-2025.

Source : Vérificateur général d'après des données de l'ISQ et du MSSS.

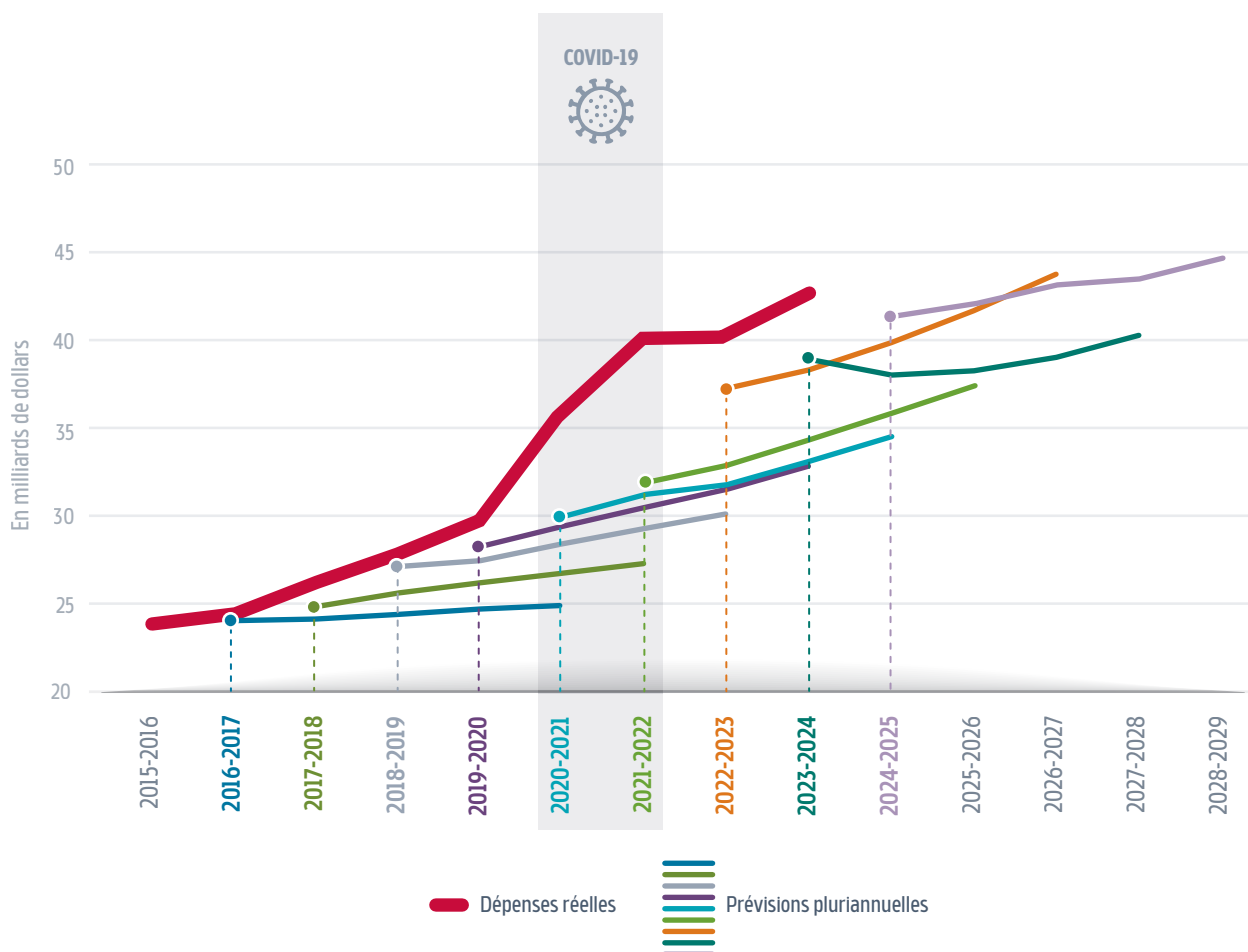
151 De plus, les prévisions de croissance de l'IPC utilisées ces dernières années pour estimer les coûts de reconduction étaient souvent sous-estimées par rapport à l'inflation réelle. Cette sous-estimation applicable à des dépenses non salariales pour la période de 2019-2020 à 2024-2025 a créé un manque à gagner récurrent de 6,6 %. Le SCT nous a confirmé qu'il ne reconnaissait pas ce manque à gagner historique. Il a d'ailleurs refusé la demande de rehaussement d'enveloppe récurrent d'un peu plus de 400 millions de dollars par année pour prendre en compte les mauvaises prévisions de croissance de l'IPC déposée par le MSSS pour l'exercice 2025-2026.

152 Une estimation représentative des réels coûts de reconduction n'empêcherait pas le SCT d'ajuster les enveloppes en fonction de disponibilités budgétaires ni de faire les choix respectant les orientations gouvernementales. Ces choix seraient toutefois faits de manière plus éclairée et prendraient en compte les risques liés au maintien des services publics.

Des prévisions pluriannuelles qui ne correspondent pas à la tendance des dépenses réelles

153 Compte tenu des lacunes énoncées précédemment, les prévisions pluriannuelles des dépenses des établissements du réseau de la santé et des services sociaux ont été systématiquement sous-estimées ces dernières années (figure 10), et ce, même en excluant la période pandémique. Conséquemment, les enveloppes budgétaires doivent faire l'objet de rehaussements réguliers en début ou en cours d'exercice, rehaussements qui sont notamment annoncés dans de nouvelles mesures budgétaires du MFQ.

FIGURE 10 Comparaison des prévisions pluriannuelles¹ des dépenses du réseau de la santé et des services sociaux avec les dépenses réelles



1. Les prévisions sont celles intégrées dans le cadre financier pluriannuel du plan budgétaire par le MFQ, avant l'intégration des nouvelles mesures budgétaires de l'exercice en cours.

Source : Vérificateur général d'après des données du MSSS et du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

Exemple d'initiative d'amélioration de la démarche de budgétisation

Nous avons observé que Santé Québec avait commencé à utiliser les données relatives au volume des services et à leurs coûts par secteurs d'activité pour revoir la répartition des enveloppes budgétaires des établissements de santé et de services sociaux. Cette initiative permet aussi à Santé Québec d'entamer une réflexion visant à améliorer les hypothèses utilisées pour établir les coûts de reconduction des programmes du portefeuille Santé et Services sociaux pour l'exercice à venir (2026-2027). Elle s'inspire des bonnes pratiques recommandées par l'OCDE en matière de budgétisation axée sur la performance et s'inscrit dans une volonté d'améliorer la compréhension des activités du réseau, de l'évolution de leurs volumes et de leurs coûts.

La démarche consiste notamment :

- à mieux gérer la diversité des activités du réseau de la santé et des services sociaux, et les relations complexes entre les dépenses et les résultats opérationnels ;
- à évaluer a posteriori les dépenses de manière continue et à intégrer au processus de préparation du budget les conclusions de ces évaluations, ce qui permet par exemple de déterminer des économies réorientées vers des objectifs prioritaires, en plus de favoriser l'apprentissage et la résolution de problèmes au moyen de réflexions et de réponses aux sous-performances ;
- à permettre une classification facilitant la mise en place d'un contrôle des dépenses et d'indicateurs de performance favorables à une responsabilisation des secteurs d'activité.

RECOMMANDATIONS

154 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations au ministère des Finances

- 1 S'assurer, avec la collaboration des ministères et des organismes, que les efforts à réaliser pour atteindre les objectifs du plan de retour à l'équilibre budgétaire sont appuyés par des mesures suffisamment détaillées.
- 2 Réaliser des analyses de soutenabilité des finances publiques afin d'améliorer la compréhension de l'incidence des politiques budgétaires actuelles sur l'évolution à long terme des finances et des services publics.
- 3 Publier à une fréquence régulière les analyses de soutenabilité des finances publiques réalisées.
- 4 S'assurer que les politiques et les mesures budgétaires d'envergure font l'objet d'une analyse rigoureuse, comprenant notamment une évaluation de leur incidence à long terme et la prise en compte des facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques, et ce, avec la collaboration des ministères et des organismes.

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

- 5 S'assurer que le plan québécois des infrastructures présente un portrait fiable des investissements qui seront réalisés au cours des 10 prochaines années, notamment en indiquant les sommes nécessaires pour la mise en œuvre des projets inscrits qui sont à la phase d'étude ou de planification, et ce, afin de favoriser une prise de décision éclairée.
- 6 Améliorer la qualité des informations sur l'état des infrastructures, avec la collaboration des ministères et des organismes, afin de mieux estimer les besoins en maintien d'actifs et de favoriser une répartition optimale des investissements entre les ministères.
- 7 Réviser le processus actuel afin d'établir des coûts de reconduction qui prennent en compte l'ensemble des sommes nécessaires au maintien du niveau des services à la population ou aux changements anticipés dans l'offre de services, et ce, avec la collaboration des ministères et des organismes.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances (ci-après Ministère) prend acte des constats qui lui sont adressés par le Vérificateur général du Québec (VGQ) et adhère aux recommandations émises. Il tient toutefois à mettre en lumière certains faits additionnels concernant notamment le plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement et la réalisation d'analyses de soutenabilité.

« PLAN DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

« Dans le cadre du budget 2025-2026, le gouvernement a réitéré son engagement à maintenir une saine gestion des finances publiques en déposant un plan de retour à l'équilibre budgétaire.

« Avec en trame de fond l'incertitude et les défis liés aux changements dans la relation commerciale et diplomatique du Canada avec l'administration américaine, le plan démontre une approche prudente et responsable en prévoyant l'atteinte de l'équilibre budgétaire, au plus tard en 2029-2030, après versements au Fonds des générations, et ce, conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

- Rappelons que le Ministère a revu, en décembre 2023, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour la rendre plus flexible, mais tout aussi contraignante en matière de retour à l'équilibre budgétaire.
 - Le Québec est la seule province avec l'Ontario et l'Alberta à avoir une loi qui oblige à retrouver l'équilibre budgétaire.
- La *Loi sur l'équilibre budgétaire* établit également une définition plus exigeante du solde budgétaire que celles qui s'appliquent dans les autres provinces.
 - En effet, le solde budgétaire au sens de la Loi exclut certains revenus, lesquels sont placés dans le Fonds des générations pour rembourser la dette, ajoutant ainsi une pression équivalente sur le solde comptable.
 - Ce cadre législatif reflète toutefois la volonté du gouvernement de réduire la dette et d'assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. L'équilibre budgétaire, en respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sera donc atteint sous réserve d'un écart qui demeure à résorber par l'identification de mesures additionnelles.

« Dans un contexte de grande incertitude, présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire représentait un défi en soi. À cet égard, le Ministère a choisi, compte tenu de la volatilité économique et du climat politique mondial tendu, de prévoir un plan graduel sur cinq ans et de ne pas identifier l'ensemble des gestes à poser pour revenir à l'équilibre budgétaire.

« Or, le sentier est tracé et mobilise l'action du gouvernement vers une amélioration des déficits budgétaires. D'ailleurs, les *Comptes publics* 2024-2025 et les résultats du premier trimestre pour 2025-2026 indiquent des signaux favorables quant à l'évolution des finances publiques du Québec et à sa capacité de concrétiser son plan alors que plusieurs gouvernements provinciaux présentent des détériorations.

« Ainsi, le ministère des Finances considère que le plan de retour déposé est robuste, en ce sens qu'il permet un retour à l'équilibre budgétaire sous réserve de la détermination de certaines mesures supplémentaires, et qu'il est adapté au contexte dans lequel évolue le Québec. Le plan s'appuie sur l'objectif de mettre en place l'ensemble des mesures appropriées afin de respecter les cibles de retour à l'équilibre.

« Enfin, une croissance économique plus forte que prévu de même qu'une hausse des transferts fédéraux aux provinces et territoires contribueraient également à la résorption de l'écart à résorber.

« ANALYSES DE SOUTENABILITÉ

« Suivant les meilleures pratiques recommandées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le ministère des Finances publie chaque année un éventail d'informations et de données qui permettent de renseigner la population sur l'état des finances publiques. D'ailleurs, le gouvernement du Québec est reconnu pour son souci de transparence et pour la clarté de ses documents budgétaires, notamment par l'Institut C.D. Howe.

« Le Ministère consacre des efforts importants et fait preuve d'une grande rigueur dans l'élaboration des prévisions de court terme nécessaires à la préparation du budget, de la mise à jour économique et financière et du rapport préélectoral. Elles sont fondées sur des hypothèses raisonnables et plausibles.

- À cet égard, le Ministère s'est doté d'un processus de prévision éprouvé et performant pour élaborer le cadre financier gouvernemental. Celui-ci est présenté sur un horizon de cinq ans, comme peu de provinces et d'États le font, ce qui permet notamment d'encadrer les politiques du gouvernement sur plusieurs années et de mettre en œuvre graduellement les engagements gouvernementaux.

« En ce qui concerne les projections à moyen terme, le gouvernement réalise des prévisions économiques sur dix ans. Aussi, rappelons que le Ministère a mis en place la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, un outil permettant d'assurer la solvabilité et l'équité, deux dimensions clés de la soutenabilité des finances publiques, aux fins de préserver les services publics pour les générations futures.

- Le Fonds des générations a permis de réduire la dette dans les dernières années, de sorte que le ratio de la dette sur le produit intérieur brut du Québec est aujourd'hui plus faible que celui d'avant la période pandémique.
- À ce titre, le gouvernement du Québec s'est fixé des objectifs de réduction de la dette et publie des prévisions jusqu'en 2038.
 - Au 31 mars 2026, il est prévu que la dette nette au PIB s'établira à 40,4 %, alors qu'elle s'élevait à 42,9 % au 31 mars 2019.
 - Il est également à mentionner que le Ministère prévoit atteindre, en ce qui a trait à la dette brute, l'objectif fixé en 2010, soit un ratio inférieur à 45 % du PIB au 31 mars 2026.

« Enfin, bien que le Ministère ne produise que sporadiquement des projections à long terme, au sens où le VGQ le définit, il possède les outils et l'expertise pour ce faire et s'engage à améliorer ses processus et modèles à ce titre. D'ailleurs, le Ministère soutient déjà financièrement des chaires et des instituts de recherche, dont la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, lesquels procèdent périodiquement, dans le cadre de leurs travaux, à la publication de prévisions à long terme sur la soutenabilité des finances publiques. Ces travaux éclairent la prise de décision et sont de nature à informer la population sur les défis à venir.

« De plus, le ministère des Finances entend poursuivre sa collaboration, déjà bien ancrée, avec les ministères et organismes afin d'établir les meilleures projections sectorielles à long terme portant sur les différents domaines d'intervention de l'État.

« Le Ministère tient à remercier l'équipe du VGQ pour le professionnalisme avec lequel se sont effectués les échanges tout au long du processus de l'audit de performance.

« Il veillera à la poursuite de la mise en application des recommandations par l'élaboration d'un plan d'action. Enfin, bien que le ministère des Finances ne soit pas directement interpellé par les constats n° 3 et n° 4, il collaborera avec le Secrétariat du Conseil du trésor à la mise en place des améliorations qui seront proposées dans un souci d'optimisation et de saine gestion des finances publiques. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a pris connaissance des sections du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) le concernant intitulé *Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité* et prend acte des recommandations.

« INFRASTRUCTURES

« Soulignons d'emblée que le Québec est un chef de file au Canada puisqu'il publie annuellement un plan d'investissements en infrastructures sur dix ans, soit le plan québécois des infrastructures (PQI), des plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI) qui présentent un indice d'état des actifs, ainsi que les résultats anticipés de l'évolution de l'état du parc d'infrastructures. La publication du PQI et des PAGI depuis dix ans démontre la volonté de transparence du gouvernement du Québec.

« D'ailleurs, le rapport indique que la *Loi sur les infrastructures publiques* et la préparation annuelle d'un PQI et d'un PAGI ont contribué à l'amélioration de la gestion des infrastructures au Québec.

« Plan québécois des infrastructures (PQI)

« L'élaboration du PQI constitue un processus complexe qui comprend des milliers de projets en maintien et en bonification du parc, qui se déclinent en projets majeurs et non majeurs, ainsi qu'en enveloppes, et ce, sur une période de dix ans. Le rythme de réalisation de tous ces projets doit respecter les niveaux annuels et le niveau global de 164 G \$ déterminés par le gouvernement sur recommandation du ministre des Finances.

« Le rapport indique que le PQI 2025-2035 ne présente pas les investissements requis pour réaliser les projets majeurs en planification et à l'étude et propose que leur manque à gagner soit illustré pour favoriser une prise de décision éclairée. Le SCT considère que ces informations additionnelles permettront de mieux estimer les investissements requis au cours des prochains PQI.

« Soulignons que le SCT ne provisionne pas la totalité de la contribution du gouvernement du Québec au PQI de ces projets pour les raisons suivantes :

- Les projets majeurs à l'étude, par définition, sont embryonnaires et doivent faire l'objet de diverses analyses visant à apprécier la pertinence du projet et à recommander la meilleure option pour répondre au besoin et aux exigences établies. Avant d'avancer en planification, plusieurs analyses doivent donc être réalisées avant que le Conseil des ministres autorise un projet à passer en planification, le cas échéant.
- La planification de certains projets majeurs peut nécessiter plusieurs années à détailler l'option retenue et à développer un plan de gestion, avant que le Conseil du trésor ou le Conseil des ministres les autorise à passer en réalisation, le cas échéant. Pour certains autres, leur réalisation peut excéder 2034-2035.

« Toutefois, mentionnons que les investissements pour les projets en réalisation sont prévus entièrement au PQI.

« De plus, le SCT est d'accord pour réserver des enveloppes importantes en maintien du parc sur dix ans, bien que les projets ne soient pas encore tous connus, puisqu'il s'agit d'une bonne pratique qui permettra de réaliser de futurs travaux en maintien du parc requis notamment pour faire face aux changements climatiques et pour parer à la désuétude fonctionnelle.

« Finalement, le rapport fait ressortir un lissage (surprogrammation) significatif effectué au PQI 2024-2034. Il avait alors été convenu de laisser le choix aux ministères et organismes (MO) de prioriser les projets à réaliser et ceux à repousser dans le temps et/ou à retirer, afin de respecter les cibles d'investissements allouées à ce PQI. Comme indiqué au rapport, dès l'été 2024, le SCT a demandé des plans de résorption identifiant précisément des projets. Au PQI 2025-2035, le séquençage dans le temps des projets a été effectué par le SCT, en collaboration avec les MO. Il en résulte une réduction significative de la surprogrammation. Des efforts se sont également poursuivis en cours d'année pour résorber cet écart.

« **État des infrastructures**

« *Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI)*

« La gestion des investissements publics en infrastructures constitue une responsabilité importante des MO, puisqu'ils sont les propriétaires d'actifs, mais également un énorme défi en matière de gouvernance compte tenu de l'ampleur du parc d'infrastructures publiques : plus de 12 900 immeubles, plus de 31 130 km de routes, ainsi que plus de 9 900 ponts, tunnels et murs de soutènement.

« Les PAGI sont élaborés par 12 MO et sont transmis annuellement au ministre responsable des Infrastructures, qui les dépose à l'Assemblée nationale. Pour ce faire, ils sont responsables de s'assurer que leurs PAGI sont conformes à leurs cadres de gestion (CG) déposés au Conseil du trésor (CT), lesquels cadres doivent être en adéquation avec les conditions et modalités qui ont été définies par le CT. Bien que certaines problématiques soient soulevées dans le rapport du VGQ, notamment à l'égard de la comparabilité de l'évaluation de l'état du parc d'actifs, les analyses et interventions du SCT ont contribué à l'amélioration des données des PAGI (notamment la révision des valeurs de remplacement des infrastructures scolaires et l'uniformisation des méthodes d'évaluation des besoins en maintien d'actifs et des coûts d'intervention à la SQI) et ont permis des avancées significatives pour influencer les choix d'investissement du gouvernement, comme la mise en place au PQI 2021-2031 d'une stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc, ayant progressé de 72,5 G\$ à 96,7 G\$ entre le PQI 2020-2030 et le PQI 2025-2035.

« Le SCT poursuivra son rôle de gouvernance, qui se traduit par l'émission de lignes directrices par le CT et un accompagnement des MO dans l'application de celles-ci. À cet égard, il est prévu que des volets complémentaires soient ajoutés au guide d'élaboration et de mise en œuvre des CG des infrastructures publiques en 2026. Ces améliorations porteront notamment sur des informations additionnelles concernant la vétusté fonctionnelle et le remplacement d'infrastructures. Il n'en demeure pas moins que plusieurs défis demeurent, comme l'amélioration de la qualité de certaines données disponibles de la part des MO, ainsi que l'équilibre entre les besoins de rénovations fonctionnelles et de vétusté physique.

« *Résultats anticipés de l'état du parc d'infrastructures*

« Le modèle prévisionnel développé en 2020 par le SCT vise à présenter les effets attendus de la stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc. Ainsi, les résultats du modèle anticipent les résultats qu'aurait, sur l'état du parc d'infrastructures, l'application de cette stratégie au cours des dix prochains PQI, ce qui explique l'écart mentionné dans le rapport.

« Le SCT s'affaire chaque année à améliorer les hypothèses du modèle à partir des données des PAGI des MO, notamment celles relatives aux taux de dégradation des infrastructures. Intégrés au modèle, ces taux représentent la probabilité (exprimée en pourcentage de la valeur des actifs) de devoir effectuer des travaux de maintien sur un actif au cours d'une année en fonction de son état présenté au PAGI. En terminant, le SCT est conscient des limites de cette modélisation et s'est déjà engagé à l'améliorer chaque année, et ce, comme mentionné à la page A.27 du PQI 2025-2035.

« **PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES COÛTS DE RECONDUCTION**

« *L'estimation des coûts de reconduction*

« Le SCT, en collaboration avec les ministères et organismes publics, estime les coûts de reconduction de programmes des ministères et des organismes budgétaires.

« Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux représentent l'évaluation exhaustive des dépenses liées au maintien de la prestation des services et des programmes existants et à la poursuite des engagements gouvernementaux.

« Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux sont influencés par :

- la variation de la clientèle ;
- la variation des prix ;
- la variation de la population ;
- les engagements passés.

« L'établissement des coûts de reconduction constitue la première étape vers la détermination des enveloppes de dépenses de programmes accordées aux ministères et organismes budgétaires. En effet, la cible de dépenses de programmes attribuées au SCT par le ministère des Finances est notamment tributaire de la capacité de financement, conditionnée par l'évolution des revenus. Des choix budgétaires, effectués de concert avec les ministères et organismes, doivent être déterminés afin de respecter la capacité de payer du gouvernement.

« La collaboration des ministères est essentielle à l'établissement de coûts de reconduction adéquats, ceux-ci doivent transmettre au SCT des informations justes, vérifiables et en temps opportun.

« Selon la *Loi sur l'administration publique*, c'est au président du Conseil du trésor que revient le rôle de préparer le budget de dépenses et de s'assurer, de concert avec le ministre des Finances, de sa cohérence avec la politique budgétaire du gouvernement. Ce budget de dépenses, basé sur les coûts de reconduction combinés aux choix budgétaires visant à respecter la capacité de financement, est aussi composé des mesures budgétaires ayant fait l'objet des arbitrages nécessaires. Ces mesures peuvent, dans certains cas, être assimilables à des coûts de reconduction qui auraient pu être introduits à l'étape appropriée.

« Le SCT prend donc acte de la recommandation du VGQ concernant la révision du processus d'établissement des coûts de reconduction, et ce, dans une démarche d'amélioration continue. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Présentation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
et de la *Loi sur la réduction de la dette*
et instituant le *Fonds des générations*

Principes de la *Loi sur le développement durable*
et objectif de développement durable à
l'horizon 2030 de l'ONU liés au sujet de l'audit

Bonnes pratiques d'analyse de soutenabilité des finances
publiques y compris les quatre dimensions à considérer

Exemples de pays qui publient des analyses
de soutenabilité des finances publiques

Évolution des investissements nets en immobilisations

Écart entre les investissements prévus dans le PQI
pour le portefeuille Santé et Services sociaux
et les coûts estimés des projets inscrits

Écart entre les valeurs de remplacement des immeubles
utilisées par le MEQ, le MES et le MSSS,
et la valeur moyenne des coûts réels des projets

Comparaison des méthodes et des outils utilisés par
le MEQ, le MES et le MSSS pour calculer l'indice de vétusté



Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2025 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si les analyses soutenant la politique budgétaire et le PQI sont rigoureuses et suffisantes, et si elles intègrent, entre autres, l'impact des principaux facteurs de soutenabilité des finances publiques.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MFQ, en collaboration avec le SCT, mesure les principaux risques, en tient compte dans l'élaboration du cadre budgétaire quinquennal et rend compte de l'effet possible de ces risques. ■ Le MFQ conçoit un plan de retour à l'équilibre budgétaire cohérent avec ces risques et avec l'évolution prévue des finances publiques, tout en respectant l'esprit de la législation. ■ Le MFQ identifie les principaux facteurs qui influent sur la soutenabilité budgétaire du Québec et évalue si la trajectoire actuelle et prévue est compatible avec les objectifs de réduction de la dette à long terme. ■ Le SCT prépare annuellement le PQI en tenant compte des besoins des ministères et organismes en matière de maintien des actifs et de bonification, tout en s'assurant de la cohérence avec les cibles d'investissement déterminées par le MFQ. ■ Les analyses en matière de politique budgétaire et de planification des investissements ainsi que leurs suivis sont fondés sur des informations fiables, notamment en ce qui concerne l'évolution de l'environnement économique et l'état des services publics, tout en intégrant une évaluation de leur incidence à long terme.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 14 novembre 2025.

L'audit porte sur l'évolution récente des finances publiques du gouvernement à la lumière des perturbations et des événements économiques des dernières années (incluant la pandémie de COVID-19). En particulier, nos travaux abordent l'analyse et la prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité dans la gestion des finances publiques par le MFQ et le SCT. Nos travaux ne visaient pas à évaluer la soutenabilité des finances publiques à long terme du Québec, mais plutôt à déterminer si le gouvernement disposait de toute l'information nécessaire et d'analyses rigoureuses lui permettant d'apprécier l'incidence de ses choix et de ses politiques sur la situation financière du Québec à long terme.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MFQ et du SCT. D'autres ministères et organismes et des parties prenantes ont aussi été consultés. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information utilisés dans le processus budgétaire et pour la gestion des infrastructures. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2024 à août 2025. Ils portent sur la période de janvier 2020 à juin 2025. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Rôles et responsabilités des entités

La *Loi sur le ministère des Finances* confère au MFQ la mission de conseiller le gouvernement en matière financière et de favoriser le développement économique du Québec. À ces fins, le MFQ élabore et propose des politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière afin de favoriser et de soutenir la croissance de l'économie, de l'investissement et de l'emploi. Le MFQ surveille, contrôle et gère tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité. Le ministre des Finances doit notamment :

- préparer le budget qui énonce les politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement ;
- proposer au gouvernement le niveau global des dépenses et des orientations en matière de revenus, et le conseiller sur ses investissements ;
- gérer le fonds consolidé du revenu et la dette publique ;
- veiller à la préparation des comptes publics et des autres rapports financiers du gouvernement ;
- élaborer, de concert avec le SCT, des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisation et établir le niveau des engagements financiers inhérents au renouvellement des conventions collectives.

Le SCT appuie et encadre les ministères et les organismes du secteur public dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources de l'État ainsi que de performance. À cet égard, le SCT doit entre autres :

- préparer annuellement le budget de dépenses, en tenant compte des particularités de chacun des ministères et des organismes, s'assurer de la cohérence de ce budget avec la politique budgétaire du gouvernement et en réaliser le suivi ;
- proposer annuellement au gouvernement un plan d'investissements publics en infrastructures portant sur 10 années, incluant l'utilisation des investissements réalisés ;
- veiller à une bonne gouvernance et encadrer la gestion des ressources humaines et financières ainsi que la gestion contractuelle ;
- faire des recommandations au gouvernement sur les demandes et les projets présentés par les ministères et les organismes ainsi que sur les politiques et les orientations gouvernementales en matière de gestion budgétaire et financière.

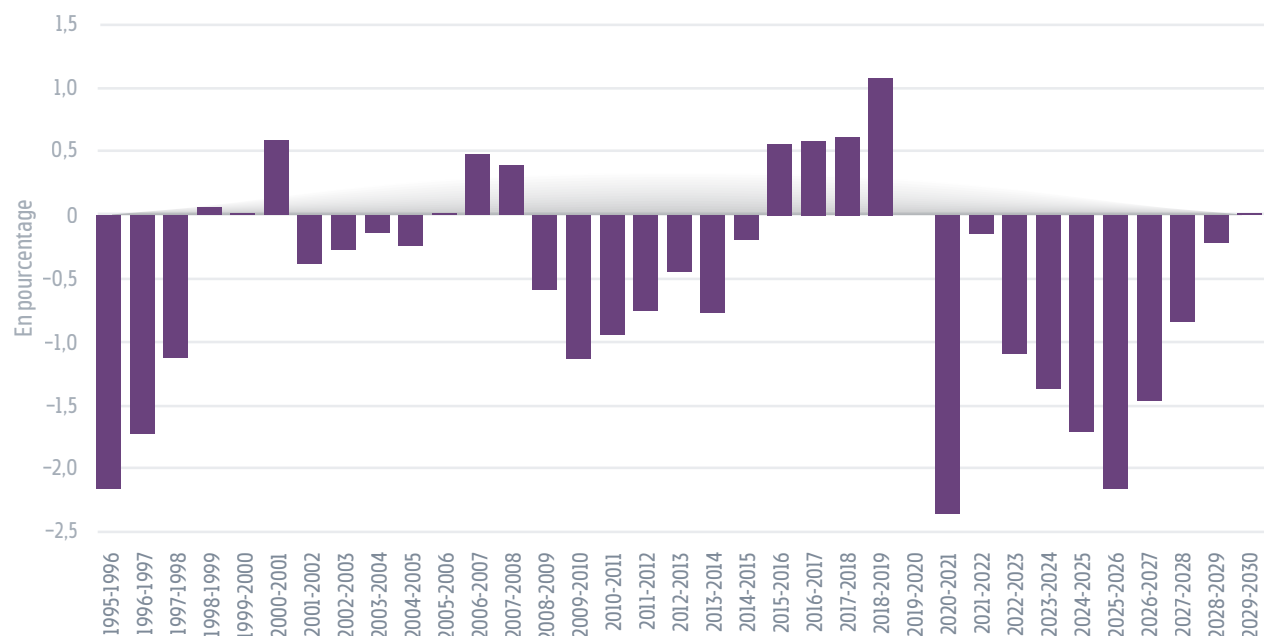
Présentation de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

Loi sur l'équilibre budgétaire

La *Loi sur l'équilibre budgétaire*, dont la première version a été adoptée en décembre 1996²⁶, vise à instaurer une discipline budgétaire. Elle limite les circonstances pouvant entraîner un déficit budgétaire à des circonstances exceptionnelles comme des catastrophes ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ou une détérioration importante des conditions économiques. De plus, elle prévoit un processus de retour à l'équilibre budgétaire lorsqu'un déficit supérieur aux revenus comptabilisés dans le Fonds des générations est constaté dans les comptes publics. Cette loi a été adoptée dans un contexte de lutte contre les déficits chroniques des années 1980 et 1990, avec l'objectif de stabiliser les finances publiques.

Après l'implantation de cette loi, le solde budgétaire (au sens de la loi) en pourcentage du PIB est revenu à l'équilibre dès l'exercice 1998-1999 et est resté relativement équilibré²⁷ jusqu'en 2008-2009 (figure 11).

FIGURE 11 Évolution du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, en pourcentage du PIB, depuis l'adoption de la loi en 1996



Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ et de l'ISQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

26. En 1996, la loi adoptée portait le titre de *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*.

27. Avant le changement dans la loi en 2009, l'article 9 prévoyait que si le gouvernement réalisait un excédent pour une année financière, il pouvait encourir des déficits pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent.

Modification de la loi

La loi a été modifiée à quelques reprises. Par exemple, elle a fait l'objet de plusieurs changements en 2009, dont l'établissement d'une réserve de stabilisation qui visait à faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement.

Plus récemment, en 2023, lors de la modernisation de la loi, l'obligation de compenser les déficits a été retirée et le délai maximal pour déposer un plan de retour à l'équilibre budgétaire²⁸ a été augmenté à deux ans. Le niveau du déficit budgétaire exigeant la présentation d'un plan de retour a aussi été augmenté au niveau des revenus du Fonds des générations plutôt que d'être fixé à 1 milliard de dollars. Cela signifie qu'un plan de retour à l'équilibre est nécessaire lorsqu'un déficit budgétaire est constaté dans les états financiers consolidés du gouvernement, sauf exception²⁹.

Suspension de la loi

L'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a été suspendue à deux occasions³⁰ : en 2009, pendant la crise financière mondiale, et en 2021, lors de la pandémie de COVID-19. Dans les deux cas, le gouvernement a utilisé les clauses d'exception de la loi pour autoriser des déficits temporaires.

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a été adoptée en 2006. Cette loi vise à réduire le niveau de la dette publique à long terme et à assurer une équité intergénérationnelle en limitant le fardeau financier transmis aux générations futures. Elle inclut des cibles de réduction de la dette.

La loi a également instauré le Fonds des générations afin d'accumuler des sommes destinées exclusivement au remboursement de la dette.

Cette loi a été modifiée à quelques reprises au fil des ans. Depuis les modifications législatives apportées en décembre 2023, le Fonds des générations est principalement alimenté par les redevances hydrauliques, les contributions d'Hydro-Québec ainsi que par les revenus de placements du Fonds.

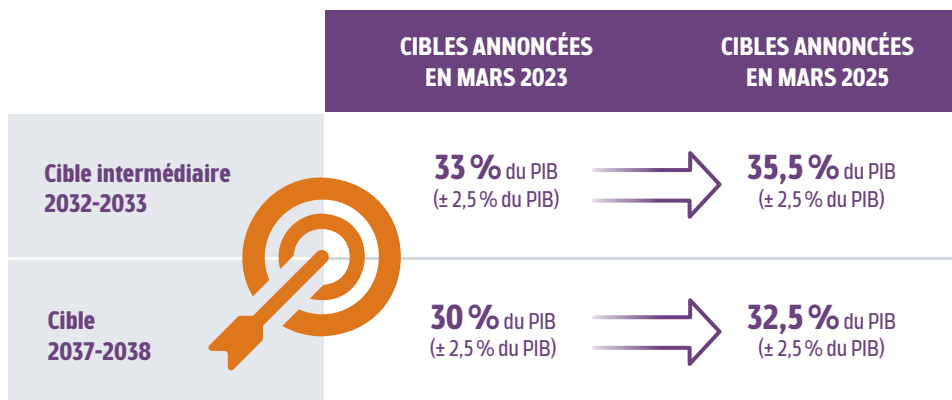
28. Auparavant, un plan devait être déposé dès l'année où un dépassement était constaté ou prévu, ou encore au début de l'année financière suivante si le dépassement était constaté en milieu d'année. C'est pour cette raison qu'un plan de retour à l'équilibre budgétaire avait été déposé avec le budget de mars 2023, mais qu'il a été remplacé par celui déposé en mars 2025 suivant les modifications apportées à la loi.

29. Sous réserve de l'exception suivante : la loi spécifie que le solde budgétaire d'une année financière est établi en tenant compte des inscriptions comptables portées directement aux déficits cumulés présentés dans les états financiers du gouvernement, si celles-ci résultent de l'effet rétroactif de la correction d'une erreur ou de la modification, au cours de cette année financière, des conventions comptables du gouvernement ou de l'une de ses entreprises.

30. En avril 2015, le gouvernement a modifié la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de reporter de deux ans le retour à l'équilibre initialement prévu en 2013-2014.

Ces dernières modifications ont également instauré de nouvelles cibles de réduction de la dette, fondées sur le concept de la dette nette. Le MFQ a annoncé dans son budget de mars 2025 une nouvelle modification des cibles de réduction de la dette (figure 12).

FIGURE 12 Hausse des cibles de réduction de la dette nette en pourcentage du PIB



Source : Vérificateur général d'après la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et des données du MFQ.


Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

Ces cibles remplacent les cibles fixées en juin 2010, soit la cible de réduction de la dette brute (45 % du PIB) et la cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés (17 % du PIB), qui devaient être atteintes pour l'exercice 2025-2026. Selon les données prévues dans le budget de mars 2025, la cible de réduction de la dette brute sera atteinte au 31 mars 2026, mais la cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés ne le sera pas.

Principes de la *Loi sur le développement durable* et objectif de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU liés à l'audit


Principes de la *Loi sur le développement durable*

- Efficacité**




économique

L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.
- Équité et solidarité**



Sociales

Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.
- Accès**



au savoir

Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.

Illustration : Commissaire au développement durable.

Objectif de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU

- 16 PAIX, JUSTICE ET INSTITUTIONS EFFICACES**



- Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

Illustration : ONU.

Bonnes pratiques d'analyse de soutenabilité des finances publiques, y compris les quatre dimensions à considérer

Une analyse de la soutenabilité des finances publiques permet de déterminer si un gouvernement, compte tenu des perspectives actuelles, se dirige vers le surendettement. Elle permet aussi de favoriser une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations.

Nous présentons ci-dessous un recensement effectué par l'OCDE de bonnes pratiques pour l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques à long terme. Il ne s'agit pas d'une liste immuable ni définitive, mais plutôt d'un point de départ de la réflexion.

1. Portée de l'analyse

Prendre en compte les différentes dimensions de la soutenabilité budgétaire	<p>Solvabilité : La dimension de solvabilité de la soutenabilité budgétaire consiste à vérifier si les passifs nets d'un gouvernement ne présentent pas une trajectoire croissante à long terme. Toute analyse de soutenabilité budgétaire aborde au moins implicitement cette dimension en projetant l'évolution d'un ou de plusieurs concepts de dette publique.</p> <p>Croissance économique : La soutenabilité budgétaire est étroitement liée à l'évolution projetée de la capacité de payer du gouvernement, celle-ci dépendant de la croissance de l'activité économique. Ceci se traduit habituellement dans les analyses de soutenabilité par une projection de long terme du PIB.</p> <p>Stabilité du fardeau fiscal : Une analyse de soutenabilité porte habituellement sur les impacts fiscaux futurs qu'impliquent les pressions projetées sur les dépenses publiques. Si les pressions sur les dépenses sont croissantes, le fardeau fiscal devra nécessairement augmenter dans le futur.</p> <p>✔ Équité : Dans une analyse de soutenabilité budgétaire, l'équité entre les générations peut être prise en compte. Des finances publiques soutenables éviteront en effet le report du fardeau sur les générations futures. Ce type d'analyse mobilise habituellement la comptabilité générationnelle.</p>
Couvrir l'ensemble du secteur public	<p>Gouvernements locaux et entreprises du gouvernement</p> <p>Régimes de retraite</p> <p>✔ Inclure également les passifs éventuels</p>
Déterminer un horizon temporel suffisant	<p>S'assurer de prendre en compte l'impact de changements démographiques, sur une période de 30 ans ou plus (l'horizon peut toutefois varier selon l'enjeu qui est à l'étude).</p>
Considérer les facteurs influençant la soutenabilité	<p>Présenter les effets à long terme des changements démographiques, en priorité pour la santé et les pensions.</p> <p>Présenter les effets à long terme de facteurs autres que les changements démographiques, dont l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables, le commerce international, les changements technologiques ou climatiques.</p>

2. Hypothèses

Présenter les hypothèses de façon explicite	<p>Rendre explicites toutes les hypothèses qui sous-tendent les projections de long terme.</p> <p>✔ Baser toutes les hypothèses sur des modèles d'équilibre de long terme.</p>
Effectuer une analyse pro forma	<p>Baser les projections sur les politiques budgétaires actuelles, ajustées pour tenir compte de changements probables.</p>

3. Analyse

Fréquence	Publier une analyse de soutenabilité régulièrement et au minimum tous les cinq ans.
Indicateurs de soutenabilité budgétaire	Utiliser un ou des indicateurs qui émettent un signal clair lorsque la politique budgétaire courante n'est plus compatible avec la soutenabilité budgétaire. Mettre en évidence les coûts à long terme des mesures budgétaires passées et probables dans le futur, par exemple en présentant plusieurs scénarios pour l'atteinte d'un objectif de soutenabilité.
Détail des projections	Présenter des projections séparées pour les dépenses et les revenus. Un détail selon la classification fonctionnelle des dépenses et des revenus est requis lorsque ce qui les détermine à long terme diffère.
Changements de méthodologie	Présenter les changements de méthodologie.
Sensibilité et scénarios	Inclure une analyse de sensibilité ou des scénarios alternatifs pour les principales variables.
Impacts distributifs	✔ Illustrer les effets de politiques alternatives, par exemple sur la répartition des revenus et des coûts entre différents groupes de la population (lorsque pertinent).
Comparaisons internationales	✔ Présenter des comparaisons internationales (lorsque pertinent).
Mécanismes de rétroaction	✔ Illustrer les mécanismes de rétroaction entre les variables macroéconomiques et budgétaires.

✔ Pratiques qualifiées par l'OCDE de « meilleures pratiques » (méthodes ou processus les plus efficaces, performants ou souhaitables pour atteindre l'excellence dans un domaine spécifique)

Exemples de pays qui publient des analyses de soutenabilité des finances publiques

Comme nous l'avons mentionné dans le rapport, bon nombre de pays de l'OCDE publient des projections financières à long terme. Ce type de publication inclut souvent les quatre dimensions de la soutenabilité des finances publiques.

	Institution qui publie	Horizon	Fréquence de publication	Publication des hypothèses	Prise en compte des 4 dimensions de la soutenabilité
Allemagne (zone euro)	Ministère des Finances	40 ans et plus	4 ans	Oui	Oui
Danemark	Ministère des Finances	30 ans et plus	1 an ¹	Oui	Oui
Suisse	Département fédéral des Finances	35 ans et plus	— ²	Oui	Oui
Australie	Trésor	40 ans	Variable (2 à 6 ans)	Oui	Oui
Nouvelle-Zélande	Trésor	40 ans	Environ tous les 4 ans	Information sur le modèle	Oui

1. Il n'y a pas eu de publication en 2024.

2. Puisque les publications antérieures à 2021 ne sont pas disponibles, nous ne pouvons établir avec certitude la fréquence de publication. Or, la plus récente analyse date de 2024 et il s'agit de leur cinquième publication.

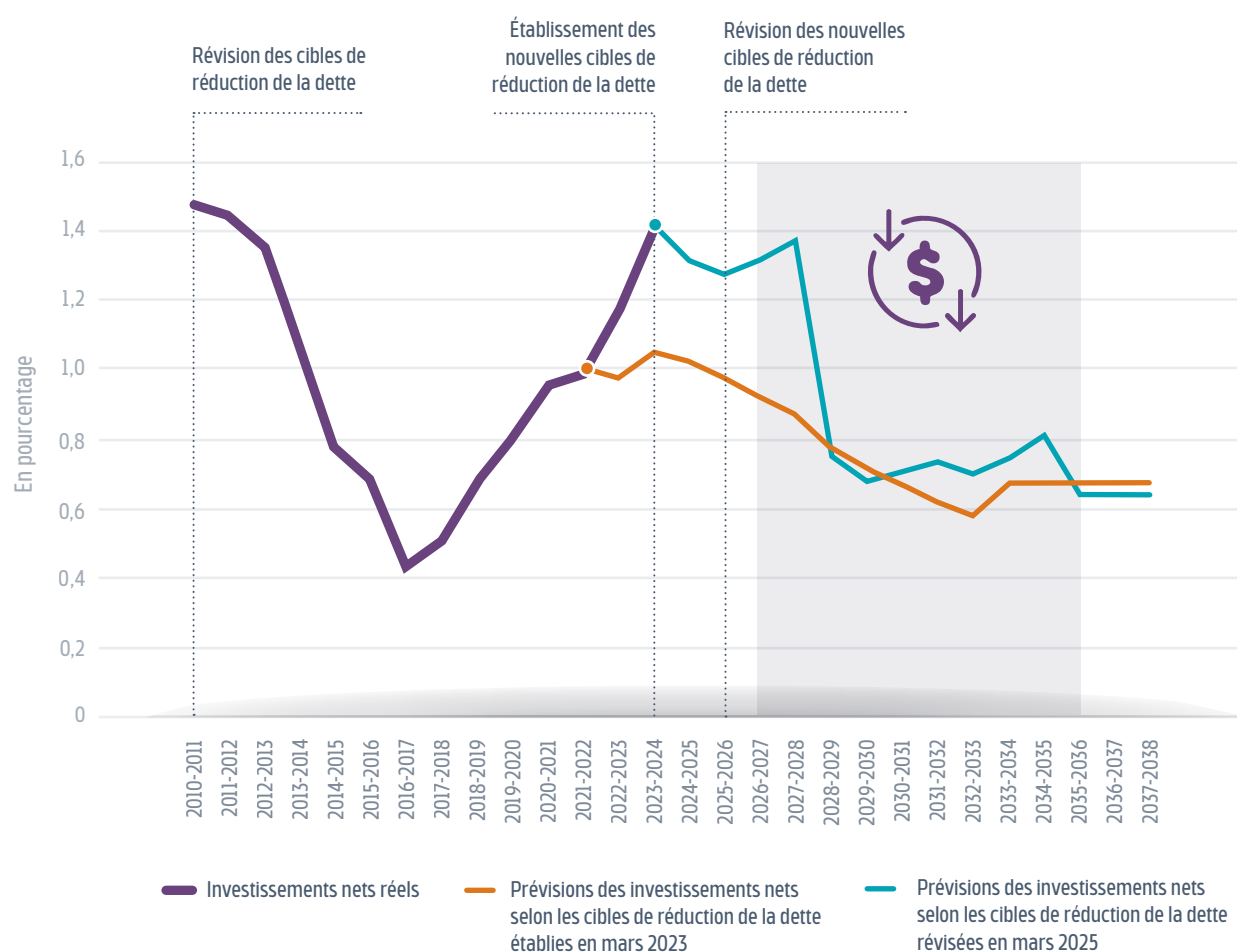
Dans certains cas, c'est le ministère des Finances qui publie des prévisions de long terme accompagnées d'une analyse de soutenabilité. C'est notamment le cas dans des pays de la zone euro, tels que l'Allemagne. Des pays européens hors zone euro réalisent aussi cet exercice, dont le Danemark, la Suisse, la Norvège et la Suède. Le Trésor réalise ce type de publication dans certains autres pays, notamment en Nouvelle-Zélande et en Australie.

Dans plusieurs États, des institutions indépendantes réalisent ce type d'exercice (souvent en parallèle à des travaux similaires effectués par le gouvernement). C'est notamment le cas au Canada (travaux réalisés par le Directeur parlementaire du budget), aux États-Unis (travaux réalisés par le Congressional Budget Office) et au Royaume-Uni (travaux réalisés par l'Office for Budget Responsibility).

Évolution des investissements nets en immobilisations

La figure 13 présente l'évolution des investissements nets en immobilisations en pourcentage du PIB depuis 2010-2011. On observe de fortes variations qui reflètent une approche ne mettant pas l'accent sur une planification à long terme. Une telle façon de faire peut avoir des effets sur l'inflation dans le secteur de la construction et nuire à la prévisibilité et à la planification des interventions. Cela implique aussi le risque que la diminution des investissements mène à une dégradation des infrastructures dans les prochaines années ou à des réinvestissements non planifiés importants avant 2037-2038.

FIGURE 13 Investissements nets en immobilisations passés et prévus
(en pourcentage du PIB)



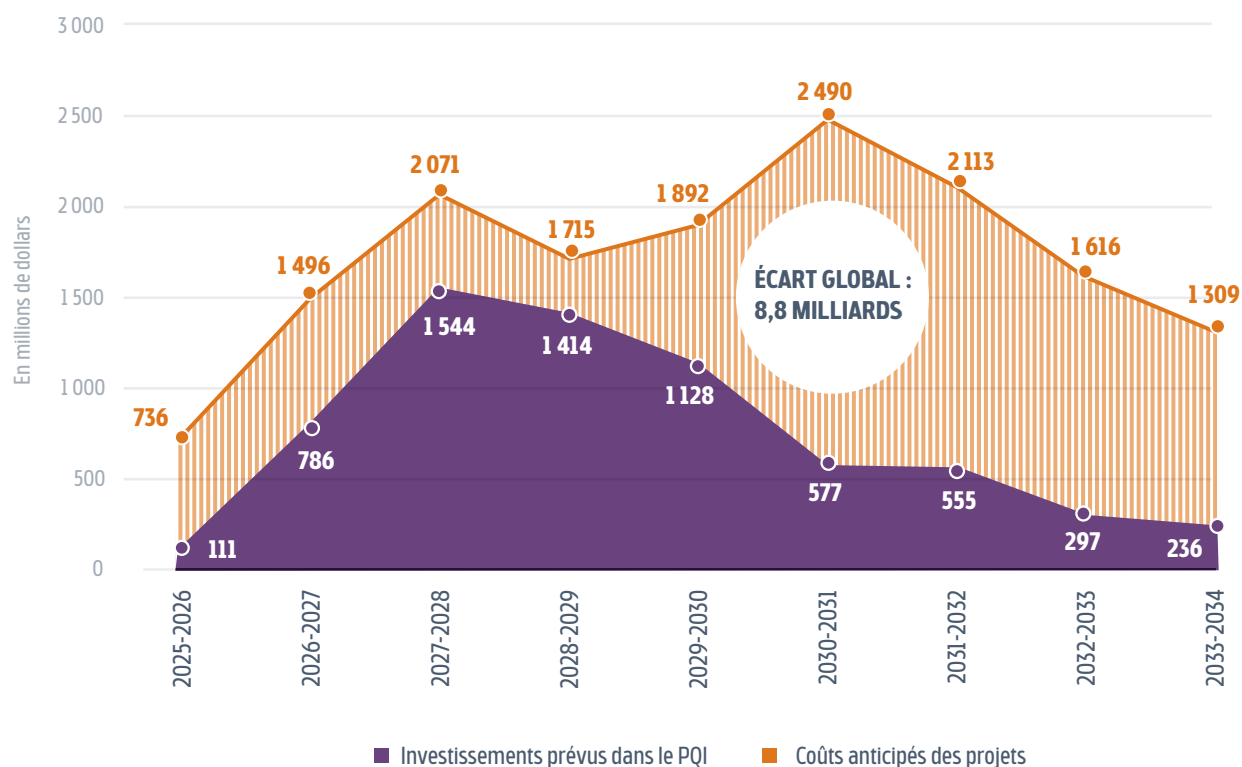
Source : Vérificateur général d'après des données du MFQ.

Illustration : Vérificateur général du Québec, banque d'images Noun Project.

Écart entre les investissements prévus dans le PQI pour le portefeuille Santé et Services sociaux et les coûts estimés des projets inscrits

Comme nous l'avons mentionné dans le constat 3, les investissements prévus dans le PQI sont inférieurs aux coûts estimés des projets inscrits. Par exemple, la figure 14 met en évidence le manque à gagner de 8,8 milliards de dollars pour les projets sous gestion de la SQI à la phase d'étude et de planification inscrits dans le PQI pour le portefeuille Santé et Services sociaux. Le manque à gagner est plus important à partir de l'année 6, alors que les coûts estimés de 2 490 millions de dollars représentent quatre fois les investissements de 577 millions prévus dans le PQI pour l'année 6 (2030-2031) et qu'ils représentent cinq fois les investissements prévus pour l'année 9, soit des investissements prévus de 236 millions pour des coûts estimés de 1 309 millions pour l'année 2033-2034.

FIGURE 14 Écart entre les investissements prévus dans le PQI et les coûts estimés des projets inscrits



Source : Vérificateur général d'après des données de la SQI et du MSSS.

Illustration : Vérificateur général du Québec.

Écart entre les valeurs de remplacement des immeubles utilisées par le MEQ, le MES et le MSSS, et la valeur moyenne des coûts réels des projets

Le tableau 4 présente les valeurs de remplacement des immeubles (en dollars par mètre carré) utilisées par le MEQ, le MES et le MSSS pour estimer la valeur de leur parc, ainsi que les coûts réels des projets réalisés depuis 2020 ou en cours. Bien que les valeurs de remplacement utilisées ne doivent pas systématiquement correspondre aux coûts de nouveaux projets réalisés (lesquels peuvent inclure des coûts de conception), l'écart entre ces deux valeurs ne devrait pas différer aussi significativement.

TABEAU 4 Écart entre la valeur de remplacement utilisée et la valeur moyenne des coûts réels, selon les ministères

	MEQ	MES	MSSS	
			Centres hospitaliers ¹	CHSLD
Valeur de remplacement par mètre carré utilisée dans les PAGI	8 000	4 100	11 000	5 300
Coûts réels par mètre carré des projets réalisés ou en cours ²	7 300 à 12 300	6 500 à 12 700 ³	8 600 à 31 800	6 700 à 14 600
Valeur moyenne des coûts réels par mètre carré des projets réalisés ou en cours	8 800	9 300	17 600	10 700
Écart entre la valeur de remplacement utilisée dans les PAGI et la valeur moyenne des coûts réels	-800	-5 200	-6 600	-5 400

1. La valeur de remplacement des centres hospitaliers inclut certains systèmes spécialisés.

2. Il s'agit des coûts de projets sous gestion de la SQI pour le MEQ et le MSSS. Les coûts sont tous ramenés en valeur de 2025.

3. Il s'agit des coûts de projets sous gestion des établissements du réseau de l'enseignement supérieur, puisqu'il n'y avait pas assez de projets sous gestion de la SQI pendant la période étudiée pour établir une fourchette de coûts.

Source : Vérificateur général d'après des données du MEQ, du MES et du MSSS.

Le tableau montre aussi que la valeur de remplacement par mètre carré utilisée par le MEQ est près de deux fois plus élevée que celle utilisée par le MES, alors que les coûts moyens de leurs projets sont similaires. D'ailleurs, le MES a réalisé récemment des projets de construction dont la fourchette de coûts est plus élevée que la valeur de remplacement qu'il présente dans son PAGI, ce qui suggère une sous-évaluation de la valeur de remplacement qu'il utilise. On remarque que pour le MEQ la valeur de remplacement présentée dans son PAGI est près de la moyenne des coûts par mètre carré des projets, ce qui peut être expliqué par le fait que ce ministère a effectué une évaluation et une mise à jour de la valeur de remplacement qu'il utilise.

Comparaison des méthodes et des outils utilisés par le MEQ, le MES et le MSSS pour calculer l'indice de vétusté physique

	MEQ	MES	MSSS
Responsable des inspections	Établissements	Tiers indépendant	Établissements
Système utilisé	GIEES	VFA	Actif+ Réseau
■ Documentation du cycle de vie des composantes de l'immeuble	Oui	Oui	Non
■ Catégorisation selon la criticité des interventions	Oui	Oui	Non
■ Liens avec la gestion des projets en maintien d'actifs	Oui	Non	Oui
■ Gestion de l'entretien préventif	Partiellement ¹	Non	Non
Estimation des coûts	Répertoire de prix établi par une firme externe et le réseau	Grille de coûts de la base de données RSMeans ²	Liste de prix établie par la SQI
Méthode d'établissement des besoins	Établis sur la base de travaux à prévoir	Établis sur la base du cycle de vie des composantes et de leur valeur de remplacement	Établis sur la base de travaux à prévoir
Mise à jour annuelle	Permet d'ajouter des besoins et de prendre en compte l'effet des projets réalisés	Permet d'ajouter des besoins et de prendre en compte l'effet des projets réalisés	Permet de retirer les besoins liés à des projets réalisés

1. Des établissements représentant 49 % des mètres carrés du parc l'utilisent.

2. RSMeans est une base de données mise à jour annuellement, qui permet d'estimer les coûts. Elle est largement utilisée en Amérique du Nord.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du MEQ, du MES et du MSSS.