

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Analyse de la mise à jour économique
et financière de décembre 2014

Hiver 2015

La forme masculine dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, février 2015

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre la vérification intitulée *Analyse de la mise à jour économique et financière de décembre 2014*. Cette publication fait partie du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*. Elle est accompagnée du document présentant les résultats des travaux sous forme de diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,



Michel Samson, CPA, CA

Sommaire

Objectifs des travaux

Nos travaux ont été réalisés principalement auprès du ministère des Finances du Québec (MFQ) et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).

Le MFQ a notamment pour rôle de conseiller le gouvernement dans les domaines budgétaire, fiscal, économique, financier et comptable. Dans un souci de transparence, depuis 2006, il présente une mise à jour économique et financière qui jette un regard actualisé sur l'exécution du budget et qui comprend une prévision révisée des résultats budgétaires.

Le SCT a, entre autres, pour responsabilité d'assister le MFQ dans l'établissement des prévisions de dépenses du fonds général.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que les prévisions relatives au cadre financier et à la dette sont raisonnables;
- s'assurer que l'information présentée est juste et suffisante, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs.

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

Résultats de nos travaux

Nous présentons ci-dessous un sommaire des principaux constats que nous avons faits lors de nos travaux sur la mise à jour économique et financière de décembre 2014 (Le Point de décembre 2014).

Équilibre budgétaire : une notion différente de celle utilisée dans les états financiers. Lorsque le gouvernement prévoit un solde budgétaire à zéro au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour les années 2015-2016 et 2016-2017, il prévoit également présenter dans ses états financiers consolidés un surplus estimé à 1 617 millions de dollars pour 2015-2016 et à 2 288 millions pour 2016-2017.

Qualification des hypothèses : la quasi-totalité est raisonnable. Les prévisions du Point de décembre 2014 sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 à l'exception de celles concernant le service de la dette qui sont pessimistes pour ces mêmes années et de celle concernant les dépenses du fonds général qui est ambitieuse pour 2016-2017.

Prévisions : des risques compensés par des marges de prudence. La présence de risques défavorables est contrebalancée en bonne partie par la présence de risques favorables provenant des marges de prudence.

Mesures budgétaires : un plan assez précis. Le Point de décembre 2014 donne une idée assez précise du plan du gouvernement pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016. En effet, le gouvernement a identifié des mesures et a posé des gestes concrets pour contrôler ses dépenses. Toutefois, des risques demeurent quant à la non-réalisation des mesures. D'une part, les effets de ces mesures pourraient tarder et, d'autre part, ils pourraient être différents de ceux escomptés. De plus, des mesures restaient à identifier pour les années 2015-2016 et 2016-2017.

Dépenses du fonds général : des efforts importants et un suivi rigoureux seront nécessaires. Les prévisions relatives aux dépenses de programmes sont raisonnables pour les années 2014-2015 et 2015-2016 et ambitieuses pour 2016-2017. De plus, l'atteinte de l'objectif de dépenses de programmes pour 2015-2016 et 2016-2017 est tributaire de la mise en œuvre des nombreuses mesures de réduction énoncées dans le budget de juin 2014 et dans Le Point de décembre 2014.

Présentation de l'information : des lacunes au chapitre des dépenses. Le Point ne présente aucune hypothèse concernant les dépenses. De plus, il n'y a pas d'analyse détaillée des tendances historiques par nature de dépenses ni même par grandes missions de l'État.

Recommandations

Le Vérificateur général (VGQ) a formulé des recommandations à l'intention du MFQ et du SCT. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

De plus, le VGQ a fait le suivi des recommandations formulées lors de ses travaux sur l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013 et sur la vérification particulière portant sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015 en date du 7 avril. Nous avons fait état des progrès accomplis pour chacune de celles-ci.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires. Ceux du MFQ ont nécessité une réaction de notre part. Les commentaires et la réaction sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner que les entités vérifiées ont adhéré aux nouvelles recommandations.

Recommandation au ministère des Finances du Québec ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor

1 **S'assurer de la cohérence des hypothèses utilisées dans l'élaboration de leurs prévisions.**

Recommandation au ministère des Finances du Québec

2 **Revoir la méthodologie utilisée pour établir la prévision des immobilisations nettes afin d'en améliorer la précision.**

Suivi des recommandations

	Améliorations apportées	Aucune amélioration	Paragraphes
Analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013			
Ministère des Finances			
Adopter une orientation claire concernant la marge de prudence à intégrer dans le scénario économique et dans les prévisions budgétaires, la diffuser de façon explicite aux différents intervenants et expliquer cette position dans les documents budgétaires.		√	45
S'assurer que la détermination du niveau global des dépenses se fait à la lumière d'une information complète; c'est-à-dire, en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement jusqu'à présent, notamment pour évaluer les risques liés aux objectifs fixés.	√		176
Présenter les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation distinctement dans le cadre financier.		√	256
S'assurer de la cohérence entre les investissements en immobilisations qui sont présentés dans le Plan québécois des infrastructures et ceux qui sont utilisés pour faire les prévisions dans les documents budgétaires afin que celles-ci soient bien établies.	√		303
Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction des ratios de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici le 31 mars 2026.		√	341
Bonifier l'analyse de sensibilité des prévisions aux variables économiques présentée dans Le Point afin que celle-ci intègre toutes les variables significatives et leurs incidences sur les prévisions détaillées, et ce, pour la durée de l'horizon prévisionnel.	√		352
Expliquer toutes les hypothèses significatives sous-jacentes au cadre financier et les principaux risques liés aux prévisions financières pour permettre aux lecteurs d'apprécier la qualité des prévisions et de comprendre les risques qui leur sont associés.	√		352, 362
Expliquer toutes les révisions significatives au cadre financier afin que les lecteurs puissent en apprécier les causes et le caractère récurrent.		√	359
Présenter les données prévisionnelles sous une forme comparable avec les données réelles publiées dans les états financiers consolidés du gouvernement.	√		371
Bonifier l'information comparative avec les autres gouvernements pour aider les lecteurs à l'apprécier avec justesse.		√	371

Suivi des recommandations (suite)

	Améliorations apportées	Aucune amélioration	Paragraphes
Évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015			
Ministère des Finances			
Revoir le processus de prévision des revenus d'impôts des sociétés afin de mieux gérer les risques qui y sont associés.			s.o.[1], 108
Ministère des Finances et Secrétariat du Conseil du trésor			
Bonifier la qualité des redditions de comptes transmises aux autorités gouvernementales afin de considérer l'ensemble des risques pertinents à la prise de décisions.			s.o.[1]
Envisager la possibilité de publier dans les documents budgétaires les coûts de reconduction reconnus des programmes afin de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre la croissance des dépenses et l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre l'objectif établi.	√		176
Planifier à plus long terme les dépenses ainsi que leur financement plutôt que d'établir à court terme le niveau des dépenses à partir des revenus prévus.		√	177
Secrétariat du Conseil du trésor			
S'assurer que le calcul des coûts de reconduction reconnus des programmes est bien encadré et appuyé par une documentation probante suffisante quant aux dépenses les plus probables et à la nature des décisions gouvernementales à prendre en compte.	√		210

1. Nous n'avons pas fait le suivi de cette recommandation dans le cadre des présents travaux.

Table des matières

1 Mise en contexte 10
1.1 Mandat 10
2 Résultats de la vérification 12
2.1 Sommaire de nos travaux 12
2.1.1 Qualification des prévisions
2.1.2 Risques associés aux prévisions
2.1.3 Mesures budgétaires
2.1.4 Prudence dans les prévisions
2.2 Prévisions économiques 26
2.3 Prévisions des revenus 33
2.3.1 Impôt des particuliers
2.3.2 Cotisations pour les services de santé
2.3.3 Impôts des sociétés
2.3.4 Taxes à la consommation
2.3.5 Revenus des entreprises du gouvernement
2.3.6 Transferts fédéraux
2.4 Prévisions des dépenses 52
2.4.1 Fonds général
2.4.2 Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux
2.4.3 Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation
Recommandation
2.4.4 Service de la dette
2.5 Prévisions de la dette 81
2.5.1 Dette brute
Recommandation
2.5.2 Dette représentant les déficits cumulés
2.5.3 Cibles de réduction de la dette
2.6 Présentation de l'information 93
2.6.1 Hypothèses
2.6.2 Révisions
2.6.3 Risques
2.6.4 Comparabilité

Commentaires des entités vérifiées 99
Annexes et sigles 105

Équipe

Yves Doré
Directeur de vérification
Christine Roy
Directrice principale de vérification

Christelle Corriveau
Marie-Josée Couture
Mélanie Girard
Marie-Claude Laroche
Simon Lauzon
Mélanie Poisson
Robert Ratté

1 Mise en contexte

1 En février 2014, dans la foulée d'une motion de l'Assemblée nationale, nous avons déposé un rapport portant sur l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013 préparée par le gouvernement. À la suite des élections du 7 avril 2014, le gouvernement nous a demandé de procéder à une vérification particulière de l'information produite par le ministère des Finances du Québec (MFQ) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) relativement à l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année financière 2014-2015 en date du 7 avril 2014. Ce dernier rapport a été publié en juin 2014.

2 Le lendemain du dépôt de ce rapport, soit le 4 juin 2014, le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée nationale le budget pour l'année financière 2014-2015. Le gouvernement a par la suite publié, en décembre 2014, Le Point de décembre 2014 sur la situation économique et financière du Québec (Le Point).

1.1 Mandat

3 Le présent mandat de vérification a été réalisé sur Le Point de décembre 2014 à la suite d'une motion adoptée à l'unanimité par les parlementaires le 28 novembre 2014. Cette dernière prévoit : « QUE l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec pour analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances relativement à l'exercice 2014-2015; QU'aux fins de cette analyse, le Vérificateur général du Québec ait accès aux mêmes sources d'information provenant du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor que pour la production de son rapport du 3 juin 2014. »

4 Ainsi, sur une période de 12 mois, notre institution a été interpellée à trois reprises afin d'effectuer des travaux particuliers sur les documents budgétaires du gouvernement.

5 À l'instar des deux mandats précédents, le temps dont nous disposions pour réaliser ce mandat a été très court. Afin de répondre adéquatement à la demande de l'Assemblée nationale, notre objectif était de produire notre rapport en temps opportun, peu après la reprise des travaux par les parlementaires en février 2015, pour qu'il leur soit utile. Par conséquent, certains choix ont dû être faits dans le but de couvrir les éléments les plus importants de la mise à jour économique et financière.

6 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Notre vérification a principalement été menée auprès du MFQ et du SCT.

7 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit : l'analyse des prévisions que le gouvernement a établies au chapitre de l'économie, des revenus, des dépenses et de la dette du gouvernement ainsi que l'appréciation de l'information divulguée dans Le Point.

Limites inhérentes à notre analyse

8 Les prévisions sont fondées sur des hypothèses relatives à des événements futurs. En conséquence, les résultats réels seront différents des informations présentées et les écarts pourraient être significatifs.

9 La qualité des prévisions dépend en grande partie du caractère complet et raisonnable des hypothèses. Celles-ci sont souvent interdépendantes, leur cohérence est donc nécessaire. La responsabilité du processus d'élaboration des hypothèses incombe aux instances budgétaires, à qui il revient également de s'assurer que ces hypothèses sont appropriées. Les rôles et responsabilités des divers intervenants sont décrits à l'annexe 2.

10 Notre mandat de vérification n'avait pas pour but d'exprimer une opinion sur la possibilité ou la probabilité que les hypothèses et les prévisions se réalisent ni sur l'efficacité et la rigueur du processus de préparation de la mise à jour économique et financière. Une description sommaire de ce processus est disponible dans le chapitre 3 intitulé « Analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013 » du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014* portant sur la « *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* » déposé à l'Assemblée nationale en février 2014. Aucun changement significatif à ce processus n'est survenu.

2 Résultats de la vérification

2.1 Sommaire de nos travaux

11 Nos travaux ont porté sur les prévisions budgétaires 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017. Le tableau 1 reproduit le cadre financier consolidé pour ces années.

Tableau 1 Cadre financier consolidé de 2014-2015 à 2016-2017 (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus consolidés			
Revenus autonomes			
Impôt des particuliers	27 152	28 404	29 725
Cotisations pour les services de santé	6 420	6 547	6 714
Impôts des sociétés	5 901	6 388	6 633
Impôt foncier scolaire	1 906	2 043	2 135
Taxes à la consommation	17 597	18 463	18 436
Droits et permis	2 528	2 663	2 714
Revenus divers	9 242	9 626	9 877
Entreprises du gouvernement	5 077	4 750	4 701
Revenus du Fonds des générations	1 285	1 617	2 288
Total des revenus autonomes	**77 108**	**80 501**	**83 223**
Variation en %	3,2	4,4	3,4
Transferts fédéraux	**18 805**	**19 249**	**19 717**
Variation en %	1,4	2,4	2,4
Total des revenus consolidés	**95 913**	**99 750**	**102 940**
Variation en %	2,9	4,0	3,2
Dépenses consolidées			
Dépenses	(86 332)	(87 058)	(88 658)
Variation en %	2,4	0,8	1,8
Service de la dette	(10 646)	(11 075)	(11 594)
Total des dépenses consolidées	**(96 978)**	**(98 133)**	**(100 252)**
Variation en %	2,2	1,2	2,2
Provision pour éventualités	–	–	(400)
Surplus (déficit)	**(1 065)**	**1 617**	**2 288**
Loi sur l'équilibre budgétaire			
Revenus dédiés au Fonds des générations	(1 285)	(1 617)	(2 288)
Solde budgétaire[1]	**(2 350)**	**–**	**–**

1. Il s'agit du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

Source : Le Point sur la situation économique et financière du Québec, décembre 2014.

12 Nos travaux ont consisté à analyser le caractère raisonnable, au moment de la publication du Point de décembre 2014, des prévisions et des hypothèses les plus importantes. L'annexe 3 présente les facteurs quantitatifs et qualitatifs sur lesquels a reposé notre appréciation.

13 Nous avons également effectué le suivi des recommandations que nous avions formulées lors de nos deux vérifications précédentes. Le suivi des recommandations formulées lors de nos travaux relatifs à la vérification de l'optimisation des ressources s'effectue habituellement après un délai de trois ans afin de laisser le temps aux entités auditées de mettre en place les correctifs nécessaires. Étant donné le peu de temps écoulé depuis la formulation de nos recommandations, notre suivi diffère quelque peu de notre pratique habituelle. Ainsi, nous n'avons pas qualifié le degré d'application des recommandations de progrès satisfaisant ou insatisfaisant, mais nous avons plutôt fait état des progrès accomplis pour chacune de celles-ci. À cet égard, le MFQ et le SCT ont élaboré des plans d'action que nous analyserons ultérieurement.

2.1.1 Qualification des prévisions

14 Les prévisions ont été qualifiées de raisonnables ou, lorsqu'elles étaient non raisonnables, de pessimistes ou d'ambitieuses, selon la situation. Il importe de préciser que, généralement, plus la prévision est éloignée dans le temps moins elle est fiable puisqu'elle comporte un niveau plus élevé d'incertitude. Le tableau 2 présente le résultat sommaire de notre appréciation pour les trois années incluses dans la portée de nos travaux.

15 Les prévisions du Point de décembre 2014 sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 à l'exception de celles concernant le service de la dette qui sont pessimistes pour ces mêmes années et de celle concernant les dépenses du fonds général qui est ambitieuse pour l'année 2016-2017.

Tableau 2 Qualification des prévisions du Point de décembre 2014

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Prévisions économiques globales	**Raisonnable**	**Raisonnable**	**Raisonnable**
PIB réel	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Hausse des prix	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
PIB nominal	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Revenus (A)	**Raisonnable**	**Raisonnable**	**Raisonnable**
Impôt des particuliers	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Fonds des services de santé	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Taxe de vente du Québec	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Impôts des sociétés	Note 1	Note 1	Note 1
Revenus des entreprises du gouvernement	Note 2	Note 2	Note 2
Transferts fédéraux (Péréquation, TCS et TCPS)	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Dépenses (B)	**Raisonnable**	**Raisonnable**	**Raisonnable**
Fonds général	Raisonnable	Raisonnable	Ambitieuse
Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	Note 2	Note 2	Note 2
Réseaux	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Service de la dette	Pessimiste	Pessimiste	Pessimiste
Solde budgétaire (A - B)	**Raisonnable**	**Raisonnable**	**Raisonnable**
Prévisions de la dette			
Dette brute	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Dette représentant les déficits cumulés	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable

1. Les travaux réalisés dans le cadre de ce rapport n'ont pas permis de conclure sur la qualité de cette prévision comme cela est expliqué dans la section concernée.
2. En raison de la portée de nos travaux, laquelle est présentée à l'annexe 1, nous ne pouvons conclure sur la qualité de cette prévision.

PIB Produit intérieur brut
TCS Transfert canadien en matière de santé
TCPS Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Équilibre budgétaire

16 Dans Le Point de décembre 2014, le gouvernement prévoit le retour à l'équilibre budgétaire pour 2015-2016. D'entrée de jeu, il importe de rappeler qu'au Québec, le solde budgétaire est une notion définie dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui diffère du déficit ou du surplus annuel présenté dans les états financiers consolidés du gouvernement.

17 Comme l'illustre le tableau 1, le principal écart entre ces deux chiffres provient des revenus dédiés au Fonds des générations qui sont exclus du calcul du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* encadre les sommes qui sont versées au Fonds des générations. Elle stipule que ce fonds est dédié exclusivement au remboursement de la dette.

18 Lorsque le gouvernement prévoit un solde budgétaire à zéro au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour 2015-2016 et 2016-2017, il prévoit également présenter dans ses états financiers consolidés un surplus estimé à 1 617 millions de dollars pour 2015-2016 et à 2 288 millions pour 2016-2017.

2.1.2 Risques associés aux prévisions

19 Le Point de décembre 2014 soulève plusieurs risques dont certains sont liés aux hypothèses économiques. Nous en avons identifié d'autres dans les différentes sections de notre rapport. À ces risques s'ajoutent ceux découlant de la réalisation des mesures planifiées par le gouvernement pour atteindre ses objectifs budgétaires. D'une part, les effets de ces mesures pourraient tarder et, d'autre part, ils pourraient être différents de ceux escomptés. Ces risques ont été pris en compte pour apprécier le caractère raisonnable des prévisions.

20 Le tableau 3 présente un portrait des principaux risques, en distinguant ceux qui sont favorables, défavorables ou indéterminés indépendamment de leur probabilité de réalisation. Lorsque nous avons pu quantifier le risque, une estimation a été incluse au tableau. Dans le cas contraire, nous avons inscrit la mention « non disponible » (n.d.).

Tableau 3 **Principaux risques[1] concernant le solde budgétaire (en millions de dollars)**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Favorable (F) Défavorable (D) Indéterminé (I)	Paragraphes[2]
Risques liés aux prévisions économiques					
Biais dans le PIB nominal[3]	–	250	250	D	58
Investissements publics moindres que prévu	n.d.	n.d.	n.d.	D	71
Risques liés aux revenus					
Volatilité historique des impôts des sociétés	591	591	591	I	106
Nouveau pacte fiscal avec les municipalités	–	n.d.	n.d.	I	126
Prévisions préparées par le MFQ pour Hydro-Québec et Loto-Québec	–	n.d.	n.d.	I	138, 144
Évaluation des assiettes fiscales – transferts fédéraux	–	–	n.d.	I	167
Risques liés aux dépenses					
Risques liés aux facteurs de croissance des dépenses de programmes	n.d.	n.d.	n.d.	I	222
Marge de prudence dans la prévision des taux d'intérêt	n.d.	n.d.	n.d.	F	278
Divergence d'opinions avec le Vérificateur général concernant les dépenses de transferts	n.d.	n.d.	n.d.	I	320
Risques généraux					
Non-réalisation de certaines mesures	n.d.	n.d.	n.d.	D	19
Mesures à identifier	–	1 187	2 651	D	38
Marges de prudence incluses dans les prévisions	250	1 077	2 061	F	40
Total des risques favorables quantifiés	**250**	**1 077**	**2 061**		
Total des risques défavorables quantifiés	**–**	**1 437**	**2 901**		

1. Les risques sont présentés dans ce tableau sans égard à leur probabilité de réalisation.
2. Il s'agit du numéro des paragraphes auxquels il est fait référence dans le présent rapport.
3. Il s'agit de l'effet du biais sur les revenus autonomes du fonds général du gouvernement.

21 La présence de risques défavorables est contrebalancée en bonne partie par la présence de risques favorables provenant de marges de prudence.

22 D'autres risques, tels que la volatilité des impôts des sociétés (IS), ont un effet indéterminé, c'est-à-dire qu'ils peuvent être défavorables ou favorables selon les années. En outre, il n'est pas possible de faire une estimation de certains risques. Selon notre appréciation, ces derniers ne modifient pas notre conclusion. Enfin, ces risques ne prennent pas en compte les effets découlant de l'accentuation de la chute du prix du pétrole survenue après la finalisation du Point de décembre 2014. Par conséquent, ceux-ci sont exclus de notre évaluation du caractère raisonnable des prévisions du Point de décembre 2014.

2.1.3 Mesures budgétaires

23 Lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, nous avions indiqué que l'ampleur des efforts requis pour atteindre l'équilibre budgétaire nécessitait la mise en place de mesures récurrentes et durables. Rappelons que ce document présentait les efforts à faire en matière de dépenses consolidées et d'écarts à résorber totalisant 1 493 millions de dollars pour l'année 2014-2015, 2 627 millions pour 2015-2016 et 2 988 millions pour 2016-2017 sans préciser les mesures envisagées pour atteindre les objectifs.

24 Le Point de décembre 2014 donne une idée assez précise du plan du gouvernement pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016. En effet, le gouvernement a identifié des mesures et posé des gestes concrets pour contrôler ses dépenses.

25 Le tableau 4 présente l'effet des mesures budgétaires annoncées dans le budget de juin dernier et dans Le Point de décembre 2014, pour les années 2014-2015 à 2016-2017.

Tableau 4 Évolution des prévisions et des mesures pour les années financières 2014-2015 à 2016-2017 (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus avant mesures	**95 283**	**98 718**	**101 890**
Mesures liées aux revenus			
Budget de juin 2014[1]	510	406	365
Le Point de décembre 2014	120	626	685
Total des mesures liées aux revenus	**630**	**1 032**	**1 050**
Revenus	**95 913**	**99 750**	**102 940**
Dépenses avant mesures	**100 272**	**104 131**	**108 273**
Mesures liées aux dépenses			
Budget de juin 2014	2 858	3 069	3 346
Réévaluation à la baisse des coûts de reconduction	–	285	–
Suivi de l'été 2014	60	–	–
Suivi au 23 septembre 2014	399	–	–
Le Point de décembre 2014	(23)	1 457	2 024
Total des mesures liées aux dépenses	**3 294**	**4 811**	**5 370**
Mesures à identifier	–	1 187	2 651
Dépenses	**96 978**	**98 133**	**100 252**
Provision pour éventualités	–	–	(400)
Surplus (déficit)	**(1 065)**	**1 617**	**2 288**
Loi sur l'équilibre budgétaire			
Revenus dédiés au Fonds des générations	(1 285)	(1 617)	(2 288)
Solde budgétaire[2]	**(2 350)**	**–**	**–**

1. Ces mesures incluent les contributions des sociétés d'État (177 millions de dollars en 2014-2015, 102 millions en 2015-2016 et 87 millions en 2016-2017), alors que celles-ci sont exclues de la page A.20 du Point de décembre 2014.
2. Il s'agit du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

Sources : Budget de juin 2014 et Le Point sur la situation économique et financière du Québec, décembre 2014.

26 L'annexe 4 concilie les mesures liées aux revenus et aux dépenses présentées dans le tableau précédent avec le tableau A.3 du Point de décembre 2014, pour l'année 2015-2016.

Mesures liées aux revenus

27 Les mesures liées aux revenus touchent majoritairement les taxes à la consommation et les IS. Nous avons analysé la majorité des mesures, ce qui nous a permis de constater que les estimations de celles-ci sont raisonnables. Soulignons qu'il n'y a pas d'incertitude quant au délai de mise en place de la majorité de ces mesures puisque ce sont généralement des mesures fiscales ou des mesures de tarification qui prennent leur effet à la date énoncée par le gouvernement.

28 Le tableau 5 présente l'incidence financière des mesures liées aux revenus énoncées dans Le Point de décembre 2014 et dans le budget de juin dernier.

Tableau 5 Mesures liées aux revenus pour les années 2014-2015 à 2016-2017 (en millions de dollars)

	Source de revenus	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Mesures annoncées dans le budget de juin 2014				
Efforts de lutte contre l'évasion fiscale	IP, IS, TVQ	111	133	133
Hausse de la taxe spécifique sur les produits du tabac	T	90	120	115
Uniformisation des taux de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques	B	36	55	55
Révision de l'âge d'admissibilité au fractionnement des revenus de retraite entre conjoints	IP	52	55	58
Contributions des sociétés d'État	RE	177	102	87
Autres mesures	PS	44	(59)	(83)
Sous-total		**510**	**406**	**365**
Mesures annoncées dans Le Point de décembre 2014				
Abolition du taux réduit de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes	IS	42	128	130
Surtaxe temporaire pour les institutions financières	IS	42	125	129
Abolition du taux réduit de la taxe sur les primes d'assurance automobile	TVQ	34	135	136
Réduction de 20 à 10 % du taux de conversion des crédits d'impôt pour cotisations syndicales et professionnelles	IP	–	112	112
Réduction de la cotisation au FSS pour les PME des secteurs primaire et manufacturier	Cotisations au FSS	(17)	(71)	(74)
Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités[1]	TVQ	19	143	147
Autres mesures	PS	–	54	105
Sous-total		**120**	**626**	**685**
Total des mesures liées aux revenus		**630**	**1 032**	**1 050**

1. Il s'agit de la portion du pacte fiscal qui a une incidence sur les revenus consolidés. L'autre partie de la mesure est incluse dans les mesures liées aux dépenses.

Aux fins de ce tableau, les sigles signifient :

IP	Impôt des particuliers	RE	Revenus des entreprises du gouvernement
IS	Impôts des sociétés	PS	Revenus provenant de plusieurs sources
TVQ	Taxe de vente du Québec	FSS	Fonds des services de santé
T	Produits du tabac	PME	Petites et moyennes entreprises
B	Boissons alcooliques		

Source : Ministère des Finances du Québec.

Mesures liées aux dépenses

29 En ce qui concerne les dépenses, les mesures énoncées sont nombreuses et de nature variée. Compte tenu du temps imparti, nos travaux sur les mesures ont consisté à examiner celles qui sont les plus importantes. Le tableau 6 présente l'effet attendu des diverses mesures du budget de juin dernier et du Point de décembre 2014 qui affectent les dépenses pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017. Aux fins de ce tableau, nous avons considéré les informations disponibles dans les documents budgétaires ainsi que l'annonce du gouvernement de ne pas indexer les salaires pour les différentes catégories d'employés pour les années 2015-2016 et 2016-2017.

Tableau 6 Mesures liées aux dépenses pour les années 2014-2015 à 2016-2017 (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Mesures annoncées dans le budget de juin 2014			
Contrôle des dépenses du gouvernement – fonds général			
Mesures de contrôle des dépenses du gouvernement – fonds général			
Mesures administratives annoncées le 24 avril	305	305	305
Mesures administratives spécifiques	415	586	586
Remise en question de certaines initiatives de dépenses	576	513	513
Autres mesures spécifiques	1 053	816	816
Contrôle de la rémunération par le gel global des effectifs	–	500	500
Sous-total des mesures de contrôle des dépenses du gouvernement – fonds général	**2 349**	**2 720**	**2 720**
Mise à jour des coûts de reconduction	**379**	**186**	**186**
Sous-total du contrôle des dépenses du gouvernement – fonds général	**2 728**	**2 906**	**2 906**
Contrôle des dépenses des entités consolidées			
Efforts demandés aux ONB et aux FS	261	70	70
Contrôle de la rémunération par le gel global des effectifs	100	–	–
Sous-total du contrôle des dépenses des entités consolidées	**361**	**70**	**70**
Sous-total du contrôle des dépenses	**3 089**	**2 976**	**2 976**
Réduction des dépenses fiscales	**37**	**331**	**484**
Mesures du plan pour la relance économique du Québec	**(268)**	**(238)**	**(114)**
Sous-total des mesures annoncées dans le budget de juin 2014	**2 858**	**3 069**	**3 346**
Mesures annoncées dans Le Point de décembre 2014			
Réduction du coût des services publics			
Limiter les facteurs liés aux dépenses de rémunération	–	689	1545
Étalement des hausses de la rémunération des médecins	–	194	97
Suspension des bonis au personnel de direction et d'encadrement des ministères et des organismes gouvernementaux	–	42	–
Sous-total de la réduction du coût des services publics	**–**	**925**	**1 642**
Révision des programmes			
Services de garde à la petite enfance	–	162	168
Pacte fiscal concernant les transferts aux municipalités	–	156	156
Adoption des meilleures pratiques pour améliorer la pertinence des soins de santé et de services sociaux	–	150	n.d.
Autres mesures	–	64	n.d.
Sous-total de la révision des programmes	**–**	**532**	**324**
Réduction des dépenses fiscales	**4**	**92**	**164**
Mesures du plan pour la relance économique du Québec	**(27)**	**(92)**	**(106)**
Sous-total des mesures annoncées dans Le Point de décembre 2014	**(23)**	**1 457**	**2 024**
Total des mesures liées aux dépenses	**2 835[1]**	**4 526[2]**	**5 370**

1. À ce montant s'ajoute une suspension du droit d'engager des crédits de 60 millions de dollars à l'été 2014 et des efforts de 399 millions demandés par le Conseil du trésor (CT) au 23 septembre 2014.
2. À ce montant s'ajoute une réévaluation à la baisse des coûts de reconduction de 285 millions de dollars entre le budget de juin 2014 et Le Point de décembre 2014.

ONB Organismes autres que budgétaires
FS Fonds spéciaux

Source : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec.

30 Aux fins de notre analyse, nous avons regroupé les mesures en un certain nombre de catégories. Ces catégories sont les suivantes :

- rémunération;
- changements organisationnels ou modifications aux pratiques administratives;
- transfert à des tiers;
- autres mesures.

Rémunération

31 Les mesures liées à la rémunération incluent notamment le gel des effectifs, la suspension des bonis au rendement pour le personnel de direction et d'encadrement, la limitation des facteurs de rémunération des employés de l'État ainsi que l'étalement des hausses de la rémunération des médecins. Ces mesures totalisent 1 730 millions de dollars pour l'année 2015-2016. Compte tenu de leur effet récurrent, ces mesures atteignent 2 447 millions pour l'année 2016-2017.

32 Pour les réaliser, le gouvernement dispose de différents outils qui contribuent à réduire le risque lié à la non-réalisation de celles-ci, dont :

- Le projet de loi 15, sanctionné en décembre 2014, portant sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État, qui permet le gel global des effectifs dans les secteurs public et parapublic du 1er janvier 2015 au 31 mars 2016.
- Le projet de loi 28 qui prévoit entre autres la suspension des bonis au rendement pour le personnel d'encadrement.
- Des ententes conclues avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec ainsi qu'avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec au regard de l'étalement de la rémunération.

Changements organisationnels ou modifications aux pratiques administratives

33 Les mesures de cette catégorie nécessitent de modifier l'organisation ou de mettre en place des nouvelles pratiques afin de réaliser des économies. Ces mesures pour l'année 2015-2016 incluent notamment l'optimisation du réseau de la santé et des services sociaux (445 millions de dollars) et l'adoption des meilleures pratiques pour améliorer la pertinence des soins de santé et de services sociaux (150 millions). Une économie de 305 millions est également attendue des ministères par les mesures administratives annoncées le 24 avril 2014. Celle-ci sera obtenue par une amélioration de la productivité représentant 2 % de la masse salariale, un contrôle des dépenses représentant 3 % des dépenses de fonctionnement et un resserrement dans l'octroi et la promesse de subventions.

34 Aussi, des économies attribuables à la révision du régime public d'assurance médicaments de l'ordre de 260 millions de dollars sont prévues. Ces économies dépendront du résultat des négociations avec les fabricants et les pharmaciens.

35 Le risque de non-réalisation de ce type de mesures est plus élevé que les mesures liées à la rémunération, puisque ces dernières demandent des changements organisationnels ou des modifications aux pratiques administrative dont les résultats en termes d'économie sont incertains.

Transfert à des tiers

36 La catégorie « transfert à des tiers » inclut des mesures qui consistent à réduire les transferts, soit les subventions à des tiers. Ces mesures incluent notamment les changements à la Politique industrielle québécoise, les versements aux municipalités, le montant alloué aux services de garde et la réduction du financement des universités. Les économies attendues par ce type de mesures ont une probabilité de réalisation plus grande que celles découlant de changements organisationnels ou de modifications aux pratiques administratives puisque le gouvernement dispose des leviers pour influer sur le montant des transferts. De plus, certaines ententes ou décisions ont déjà été prises, par exemple :

- L'entente transitoire que le gouvernement a conclue avec les partenaires municipaux qui prévoit, pour l'année 2015-2016, une réduction des transferts financiers de l'ordre de 156 millions de dollars.
- La décision d'augmenter la tarification relative aux services de garde. Au regard de cette mesure, le gouvernement prévoit mettre les sommes relatives à l'augmentation des revenus de tarification des services de garde à la petite enfance dans un fonds fiduciaire exclu du périmètre comptable. Ainsi, il prévoit payer les services de garde à même cette fiducie plutôt qu'en effectuant un transfert par ses dépenses de programmes. Nous examinerons la validité de ce traitement lors de nos travaux d'audit sur les états financiers du gouvernement.

Autres mesures

37 La catégorie « autres mesures », comprend les mesures liées au contrôle des dépenses non incluses dans les catégories précédentes, la réduction des dépenses fiscales et les mesures du plan de relance économique du Québec. Les mesures liées au contrôle des dépenses varient selon les secteurs d'activité. Le SCT a effectué un recensement des mesures identifiées par les ministères et des économies afférentes à celles-ci. Le secteur de la santé et les services sociaux aura à réaliser une partie importante de ces mesures, soit environ 230 millions de dollars pour l'année 2015-2016.

Mesures à identifier

38 Lors de la publication du Point de décembre 2014, des mesures totalisant 1 187 millions de dollars n'avaient pas été identifiées mais étaient nécessaires afin d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016. Le gouvernement a mentionné que les gestes à poser pour résorber cette somme seront identifiés et annoncés lors de la production du prochain budget pour 2015-2016. À cet égard, nous avons constaté que des mesures touchant plusieurs ministères avaient été recensées au moment de nos travaux. Les mesures envisagées n'étaient pas définitives et faisaient toujours l'objet de discussions avec les ministères. Par ailleurs, sur la base des mesures identifiées au tableau 6, il subsiste un risque défavorable de 2 651 millions en 2016-2017 (tableau 3).

2.1.4 Prudence dans les prévisions

39 Dans notre rapport portant sur Le Point de novembre 2013, nous avions expliqué qu'il était possible d'utiliser des marges de prudence économique intégrées dans les hypothèses, des provisions pour éventualités et des provisions spécifiques. Nous y avions également reproduit quelques bonnes pratiques en matière de prudence énoncées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et avions observé dans quelle mesure celles-ci étaient utilisées dans certaines juridictions canadiennes.

40 Le gouvernement a inclus des marges de prudence dans son cadre financier pour les années 2015-2016 et 2016-2017 qui totalisent respectivement 1 077 millions de dollars et 2 061 millions. Celles-ci visent à faire face à de multiples risques, notamment à ceux identifiés au tableau 3.

41 À ces marges de prudence s'ajoute celle qui est incluse dans la prévision des taux d'intérêt. Les diverses marges sont traitées dans les sections relatives aux revenus ou aux dépenses concernées. Le tableau 7 les présente.

42 Les marges de prudence incluses dans Le Point de décembre 2014 représentent respectivement 1,1 et 2,1 % des dépenses consolidées pour les années 2015-2016 et 2016-2017. Ces pourcentages sont comparables aux marges de prudence explicites incluses dans les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. En effet, ces gouvernements ont inclus une marge de prudence variant de 0,9 à 1,7 % de leurs dépenses consolidées en 2015-2016 et de 0,9 à 2,2 % en 2016-2017.

Tableau 7 **Marges de prudence incluses dans les prévisions du Point de décembre 2014 (en millions de dollars)**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus	–	196	215
Dépenses	250	881	1 446
Sous-total	**250**	**1 077**	**1 661**
Provision pour éventualités	**–**	**–**	**400**
Total des marges de prudence	**250**	**1 077**	**2 061**

Sources : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor.

43 Soulignons également que, pour l'année 2015-2016, le gouvernement a choisi au moment du budget de juin dernier d'éliminer la provision pour éventualités de 200 millions de dollars. Cette provision est explicite puisqu'elle est présentée distinctement dans le cadre financier du Point de décembre 2014. De plus, au moment du Point de décembre 2014, le gouvernement a réduit de 300 à 100 millions la provision pour de nouvelles initiatives pour l'année 2015-2016. Cette dernière provision est prise en compte dans la catégorie des dépenses au tableau 7.

44 Ces marges de prudence visent à faire face à de multiples risques économiques et financiers inhérents aux prévisions tels que des revenus moindres qu'anticipés, des catastrophes naturelles, des dépassements aux coûts de certains programmes et des mesures qui ne se réaliseraient pas comme prévu. En outre, certaines de ces sommes sont destinées spécifiquement à réaliser de nouvelles initiatives.

45 La quasi-totalité de ces marges de prudence n'est pas divulguée dans Le Point de décembre 2014. Par conséquent, notre recommandation précédemment formulée dans notre rapport de février 2014 aux fins d'adopter une orientation claire concernant la marge de prudence à intégrer dans le scénario économique et dans les prévisions budgétaires, à la diffuser de façon explicite aux différents intervenants et à l'expliquer dans les documents budgétaires, demeure pertinente.

2.2 Prévisions économiques

Le scénario économique, aussi appelé perspectives économiques, représente les prévisions réalisées par le MFQ relativement aux composantes du PIB, aux assiettes taxables du gouvernement et aux principaux indicateurs économiques à l'appui des prévisions.

46 L'une des étapes déterminantes dont il faut tenir compte pour prévoir la situation financière du gouvernement est d'établir le **scénario économique** le plus probable pour les années à venir. Ce scénario influence les prévisions de la plupart des revenus, puisque leur évolution est étroitement liée à l'activité économique, qui est notamment mesurée par le PIB nominal. Il influence également les dépenses dans une moindre mesure. Des extraits provenant du scénario économique élaboré par le MFQ pour Le Point de décembre 2014 sont présentés à l'annexe 5. Comme nous l'avons mentionné lors de nos travaux portant sur Le Point de novembre 2013, le MFQ s'appuie sur des modèles économétriques pour estimer la croissance économique internationale, américaine, canadienne et québécoise, lesquels modèles intègrent plusieurs milliers de variables. Nous n'avons pas évalué la performance des modèles du MFQ.

47 L'approche que nous avons retenue pour évaluer les perspectives économiques est en tout point semblable à celle que nous avons utilisée lors de notre analyse du Point de novembre 2013.

48 Dans un premier temps, nous avons déterminé les variables économiques les plus sensibles, c'est-à-dire celles qui sont les plus susceptibles d'avoir une incidence importante sur les prévisions financières. Dans un deuxième temps, nous avons comparé les prévisions relatives à ces variables avec celles qui sont élaborées par le **secteur privé** tout en les mettant en perspective avec les données historiques des dernières années.

Le secteur privé fait référence aux institutions auxquelles le MFQ se compare dans Le Point de décembre 2014.

Caractère raisonnable des prévisions

49 La présente section traite des perspectives économiques globales, soit de la prévision relative aux composantes du PIB, à savoir le PIB réel, la hausse des prix (le déflateur du PIB) ainsi que le PIB nominal.

50 Pour conclure sur le fait que ces prévisions étaient raisonnables, les deux caractéristiques suivantes devaient être respectées :

- qu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable correspondant aux perspectives économiques les plus probables pour la période visée;
- que les écarts importants observés par rapport à la fourchette acceptable ou à la tendance historique des 12 dernières années soient expliqués.

51 La fourchette acceptable retenue correspond à la dispersion moyenne des prévisions établies par le secteur privé pour la période allant de 2014 à 2018. Elle se situe à plus ou moins 0,4 point de pourcentage (p.p.) pour le PIB réel, à plus ou moins 0,6 p.p. pour le PIB nominal et à plus ou moins 0,3 p.p. pour ce qui est de la hausse des prix.

52 De plus, en comparant la prévision du MFQ à la moyenne de celles élaborées par le secteur privé, nous avons évalué dans quelle mesure les prévisions raisonnables étaient :

- réalistes : écart de plus ou moins 0,1 p.p.;
- prudentes : écart inférieur d'au moins 0,2 p.p.;
- optimistes : écart supérieur d'au moins 0,2 p.p.

53 Les perspectives économiques globales du MFQ pour les années 2014-2015 à 2016-2017 sont raisonnables puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

54 Le tableau 8 compare les prévisions faites par le MFQ avec la moyenne de celles élaborées par le secteur privé pour la période s'échelonnant de 2014 à 2018. Il présente également la moyenne historique compilée par Statistique Canada pour la période allant de 2002 à 2013.

Tableau 8 Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé

	Données réelles	Prévisions						
	2002-2013 Moyenne observée	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018 Moyenne prévue dans Le Point de décembre 2014	2014-2018 Moyenne prévue dans le budget de juin 2014
PIB réel								
MFQ		1,6	1,9	1,8	1,7	1,6	1,7	1,8
Moyenne du secteur privé		1,7	2,0	1,9	1,7	1,6	1,8	1,8
Statistique Canada	1,6							
Hausse des prix								
MFQ		1,6	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Moyenne du secteur privé		1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Statistique Canada	1,9							
PIB nominal								
MFQ		3,1	3,8	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6
Moyenne du secteur privé		3,4	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6
Statistique Canada	3,6							

Sources : Ministère des Finances du Québec et Statistique Canada.

55 Les constats suivants se dégagent du tableau 8 :

- Sur un horizon de 5 ans, les prévisions du MFQ s'approchent de la moyenne du secteur privé. De plus, il n'y a pas d'écarts importants par rapport à la moyenne des 12 dernières années.
- La moyenne des prévisions établies quant à la croissance réelle (PIB réel) de l'économie pour les 5 prochaines années est supérieure à celle observée au cours des 12 dernières années. Tant le secteur privé que le MFQ prévoient que le taux de croissance du PIB réel atteindra un sommet en 2015 pour redescendre par la suite, notamment en raison des effets liés au vieillissement de la population.
- Les prévisions du MFQ sont inférieures à celles du secteur privé pour ce qui est des trois variables économiques prises en compte en 2014 et en 2016, ce qui n'est pas le cas pour l'année 2015 où deux des trois variables présentent une prévision supérieure à celle du secteur privé.
- Lorsque nous les comparons aux prévisions du secteur privé, les hypothèses du MFQ faites pour les années 2014 à 2016 sont majoritairement réalistes. Ainsi, selon nos critères, 5 des 9 prévisions peuvent être qualifiées de réalistes. Le tiers peut être qualifié de prudentes, soit celles qui concernent le PIB nominal de 2014 et de 2016 ainsi que celle qui fait référence à la hausse des prix de 2016. Enfin, une prévision est optimiste, soit celle relative à la hausse des prix pour 2015.

- Par rapport au budget de juin 2014, le MFQ a revu à la baisse la moyenne de ses prévisions élaborées pour les années 2014 à 2018 à l'égard du PIB réel et du PIB nominal de 0,1 p.p. Cette situation s'explique principalement par une baisse de 0,2 p.p. de la prévision du taux de croissance du PIB réel et de 0,3 p.p. de celle du PIB nominal en 2014. Rappelons que, selon l'analyse de sensibilité publiée dans Le Point, une variation de 1 p.p. du taux de croissance du PIB nominal a un effet de 500 millions de dollars sur les revenus autonomes du fonds général du gouvernement.

PIB réel et PIB nominal

56 Au cours des 13 dernières années, les prévisionnistes – tant ceux du secteur privé que ceux du gouvernement – ont fait preuve d'un **biais** optimiste dans l'établissement de leurs prévisions économiques quant au PIB réel et au PIB nominal pour l'**année à venir**.

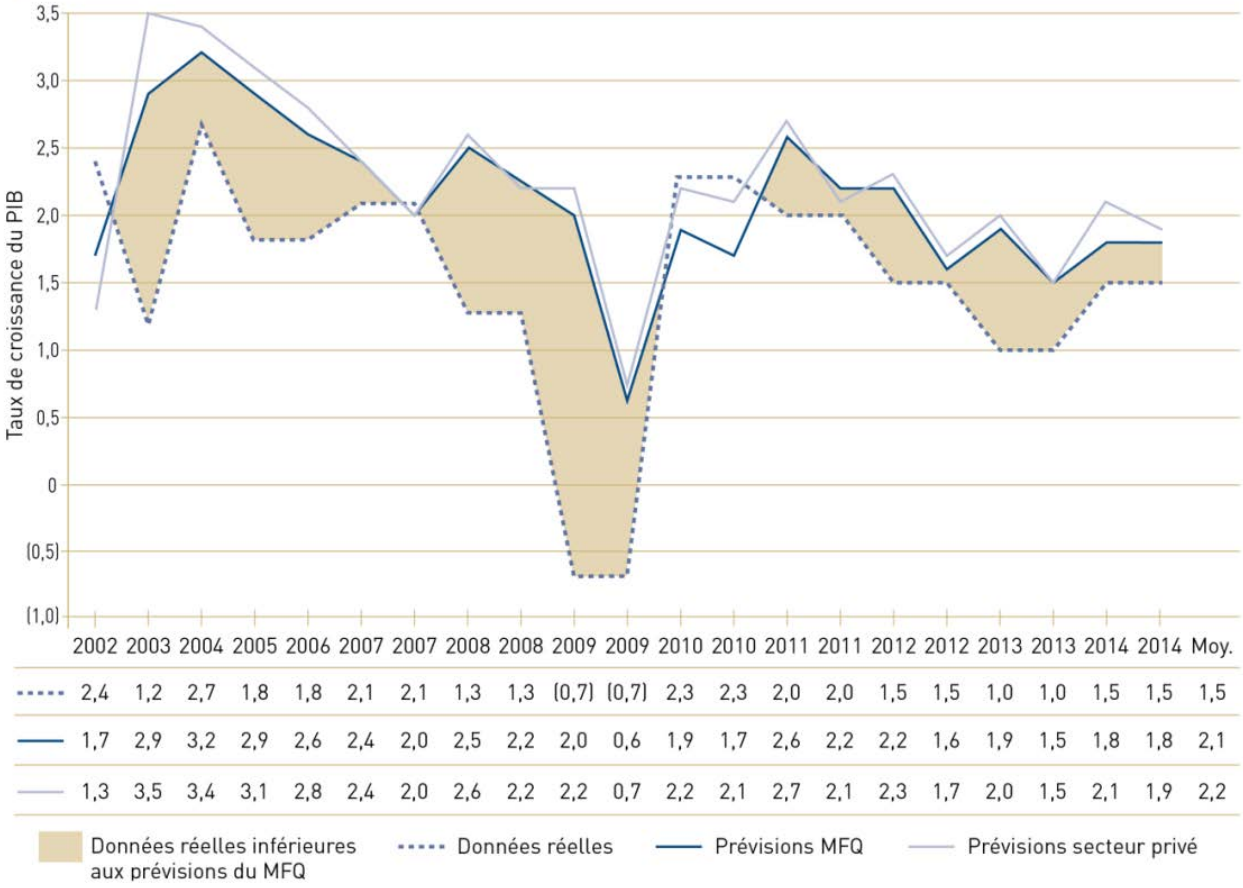
L'existence d'un biais dans les prévisions démontre que les écarts sont continuellement du même côté de la valeur de référence, c'est-à-dire qu'elles ne se compensent pas au fil du temps.

La prévision de l'année à venir correspond à la prévision de l'année civile non encore débutée au moment de la prévision.

57 Lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, nous avions démontré la présence dans les prévisions du MFQ aussi bien que dans celles du secteur privé de ce biais quant à la croissance pour l'année à venir du PIB réel et du PIB nominal.

58 Nous avons actualisé nos données pour y inclure l'année 2014 et le même constat s'impose : un biais optimiste est toujours présent, puisque les données réelles se sont révélées en moyenne inférieures aux prévisions. La figure 1 illustre ce biais. Ainsi, au cours de la période qui s'étend de 2002 au troisième trimestre de 2014, le biais observé sur les prévisions établies par le MFQ s'élève à 0,6 p.p. pour le PIB réel et à 0,5 p.p. pour le PIB nominal. Le secteur privé, quant à lui, a surestimé le taux de croissance du PIB réel pendant cette période de 0,7 p.p. Rappelons qu'une prévision trop optimiste de ces variables économiques a pour conséquence de surestimer les revenus autonomes.

Figure 1 Prévisions relatives au PIB réel pour l'année à venir[1]



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2011	2011	2012	2012	2013	2013	2014	2014	Moy.
Données réelles	2,4	1,2	2,7	1,8	1,8	2,1	2,1	1,3	1,3	(0,7)	(0,7)	2,3	2,3	2,0	2,0	1,5	1,5	1,0	1,0	1,5	1,5	1,5
Prévisions MFQ	1,7	2,9	3,2	2,9	2,6	2,4	2,0	2,5	2,2	2,0	0,6	1,9	1,7	2,6	2,2	2,2	1,6	1,9	1,5	1,8	1,8	2,1
Prévisions secteur privé	1,3	3,5	3,4	3,1	2,8	2,4	2,0	2,6	2,2	2,2	0,7	2,2	2,1	2,7	2,1	2,3	1,7	2,0	1,5	2,1	1,9	2,2

1. Les données réelles prennent en compte les plus récentes données publiées par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Puisque ce dernier révise pendant quatre ans les statistiques relatives à une année donnée, certaines valeurs du PIB réel présentées dans la figure ne sont pas finales. Par ailleurs, l'année 2014 tient compte des données réelles pour les trois premiers trimestres.

Sources : Ministère des Finances du Québec et Institut de la statistique du Québec.

59 Au cours des 12 dernières années, l'économie québécoise a progressé en moyenne de 1,6 % par année, dont 1,0 % en 2013 et de 1,5 % pour les 10 premiers mois de 2014. Cette situation, ajoutée au biais observé pour les prévisions de l'année à venir, aurait milité en faveur de l'utilisation d'une hypothèse prudente en ce qui a trait à la croissance du PIB réel pour 2015. Or, la prévision du MFQ de 1,9 % est réaliste plutôt que prudente. C'est également le cas pour la prévision de 3,8 % du PIB nominal pour 2015 qui se situe légèrement au-dessus de la moyenne des prévisions du secteur privé.

60 Soulignons que, bien que l'accent soit mis principalement sur le PIB réel dans les documents présentés par le gouvernement, c'est davantage le PIB nominal qui permet de mesurer adéquatement le potentiel des revenus autonomes du gouvernement, puisqu'il représente l'assiette qui est effectivement taxable par celui-ci. C'est pourquoi la prévision de cette variable économique est très importante.

Hausse des prix

61 La hausse des prix est une variable qui influence directement le PIB nominal et, par le fait même, les assiettes de taxation du gouvernement.

62 Les prévisions relatives à la hausse des prix pour les années 2014 à 2016 sont raisonnables puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable. Toutefois, pour 2015, la prévision est empreinte d'optimisme. Rappelons que l'année financière 2015-2016 du gouvernement est celle prévue pour le retour à l'équilibre budgétaire.

63 La hausse des prix prévue par le MFQ est inférieure à celle prévue par le secteur privé, et ce, pour tout l'horizon prévisionnel de cinq ans, à l'exception de l'année 2015 où elle est supérieure. Pour cette année, le MFQ a prévu une croissance de 1,9 % des prix. Ce choix d'hypothèse est optimiste compte tenu de la moyenne des prévisions faites par le secteur privé qui se situe à 1,7 %.

64 De plus, notons que la **Banque du Canada**, dans son rapport portant sur la politique monétaire publié en octobre 2014, soit avant la publication du Point, ne s'attend pas à ce que le taux d'inflation retourne au niveau de 1,9 % avant le premier trimestre de 2016. Pour l'année 2015, elle prévoit plutôt que les prix à la consommation augmenteront de 1,6 % au Canada, soit une baisse de 0,3 p.p. depuis son rapport précédent publié en juillet 2014. Cette tendance à la baisse au cours des derniers mois s'observe aussi dans le secteur privé. En effet, entre le budget de juin dernier et Le Point de décembre, le secteur privé a révisé à la baisse ses prévisions de la hausse des prix de 0,1 p.p. Le MFQ, pour sa part, a gardé la même prévision.

La Banque du Canada est responsable de la politique monétaire du pays et contribue à la bonne tenue de l'économie et à l'amélioration constante du niveau de vie des Canadiens en maintenant l'inflation à un taux bas, stable et prévisible.

65 En supposant une croissance des prix à la consommation de 1,6 % plutôt que de 1,9 %, et que cette baisse se répercute de la même façon sur le déflateur du PIB, le PIB nominal serait également revu à la baisse d'environ 0,3 p.p., générant une diminution de 150 millions de dollars des revenus autonomes pour l'année financière 2015-2016.

Marges de prudence

66 Les hypothèses économiques utilisées par le MFQ dans Le Point de décembre 2014 ne comportent pas systématiquement de marges de prudence. Cette situation augmente les risques de surévaluation des revenus fiscaux du gouvernement.

67 Tel que nous l'avions commenté lors de nos travaux portant sur Le Point de novembre 2013, le MFQ n'est pas constant quant à sa position par rapport aux prévisions effectuées par le privé : quelquefois, sa prévision est identique ou inférieure à celle du secteur privé alors que, parfois, elle est supérieure.

68 Pourtant, comme nous l'avions expliqué l'an dernier, le gouvernement doit établir des prévisions à court et à moyen terme qui correspondent aux perspectives les plus probables tout en adoptant une approche prudente afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs budgétaires, compte tenu de l'incertitude entourant l'élaboration de prévisions et du biais optimiste constaté pour la prévision du PIB de l'année à venir.

Risques liés au scénario économique

69 L'économie du Québec est exposée à plusieurs risques dont certains sont positifs et certains négatifs. Parmi les risques positifs, Le Point de décembre 2014 mentionne la reprise de l'économie américaine, qui est un partenaire commercial important pour le Québec. Le Point mentionne que celle-ci pourrait être plus forte que prévu et ainsi contribuer plus favorablement à l'économie du Québec.

70 Par ailleurs, le MFQ relève les risques négatifs suivants :

- un délai dans le rebondissement des investissements des entreprises et de l'emploi au Québec;
- une persistance des incertitudes mondiales.

71 Nous avons relevé un risque supplémentaire en raison de la baisse des investissements du plan québécois des infrastructures prévu pour 2015-2025 de 1,9 milliard de dollars entre 2014-2015 et 2015-2016. Une baisse additionnelle de 1,1 milliard est également prévue pour 2016-2017. Lors de nos travaux, nous avons pu constater que le MFQ prévoit que cette baisse sera compensée notamment par des investissements additionnels du gouvernement fédéral dans les infrastructures du pont Champlain. Cette prévision repose sur l'hypothèse du MFQ selon laquelle le gouvernement fédéral haussera le niveau de ses investissements au Québec d'environ 5 milliards en raison de ce projet. Selon les données véhiculées par le gouvernement fédéral, le coût de conception et de construction du nouveau pont est estimé entre 3 et 5 milliards et ce dernier devrait être en service d'ici 2018. Il n'existe toutefois aucune information du fédéral permettant de corroborer l'hypothèse selon laquelle ces coûts augmenteront le niveau d'investissement total du fédéral au Québec. Un délai dans les investissements ou un investissement moindre des autres administrations publiques aurait une incidence négative sur le PIB.

72 Par ailleurs, le gouvernement a annoncé diverses réductions de dépenses ainsi que des mesures fiscales et tarifaires. D'autres mesures devront être mises en place pour résorber l'écart restant de 1,2 milliard de dollars en 2015-2016. Selon son processus, le MFQ prend en compte le niveau de dépenses prévues au dernier budget dans son scénario économique. Contrairement à la situation qui prévalait lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, ce niveau de dépenses n'a pas varié suffisamment entre le dernier budget et Le Point de décembre 2014 pour justifier une révision du scénario économique de l'automne. Par conséquent, les prévisions du MFQ dans Le Point de décembre 2014 intègrent une estimation du frein sur l'activité économique qu'auront les compressions de dépenses annoncées.

73 Bien que l'ensemble des risques soit plus équilibré que l'an dernier, l'incertitude liée à ceux-ci fait en sorte qu'une prudence demeure nécessaire.

Événement postérieur à l'élaboration du Point

74 Le prix du pétrole a largement diminué depuis la préparation du Point de décembre 2014. La prévision du MFQ dans Le Point s'élève à 86 dollars américains par baril pour l'année civile 2015. En date du 2 février 2015, le cours de clôture du WTI, soit le *West Texas Intermediate*, affichait 50 dollars américains.

75 Autant les économistes du secteur privé que le gouvernement sont d'avis que ce recul des cours du pétrole et la dépréciation du cours du dollar canadien qui a suivi devraient être profitables à l'économie du Québec et entraîner une accélération du PIB réel en 2015. Toutefois, la détente des prix du pétrole devrait également avoir pour effet de réduire le taux d'inflation, de sorte que les répercussions devraient être plus mitigées sur la croissance du PIB nominal que sur la croissance du PIB réel. Une incertitude demeure quant à la durée de cette baisse des prix du pétrole et à ses effets sur les perspectives économiques du Québec. Nos travaux ont consisté à apprécier le caractère raisonnable des hypothèses en date de la préparation du Point de décembre 2014 et ne prennent donc pas en compte cet élément.

2.3 Prévisions des revenus

Caractère raisonnable des prévisions

76 Nous avons analysé les prévisions ayant trait aux revenus les plus importants, soit : l'impôt des particuliers (IP), les revenus du Fonds des services de santé (FSS), les IS, les taxes à la consommation, les revenus des entreprises du gouvernement ainsi que certains transferts fédéraux. Par ailleurs, près de la moitié des revenus divers proviennent des entités des réseaux et sont traités dans la section des dépenses et des résultats nets des réseaux.

77 Les prévisions relatives aux revenus consolidés du gouvernement pour les années financières 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 sont raisonnables.

78 Les prévisions économiques influent sur les prévisions des revenus autonomes. Ainsi, les risques identifiés dans la section portant sur les prévisions économiques pourront avoir des répercussions sur les revenus consolidés du gouvernement s'ils se concrétisent.

79 La prévision relative au PIB nominal est en général un très bon indicateur de la croissance de l'ensemble des revenus autonomes. À cet égard, Le Point de décembre 2014 met notamment en perspective la croissance du PIB nominal prévue avec celle des revenus autonomes, excluant les entreprises du gouvernement et l'effet des mesures liées aux revenus annoncées depuis le budget 2012-2013. Le tableau 9 reproduit cette perspective pour la période s'échelonnant de 2014-2015 à 2016-2017. Nous constatons que ces croissances sont cohérentes.

Tableau 9 Croissance des revenus autonomes consolidés excluant les entreprises du gouvernement et du PIB nominal[1] (en pourcentage)

	Croissance du PIB nominal	Croissance des revenus autonomes avant l'effet des mesures liées aux revenus	Effet des mesures liées aux revenus	Croissance des revenus autonomes
2014-2015	3,1	3,1	0,9	4,0
2015-2016	3,8	4,0	1,2	5,2
2016-2017	3,5	3,5	0,2	3,7

1. Les données ont été produites à partir des informations publiées dans Le Point de décembre 2014, page A.20.

2.3.1 Impôt des particuliers

80 Les prévisions de l'IP pour les années financières 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 sont raisonnables.

Une assiette fiscale est un montant qui sert de base au calcul d'un impôt ou d'une taxe. Le montant de l'impôt dû sera le plus souvent obtenu par la multiplication de l'assiette par un taux.

81 Le tableau 10 fait état des prévisions relatives à l'IP et à l'**assiette fiscale** pour les années 2014-2015 à 2018-2019 ainsi que la moyenne de cet horizon quinquennal. Il présente également, à titre de comparaison, les résultats réels obtenus pour l'année 2013-2014.

Tableau 10 Prévisions de l'impôt des particuliers (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement	Le Point Décembre 2014					
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Moyenne
Impôt des particuliers	26 203	27 152	28 404	29 725	30 891	32 075	29 649
Variation annuelle (%)	4,5	3,6	4,6	4,7	3,9	3,8	4,1
Assiette fiscale (%)[1]	2,9	3,1	3,9	3,7	3,7	3,6	3,6

1. Il s'agit de la variation par rapport à l'année civile, soit la période de 12 mois se terminant au cours de l'année financière concernée par la prévision.

Source : Ministère des Finances du Québec.

82 Le tableau 10 permet de constater que les prévisions du taux de croissance de l'assiette fiscale assujettie à l'IP produites par le MFQ pour les années 2014 à 2018 s'élèvent en moyenne à 3,6 % alors que celle prévue de l'IP pour la même période est supérieure, soit 4,1 %. Ainsi, il est prévu que l'assiette fiscale devrait croître à un rythme moyen inférieur à celui des revenus de l'IP.

83 Le même phénomène s'est produit dans le passé. En effet, les données observées au cours des cinq dernières années montrent une croissance moyenne de 3,4 % de l'assiette fiscale et de 4,6 % de l'IP.

L'élasticité mesure la variation d'une donnée provoquée par la variation d'une autre donnée. Ce concept est expliqué dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, publié en février 2014.

84 Cette croissance plus rapide de l'IP est due au concept d'**élasticité** et aux nouvelles mesures fiscales entrant en vigueur. Selon nos travaux, l'élasticité projetée par le MFQ dans ses prévisions est raisonnable.

85 Pour les années 2015-2016 et 2016-2017, Le Point soutient que la croissance prévue de l'IP est attribuable à :

- « […] l'évolution attendue du revenu des ménages, qui représente l'essentiel de la base des revenus assujettis à l'IP »;
- « l'[…] apport grandissant des revenus de pensions provenant des régimes de retraite privés, en raison de l'augmentation du nombre de personnes à la retraite. Depuis le début des années 2000, les revenus de pensions augmentent à un rythme annuel moyen de l'ordre de 7,0 % »;
- « […] la hausse, à partir de 2015, de la prestation universelle pour la garde d'enfants annoncée par le gouvernement fédéral le 30 octobre 2014. Cette prestation est imposable, tant au fédéral qu'au provincial »;
- la réduction, à compter de 2015-2016, de 20 à 10 % du taux de conversion des crédits d'impôt pour les cotisations syndicales et professionnelles.

86 Cette dernière mesure représente 112 millions de dollars pour chacune de ces deux années. Sans celle-ci, la croissance de l'IP en 2015-2016 aurait été de 4,2 % au lieu de 4,6 %.

Caractère raisonnable des prévisions

87 Nous avons évalué le caractère raisonnable des prévisions de l'IP de la même façon que lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, soit en analysant les deux principales composantes de l'assiette fiscale. Il s'agit des salaires et des traitements qui représentent 63 % de l'assiette fiscale en 2014-2015 et des revenus de pensions provenant des régimes de retraite privés qui représentent environ 9 % de celle-ci. La composante « salaires et traitements » est sensible à la conjoncture économique, alors que la composante « revenus de pensions » est davantage influencée par des facteurs démographiques, tels que le vieillissement de la population.

Salaires et traitements

88 Nous avons mis les prévisions relatives aux salaires et aux traitements établies par le MFQ en perspective avec celles du Conference Board du Canada. En général, nous avons constaté que les prévisions du MFQ étaient raisonnables.

89 De plus, compte tenu de l'importance que représente le poids des salaires et des traitements dans le PIB nominal en termes de revenus, nous avons observé la corrélation qui existe entre les croissances prévues pour ces deux variables. Sur cette base également, les prévisions nous sont apparues raisonnables.

Revenus de pensions des régimes de retraite privés

90 Quant aux revenus de pensions provenant des régimes de retraite privés, rappelons qu'aucune institution du secteur privé n'effectue de prévisions concernant cette variable. Le gouvernement ne peut donc pas se comparer avec d'autres institutions. La prévision de croissance de ces revenus est de 7,1 % en 2014 et de 7,0 % en 2015. Elle est légèrement supérieure au taux de croissance moyen des cinq dernières années (6,5 %), ce qui est raisonnable compte tenu du contexte

démographique de vieillissement de la population constaté. La prévision s'établit ensuite à 5 % en 2016. Le MFQ nous a mentionné avoir réduit ce taux par prudence. Cette dernière prévision comporte donc une marge de prudence. Selon l'analyse de sensibilité du Point de décembre 2014, une variation de 1 % de ces revenus aurait une incidence de 40 millions de dollars sur l'IP. Selon nos travaux, dans l'ensemble, les hypothèses relatives aux revenus de pensions des régimes de retraite privés sont raisonnables.

2.3.2 Cotisations pour les services de santé

91 Les cotisations pour les services de santé présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement comprennent les cotisations au FSS et la contribution santé. Étant donné leur importance dans le total des cotisations pour les services de santé, nos travaux ont porté sur les revenus provenant des cotisations au FSS.

92 Les prévisions de revenus provenant des cotisations au FSS sont raisonnables pour tout l'horizon prévisionnel.

93 Les cotisations des employeurs représentent la part la plus importante des revenus du FSS. Elles sont calculées sur le total de la **rémunération assujettie** qui est versée aux employés et qui excède un certain seuil d'exemption. De plus, les particuliers qui déclarent des revenus autres que ceux provenant d'un emploi et qui excèdent un certain seuil d'exemption doivent aussi payer une cotisation au FSS.

La rémunération assujettie comprend notamment les salaires versés aux employés, les indemnités de vacances, les pourboires et les avantages imposables.

94 Le tableau 11 présente les prévisions relatives aux cotisations pour les services de santé pour les années financières 2014-2015 à 2018-2019. Il présente également, à titre de comparaison, les résultats réels obtenus pour l'année 2013-2014.

Tableau 11 Prévisions relatives aux cotisations pour les services de santé (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement	Le Point Décembre 2014				
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Fonds des services de santé	5 606	5 703	5 813	5 971	6 156	6 346
Variation annuelle (%)	2,6	1,7	1,9	2,7	3,1	3,1
Contribution santé	645	717	734	743	751	760
Total	**6 251**	**6 420**	**6 547**	**6 714**	**6 907**	**7 106**
Variation annuelle (%)	(2,2)	2,7	2,0	2,6	2,9	2,9

Source : Ministère des Finances du Québec.

95 Les cotisations au FSS sont calculées, comme nous l'avons mentionné précédemment, en fonction de la rémunération assujettie à laquelle est appliqué un taux de cotisation. Ce taux varie de 2,7 % à 4,26 % selon la rémunération assujettie de l'année concernée. À compter de 2015, comme Le Point de décembre 2014 l'a annoncé, les petites et moyennes entreprises des secteurs primaire et manufacturier bénéficieront d'un taux réduit de cotisation au FSS.

96 Notre analyse a principalement consisté à comparer les prévisions relatives aux revenus provenant des cotisations au FSS établies par le MFQ avec celles qu'il a faites pour les salaires et les traitements. Pour faire cette analyse, nous avons exclu du taux de croissance des revenus des cotisations au FSS l'effet de la baisse du taux de cotisation pour les entreprises des secteurs primaire et manufacturier ainsi que les principales autres mesures annoncées dans les budgets précédents.

97 Sur l'horizon prévisionnel, les prévisions annuelles du MFQ concernant les revenus provenant des cotisations au FSS représentent 3,4 % des salaires et des traitements prévus. Ces prévisions sont raisonnables compte tenu du taux des dernières années qui s'établit également autour de 3,4 %.

2.3.3 Impôts des sociétés

Caractère raisonnable des prévisions

98 Lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, nous avions constaté que les prévisions liées aux revenus des IS comportent un niveau d'incertitude élevé, puisqu'elles dépendent de plusieurs facteurs, certains étant de nature économique et d'autres de nature décisionnelle ou administrative. Nous n'avions pu conclure sur le caractère raisonnable de ces prévisions, ce qui est toujours le cas pour nos présents travaux.

99 Compte tenu de la volatilité historique des bénéfices (excédent d'exploitation net) des sociétés, de la difficulté à prévoir le comportement de celles-ci en matière de stratégie fiscale, dont l'utilisation de leurs pertes fiscales reportées, de la difficulté à estimer le résultat des activités de récupération fiscale et des délais impartis pour effectuer nos travaux, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le caractère raisonnable des prévisions faites par le MFQ relativement aux IS pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

100 Notre précédent rapport sur Le Point de novembre 2013 explique en détail les éléments mentionnés ci-dessus et leur incidence sur les prévisions liées aux IS.

101 Nous avons tout de même analysé la tendance récente concernant les revenus des IS. Nous les avons également mis en perspective avec la variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés. Le tableau 12 détaille cette comparaison.

Tableau 12 Revenus des impôts des sociétés (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement						Le Point Décembre 2014					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Moyenne
Impôts des sociétés	5 554	5 835	5 822	6 034	5 625	5 774	5 901	6 388	6 633	6 758	6 921	6 520
Variation annuelle (%)	(5,3)	5,1	(0,2)	3,6	(6,8)	(0,8)	4,9	8,3	3,8	1,9	2,4	4,2
Variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés[1]	(5,4)	16,8	4,1	(2,2)	(10,4)	0,1	5,2	6,4	4,4	4,5	3,8	4,9

1. Il s'agit de la variation par rapport à l'année civile, soit la période de 12 mois se terminant au cours de l'année financière concernée par la prévision.

Sources : Ministère des Finances du Québec et Institut de la statistique du Québec.

102 À l'examen de ce tableau, nous pouvons faire les constats suivants :

- La variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés au cours des cinq dernières années a fluctué entre + 16,8 % et - 10,4 %, ce qui montre bien la grande variabilité de cet indicateur.
- La moyenne des revenus consolidés des cinq dernières années s'élève à 5 774 millions de dollars (décroissance annuelle moyenne de 0,8 %), alors que celle des cinq prochaines années est de 6 520 millions (croissance annuelle moyenne de 4,2 %). Le MFQ prévoit donc, au cours des prochaines années, une croissance plus grande des IS.
- La croissance moyenne anticipée pour la variation de l'excédent d'exploitation net (4,9 %) est également plus élevée que sa moyenne historique pour la même période (0,1 %), ce qui explique en partie la croissance moyenne prévue plus élevée pour les IS.

103 Soulignons également que les IS de 2014-2015 ont été revus à la hausse de 82 millions de dollars depuis le budget de juin dernier, ce qui reflète la révision à la hausse de l'excédent d'exploitation net des sociétés et l'incidence des nouvelles mesures annoncées.

104 Parmi ces dernières, les deux mesures principales sont l'augmentation de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes ainsi que la surtaxe temporaire pour les institutions financières. Ces mesures prennent leur plein effet en 2015-2016. Sans ces deux mesures, le taux de croissance des IS pour cette année aurait été de 5,5 % au lieu de 8,3 % et le taux moyen de croissance pour les cinq prochaines années s'élèverait à 3,8 %.

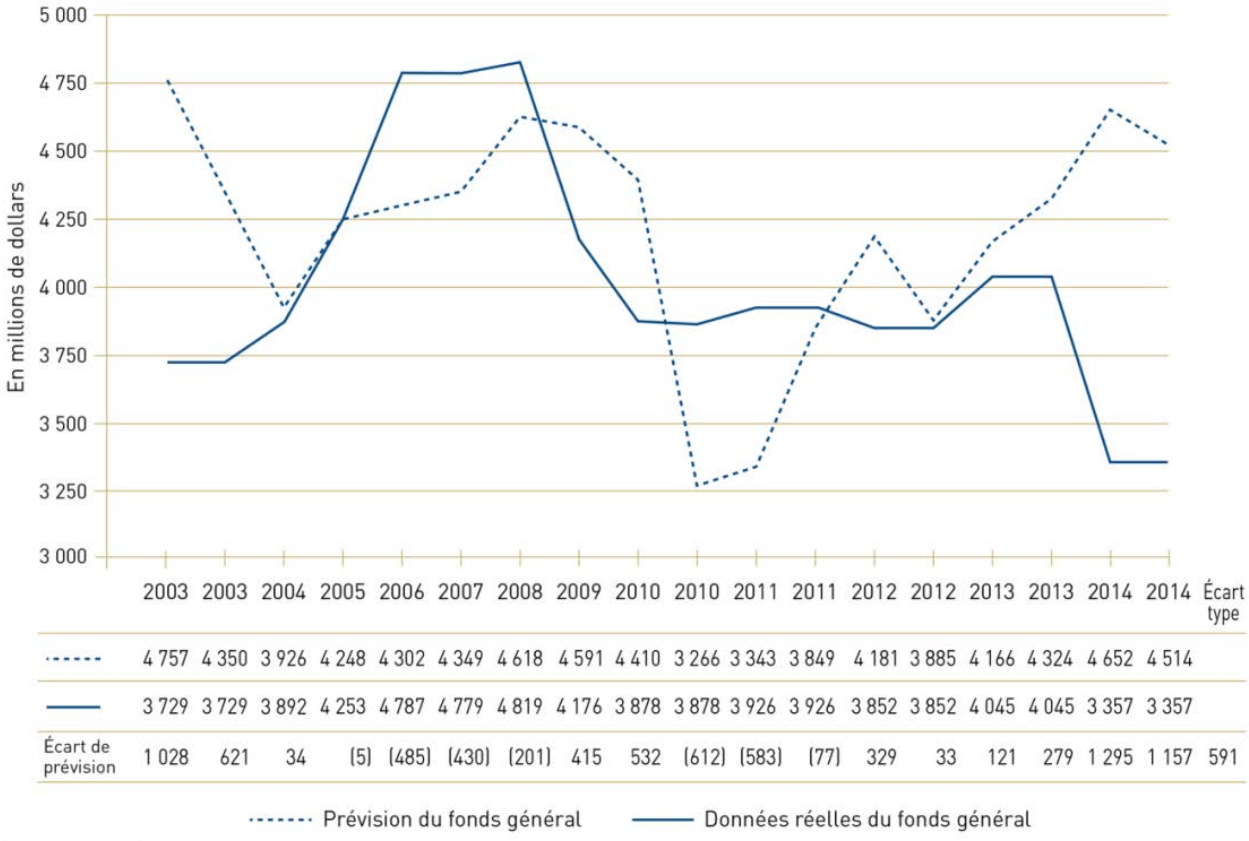
105 Par ailleurs, les résultats réels cumulatifs des sept premiers mois de l'année 2014-2015 provenant du rapport mensuel des opérations financières d'octobre 2014, publié par le MFQ, montrent une progression des IS de 10,6 %, alors que durant la même période l'an dernier l'on observait une décroissance de 16,3 % de ces revenus par rapport à la période précédente. Ceci semble confirmer la conjoncture économique plus favorable estimée dans Le Point de décembre 2014.

Risques liés aux prévisions

106 Nous avons comparé les prévisions historiques des IS effectuées par le MFQ avec les données réelles. L'exercice a consisté à comparer les prévisions pour l'année à venir, et ce, pour toutes les publications déposées au cours des 12 dernières années (budget ou mise à jour économique et financière). Dans notre précédent rapport sur Le Point de novembre 2013, nous avions soulevé le fait que l'**écart type** présent dans les prévisions du MFQ relativement aux IS du fonds général du fonds consolidé du revenu était important. Cet écart type s'élevait alors à 453 millions de dollars, pour la période allant de 2003 à 2013. Il s'est accentué au cours de la dernière année et il s'élève maintenant à 591 millions pour la période de 12 ans allant de 2003 à 2014. Cette dispersion représente, en moyenne, un écart de 14,7 % par rapport à la donnée réelle. La figure 2 présente cette dispersion.

L'écart type est une mesure de dispersion utilisée dans le domaine des statistiques. Elle mesure l'étalement ou la dispersion par rapport à la moyenne d'un ensemble de données.

Figure 2 **Comparaison des prévisions de revenus des IS du fonds général avec les données réelles pour les années financières du 31 mars 2003 au 31 mars 2014**



	2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010	2011	2011	2012	2012	2013	2013	2014	2014	Écart type
------	4 757	4 350	3 926	4 248	4 302	4 349	4 618	4 591	4 410	3 266	3 343	3 849	4 181	3 885	4 166	4 324	4 652	4 514	
———	3 729	3 729	3 892	4 253	4 787	4 779	4 819	4 176	3 878	3 878	3 926	3 926	3 852	3 852	4 045	4 045	3 357	3 357	
Écart de prévision	1 028	621	34	(5)	(485)	(430)	(201)	415	532	(612)	(583)	(77)	329	33	121	279	1 295	1 157	591

Source : Ministère des Finances du Québec.

107 Les IS pour l'année 2013-2014 du fonds général se sont avérés inférieurs de 1 295 millions de dollars à la prévision du Budget 2013-2014 de novembre 2012, soit une baisse de plus de 27,8 %. Cette baisse provient notamment de l'excédent d'exploitation net des sociétés plus faible que ce qui a été anticipé. Il s'agit d'une autre illustration de la difficulté à prévoir les IS.

108 La difficulté à prévoir les revenus des IS milite pour l'ajout d'une marge de prudence explicite dans les prévisions du MFQ. Elle milite également en faveur d'un raffinement du modèle de prévisions du MFQ. Par conséquent, notre recommandation précédemment formulée de revoir le processus de prévision des revenus d'impôts des sociétés afin de mieux gérer les risques qui y sont associés demeure pertinente. Soulignons que le MFQ nous a mentionné avoir entrepris, à l'automne 2014, une refonte de son modèle de prévision des revenus provenant des IS de manière à en améliorer la robustesse. Nous n'avons pas fait le suivi de cet élément dans le cadre de nos travaux.

2.3.4 Taxes à la consommation

109 Le tableau 13 détaille les prévisions des principales sources de taxes à la consommation pour les années 2014-2015 à 2018-2019. Il présente également, à titre de comparaison, les résultats réels pour l'année 2013-2014.

Tableau 13 Prévisions consolidées des revenus provenant des taxes à la consommation (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement	Le Point Décembre 2014				
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Taxes de vente[1]	13 264	13 638	14 423	14 829	15 199	15 348
Carburants	2 310	2 338	2 403	2 409	2 455	2 497
Produits du tabac	1 010	1 123	1 113	1 067	1 017	995
Boissons alcooliques[2]	551	498	524	131	131	132
Total avant ajustement	**17 135**	**17 597**	**18 463**	**18 436**	**18 802**	**18 972**
Variation (%)	6,6	2,7	4,9	(0,1)	2,0	0,9
Taxe dédiée au Fonds des générations[2]	–	100	100	500	500	500
Taxes à la consommation ajustées	**17 135**	**17 697**	**18 563**	**18 936**	**19 302**	**19 472**
Variation (%)	6,6	3,3	4,9	2,0	1,9	0,9

1. Les revenus provenant du pari mutuel sont inclus dans les taxes de vente.
2. Le budget de juin 2014 et Le Point de décembre 2014 prévoient un versement de 100 millions de dollars annuellement au Fonds des générations à compter de l'année 2014-2015 et un transfert additionnel de 400 millions, pour un total de 500 millions à compter de l'année 2016-2017. Des modifications législatives seront apportées à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* pour prendre en compte les versements additionnels.

Source : Ministère des Finances du Québec.

110 Au tableau 13, nous avons ajusté la croissance des revenus consolidés provenant des taxes à la consommation pour tenir compte de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques versée au Fonds des générations à compter de l'année financière 2014-2015. La présentation de ces revenus dans le Fonds des générations fait perdre de vue le taux de croissance de l'ensemble des revenus de taxes consolidés.

111 Étant donné que la taxe de vente du Québec (TVQ) représente la plus grande partie de la prévision relative aux revenus provenant des taxes à la consommation, nos travaux ont porté sur le caractère raisonnable de celle-ci.

Caractère raisonnable des prévisions liées à la TVQ

112 Les prévisions faites par le MFQ concernant les revenus provenant de la TVQ sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

113 La prévision des revenus provenant des taxes à la consommation est étroitement liée à l'évolution de la conjoncture économique. Comme nous l'avons fait pour les autres sources de revenus, notre travail a notamment consisté à analyser les tendances historiques et à comparer la prévision faite par le MFQ à l'égard de la TVQ avec celle effectuée par le secteur privé en ce qui concerne les deux principales variables composant cette prévision : la consommation nominale des ménages (en excluant les aliments et les loyers qui ne sont pas taxés) qui compose 78 % de l'assiette taxable et les investissements résidentiels qui en composent 13 %.

Consommation nominale des ménages

114 Plusieurs facteurs influencent la consommation nominale des ménages, notamment la création d'emplois, la progression des salaires et des traitements, le niveau des taux d'intérêt et le niveau de confiance des consommateurs. Le niveau de la consommation nominale est aussi influencé par l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC).

115 Étant donné que cette consommation représente près de 60 % du PIB nominal, nous avons analysé la cohérence de la prévision de la TVQ avec celle du PIB nominal. Nous l'avons également mise en perspective avec la croissance prévue de l'IPC en raison de l'influence non négligeable de cette variable sur la consommation nominale.

116 Le tableau 14 présente l'évolution de la croissance réelle et prévue des revenus de la TVQ, de la consommation nominale des ménages, du PIB nominal et de l'IPC.

Tableau 14 Croissance des revenus de la TVQ, de la consommation nominale des ménages, du PIB nominal et de l'IPC (en pourcentage)

	Données réelles						Prévisions					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Moyenne
Croissance des revenus de la TVQ	(2,5)	9,6	13,4	3,6	5,7	5,8	2,8	5,8	2,8	2,5	1,0	3,0
Consommation nominale des ménages[1,2]	(0,4)	5,2	3,9	2,7	3,3	2,9	3,4	3,6	3,4	3,3	3,0	3,3
PIB nominal[2]	0,6	4,5	4,9	3,4	1,5	3,0	3,1	3,8	3,5	3,5	3,3	3,6
IPC[2]	0,6	1,2	3,0	2,1	0,7	1,6	1,5	2,1	2,1	2,0	2,1	1,9

1. Il s'agit de la consommation de biens et de services, exclusion faite des aliments et du logement, donc la consommation taxable.
2. Il s'agit de la donnée applicable à l'année civile se terminant au cours de l'année financière présentée.

Sources : Ministère des Finances du Québec et Institut de la statistique du Québec.

117 Ce tableau nous permet de faire les constats suivants :

- La croissance des revenus de la TVQ de 5,8 % constatée au cours des cinq dernières années est supérieure à celle prévue pour les cinq prochaines années qui, elle, s'établit à 3,0 %. Cette situation s'explique notamment par les hausses successives des taux de la TVQ en janvier 2011 et 2012.
- La prévision relative à la consommation nominale des ménages pour l'année 2015-2016 (3,6 %) et celle relative au PIB nominal pour cette même année (3,8 %) sont les plus importantes de l'horizon prévisionnel des cinq prochaines années. Cette situation est cohérente avec le fait que la croissance des revenus de TVQ est aussi la plus élevée pour cette même année.
- La croissance moyenne prévue de la consommation nominale des ménages (3,3 %) pour les années 2014 à 2018 est inférieure à celle du PIB nominal (3,6 %). Le même phénomène s'est produit pour les années 2009 à 2013. En effet, la croissance moyenne de la consommation nominale des ménages pour ces années (2,9 %) est inférieure à celle du PIB nominal (3,0 %).
- La croissance moyenne réelle de la consommation des ménages pour les années 2009 à 2013 soit la consommation nominale diminuée de l'IPC (2,9 % – 1,6 %) qui s'élève à 1,3 % est semblable à la moyenne prévue pour l'horizon prévisionnel de 1,4 % (3,3 % – 1,9 %).

118 Par ailleurs, Le Point prévoit que les dépenses de consommation des ménages en 2014 et en 2015 s'accentueront à la suite des **mesures fiscales récemment annoncées par le gouvernement fédéral**.

Il s'agit des mesures annoncées le 30 octobre 2014, notamment le fractionnement du revenu pour les familles, la majoration de la Prestation universelle pour la garde d'enfants et la hausse des montants qui peuvent être réclamés comme déduction pour frais de garde d'enfants.

119 De plus, l'abolition du taux réduit de la taxe sur les primes d'assurance à l'égard de l'assurance automobile et le pacte fiscal transitoire conclu avec les municipalités pour l'année 2015 expliquent en partie la hausse des revenus de taxes à la consommation plus importante prévue pour l'année 2015-2016.

120 En effet, les organismes publics comme les municipalités reçoivent des remboursements partiels de la taxe de vente sur leurs achats de fournitures taxables. Le taux de ces remboursements est encadré dans le pacte fiscal conclu entre le gouvernement et les municipalités. L'ancien pacte fiscal en vigueur de 2007 à 2013 a

été reconduit en 2014, puis remplacé par un pacte fiscal temporaire du 1er janvier au 31 décembre 2015. Ce nouveau pacte fiscal stipule que le taux de remboursement de la TVQ applicable en 2015 est de 50 % au lieu de 62,8 % qui prévalait en 2014. Cette réduction a donné lieu à une augmentation des revenus de taxes estimée à 98 millions de dollars pour l'année civile 2015. De plus, le nouveau pacte prévoit également une réduction de la compensation pour la perte des droits sur les divertissements de 32 millions pour cette même période. Ces sommes, incluses dans les réductions de 300 millions des transferts aux municipalités présentées dans Le Point de décembre 2014, augmentent les revenus de TVQ prévus de 130 millions pour l'année civile 2015.

121 La prévision relative à la consommation nominale des ménages peut également être mise en perspective avec celle effectuée par le secteur privé quant à l'évolution des ventes au détail et à la création d'emplois. Nous avons constaté que la croissance de ces variables s'oriente essentiellement dans la même direction que la prévision ayant trait à la consommation faite par le MFQ, ce qui est cohérent.

Investissements résidentiels taxables

122 Le tableau 15 présente l'historique des investissements résidentiels taxables depuis 2009 ainsi que les perspectives du MFQ jusqu'en 2019.

Tableau 15 Croissance des investissements résidentiels taxables (en pourcentage)

	Données réelles						Prévisions					
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Moyenne
Investissements résidentiels taxables[1]	(0,2)	12,1	0,9	4,4	(3,7)	2,6	0,7	2,5	0,6	2,3	2,4	1,7

1. Il s'agit de la donnée applicable à l'année civile se terminant au cours de l'année financière présentée.

Sources : Ministère des Finances du Québec et Institut de la statistique du Québec.

123 Les prévisions des investissements relatifs à la construction résidentielle se composent principalement de deux éléments : les constructions neuves et les rénovations. Les prévisions faites par le MFQ pour les cinq prochaines années (1,7 %) se situent en deçà de la tendance observée au cours des cinq dernières années (2,6 %) en raison de la forte croissance observée en 2010-2011.

124 Le MFQ prévoit des reculs successifs en ce qui concerne les investissements liés à la construction résidentielle neuve au cours des prochaines années. Ces reculs sont influencés par le nombre de mises en chantier. Toutefois, un certain décalage entre ces prévisions et celles ayant trait aux nouvelles constructions est observé en raison du délai pour mener à terme de grands projets de constructions à logements multiples. Nous avons comparé les prévisions des mises en chantier du MFQ avec celles faites par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et avec celles du secteur privé; ces prévisions sont raisonnables.

125 Quant aux prévisions de dépenses liées aux rénovations, le MFQ prévoit que celles-ci seront stimulées en 2014-2015 et en 2015-2016 par les crédits d'impôt à la rénovation mis en place par le gouvernement comme cela s'est produit en 2010-2011. De plus, le vieillissement du parc de logements continuera de stimuler la rénovation.

Risques liés aux prévisions

126 Les prévisions du Point, jusqu'en 2018-2019, reposent sur l'hypothèse voulant que les mesures du pacte fiscal transitoire conclu entre le gouvernement et les municipalités pour l'année civile 2015 soient reconduites. Or, selon l'issue des négociations avec les municipalités, le pacte fiscal qui sera adopté en bout de piste pourrait contenir des modalités différentes.

127 Un deuxième risque découle de la prévision du taux d'inflation. Dans la section qui traite des prévisions économiques, nous avons mentionné que la prévision qui concerne le déflateur du PIB (effet global de la hausse des prix en incluant l'IPC) est optimiste pour l'année civile 2015. Une inflation plus faible que prévu pourrait avoir une incidence négative sur les revenus provenant de la TVQ.

128 Enfin, nous désirons mettre en lumière un risque positif. Entre le budget de juin et Le Point de décembre 2014, les taxes à la consommation de 2014-2015 ont été revues à la baisse de 60 millions de dollars. Selon le MFQ, cet ajustement a été effectué pour refléter le niveau plus élevé que prévu du crédit d'impôt pour solidarité. Ce crédit est porté en diminution des revenus de taxes. Toutefois, le rapport du Vérificateur général du Québec déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2014 et traitant du « Crédit d'impôt pour solidarité – Conception et gestion de la mesure fiscale » mentionne que 80 millions de dollars auraient été versés en trop à des contribuables et il recommande la mise en place de contrôles pour détecter et corriger ces situations. Ces travaux étaient en cours lors de la publication du rapport déposé en novembre 2014. L'incidence de ces contrôles additionnels pourrait avoir pour effet de diminuer les crédits attribués et donc d'augmenter les revenus de TVQ.

2.3.5 Revenus des entreprises du gouvernement

Caractère raisonnable des prévisions

129 Lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, nous avions expliqué le processus d'établissement des prévisions qui concernent les revenus provenant des **entreprises du gouvernement**. Puisque chaque entreprise est autonome et imputable de la prévision de ses résultats financiers, nous n'avions pu conclure sur le caractère raisonnable de ces prévisions. C'est également le cas pour nos travaux sur Le Point de décembre 2014.

Ces entreprises sont les suivantes : Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec, Investissement Québec, la Capital Financière agricole inc. ainsi que les quatre sociétés Innovatech du Québec.

130 Nous n'avons pas pu qualifier la prévision des revenus provenant des entreprises du gouvernement. L'évaluation de la qualité de ces prévisions demanderait un travail sur le processus budgétaire de chacune de celles-ci, ce que nous avons exclu de la portée de notre mandat décrite à l'annexe 1.

131 Nous avons tout de même examiné les prévisions transmises au MFQ par Hydro-Québec, Loto-Québec et la Société des alcools du Québec, les notes qui les accompagnaient et les ajustements effectués par le MFQ, le cas échéant, pour ces trois entreprises. Celles-ci représentent la quasi-totalité des revenus provenant des entreprises du gouvernement.

132 Conformément à la convention comptable encadrant la comptabilisation de ces revenus aux états financiers consolidés du gouvernement, les prévisions représentent la quote-part des **bénéfices nets** de ces entreprises qui revient au gouvernement. Pour les trois entreprises citées précédemment, cette quote-part est de 100 %.

Sommairement, le bénéfice net des entreprises représente la différence entre leurs revenus et leurs dépenses.

133 Le tableau 16 détaille ces prévisions pour la durée du cadre financier quinquennal du gouvernement.

Tableau 16 Revenus provenant des entreprises du gouvernement (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement	Le Point Décembre 2014				
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Revenus						
Hydro-Québec	3 333	3 050	2 699	2 760	3 011	3 107
Loto-Québec	1 055	1 037	1 075	1 075	1 075	1 075
Société des alcools du Québec	1 003	1 021	1 040	1 026	1 068	1 070
Autres	39	40	41	40	41	43
Sous-total	**5 430**	**5 148**	**4 855**	**4 901**	**5 195**	**5 295**
Variation (%)	68,0[1]	(5,2)	(5,7)	0,9	6,0	1,9
Somme présentée sous « Revenus du Fonds des générations »						
Revenus d'Hydro-Québec dédiés au Fonds des générations[2]	–	(71)	(105)	(200)	(510)	(610)
Somme présentée sous « Entreprises du gouvernement »	**5 430**	**5 077**	**4 750**	**4 701**	**4 685**	**4 685**

1. La hausse de 68,0 % s'explique principalement par l'inscription d'une perte de 1 876 millions de dollars en 2012-2013 consécutive à la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2.
2. Cela correspond aux sommes relatives à l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale et des économies liées à la fermeture de Gentilly-2.

Source : Ministère des Finances du Québec.

134 Comme il le fait pour tous les revenus qui sont dédiés au Fonds des générations, le gouvernement présente les revenus d'Hydro-Québec provenant de l'indexation de l'électricité patrimoniale et des économies liées à la **fermeture de Gentilly-2** sous la rubrique « Revenus du Fonds des générations ». Aux fins de nos analyses, nous avons considéré les revenus totaux des entreprises en incluant les revenus dédiés au Fonds des générations.

Les économies provenant de la fermeture de la centrale nucléaire Gentilly-2 ont été établies par le gouvernement à 215 millions de dollars pour chaque année financière se terminant à compter de l'année 2017-2018, jusqu'à celle se terminant en 2043-2044.

135 Les variations observées dans les prévisions relatives aux revenus provenant des entreprises viennent principalement des prévisions établies pour Hydro-Québec. Le tableau 17 détaille ces prévisions.

136 Selon Le Point et le budget de juin dernier, la décroissance des revenus d'Hydro-Québec au cours des deux prochaines années est due notamment :

- en 2014-2015 : aux températures particulièrement froides de l'année 2013-2014, dont le même phénomène n'est pas anticipé pour 2014-2015;
- en 2015-2016 : à la diminution des efforts demandés à Hydro-Québec par le gouvernement (voir tableau 17) et aux conditions particulièrement favorables du prix de vente de l'électricité sur les marchés d'exportation en 2014-2015, conditions qui devraient être moins présentes en 2015-2016.

137 Le début des économies prévues générées par la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 explique la croissance importante des revenus provenant d'Hydro-Québec en 2017-2018.

Risques liés aux prévisions relatives à Hydro-Québec

138 Hydro-Québec n'a pas transmis de prévisions au MFQ pour l'année 2015-2016 et les années subséquentes lors de la préparation du Point de décembre 2014, compte tenu de l'exercice de planification stratégique en cours qui doit considérer la politique énergétique actuellement en préparation par le gouvernement. En conséquence, le MFQ a établi sa propre prévision relative au bénéfice net d'Hydro-Québec pour ces années.

139 Le tableau 17 résume la construction de la prévision relative au bénéfice net d'Hydro-Québec pour les années 2014-2015 à 2018-2019.

Tableau 17 Prévisions du bénéfice net d'Hydro-Québec (en millions de dollars)

	Prévisions d'Hydro-Québec	Prévisions du ministère des Finances			
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Bénéfice avant les éléments suivants :	2 725	2 725	2 725	2 725	2 725
Efforts demandés par le gouvernement au budget de juin 2014	150	65	50	50	50
Indexation de l'électricité patrimoniale	71	105	200	295	395
Économies résultant de la fermeture de Gentilly-2	–	–	–	215	215
Autres éléments	104	(196)	(215)	(274)	(278)
Prévision	**3 050**	**2 699**	**2 760**	**3 011**	**3 107**
Variation (%)	s.o.	(11,5)	2,3	9,1	3,2

Source : Ministère des Finances du Québec.

140 Afin d'évaluer le bénéfice net d'Hydro-Québec avant les efforts demandés par le gouvernement au budget de juin 2014, l'indexation de l'électricité patrimoniale, les économies résultant de la fermeture de Gentilly-2 et les autres éléments (tableau 17), le MFQ a reconduit, pour l'ensemble de l'horizon prévisionnel, la prévision relative au bénéfice net effectuée par Hydro-Québec pour l'année 2014-2015, soit 2 725 millions de dollars. Cette composante de la prévision du bénéfice net d'Hydro-Québec, estimée à partir d'un montant unique, comporte un risque de ne pas prendre en considération tous les facteurs pouvant la faire varier. À noter que les autres éléments se composent, pour les années 2015-2016 à 2018-2019, d'une marge de prudence.

141 En outre, une demande a été faite par Hydro-Québec auprès de la Régie de l'énergie le 1er août 2014 pour entériner une hausse tarifaire au 1er avril 2015 de 3,9 %. La décision de la Régie est attendue par l'entreprise au printemps 2015. La hausse de tarifs demandée inclut 0,4 % (34 millions de dollars) pour l'indexation de l'électricité patrimoniale. Compte tenu du mécanisme d'indexation qui est prévu dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, cette partie de la hausse tarifaire ne requiert pas d'approbation par l'organisme de réglementation. À titre informatif, une hausse tarifaire de 1 % se traduit par une augmentation des revenus d'Hydro-Québec d'environ 105 millions. Le MFQ nous a mentionné avoir tenu compte de la hausse totale de 3,9 %, toutefois il nous a été impossible de nous en assurer.

142 De plus, lors de la publication du Point de décembre 2014, Hydro-Québec avait annoncé son intention d'adopter un nouveau référentiel comptable à compter du 1er janvier 2015. L'utilisation de ce nouveau référentiel constitue un risque additionnel dans les prévisions déterminées par le gouvernement pour l'année 2015-2016 et les suivantes.

143 Soulignons que les revenus provenant de l'indexation de l'électricité patrimoniale sont, en vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, dédiés au Fonds des générations. Ainsi, l'indexation présentée au tableau 17 ajoutée aux économies réalisées à la suite de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 à compter de l'année financière 2017-2018 concordent avec les revenus d'Hydro-Québec qui seront affectés au Fonds des générations, tel que cela est présenté au tableau 16.

Risques liés aux prévisions relatives à Loto-Québec

144 Loto-Québec a indiqué au MFQ ne pas être en mesure de fournir des prévisions détaillées pour l'année 2015-2016 et les années subséquentes compte tenu du contexte économique plus difficile pour le montant discrétionnaire alloué au divertissement ainsi que la conjoncture défavorable dans le secteur des loteries vidéo et des casinos.

145 Le ralentissement des revenus liés aux jeux de hasard n'est pas propre à Loto-Québec. Selon Loto-Québec, un peu partout dans le monde occidental, un repli des dépenses consacrées aux jeux de hasard est constaté. Dans son étude sur les habitudes de consommation des ménages canadiens, Statistique Canada fait état d'une légère baisse des dépenses dans la catégorie des jeux de hasard pour l'exercice financier 2013-2014 comparativement à l'exercice précédent.

146 La prévision relative aux revenus de l'année financière 2015-2016 de 1 075 millions de dollars, présentée au budget de juin dernier, a été reconduite par le MFQ pour les années 2015-2016 à 2018-2019 dans Le Point de décembre 2014. Cette prévision avait été établie en ajoutant à la prévision de l'année 2014-2015 de 1 065 millions les efforts supplémentaires demandés au budget de 10 millions à compter de 2015-2016. Ainsi, ces prévisions comportent un risque de ne pas prendre en considération tous les facteurs pouvant les faire varier.

Risques liés aux prévisions relatives à la Société des alcools du Québec

147 La Société des alcools du Québec a évalué l'incidence de l'uniformisation des taux de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques en vigueur le 1er août 2014 dans l'établissement de ses prévisions. Elle souligne toutefois ne pas avoir tenu compte de l'effet négatif probable de ce changement sur le montant de ses ventes. Selon la Société, les hausses successives de la taxe de vente et des taxes spécifiques pourraient avoir un impact important sur les prévisions.

148 Les répercussions de l'adoption, le 28 juin 2012, du **projet de loi fédéral C-311 modifiant la *Loi sur l'importation des boissons enivrantes* (importation interprovinciale de vin pour usage personnel)** n'ont pas été prises en compte car, selon la Société, elles ne sont pas encore connues. Selon le MFQ, ces répercussions sont difficiles à estimer, mais les pertes pourraient être négligeables.

La modification apportée à cette loi fédérale vise à permettre à un particulier d'importer du vin d'une province à une autre, si celui-ci l'apporte ou le fait apporter pour sa consommation personnelle, selon les modalités et quantités prévues par les gouvernements provinciaux. Depuis juillet 2014, les particuliers québécois peuvent apporter, pour chaque transport effectué, l'équivalent de 3 litres de spiritueux, 9 litres de vin et 24,6 litres de bière.

149 Étant donné que la Société constate une corrélation entre la variation de ses ventes et l'évolution du PIB, un taux de croissance économique plus faible que prévu pourrait avoir une incidence sur les prévisions de ses bénéfices et vice-versa.

2.3.6 Transferts fédéraux

150 Nos travaux de vérification ont porté sur le caractère raisonnable des prévisions relatives aux trois principaux transferts fédéraux suivants :

- les transferts liés à la péréquation;
- le transfert canadien en matière de santé (TCS);
- le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS).

151 Ces transferts représentaient 86 % des transferts totaux en provenance du gouvernement fédéral pour l'année financière terminée le 31 mars 2014 en excluant la compensation non récurrente pour l'harmonisation de la TVQ à la taxe sur les produits et services (TPS) de 1 467 millions de dollars. Le tableau 18 résume les prévisions faites par le MFQ à l'égard des transferts fédéraux.

Tableau 18 **Prévisions des transferts fédéraux (en millions de dollars)**

	États financiers consolidés du gouvernement	Le Point Décembre 2014					
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Moyenne
Péréquation	7 833	9 286	9 550	9 809	10 113	10 487	9 849
TCS	5 290	5 275	5 582	5 937	6 156	6 388	5 868
TCPS	1 534	1 588	1 603	1 630	1 657	1 688	1 633
Sous-total	**14 657**	**16 149**	**16 735**	**17 376**	**17 926**	**18 563**	**17 350**
Harmonisation de la TVQ à la TPS – Compensation	1 467	–	–	–	–	–	–
Autres programmes	2 426	2 656	2 514	2 341	2 431	2 310	2 450
Total	**18 550**	**18 805**	**19 249**	**19 717**	**20 357**	**20 873**	**19 800**
Variation (%)	5,9	1,4	2,4	2,4	3,2	2,5	2,4
Total des revenus consolidés	**93 231**	**95 913**	**99 750**	**102 940**	**106 216**	**109 026**	**102 769**
Proportion (%)	19,9	19,6	19,3	19,2	19,2	19,1	19,3

Source : Ministère des Finances du Québec.

152 Selon les prévisions faites par le MFQ, les transferts fédéraux représenteront en moyenne 19,3 % des revenus consolidés au cours des cinq prochaines années. Ce pourcentage est similaire à celui de l'année 2013-2014 (19,9 %). En effet, la hausse prévue des revenus de péréquation en 2014-2015 de près de 1,5 milliard de dollars devrait compenser le manque à gagner découlant du dernier versement de la compensation fédérale pour l'harmonisation de la TVQ à la TPS.

153 Par ailleurs, l'augmentation prévue de 230 millions de dollars résultant des transferts pour « Autres programmes » explique la hausse des transferts fédéraux de 198 millions pour l'année 2014-2015 entre Le Point de décembre 2014 et le budget de juin dernier. Selon Le Point de décembre 2014, cet ajustement découle notamment de la hausse des travaux d'infrastructures prévus à la Société de financement des infrastructures locales du Québec qui sont supérieurs à ceux prévus au budget de juin dernier.

154 Selon les prévisions du Point, les transferts fédéraux augmenteront en moyenne de 2,4 % au cours des prochaines années.

155 Les prévisions relatives aux transferts fédéraux liés à la péréquation, au TCS et au TCPS pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 sont raisonnables.

Péréquation

156 Le programme de péréquation permet aux provinces bénéficiaires de recevoir des paiements qui tendent à égaliser leur capacité fiscale à la moyenne de celle des 10 provinces canadiennes. Le but est de redistribuer la richesse du pays.

157 Nous avons décrit le fonctionnement de la péréquation dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013 publié en février 2014.

Caractère raisonnable de la prévision

158 En décembre 2013 et 2014, le gouvernement fédéral a confirmé les montants de péréquation suivants au gouvernement du Québec :

- pour l'année financière 2014-2015 : 9 286 millions de dollars;
- pour l'année financière 2015-2016 : 9 521 millions.

159 Les prévisions du Point de décembre 2014 pour les années 2014-2015 et 2015-2016 sont raisonnables puisqu'elles concordent, à peu de choses près, avec la confirmation du gouvernement fédéral.

160 Quant à la prévision pour l'année 2016-2017, son caractère raisonnable se base d'une part, sur le résultat de notre appréciation de certaines composantes relatives à la capacité fiscale des provinces et, d'autre part, sur la reprise du calcul des droits de péréquation.

161 Les composantes analysées ont notamment été comparées avec les données les plus récentes de l'Agence du revenu du Canada, les données sur la population publiées par Statistique Canada, les prévisions du secteur privé et les tendances observées quant à la capacité fiscale des provinces.

162 Bien qu'il existe des risques importants quant à l'estimation de la capacité fiscale des provinces dans le calcul de la péréquation pour l'année 2016-2017, les données utilisées par le MFQ sont cohérentes et plausibles. Les résultats de nos travaux nous permettent de conclure que la prévision du MFQ pour la péréquation de cette année a été établie avec rigueur.

Risques liés à la prévision pour 2016-2017

163 L'estimation de la capacité fiscale de chacune des autres provinces est nécessaire afin d'établir la prévision des transferts fédéraux de péréquation du Québec pour 2016-2017. Or, cet exercice comporte des risques élevés compte tenu du nombre de variables à considérer et de la diversité des économies des provinces à l'intérieur du Canada.

164 Lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, nous nous étions interrogés à propos du risque encouru si le MFQ estime une capacité fiscale en dollars par habitant différente de celle estimée par les autres provinces et le gouvernement fédéral. Cette variable a une sensibilité importante sur la prévision de la péréquation.

165 La formule de calcul de la péréquation pour 2016-2017 prend en compte les capacités fiscales des années financières 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015. Les deux premières années ont un poids de 25 % chacune, tandis que l'année 2014-2015 en a un de 50 %.

166 En décembre 2014, soit après la finalisation du Point de décembre 2014, le gouvernement fédéral a transmis le résultat de ses calculs en matière de capacité fiscale des provinces pour les années financières 2012-2013 et 2013-2014. Ces données peuvent être révisées ultérieurement. Toutefois, les données transmises en décembre présentent peu d'écarts avec celles utilisées par le MFQ pour sa prévision de 2016-2017, incluse dans Le Point de décembre 2014.

167 En ce qui a trait à la capacité fiscale de l'année 2014-2015, le MFQ n'est pas en mesure de comparer son estimation avec celle des autres provinces ou du gouvernement fédéral, compte tenu du fait que cette information n'est pas disponible. De plus, nous avons constaté que, dans son budget, le gouvernement fédéral ne publie pas la répartition de l'enveloppe globale de péréquation pour 2016-2017 qu'il prévoit verser aux provinces. Par conséquent, cette prévision est empreinte d'un niveau d'incertitude élevé.

TCS et TCPS

168 L'objectif du TCS est d'assurer un financement prévisible à long terme des soins de santé selon les principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Celui du TCPS est de soutenir l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

169 Le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget de 2012 son intention :

- de maintenir la progression de l'enveloppe totale du TCS de 6 % par année jusqu'en 2016-2017 puis, à compter de 2017-2018, de la faire correspondre à la moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal, assortie d'une hausse garantie d'au moins 3 % par année;
- d'accorder une enveloppe du TCPS comportant une croissance annuelle de 3 %.

170 Les deux principales variables influençant le TCS et le TCPS sont les suivantes :

- l'impôt fédéral de base, lequel est lui-même influencé par :
  - les plus récentes statistiques fiscales relatives aux particuliers fournies par l'Agence du revenu du Canada, soit l'année 2012;
  - les salaires et les traitements;
  - la main-d'œuvre;
- la population du Québec.

Caractère raisonnable de la prévision

171 Nous avons apprécié le calcul et le caractère raisonnable des variables utilisées pour calculer les prévisions avec, notamment, les données les plus récentes de l'Agence du revenu du Canada, les prévisions du secteur privé, les données sur la population publiées par Statistique Canada et les estimations des récentes mesures fiscales annoncées par le gouvernement fédéral. Les variables utilisées par le MFQ sont cohérentes avec les données que nous avons consultées.

2.4 Prévisions des dépenses

172 Afin d'évaluer si les prévisions de dépenses présentées dans Le Point sont raisonnables, nous avons analysé les prévisions de dépenses du fonds général, des organismes autres que budgétaires (ONB), des fonds spéciaux (FS), des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et celles du service de la dette. Les sections suivantes présentent certaines observations et constatations pour chacun des types de dépenses analysés.

173 Nous sommes d'avis que les prévisions relatives aux dépenses consolidées sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017. Cette évaluation s'explique principalement par le fait que l'atteinte des objectifs budgétaires est assortie de mesures et de marges de prudence suffisantes pour faire face aux risques. En outre, l'atteinte des objectifs nécessitera des efforts importants et un suivi rigoureux, et ce, plus particulièrement pour l'année 2016-2017 où les mesures à identifier sont significatives.

174 Selon l'article 4 de la *Loi sur le ministère des Finances*, le MFQ a pour fonction d'établir et de proposer le niveau global des dépenses. Nous avions recommandé, dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, que la détermination du niveau global des dépenses par le MFQ soit faite à la lumière d'une information complète; c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement jusqu'à présent.

175 Dans notre rapport subséquent sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement, nous avions recommandé au MFQ et au SCT d'envisager la possibilité de publier dans les documents budgétaires les coûts de reconduction reconnus des programmes afin de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre la croissance des dépenses et l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre l'objectif établi.

176 À cet égard, nous constatons une amélioration puisque Le Point de décembre 2014 présente le solde budgétaire pour 2015-2016 avant les mesures, c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement depuis le budget de juin 2014. Cette information n'est cependant pas présentée pour l'année 2014-2015 ni pour 2016-2017. Nous invitons le MFQ et le SCT à poursuivre la bonification de l'information présentée dans les documents budgétaires. Ainsi, nos deux recommandations formulées antérieurement à cet effet demeurent pertinentes.

177 Nous avions aussi recommandé au MFQ et au SCT de planifier à long terme les dépenses ainsi que leur financement plutôt que d'établir à court terme le niveau des dépenses à partir des revenus prévus. Étant donné qu'il y a peu de changements à cet égard, notre recommandation demeure pertinente.

178 Le tableau 19 présente les dépenses consolidées excluant le service de la dette par secteur pour les années 2014-2015 à 2016-2017 telles qu'elles ont été établies par le MFQ. Aux fins de notre analyse, nous avons ajouté les données réelles après et avant les ajustements de consolidation pour l'année 2013-2014.

Tableau 19 Prévisions relatives aux dépenses consolidées excluant le service de la dette (en millions de dollars)

	Données réelles		Prévisions		
Secteurs	**Après ajustements de consolidation 2013-2014**	**Avant ajustements de consolidation 2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**	**2016-2017**
Fonds général	26 065[1]	64 322	65 704	66 141	67 631
Variation (%)		3,3	2,1	0,7	2,3
Fonds spéciaux	5 173	8 255	8 836	9 289	9 494
Variation (%)		17,2	7,0	5,1	2,2
Organismes autres que budgétaires	17 400	18 202	18 507	19 503	20 392
Variation (%)		5,5	1,7	5,4	4,6
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	35 698	37 526	38 244	38 501	38 932
Variation (%)		2,5	1,9	0,7	1,1
Comptes à fin déterminée	–[2]	1 011	1 144	1 023	965
Variation (%)		(7,9)	13,2	(10,6)	(5,7)
Dépenses financées par le régime fiscal	–[2]	6 317	6 654	6 303	6 083
Variation (%)		5,0	5,3	(5,3)	(3,5)
Moins : Ajustements de consolidation	s.o.	(51 297)	(52 757)	(53 702)	(54 839)
Variation (%)		3,1	2,8	1,8	2,1
Dépenses consolidées excluant service de la dette	**84 336**	**84 336**	**86 332**	**87 058**	**88 658**
Variation (%)		**4,7**	**2,4**	**0,8**	**1,8**

1. Ce montant inclut un ajustement de consolidation de 30 millions de dollars relatif aux opérations entre apparentés non conciliées.
2. Ces données sont réparties dans les autres secteurs, car elles ne correspondent pas à une entité.

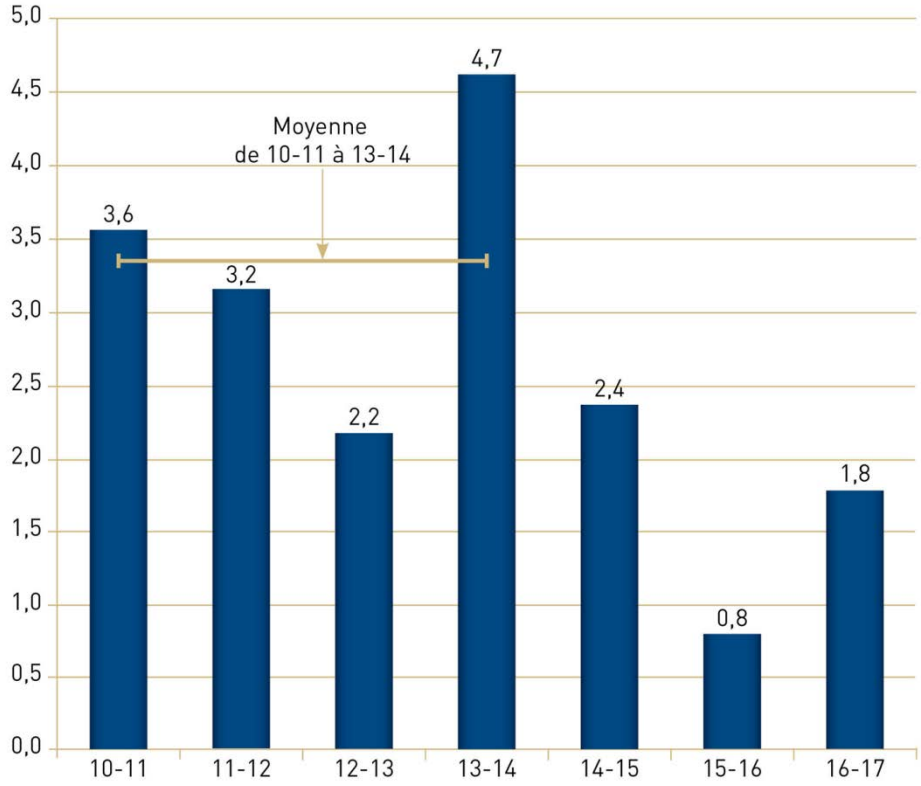
Source : Ministère des Finances du Québec.

179 Des constats semblables à ceux de notre rapport sur Le Point de novembre 2013 se dégagent de ce tableau :

- En 2013-2014, les dépenses réelles des réseaux après les ajustements de consolidation sont plus importantes que celles du fonds général.
- Les ajustements de consolidation ont pour effet de réduire substantiellement les dépenses du fonds général. Ces données révèlent qu'environ 60 % des dépenses de programmes servent à financer d'autres entités incluses dans le périmètre comptable. À titre d'exemple, environ 21 milliards de dollars du budget de dépenses de 32 milliards du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) pour 2014-2015 servent à financer le réseau de la santé et des services sociaux.
- L'information concernant le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation est regroupée. Compte tenu de l'importance financière respective de ces deux réseaux ainsi que de l'intérêt qu'ils suscitent, nous nous serions attendus à ce que ces derniers soient présentés distinctement dans Le Point de décembre 2014, d'autant plus que nous avions effectué une recommandation à cet effet. Ces deux réseaux représentent d'ailleurs deux missions différentes dans les états financiers consolidés du gouvernement.
- La croissance prévue des dépenses des deux réseaux pour les années financières 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 est l'une des plus faibles de tous les secteurs; elle sera inférieure ou égale à la croissance prévue du fonds général et inférieure à celle des organismes autres que budgétaires, sauf en 2014-2015.

180 Les dépenses consolidées excluant le service de la dette passeront de 84,3 milliards de dollars en 2013-2014 à 88,7 milliards en 2016-2017. Cette hausse des dépenses correspond à une croissance annuelle moyenne de 1,7 %. Le taux de croissance prévu pour 2014-2015 à 2016-2017 est largement inférieur au taux de croissance moyen des années 2010-2011 à 2013-2014 qui s'élève à 3,4 % et au taux de croissance de 2013-2014 qui s'est élevé à 4,7 % comme le démontre la figure 3.

Figure 3 Croissance annuelle des dépenses consolidées excluant le service de la dette (en pourcentage)

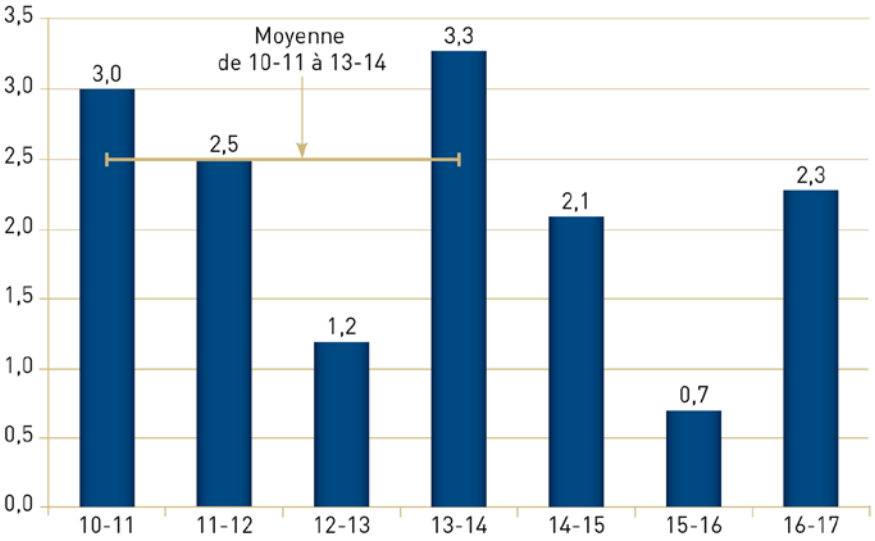


Source : Le Point sur la situation économique et financière du Québec de décembre 2014.

2.4.1 Fonds général

181 Les dépenses du fonds général, que l'on appelle également les dépenses de programmes comprennent essentiellement les dépenses des ministères. Leur croissance prévue est de 2,1 % en 2014-2015, 0,7 % en 2015-2016 et 2,3 % en 2016-2017. Cette croissance est inférieure au taux de croissance moyen des années 2010-2011 à 2013-2014 qui s'élève à 2,5 % tel que le démontre la figure 4.

Figure 4 Croissance annuelle des dépenses de programmes (en pourcentage)



Source : Le Point sur la situation économique et financière du Québec de décembre 2014.

182 Notons que la croissance aurait été supérieure n'eut été de changements législatifs faisant en sorte que des dépenses sont maintenant comptabilisées dans d'autres secteurs. Par exemple, les dépenses d'environ un milliard de dollars relatives à l'Agence du revenu du Québec – Activités de nature administrative ne sont plus comptabilisées, depuis l'exercice terminé le 31 mars 2012, à titre de dépenses de programmes.

183 Les prévisions relatives aux dépenses de programmes sont raisonnables pour les années financières 2014-2015 et 2015-2016 et ambitieuses pour 2016-2017. En outre, l'atteinte des objectifs nécessitera des efforts importants et un suivi rigoureux.

184 Pour s'assurer de l'atteinte des objectifs, le SCT effectue périodiquement un suivi du niveau des dépenses de programmes. Pour ce faire, il demande aux ministères de lui transmettre des informations sur le respect du budget de dépenses pour l'année en cours et les révisions à apporter aux prévisions des cinq années suivantes. Ces informations sont saisies dans le système d'information budgétaire et d'aide à la décision (SINBAD) du SCT.

185 Pour évaluer le caractère raisonnable des prévisions de dépenses de programmes, nous avons analysé les travaux du SCT à cet égard.

Caractère raisonnable des prévisions 2014-2015

186 Afin d'atteindre l'objectif de dépenses de programmes de 65 704 millions de dollars établi pour l'année 2014-2015, le gouvernement a mis en œuvre les mesures présentées au tableau 20. Nos travaux concernant ces mesures n'ont pas consisté à vérifier si les mesures avaient généré les économies escomptées. Il est donc possible que certaines mesures n'aient pas été réalisées.

Tableau 20 **Mesures de réduction des dépenses de programmes par principaux portefeuilles pour l'année 2014-2015 (en millions de dollars)**

Portefeuille	Mesures administratives annoncées le 24 avril 2014	Mesures administratives spécifiques	Remise en question de certaines initiatives de dépenses	Autres mesures spécifiques	Efforts demandés aux ministères (A + B + C + D)	Mise à jour des coûts de reconduction	Total des mesures (E + F)
	A	B	C	D	E	F	G
Éducation[1]	47,4	30,6	120,5	190,5	389,0	179,7	568,7
Santé et Services sociaux	148,0	252,5	256,5	467,5	1 124,5	–	1 124,5
Autres portefeuilles	109,6	131,9	199,0	395,0	835,5	199,3	1 034,8
Total	**305,0**	**415,0**	**576,0**	**1 053,0**	**2 349,0**	**379,0**	**2 728,0**

1. Ces montants comprennent les dépenses de programmes allouées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

187 Les mesures planifiées, incluant la mise à jour des coûts de reconduction, totalisent 2,7 milliards de dollars pour 2014-2015 dont plus de 1,1 milliard pour le MSSS et 0,5 milliard pour ceux de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

188 À titre d'exemple pour illustrer les mesures de réduction des dépenses de programmes de 2014-2015, le MSSS a prévu une réduction de ses dépenses de 305 millions de dollars à la suite de l'étalement des hausses de la rémunération des médecins (autres mesures spécifiques). En effet, cette rémunération est financée au moyen de transferts du MSSS à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science (MESRS) a quant à lui identifié des réductions du réinvestissement aux universités de 83 millions à titre de mesure d'économie (remise en question de certaines initiatives de dépenses).

189 En sus de ces mesures, le gouvernement a **suspendu le droit d'engager des crédits** pour un montant de 59,9 millions de dollars portant le total des économies à générer pour l'année 2014-2015 à 2 787,9 millions.

Les crédits permettent de pourvoir au paiement des dépenses et des investissements des ministères et organismes budgétaires jusqu'à concurrence du montant voté par l'Assemblée nationale. La suspension du droit d'engager des crédits est la réduction de ce droit de dépenser.

190 Pour évaluer les prévisions établies pour l'année 2014-2015, nous avons examiné la note de suivi budgétaire au Conseil du trésor (CT) pour l'exercice financier 2014-2015 datée du 23 septembre 2014. Cette note fait état de dépassements de coûts anticipés de 301 millions de dollars et de risques additionnels de dépassements de 98 millions pour un total de 399 millions.

191 Le tableau 21 présente le portrait global du suivi budgétaire au 23 septembre 2014 décrit ci-dessus.

Tableau 21 Portrait global du suivi budgétaire au 23 septembre 2014 (en millions de dollars)

Portefeuille	Dépassements et risques anticipés	Auto-financement	Réductions additionnelles	Total de l'effort demandé (B + C)	Incidence budgétaire nette après effort (A + D)
	A	B	C	D	E
Ministères	296,6	(155,7)	(293,3)	(449,0)	(152,4)
Central : Régimes de retraite	102,4	–	–	–	102,4
Total	**399,0**	**(155,7)**	**(293,3)**	**(449,0)**	**(50,0)**

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

192 Afin de résorber cet écart budgétaire de 399 millions de dollars, le CT a demandé à certains ministères :

- d'autofinancer 156 millions des dépassements et des risques anticipés;
- des réductions additionnelles totalisant 293 millions dont la récupération de 113 millions des surplus prévus à La Financière agricole du Québec.

193 Ces réductions addtionnelles s'ajoutent aux mesures de réduction de dépenses de programmes de 2 787,9 millions de dollars demandées par le gouvernement.

194 Le CT a aussi demandé aux ministères d'informer le SCT des mesures concrètes qu'ils prendront pour respecter cette demande.

195 Nous avons examiné les réponses de certains ministères à la demande d'information du CT et pris connaissance des mesures identifiées par ces derniers pour réaliser les économies demandées. Après lecture de ces documents, même s'il demeure certains risques, le CT dispose, comme le tableau 21 le démontre, d'une marge de prudence de 50 millions de dollars pour les couvrir. Le CT dispose aussi d'une somme additionnelle d'environ 150 millions au **Fonds de suppléance** qui pourrait servir à couvrir certains dépassements. Ce dernier montant correspond aux disponibilités du fonds lors de la réalisation de nos travaux par rapport à une provision totale de 221 millions de dollars au moment du budget de dépenses 2014-2015.

Le Fonds de suppléance est une provision administrée par le Conseil du trésor qui sert à pourvoir aux dépenses imprévues qui peuvent survenir dans l'administration des programmes gouvernementaux. Il vise également à combler temporairement des manques de liquidité des ministères et des organismes budgétaires.

196 Les travaux que nous avons effectués nous amènent à conclure que la prévision relative aux dépenses de programmes pour l'année 2014-2015 est raisonnable.

Caractère raisonnable des prévisions 2015-2016 et 2016-2017

197 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le système SINBAD contient aussi les données prévisionnelles des ministères pour les cinq années suivantes. Pour connaître leurs besoins, le SCT demande aux ministères d'évaluer le coût de reconduction des programmes sur une période de cinq ans.

Processus d'établissement des coûts de reconduction

198 Les coûts de reconduction des programmes qui figurent dans SINBAD sont calculés en apportant au budget de dépenses de l'année précédente approuvé par l'Assemblée nationale les modifications suivantes :

- ajout des éléments de croissance provenant entre autres de la variation des paramètres économiques et salariaux ainsi que des clientèles;
- ajout des décisions gouvernementales;
- diminution de tous les éléments non récurrents.

199 Par la suite, le SCT effectue des ajustements aux données communiquées par les ministères afin d'obtenir les coûts de reconduction reconnus. Ces ajustements résultent de travaux que le SCT effectue pour s'assurer du caractère raisonnable des demandes des ministères. Ils font généralement l'objet de discussions avec les ministères concernés et consistent, entre autres, à :

- retirer les projets de développement non autorisés;
- appliquer intégralement les décisions du CT ou du Conseil des ministres (par exemple, dans les cas où des décisions obligent les ministères à autofinancer certains coûts);
- utiliser des hypothèses conservatrices pour calculer, notamment, l'effet des clientèles et le service de dette subventionné.

200 Les ajustements apportés par le SCT entraînent souvent une diminution des coûts de reconduction. Ils permettent notamment d'identifier des facteurs de croissance qui doivent être autofinancés par les ministères ou des mesures d'économies passées qui doivent être mises en place de manière récurrente.

201 Pour illustrer le processus d'établissement des coûts de reconduction, nous avons repris l'exemple d'un des facteurs de croissance d'un ministère et l'ajustement apporté par le SCT. Pour financer son service de la dette, ce ministère a demandé une croissance de 45,2 millions de dollars pour 2015-2016. Le SCT a effectué une analyse des dépenses réelles du service de la dette afin d'évaluer la croissance demandée.

202 L'analyse du SCT démontre que le ministère surévalue la croissance du service de la dette subventionné puisque depuis 2010-2011 cette dépense a peu varié. En effet, la plus grande augmentation a été d'un peu plus de 4 millions de dollars et la plus grande diminution d'environ 3 millions. Ainsi, dans cet exemple, le SCT a réduit la croissance de 45,2 millions demandée par le ministère pour l'établir à 23 millions. Le SCT juge ce dernier montant plus probable, même s'il permet tout de même de conserver une marge de prudence.

Coûts de reconduction

203 Pour effectuer nos travaux sur Le Point de décembre 2014, le SCT nous a remis une copie papier des coûts de reconduction pour les années 2015-2016 et 2016-2017.

204 Le tableau 22 présente les coûts de reconduction par principaux portefeuilles pour les années 2015-2016 et 2016-2017, comme nous l'avions fait lors de la vérification particulière sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015. Soulignons que les coûts de reconduction pour les années

2015-2016 et 2016-2017 ont été établis à partir du budget de dépenses 2014-2015. Par conséquent, la croissance reconnue des coûts de reconduction 2016-2017 présentée dans ce tableau comprend deux années, car elle inclut les facteurs de croissance de 2015-2016 qui sont récurrents pour 2016-2017.

Tableau 22 **Coûts de reconduction des programmes pour les années 2015-2016 et 2016-2017 au 15 novembre 2014 (en millions de dollars)**

Portefeuille	Budget de dépenses 2014-2015	Croissance demandée[1]	Ajustements du SCT[1]	Répartition des mesures administratives	Croissance reconnue (B+C+D)	Coûts de reconduction (A+E)
	A	B	C	D	E	F
2015-2016						
Éducation[2]	16 963	560	(64)	(48)	448	17 411
Santé et Services sociaux	32 346	1 263	226	(148)	1 341	33 687
Autres ministères	16 479	607	243	(109)	741	17 220
Sous-total	**65 788**	**2 430**	**405**	**(305)**	**2 530**	**68 318**
Mesures administratives annoncées le 24 avril 2014	(305)	–	–	305	305	–
Fonds de suppléance	221	–	–	–	–	221
Autres marges de prudence	–	–	600	–	600	600
Sous-total	**(84)**	**–**	**600**	**305**	**905**	**821**
Total	**65 704**	**2 430**	**1 005**	**–**	**3 435**	**69 139**
2016-2017						
Éducation[2]	16 963	1 130	31	(48)	1 113	18 076
Santé et Services sociaux	32 346	2 746	433	(148)	3 031	35 377
Autres ministères	16 479	895	567	(109)	1 353	17 832
Sous-total	**65 788**	**4 771**	**1 031**	**(305)**	**5 497**	71 285
Mesures administratives annoncées le 24 avril 2014	(305)	–	–	305	305	–
Fonds de suppléance	221	–	–	–	–	221
Autres marges de prudence	–	–	1 000	–	1 000	1 000
Sous-total	**(84)**	**–**	**1 000**	**305**	**1 305**	**1 221**
Total	**65 704**	**4 771**	**2 031**	**–**	**6 802**	**72 506**

1. L'indexation des dépenses de rémunération et des dépenses de fonctionnement est réalisée par le SCT. Ces ajustements du SCT sont inclus dans la colonne « Croissance demandée » puisqu'ils font partie des coûts de reconduction des programmes.
2. Ces montants comprennent les dépenses de programmes allouées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Source : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du Secrétariat du Conseil du trésor.

205 Dans le tableau précédent, les mesures administratives annoncées le 24 avril 2014 au montant de 305 millions de dollars (tableau 20) n'avaient pas été réparties par portefeuilles lors du dépôt du budget de dépenses 2014-2015. La répartition a été approuvée par le CT uniquement le 2 juillet 2014 et inscrite à titre d'ajustement du SCT à cette date.

206 Les rubriques « Fonds de suppléance » et « Autres marges de prudence » du tableau 22 correspondent aux provisions établies par le SCT pour répondre aux dépenses imprévues ou aux manques de liquidités des ministères et des organismes budgétaires. Les autres marges de prudence comprennent des fonds pour des annonces futures du gouvernement, appelées « nouvelles initiatives », et d'autres pour pallier les risques de non-réalisation des mesures annoncées et à venir.

207 Pour apprécier les coûts de reconduction pour les années 2015-2016 et 2016-2017, nous avons analysé un échantillon de facteurs de croissance et d'ajustements apportés par le SCT. Toutefois, compte tenu du temps dont nous disposions, comme lors de notre mandat sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015, nous n'avons pas vérifié les calculs et les hypothèses à l'appui des besoins exprimés par chacun des ministères. Ce travail aurait nécessité que nous nous enquérions du processus budgétaire des ministères, ce que nous avons exclu de la portée de nos travaux.

208 Les éléments de croissance et les ajustements que nous avons analysés étaient mieux justifiés et documentés. En effet, le SCT nous a remis plus d'analyses permettant d'apprécier le caractère raisonnable des montants prévus par les ministères et acceptés par le SCT, en comparaison avec nos travaux sur le solde budgétaire de 2014-2015.

209 Toutefois, il demeure toujours des facteurs de croissance et des ajustements effectués par le SCT pour lesquels la documentation à l'appui des hypothèses utilisées est insuffisante. Par exemple, le MSSS demande en 2015-2016 une somme additionnelle de 100 millions de dollars pour l'augmentation des coûts du système de santé sans fournir d'analyse ni d'hypothèse au SCT. Ce dernier a accepté ce facteur de croissance qui lui apparaissait justifié compte tenu des évaluations du MFQ concernant l'effet du vieillissement de la population sur la croissance des coûts.

210 Ainsi, notre recommandation formulée précédemment au SCT de s'assurer que le calcul des coûts de reconduction reconnus des programmes est bien encadré et appuyé par une documentation probante suffisante quant aux dépenses les plus probables et à la nature des décisions gouvernementales à prendre en compte demeure toujours pertinente.

211 Dans le cadre de nos travaux, nous avons concilié les coûts de reconduction reconnus pour les années 2015-2016 et 2016-2017 avec les prévisions de dépenses de programmes. Le tableau 23 présente cette conciliation.

Tableau 23 **Évolution des mesures identifiées pour atteindre les prévisions de dépenses de programmes pour 2015-2016 et 2016-2017 (en millions de dollars)**

	2015-2016	2016-2017
Coûts de reconduction reconnus au Point de décembre 2014	69 139	72 506
Mesures du Point de décembre 2014 (provenant du tableau 6)	(1 457)	(2 024)
Mesures à identifier (provenant du tableau 4)	(1 187)	(2 651)
Réduction de la provision pour nouvelles initiatives	(200)	(200)
Écart non identifié	(154)	–
Prévisions des dépenses de programmes au cadre financier	**66 141**	**67 631**

Sources : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor.

212 Les coûts de reconduction reconnus n'ont pas été ajustés par le SCT pour tenir compte de toutes les décisions postérieures au budget de juin 2014 contrairement à ce que prévoit le processus. Ainsi, des décisions, totalisant 1 457 millions de dollars, n'ont pas été réduites des coûts de reconduction. Elles ont plutôt été considérées comme des mesures de réduction des dépenses.

213 En effet, nos travaux sur les coûts de reconduction pour les années 2015-2016 et 2016-2017 nous amènent à conclure que les coûts de reconduction utilisés pour préparer Le Point de décembre 2014 comprennent les mesures de réduction des dépenses de programmes et les annonces du budget de juin 2014, mais pas celles du Point de décembre 2014, comme l'illustre le tableau 23.

214 Par exemple, le MSSS a pris en compte les économies découlant des ententes d'étalement de la rémunération des médecins, signées le 24 septembre 2014, au montant de 194 millions de dollars lors de l'établissement de ses facteurs de croissance. Il a donc réduit ses coûts de reconduction en conséquence. Or, le SCT a par la suite ajusté à la hausse les coûts de reconduction de 2015-2016 de 194 millions pour le présenter comme étant une mesure de réduction des dépenses.

215 La majorité des mesures de réduction des dépenses identifiées pour l'année 2014-2015 sont récurrentes pour les années suivantes. Ainsi, elles sont déjà considérées dans la base des coûts de reconduction et ne doivent pas faire l'objet d'ajustements.

216 La réduction du budget de dépenses 2014-2015 influence donc le taux de croissance des coûts de reconduction. Cette croissance qui s'élève à 3,8 % pour l'année 2015-2016 est largement inférieure à celle observée pour les coûts de reconduction en 2014-2015 (croissance totale de 6,7 %).

Facteurs de croissance

217 Le tableau 24 fait état des différents facteurs de croissance et de décroissance observés dans les coûts de reconduction reconnus de 2015-2016.

Tableau 24 Facteurs de croissance des dépenses de programmes pour 2015-2016 (en millions de dollars)

Portefeuille	Mesures d'économie	Rémunération (indexation de 1 % au 31 mars 2015)	Rémunération (autres facteurs de croissance)	Rémunération (indexation pour certaines catégories d'emplois)	Autres facteurs	Total de la croissance nette reconnue
Éducation[1]	(342)	119	128	189	354	448
Santé et Services sociaux	(647)	145	638	440	765	1 341
Autres ministères	(211)	41	16	60	835	741
Total	**(1 200)**	**305**	**782**	**689**	**1 954**	**2 530**
En pourcentage	**(47,4)**	**12,1**	**30,9**	**27,2**	**77,2**	**100,0**

1. Ces montants comprennent les dépenses de programmes allouées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Source : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du Secrétariat du Conseil du trésor.

218 Le tableau 24 démontre qu'une part très importante des facteurs de croissance des dépenses de programmes découle de l'augmentation de la rémunération. En effet, 305 millions de dollars sont prévus pour l'indexation de 1 % au 31 mars 2015, 782 millions pour d'autres facteurs de croissance comme les sommes découlant de l'étalement de la rémunération des médecins et celles destinées à l'évolution de la pratique des médecins et 689 millions pour l'indexation de la rémunération de **certaines catégories d'emplois**. Aucune indexation, à l'exception de celle de 1 % au 31 mars 2015, n'a été prévue pour les ministères puisque le SCT leur demande de les autofinancer.

Les catégories d'emplois sont : le personnel des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, des services de garde, de l'Assemblée nationale, des personnes désignées par l'Assemblée nationale et de la Sûreté du Québec, les professionnels de la santé ainsi que les agents de services correctionnels.

219 Le SCT a en effet inclus dans les facteurs de croissance les coûts relatifs à une indexation des salaires de certaines catégories d'emplois selon l'IPC (environ 2 %), mais a reconnu, en contrepartie, une mesure d'économie équivalente de 689 millions pour la limitation des facteurs liés aux dépenses de rémunération.

220 Les éléments énumérés ci-dessous expliquent principalement la décroissance des dépenses figurant sous la rubrique « mesures d'économie » au tableau 24 :

- les économies relatives au contrôle de la rémunération par le gel global des effectifs (500 millions de dollars);
- les économies relatives aux mesures administratives annoncées le 24 avril 2014 (305 millions);
- les économies découlant de la diminution de la subvention de péréquation aux commissions scolaires (137 millions);
- les économies additionnelles découlant de la révision du régime public d'assurance médicaments (130 millions).

221 En ce qui concerne les autres facteurs présentés au tableau 24, les éléments énumérés ci-dessous en expliquent principalement la composition :

- la hausse du service de la dette subventionnée par les ministères, notamment le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (257 millions de dollars);
- la hausse du coût des régimes de retraite (224 millions);
- la hausse des coûts liés à l'assurance médicaments financée par le MSSS (212 millions);
- l'augmentation des dépenses non salariales (196 millions);
- l'augmentation des clientèles dans le réseau de l'éducation (67 millions);
- la création de places en services de garde pour la petite enfance (63 millions);
- la non-récurrence de la récupération des surplus cumulés des services de garde, de même que la non-récurrence de la rationalisation des dépenses des garderies privées (62 millions).

222 Les facteurs de croissance des dépenses de programmes comprennent certains risques non négligeables dont notamment :

- la croissance de la clientèle dans le réseau de la santé et des services sociaux;
- la négociation des conventions collectives avec les employés de l'État;
- la négociation des nouvelles ententes avec les médecins;
- la négociation d'un nouveau pacte fiscal avec les municipalités.

223 Le SCT a également reconnu des facteurs de croissance qui permettent notamment de pallier les risques de dépassement des dépenses de programmes que nous avions identifiés lors des vérifications précédentes.

224 Par exemple, lors de la vérification particulière portant sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015, nous avions identifié un risque selon lequel le déficit des réseaux de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation, résultant de la réforme comptable, survenu en 2012-2013 et probable en 2013-2014 (175 millions de dollars) sera reconduit en 2014-2015 si les ministères responsables des réseaux ne réussissent pas à fournir des efforts additionnels pour réduire leurs autres dépenses. À cet effet, le SCT a reconnu un montant supplémentaire de 100 millions de dollars dans la croissance reconnue des coûts de reconduction de 2015-2016 et de 2016-2017.

225 Les travaux effectués sur les coûts de reconduction des programmes nous permettent de conclure que l'établissement de ces coûts a été fait de façon rigoureuse.

Marges de prudence

226 Les coûts de reconduction des programmes reconnus par le SCT pour les années 2015-2016 et 2016-2017 incluent des marges de prudence totalisant respectivement 621 et 1 021 millions de dollars.

227 En effet, les coûts de reconduction établis pour 2015-2016 et 2016-2017 incluent certaines marges de prudence pour faire face aux divers risques liés aux prévisions.

228 Ces marges de prudence comprennent le Fonds de suppléance et les autres marges de prudence (tableau 22), desquels nous avons soustrait la réduction de la provision pour nouvelles initiatives (tableau 23).

Mesures de réduction des dépenses

229 Compte tenu des risques inhérents aux facteurs de croissance des dépenses, l'atteinte de l'objectif de dépenses de programmes pour les années 2015-2016 et 2016-2017 est tributaire de la mise en œuvre des nombreuses mesures de réduction énoncées dans le budget de juin 2014 et dans Le Point de décembre 2014.

230 Comme nous l'avons mentionné précédemment et illustré au tableau 6, les mesures de réduction des dépenses pour 2015-2016 comprennent notamment :

- les mesures administratives annoncées le 24 avril 2014 (305 millions de dollars);
- la réduction des dépenses de nature administrative (586 millions);
- la remise en question de certaines initiatives de dépenses (513 millions);
- le contrôle de la rémunération par le gel global des effectifs (500 millions);
- la limitation des facteurs liés aux dépenses de rémunération (689 millions);
- l'adoption des meilleures pratiques pour améliorer la pertinence des soins de santé et des services sociaux (150 millions).

231 L'atteinte de l'objectif établi quant aux dépenses de programmes pour l'année 2015-2016 dépendra de la capacité du gouvernement à réaliser les nombreuses mesures de réduction qu'il a énoncées dans le budget de juin 2014 et dans Le Point de décembre 2014. Or, malgré cette incertitude, nous évaluons que l'objectif des dépenses de programmes pour 2015-2016 est raisonnable, d'autant plus que les coûts de reconduction des programmes intègrent certaines marges de prudence pour faire face aux imprévus.

232 En ce qui concerne l'année 2016-2017, le tableau 23 indique que les coûts de reconduction des programmes s'élèvent à 72 506 millions de dollars par rapport à un objectif global des dépenses du fonds général de 67 631 millions soit un écart de 4 875 millions.

233 À partir des informations disponibles dans les documents budgétaires, nous avons identifié au tableau 4 des mesures totalisant 2 024 millions de dollars pour l'année 2016-2017. Il reste donc des mesures à identifier pour un montant de 2 651 millions après la prise en compte de la réduction de 200 millions de la provision pour nouvelles initiatives.

234 Ainsi, même si le gouvernement dispose de marges de prudence au fonds général totalisant 1 021 millions de dollars pour l'année 2016-2017, l'écart à combler nous amène à conclure que l'objectif des dépenses de programmes pour 2016-2017 est ambitieux.

2.4.2 Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux

235 Dans le cadre du processus budgétaire et de préparation du Point, chacun des 59 ONB et des 36 FS prépare des prévisions quinquennales qu'il saisit dans le système SINBAD. Le MFQ obtient du SCT ces données prévisionnelles. Il peut demander des explications aux entités et, s'il y a lieu, leur demander d'apporter des corrections aux informations saisies dans SINBAD. Par la suite, le MFQ effectue la consolidation des données prévisionnelles de chaque secteur.

236 Nous n'avons pu qualifier les prévisions des ONB et des FS. L'évaluation de la qualité des prévisions de ces entités demanderait un travail sur le processus budgétaire de chacune de celles-ci, ce que nous avons exclu de la portée de notre mandat telle qu'elle est décrite à l'annexe 1.

237 Les ONB et les FS sont nombreux; leur objet ainsi que leur importance financière varient grandement. À titre informatif, nous présentons au tableau 25 ci-dessous certaines de ces entités, leur principale activité et l'importance de leurs dépenses excluant le service de la dette et avant les ajustements de consolidation pour l'année 2015-2016.

Tableau 25 **Prévisions relatives aux dépenses de certaines entités excluant le service de la dette pour 2015-2016 (en millions de dollars)**

	Activités	Dépenses avant ajustements de consolidation[1]
Organismes autres que budgétaires		
Agence du revenu du Québec	▪ Administrer le régime fiscal québécois	1 144
Fonds de l'assurance médicaments	▪ Assumer le coût des médicaments et des services pharmaceutiques fournis à toute personne admissible qui n'a pas accès à un régime d'assurance collective ou d'avantages sociaux	3 567
Régie de l'assurance maladie du Québec	▪ Administrer les régimes publics d'assurance maladie et d'assurance médicaments ▪ Rémunérer les professionnels de la santé	8 381
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	▪ Rassembler, conserver et diffuser le patrimoine documentaire québécois	80
Fonds spéciaux		
Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux	▪ Financer les services de santé et les services sociaux en allouant aux entités les sommes qui ont été perçues par l'Agence du revenu du Québec au titre de la contribution santé	1 538
Fonds des réseaux de transport terrestre	▪ Financer notamment les services de transport en commun des organismes publics, la construction et l'exploitation d'infrastructures routières et d'infrastructures de transport en commun, des activités reliées à l'offre de biens et de services au sein du réseau de parcs routiers	2 370
Fonds vert	▪ Financer notamment le Plan d'action sur les changements climatiques et le Plan d'action 2011-2015 lié à la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles	757

1. Ces données ont été obtenues du ministère des Finances du Québec. Elles incluent les éliminations des opérations entre apparentés d'un même secteur.

238 En 2013-2014, tel qu'il a été illustré précédemment au tableau 19, les dépenses des ONB et des FS après les ajustements de consolidation et en excluant le service de la dette s'élèvent à 22,6 milliards de dollars (17,4 milliards pour les ONB et 5,2 milliards pour les FS), soit 26,8 % des dépenses de l'ensemble des secteurs.

239 Nous avons obtenu des accès au système SINBAD nous permettant de consulter les données prévisionnelles finales préparées par chacune de ces entités. De plus, le MFQ nous a remis les prévisions de chacune des entités après ajustement. Nous avons comparé les données saisies dans le système SINBAD par les entités avec celles utilisées par le MFQ, et ce, pour les entités jugées les plus importantes. Les données utilisées correspondent, à l'exception des ajustements effectués par le MFQ, à celles transmises par les entités.

240 Le tableau suivant présente les révisions apportées aux prévisions de revenus et de dépenses des ONB et des FS pour les années 2014-2015 à 2016-2017.

Tableau 26 Prévisions relatives aux revenus et aux dépenses des ONB et des FS pour 2014-2015 à 2016-2017 (en millions de dollars)[1]

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Croissance moyenne de 2013-2014 à 2016-2017
Organismes autres que budgétaires				
Revenus				
Budget de juin 2014	19 675	21 262	21 809[2]	
Croissance (%)	1,6[3]	8,1	2,6	4,2
Le Point de décembre 2014	19 603	20 626	21 461	
Croissance (%)	1,2[3]	5,2	4,0	3,6
Révisions	**(72)**	**(636)**	**(348)**	
Dépenses excluant le service de la dette				
Budget de juin 2014	18 498	20 227	20 772[2]	
Croissance (%)	1,6[3]	9,3	2,7	4,7
Le Point de décembre 2014	18 507	19 503	20 392	
Croissance (%)	1,7[3]	5,4	4,6	4,0
Révisions	**9**	**(724)**	**(380)**	
Fonds spéciaux				
Revenus				
Budget de juin 2014	10 603	11 503	11 746[2]	
Croissance (%)	8,7[3]	8,5	2,1	6,8
Le Point de décembre 2014	10 635	11 363	11 726	
Croissance (%)	9,0[3]	6,8	3,2	6,7
Révisions	**32**	**(140)**	**(20)**	
Dépenses excluant le service de la dette				
Budget de juin 2014	8 840	9 426	9 448[2]	
Croissance (%)	7,1[3]	6,6	0,2	4,8
Le Point de décembre 2014	8 836	9 289	9 494	
Croissance (%)	7,0[3]	5,1	2,2	5,0
Révisions	**(4)**	**(137)**	**46**	

1. Les données de ce tableau incluent les éliminations des opérations entre apparentés d'un même secteur.
2. Ces données ont été obtenues du MFQ puisqu'elles ne sont pas présentées dans le budget de juin 2014.
3. La croissance pour 2014-2015 est calculée par rapport à la dépense réelle de 2013-2014.

Source : Ministère des Finances du Québec.

241 Le tableau 26 démontre qu'il y a eu peu de révisions entre Le Point de décembre 2014 et le budget de juin 2014 pour l'année 2014-2015. Pour les années suivantes, les révisions sont plus importantes. En effet, les prévisions de dépenses des ONB entre le budget et Le Point ont été revues à la baisse de 724 millions de dollars pour 2015-2016 et de 380 millions pour 2016-2017.

242 De plus, le MFQ a inscrit une marge de prudence de 150 millions de dollars dans les dépenses des ONB pour les années 2015-2016 et 2016-2017 afin de gérer les risques de dépassement des coûts. N'eût été cette marge de prudence, l'écart entre la prévision dans Le Point et le budget aurait été de 874 millions pour l'année 2015-2016 et 530 millions pour l'année 2016-2017.

243 L'examen des documents obtenus du MFQ nous indique que les dépenses excluant le service de la dette des entités suivantes ont fait l'objet de révisions importantes dans Le Point de décembre 2014.

Tableau 27 Diminution des dépenses[1] excluant le service de la dette de certaines entités pour les années 2015-2016 et 2016-2017 (en millions de dollars)

Entités	2015-2016	2016-2017
La Financière agricole du Québec	260	162
Société de financement des infrastructures locales du Québec	302	90
Régie de l'assurance maladie du Québec	134	58
Fonds de l'assurance médicaments	93	86

1. Les données de ce tableau incluent les éliminations des opérations entre apparentés d'un même secteur.

Source : Ministère des Finances du Québec.

244 Le Point de décembre 2014 n'indique pas l'envergure des révisions ainsi que la nature des changements qui ont été effectués. À l'exception de l'information portant sur l'étalement de la hausse de la rémunération des médecins, aucun autre renseignement ne permet de comprendre les changements qui ont été apportés au regard des prévisions financières des dépenses des ONB. Nous nous serions attendus à ce que les révisions importantes soient expliquées dans Le Point de décembre 2014.

Croissance des dépenses

245 Pour illustrer la croissance élevée des dépenses des ONB et des FS nous avons répertorié dans le tableau 28 les entités qui présentent une croissance importante de leurs dépenses excluant le service de la dette.

Tableau 28 **Prévisions relatives aux dépenses excluant le service de la dette[1] pour certains ONB et FS pour 2014-2015 à 2016-2017 (en millions de dollars)**

	Réel	Le Point Décembre 2014		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Organismes autres que budgétaires				
Fonds de l'assurance médicaments	3 353	3 413	3 567	3 824
Croissance (%)		1,8	4,5	7,2
Régie de l'assurance maladie du Québec	7 441	7 901	8 381	8 875
Croissance (%)		6,2	6,1	5,9
Agence du revenu du Québec	1 049	1 105	1 144	1 151
Croissance (%)		5,3	3,5	0,6
Agence métropolitaine de transport	416	439	485	488
Croissance (%)		5,5	10,5	0,6
Total de ces organismes	**12 259**	**12 858**	**13 577**	**14 338**
Croissance (%)		**4,9**	**5,6**	**5,6**
Fonds spéciaux				
Fonds des réseaux de transport terrestre	2 249	2 278	2 370	2 483
Croissance (%)		1,3	4,0	4,8
Fonds vert	343	513	757	853
Croissance (%)		49,6	47,6	12,7
Fonds des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux	48	194	194	194
Croissance (%)		304,2	–	–
Total de ces Fonds	**2 640**	**2 985**	**3 321**	**3 530**
Croissance (%)		**13,1**	**11,3**	**6,3**

1. Les données de ce tableau incluent les éliminations des opérations entre apparentés d'un même secteur.

Source : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec.

246 Selon les données présentées au tableau 26, la croissance moyenne des dépenses des ONB et des FS excluant le service de la dette pour les années 2014-2015 à 2016-2017 sera respectivement de 4,0 % et de 5,0 %, ce qui est beaucoup plus élevé que la croissance moyenne prévue des dépenses consolidées excluant le service de la dette qui est de 1,7 % pour ces mêmes années. Encore une fois Le Point de décembre 2014 présente peu d'information pour expliquer cette croissance.

247 À titre d'exemple, les renseignements portant sur l'évolution des revenus et des dépenses des ONB qui sont présentés dans Le Point de décembre 2014 se limitent à indiquer que « Les missions prioritaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec et du Fonds de l'assurance médicaments expliquent notamment la croissance plus élevée des revenus et des dépenses des organismes autres que budgétaires. », et ce, même si, comme le tableau 28 le montre, les dépenses de ces deux entités totalisent 11,9 milliards de dollars pour l'exercice financier 2015-2016, soit environ 61 % des dépenses totales des ONB.

2.4.3 Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

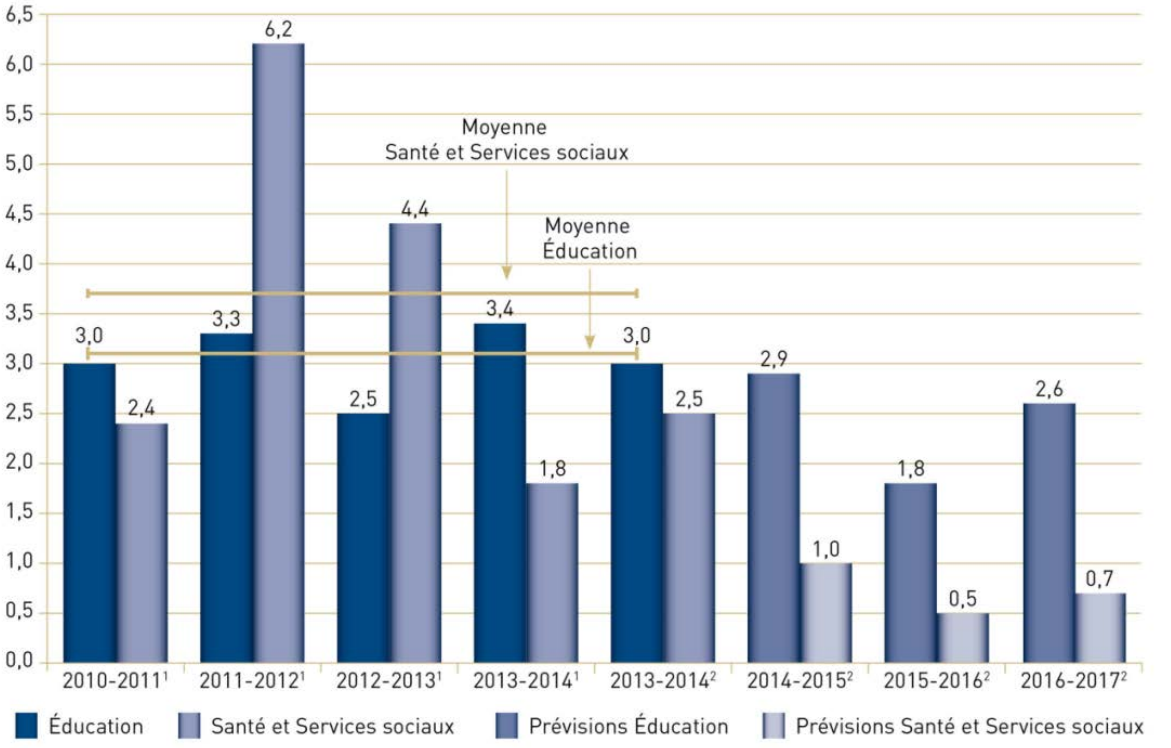
248 Tel qu'il a été illustré précédemment au tableau 19, les dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, après les ajustements de consolidation et en excluant le service de la dette, se sont élevées en 2013-2014 à 35,7 milliards de dollars, soit 42,3 % des dépenses pour l'ensemble des secteurs.

249 Les prévisions liées aux deux réseaux sont raisonnables pour les années 2014-2015 à 2016-2017. L'importance des mesures à réaliser pour réduire la croissance des dépenses et résorber les déficits prévus par les ministères responsables jumelée à la faible croissance des dépenses nécessiteront des efforts importants et un suivi rigoureux.

Taux de croissance des dépenses

250 La figure 5 présente la croissance des dépenses des réseaux pour les années 2010-2011 à 2016-2017.

Figure 5 Croissance des dépenses des réseaux (en pourcentage)



1. Les données utilisées pour calculer la croissance sont tirées des Comptes publics, volume 1. Elles incluent les éliminations des opérations entre apparentés du réseau.
2. Les données utilisées pour calculer la croissance ont été préparées à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec. Elles n'incluent pas les éliminations des opérations entre apparentés du réseau.

251 La croissance prévue des dépenses des réseaux pour les années 2014-2015 à 2016-2017 est nettement inférieure à la moyenne des quatre dernières années. Pour le réseau de la santé et des services sociaux, la croissance prévue est de 1 % en 2014-2015, 0,5 % en 2015-2016 et 0,7 % en 2016-2017 alors que le taux de croissance moyen des quatre dernières années a été de 3,7 %.

252 Concernant le réseau de l'éducation, l'écart est beaucoup moins grand, puisque la croissance prévue est de 2,9 % en 2014-2015, 1,8 % en 2015-2016 et 2,6 % en 2016-2017, alors que le taux de croissance moyen des quatre dernières années a été de 3,1 %.

Prévisions des réseaux

253 Le MFQ obtient directement des ministères responsables les données prévisionnelles pour chacun des **réseaux**. Le MFQ effectue par la suite diverses analyses. Il peut demander des explications aux ministères et, s'il y a lieu, apporter des corrections aux données prévisionnelles.

Les entités faisant partie des réseaux sont : agences de la santé et des services sociaux, établissements de la santé et des services sociaux, commissions scolaires, cégeps, Université du Québec et ses constituantes.

254 Nous avons obtenu des ministères responsables de chacun des réseaux les dernières prévisions transmises au MFQ à l'automne 2014. Elles correspondent à celles utilisées dans la préparation du Point.

255 Tout comme nous l'avions mentionné dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, les entités comprises dans chaque réseau ne sont pas consultées pendant la préparation des prévisions par les ministères responsables. Par conséquent, les prévisions ne tiennent pas compte des besoins de chacun des établissements du réseau.

256 En outre, Le Point, tout comme le budget de juin 2014, ne présente pas distinctement les prévisions relatives aux deux réseaux. Par conséquent, la recommandation que nous avons formulée l'an dernier au MFQ de présenter distinctement dans le cadre financier les prévisions liées aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation demeure pertinente.

257 Les tableaux 29 et 30 présentent les prévisions détaillées reçues des ministères responsables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 ajustées par le MFQ.

Tableau 29 Prévisions relatives au réseau de la santé et des services sociaux (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus			
Transferts du gouvernement du Québec	21 021	21 117	21 253
Autres revenus	2 466	2 483	2 509
Total des revenus	**23 487**	**23 600**	**23 762**
Variation annuelle (%)	0,8	0,5	0,7
Dépenses			
Rémunération	(14 669)	(14 584)	(14 779)
Autres dépenses	(8 818)	(9 016)	(8 983)
Total des dépenses	**(23 487)**	**(23 600)**	**(23 762)**
Variation annuelle (%)	1,0	0,5	0,7
Déficit prévu	**–**	**–**	**–**

Source : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec.

Tableau 30 Prévisions relatives au réseau de l'éducation (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus			
Transferts du gouvernement du Québec	11 885	12 000	12 330
Autres revenus	3 680	3 892	4 000
Total des revenus	**15 565**	**15 892**	**16 330**
Variation annuelle (%)	2,7	2,1	2,8
Dépenses			
Rémunération	(11 373)	(11 645)	(11 991)
Autres dépenses	(4 272)	(4 278)	(4 339)
Total des dépenses	**(15 645)**	**(15 923)**	**(16 330)**
Variation annuelle (%)	2,9	1,8	2,6
Déficit prévu	**(80)**	**(31)**	**–**

Source : Ce tableau a été préparé à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec.

Revenus des réseaux

258 Les établissements n'ont qu'un contrôle limité sur le niveau de leurs revenus, puisque la très grande majorité de ceux-ci proviennent de transferts dont le montant est établi par le gouvernement du Québec. Cette situation nous amène à conclure que les revenus des réseaux sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

259 Comme le démontrent les tableaux précédents, les revenus du réseau de la santé et des services sociaux proviennent, dans une proportion d'environ 90 %, des transferts du gouvernement du Québec. Cette proportion est d'environ 75 % pour le réseau de l'éducation.

Dépenses des réseaux

260 Étant donné que plusieurs mesures de réduction des dépenses ont été identifiées, les prévisions relatives aux dépenses des réseaux sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017. L'atteinte des objectifs établis par le MFQ demandera cependant des efforts importants de la part des établissements des réseaux de même qu'un suivi rigoureux de la part des ministères responsables.

261 Dans les directives transmises aux ministères responsables par le MFQ pour la préparation des prévisions budgétaires des réseaux, le MFQ leur a demandé de respecter l'équilibre budgétaire et d'indiquer, s'il y a lieu, le montant qui devra être résorbé pour atteindre cet équilibre. Pour ce qui est des deux réseaux, les ministères ont identifié en octobre et en novembre 2014 des montants à résorber de 220 millions de dollars en 2014-2015, de 336 millions en 2015-2016 et de 664 millions en 2016-2017. Dans ses prévisions présentées aux tableaux 29 et 30, le MFQ a inscrit ces montants à résorber en réduction des dépenses des réseaux.

262 Les tableaux démontrent que la dépense la plus importante est celle qui concerne la rémunération, puisqu'elle représente plus de 60 % des dépenses du réseau de la santé et des services sociaux et plus de 70 % des dépenses du réseau de l'éducation.

263 Afin de juger du caractère raisonnable des prévisions liées aux dépenses, nous avons choisi d'analyser les hypothèses utilisées pour établir la prévision qui concerne la rémunération.

264 Pour établir les prévisions des réseaux, le MFQ envoie aux ministères un guide recommandant les hypothèses à utiliser dont, notamment, celle qui a trait au traitement et aux échelles de traitement. Cette dernière hypothèse présente une majoration de 2 % pour l'année 2014-2015 et de 2,1 % pour 2015-2016 et 2016-2017. Cette majoration, par rapport à l'année 2014-2015, représente pour les deux réseaux 544 millions de dollars pour l'année 2015-2016 et 1 105 millions pour 2016-2017.

265 La majoration de 2 % pour l'année 2014-2015 est conforme à l'augmentation prévue aux conventions collectives et ne prévoit rien pour l'avancement dans les échelles de traitement. Pour l'année 2015-2016, la majoration de 2,1 % inclut l'augmentation de 1 % prévue à l'échéance des conventions collectives le 31 mars 2015.

266 Ces hypothèses sont différentes de celles utilisées par le SCT dans la préparation des coûts de reconduction. En effet, ce dernier a inclus dans les facteurs de croissance l'indexation de 1 %, l'indexation de la rémunération (environ 2 %) et la progression dans les échelles de traitement.

267 Étant donné cette incohérence entre les directives du MFQ et le processus du SCT pour établir les coûts de reconduction, nous recommandons au SCT et au MFQ de s'assurer de la cohérence des hypothèses utilisées dans l'élaboration de leurs prévisions.

Révisions des prévisions

268 Depuis le budget de juin 2014, le MFQ a revu à la baisse les prévisions liées aux revenus et aux dépenses des réseaux. Le tableau 31 présente ces révisions.

Tableau 31 **Révisions relatives aux prévisions des revenus et des dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (en millions de dollars)**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Revenus			
Budget de juin 2014	39 768	40 495	n.d.[1]
Croissance (%)	3,4[2]	1,8	n.d.[1]
Le Point de décembre 2014	39 052	39 492	40 092
Croissance (%)	1,5[2]	1,1	1,5
Révisions	**(716)**	**(1 003)**	**n.d.[1]**
Dépenses			
Budget de juin 2014	39 840	40 526	n.d.[1]
Croissance (%)	3,6[2]	1,7	n.d.[1]
Le Point de décembre 2014	39 132	39 523	40 092
Croissance (%)	1,7[2]	1,0	1,4
Révisions	**(708)**	**(1 003)**	**n.d.[1]**

1. Les données pour 2016-2017 n'étaient pas présentées dans le budget de juin 2014.

2. À des fins de comparaison, la croissance de 2014-2015 a été calculée à partir d'informations provenant du ministère des Finances du Québec et non des états financiers consolidés du gouvernement.

Sources : Le budget de juin 2014 et Le Point sur la situation économique et financière du Québec, décembre 2014.

269 Les révisions apportées par le MFQ aux revenus et aux dépenses des réseaux sont similaires. En effet, les revenus ont été réduits de 716 millions de dollars pour l'année 2014-2015 et de 1 003 millions pour 2015-2016. En ce qui concerne les dépenses, elles ont été revues à la baisse de 708 millions de dollars pour 2014-2015 et de 1 003 millions pour 2015-2016. Le Point de décembre 2014 est avare d'explications concernant ces révisions. En effet, il ne permet généralement pas de comprendre la nature ni les raisons de ces révisions. À titre d'illustration, Le Point de décembre 2014 mentionne que les revenus divers ont été révisés à la baisse afin de les ramener plus près des revenus réels constatés en 2013-2014. Nos travaux nous ont permis de constater que ces révisions s'appliquent principalement aux réseaux.

Recommandation

270 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances du Québec et au Secrétariat du Conseil du trésor.

1 S'assurer de la cohérence des hypothèses utilisées dans l'élaboration de leurs prévisions.

2.4.4 Service de la dette

Caractère raisonnable des prévisions

271 Le service de la dette désigne la totalité des dépenses occasionnées annuellement par la dette qui figure aux états financiers consolidés du gouvernement, en incluant celle qui est relative aux régimes de retraite. La dépense s'élevait à 10,6 milliards de dollars au 31 mars 2014.

272 Dans cette section, nous avons analysé tout comme nous l'avions fait dans notre rapport portant sur Le Point de novembre 2013, les hypothèses et les prévisions importantes effectuées par le MFQ en ce qui concerne le service de la dette. Nos travaux portent cette fois-ci sur les années 2014-2015 à 2016-2017, et ce, en fonction du niveau de la dette estimé par le MFQ. Les prévisions relatives à la dette, quant à elles, sont traitées dans la section suivante.

273 Les prévisions ayant trait au service de la dette pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 sont pessimistes. D'une part, elles intègrent une marge de prudence significative et, d'autre part, les résultats préliminaires au 31 octobre annoncent des économies potentielles dans le service de la dette pour l'année 2014-2015.

274 Aux fins de l'analyse, il importe de mentionner que la prévision ayant trait au service de la dette est notamment influencée par deux facteurs : le niveau de la dette et le **risque de marché**. En ce qui concerne ce dernier, après la prise en compte des instruments de couverture du risque, la proportion de la dette brute à taux variable et de la dette à taux d'intérêt fixe venant à échéance à court terme s'établissait à 12,7 % au 31 mars 2014. Quant au risque lié au taux de change, il était nul au 31 mars 2014, alors que la proportion de la dette brute en dollars canadiens s'établissait à 100 % après la couverture.

Le risque de marché est composé entre autres du risque lié au taux d'intérêt et du risque lié au taux de change.

275 Le risque lié aux prévisions est également réduit par le fait qu'il y a peu de nouveaux emprunts à contracter pour les années 2015, 2016 et 2017. En effet, tout comme dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, un fort pourcentage des emprunts du fonds général est connu.

276 Ainsi, au 31 août 2014, respectivement 96, 87 et 77 % des emprunts composant la dette prévisionnelle du fonds général des années financières terminées les 31 mars 2015, 2016 et 2017 étaient connus. Une telle situation réduit la portion qui reste des dépenses à estimer pour ces années et amenuise le risque associé aux prévisions.

277 Pour effectuer ses prévisions, le MFQ utilise le même modèle que lors de nos travaux de l'an dernier. Ce modèle tient compte des caractéristiques propres à chaque instrument financier et des données réelles les plus récentes en matière de dette et de service de la dette.

278 Nos travaux montrent que les prévisions relatives aux taux d'intérêt reposent sur une approche prudente par rapport aux prévisions du secteur privé. En effet, les principaux taux prévus pour chaque année examinée sont globalement plus élevés que ceux du secteur privé, ce qui ajoute une marge de prudence aux prévisions.

279 De plus, les prévisions comprennent deux provisions qui ajoutent elles aussi une marge de prudence aux prévisions. Elles totalisent respectivement 50, 110 et 275 millions de dollars pour les années financières se terminant les 31 mars 2015, 2016 et 2017. Le tableau qui suit présente ces provisions.

Tableau 32 Provisions du service de la dette au 31 mars (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Provision pour diverses éventualités	50	75	225
Provision relative à l'achat d'instruments financiers de protection	–	35	50
Total	**50**	**110**	**275**

Source : Ministère des Finances du Québec.

280 Selon le MFQ, les provisions sont maintenues par prudence. Dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, nous avions mentionné que des provisions totalisant 125 millions de dollars avaient été incluses dans les prévisions du service de la dette pour 2014-2015 et 2015-2016.

281 Le MFQ démontre historiquement de la prudence dans l'établissement des prévisions liées au service de la dette. Le tableau 33 montre que les prévisions antérieures ont presque toujours été surestimées depuis 2009-2010.

282 À titre d'exemple, la prévision relative au service de la dette, établie en octobre 2011 pour l'année financière terminée au 31 mars 2014, avait été fixée à 11 754 millions de dollars. Elle a été revue à la baisse lors de la majorité des budgets ou mises à jour subséquentes pour, finalement, s'établir à 10 598 millions au 31 mars 2014, soit une différence de 1 156 millions ou 9,8 %.

Tableau 33 Prévisions du service de la dette au 31 mars (en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Mars 2010 Budget de 2010-2011 Service de la dette	7 928	9 001	10 143	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mars 2011 Budget de 2011-2012 Service de la dette	7 844[1]	8 857	9 860	11 127	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Octobre 2011 Mise à jour économique Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 855	10 854	11 754	n.d.	n.d.	n.d.
Mars 2012 Budget de 2012-2013 Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 491	10 384	11 143	11 433	11 977	12 525
Novembre 2012 Budget de 2013-2014 Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 451[1]	10 065	10 869	11 184	11 740	12 251
Mars 2013 Mise à jour économique Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 451[1]	9 947	10 767	10 984	11 440	11 851
Novembre 2013 Mise à jour économique Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 451[1]	9 839[1]	10 850	11 055	11 479	12 057
Février 2014 Budget de 2014-2015 Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 451[1]	9 839[1]	10 770	10 965	11 338	12 000
Juin 2014 Budget de 2014-2015 Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 451[1]	9 839[1]	10 608	10 831	11 183	11 758
Décembre 2014 Mise à jour économique Service de la dette	7 844[1]	8 935[1]	9 451[1]	9 839[1]	10 598[1]	10 646	11 075	11 594
Augmentation annuelle (%)	s.o.	13,9	5,8	4,1	7,7	0,5	4,0	4,7

1. Il s'agit de la dépense réelle. Certains des montants présentés proviennent des Comptes publics.

Source : Ministère des Finances du Québec.

283 Les dernières prévisions du mois de décembre 2014 ayant trait au service de la dette ont été revues à la baisse pour les années 2014-2015 à 2016-2017, ce qui est conséquent avec la révision à la baisse des prévisions relatives aux taux d'intérêt pour 2014-2015 à 2016-2017 combinée à la baisse des prévisions relatives à la dette brute pour 2014-2015 et 2015-2016.

284 La croissance moyenne du service de la dette entre 2009-2010 et 2013-2014 a été de 8,8 %. Elle diminue à 7,1 % si l'on inclut la prévision de l'année financière 2014-2015. Pour l'année financière 2014-2015, la croissance de 0,5 % est élevée lorsqu'on la compare avec le *Rapport mensuel des opérations financières* au 31 octobre 2014, produit par le MFQ. Ce dernier nous permet de constater une diminution réelle de 2,4 % du service de la dette pour les sept premiers mois de l'année financière par rapport à l'an dernier.

285 Tel que le démontre le tableau 34, cette faible croissance s'explique notamment par une diminution de 5,9 % de la dépense d'intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite. Celle-ci résulte d'une augmentation de plus de 20 % des revenus provenant du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et des fonds particuliers.

Tableau 34 Composantes des prévisions du service de la dette (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement	Le Point Décembre 2014		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Service de la dette du fonds général				
Service de la dette directe				
Intérêts sur les instruments à long terme	5 335	5 501	5 659	5 836
Revenus du Fonds d'amortissement afférent à des emprunts du gouvernement	(198)	(244)	(39)	(35)
Provisions	–	50	110	275
Autres	11	38	101	149
Total du service de la dette directe	**5 148**	**5 345**	**5 831**	**6 225**
Taux de croissance (%)		3,8	9,1	6,8
Intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite				
Intérêts sur les obligations relatives aux régimes de retraite	5 326	5 568	5 723	5 882
Revenus du FARR et des fonds particuliers	(2 031)	(2 468)	(2 863)	(3 174)
Total des intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite	**3 295**	**3 100**	**2 860**	**2 708**
Taux de croissance (%)		(5,9)	(7,7)	(5,3)
Intérêts sur le passif au titre des avantages sociaux futurs	**(9)**	**(15)**	**(20)**	**(23)**
Total du service de la dette du fonds général	**8 434**	**8 430**	**8 671**	**8 910**
Taux de croissance (%)		–	2,9	2,8
Service de la dette des entités consolidées	**2 164**	**2 216**	**2 404**	**2 684**
Taux de croissance (%)		2,4	8,5	11,6
Total du service de la dette	**10 598**	**10 646**	**11 075**	**11 594**
Taux de croissance (%)		0,5	4,0	4,7

Source: Ministère des Finances du Québec.

Intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite

286 Les intérêts sur les obligations relatives aux régimes de retraite, qui sont inclus dans le service de la dette, sont estimés en fonction des obligations propres à chacun des régimes ainsi que du taux d'actualisation établi dans les évaluations actuarielles préparées aux fins de la comptabilisation. L'estimation est adéquate.

287 Nous concluons aussi que la méthode de calcul employée à l'égard des revenus de placement du FARR est cohérente avec celle qui est utilisée dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Risques liés aux prévisions

288 Comme nous l'avions mentionné l'an dernier, le principal risque lié aux prévisions touchant le service de la dette provient toujours de l'atteinte des cibles relatives au niveau de la dette. Le respect de ces cibles dépend notamment du respect des objectifs en matière d'équilibre budgétaire. Ces prévisions du service de la dette pourraient aussi être influencées par une révision des cotes de crédit du gouvernement du Québec, ce qui aurait un impact sur son taux d'emprunt.

289 Ces risques sont néanmoins atténués par la marge de prudence intégrée dans la prévision. Cette marge pourrait aussi contribuer à dégager un écart favorable par rapport aux prévisions, comme cela a généralement été le cas dans le passé.

2.5 Prévisions de la dette

290 Dans cette section, nous présentons une analyse des prévisions ayant trait à la dette brute et à la dette représentant les déficits cumulés. Rappelons que ces deux concepts en matière de dettes font l'objet de cibles de réduction à long terme. Nos travaux ont porté sur leurs principales composantes, leur évolution ainsi que les risques qui y sont associés. L'annexe 6 explique les différentes terminologies relatives à la dette et illustre ces concepts ainsi que leurs interrelations.

291 Nous ferons aussi le suivi des deux recommandations portant sur la dette que nous avions formulées lors de notre précédent rapport.

2.5.1 Dette brute

292 À tous les égards importants, les prévisions ayant trait à la dette brute sont raisonnables, et ce, compte tenu de l'ampleur de la dette. Toutefois, des écarts inexpliqués non négligeables relevés dans les immobilisations nettes pourraient faire varier la dette brute.

293 L'estimation du niveau de la dette nécessite la prise en compte de plusieurs informations pour lesquelles divers intervenants sont mis à contribution. Le tableau 35 présente les éléments qui font varier la dette brute, leur évolution depuis 2009-2010 ainsi que leurs prévisions jusqu'en 2016-2017.

Tableau 35 Facteurs de croissance de la dette brute du gouvernement (en millions de dollars)

	Dette au début de l'année financière	Solde budgétaire[1,2]	Impact de la fermeture de Gentilly-2[2]	Placements, prêts et avances	Immobilisations nettes	Autres facteurs	Fonds des générations[2]	Dette à la fin de l'année financière
2009-2010[3]	157 630	3 174	–	1 746	4 226	(2 733)	(725)	163 318
2010-2011[3]	163 318	3 150	–	2 507	4 923	298	(760)	173 436
2011-2012[3]	173 436	2 628	–	1 861	5 071	1 228	(840)	183 384
2012-2013[3]	183 384	1 600	1 876	659	4 863	445	(961)	191 866
2013-2014[3]	191 866	2 824	–	1 349	3 977	(1 497)	(1 421)	197 098
2014-2015	197 098	2 350	–	1 962	5 035	971	(1 285)	206 131
2015-2016	206 131	–	–	2 257	4 168	286	(1 617)	211 225
2016-2017	211 225	–	–	2 113	3 261	167	(2 288)	214 478

1. Un solde budgétaire positif représente un déficit budgétaire. Un déficit budgétaire fait croître la dette brute.
2. La somme de ces trois colonnes donne, sauf exceptions, le surplus ou le déficit selon les états financiers consolidés du gouvernement.
3. Il s'agit de données réelles.

Source : Ministère des Finances du Québec.

294 Les paragraphes qui suivent présentent nos observations à propos des principaux éléments faisant varier la dette brute, soit : les immobilisations nettes, le solde budgétaire, les placements, les prêts et les avances ainsi que les versements au Fonds des générations. Les autres facteurs comprennent notamment la variation des comptes débiteurs et des comptes créditeurs. Étant donné leur importance et leur nature, ils n'ont pas fait l'objet de nos travaux.

Immobilisations nettes

Les immobilisations nettes comprennent le coût des acquisitions d'immobilisations diminué des amortissements et de la valeur comptable nette des cessions de celles-ci.

295 La presque totalité des **immobilisations nettes** qui sont prévues pour les années 2014-2015 à 2016-2017 provient des entités consolidées. Rappelons que les fonds spéciaux et les organismes autres que budgétaires sont responsables de la préparation de leurs prévisions et que nous n'avons pas apprécié leur qualité.

296 Nos constats relatifs à la prévision des immobilisations nettes formulés lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013 se répètent dans le présent rapport.

297 Nous avons de nouveau cherché à faire le rapprochement entre les investissements en immobilisations, considérés aux fins du calcul de la dette brute, et ceux qui sont prévus au **Plan québécois des infrastructures 2014-2024 (PQI)**. À cet égard, nous avons encore une fois constaté que des écarts inexpliqués subsistent entre les investissements prévus au PQI en ce qui concerne les entités consolidées et ceux qui ont été prévus dans Le Point de décembre 2014 aux fins du calcul de la dette brute.

Publié en juin 2014 par le SCT, le PQI 2014-2024 prévoit des investissements publics de 90,3 milliards de dollars pour le maintien et le développement des infrastructures québécoises au cours des 10 prochaines années financières.

298 La conciliation effectuée par le MFQ entre ces deux données a mis une fois de plus en lumière des écarts non négligeables. Les investissements qui sont pris en compte pour le calcul de la dette brute sont sous-évalués de 761 millions de dollars pour l'année financière 2014-2015 et surévalués respectivement de 294 et de 508 millions pour les années 2015-2016 et 2016-2017.

299 Malgré le fait que le MFQ a bonifié sa conciliation par rapport à celle effectuée lors du Point de novembre 2013, il n'a pas été en mesure de justifier tous les écarts. Selon lui, une partie des écarts provient du fait que les prévisions incluses dans le PQI ne sont pas préparées aux mêmes dates que celles du Point de décembre 2014.

300 De plus, le MFQ apporte sans les étayer suffisamment des ajustements importants aux prévisions relatives aux immobilisations nettes des entités consolidées afin de les ajuster aux prévisions liées à la dette brute qu'il juge appropriées. Ainsi, il a haussé les prévisions en immobilisations nettes des entités consolidées de 1 050 millions de dollars pour l'année 2014-2015 et de 850 millions pour 2015-2016 et 2016-2017.

301 Notre analyse historique démontre que les résultats réels en matière d'investissement en immobilisations nettes pour les années précédentes s'écartent significativement des prévisions effectuées, ce qui illustre des lacunes dans la méthodologie d'établissement de ces prévisions, et ce, malgré les ajustements effectués par le MFQ aux prévisions des entités consolidées.

302 Nous avons aussi constaté que la prévision relative aux immobilisations nettes pour l'année 2013-2014 incluse dans Le Point de novembre 2013 était surévaluée de 1 231 millions de dollars par rapport à la donnée réelle. Sans en connaître les raisons, le MFQ nous a mentionné qu'une partie importante de cet écart provient des prévisions des fonds spéciaux.

303 En conséquence, il n'a pas été possible de vérifier si les prévisions relatives aux immobilisations nettes sont correctement établies. Notre recommandation formulée précédemment au MFQ à ce sujet demeure pertinente, soit : de s'assurer de la cohérence entre les investissements en immobilisations qui sont présentés dans le PQI et ceux qui sont utilisés pour faire les prévisions dans les documents budgétaires afin que celles-ci soient bien établies.

304 À la lumière des ajustements réalisés par le MFQ et de nos analyses des écarts historiques entre le réel et la prévision précédente, nous considérons que la méthodologie pour établir les prévisions relatives aux immobilisations nettes doit être revue afin d'en améliorer la précision.

Solde budgétaire

305 Le **solde budgétaire** augmente la dette brute dans le cas d'un déficit et, à l'opposé, la diminue dans le cas d'un surplus. Les prévisions relatives à la dette brute faites par le MFQ sont fondées sur le solde budgétaire prévu, soit un déficit aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 2 350 millions de dollars pour l'année 2014-2015 et l'équilibre budgétaire pour 2015-2016 et 2016-2017.

Le solde budgétaire représente principalement le surplus ou déficit déterminé dans les états financiers diminué des revenus du Fonds des générations.

306 Le solde budgétaire pourrait toutefois différer de la prévision en fonction des risques favorables ou défavorables mentionnés dans les sections précédentes traitant des revenus et des dépenses.

307 Il pourrait être difficile pour le gouvernement de contrer un dépassement défavorable du solde budgétaire par un écart favorable dans les autres éléments faisant varier la dette brute, puisque ce dernier souligne dans ses documents

budgétaires l'importance de maintenir ses investissements en immobilisations afin de soutenir l'économie. Selon Le Point de décembre 2014, les investissements de 15,8 milliards de dollars censés être réalisés en 2014-2015 dans le cadre du PQI et par les entreprises du gouvernement généreront des retombées représentant l'équivalent de 2,8 % du PIB réel et permettront de créer ou de maintenir près de 91 000 emplois, dont 53 500 emplois directs.

Placements, prêts et avances

308 Les placements, les prêts et les avances font varier la dette brute en fonction de leur impact sur les liquidités du gouvernement. Nos travaux ont porté sur le principal élément composant les prévisions relatives aux placements, aux prêts et aux avances du fonds général, soit les participations dans les entreprises du gouvernement. Les prévisions à cet égard sont principalement composées des résultats nets de celles-ci moins les dividendes reçus.

309 Par exemple, Hydro-Québec verse annuellement en dividendes au gouvernement 75 % de ses bénéfices nets. La différence, soit 25 % des bénéfices nets, est conservée par Hydro-Québec. Ce montant augmente le placement du gouvernement dans cette entreprise. Les prévisions sont cohérentes puisqu'elles tiennent compte des résultats prévus et du niveau de dividendes attendu par le gouvernement. Nous avons cependant identifié certains risques qui sont présentés dans la section de ce rapport portant sur les revenus des entreprises du gouvernement.

Fonds des générations

310 La dernière composante à faire l'objet de nos travaux fait référence aux versements prévus au Fonds des générations. Tout comme lors de notre mandat sur Le Point de novembre 2013, les prévisions relatives à ce Fonds pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 sont raisonnables.

311 Les deux éléments qui contribuent principalement à l'augmentation du Fonds des générations sont les revenus qui y sont versés tels que les redevances hydrauliques, les revenus miniers, à compter de 2015-2016, et les taxes sur les boissons alcooliques de même que les revenus de placements de celui-ci.

312 Tout d'abord, les prévisions liées aux redevances hydrauliques ont peu varié depuis Le Point de novembre 2013. Elles sont de nouveau jugées raisonnables. En ce qui concerne les revenus de placements, ils ont de nouveau été jugés raisonnables.

313 Les redevances hydrauliques et les revenus de placements représentent respectivement 85, 78 et 61 % des revenus dévolus au Fonds des générations pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

Recommandation

314 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances du Québec.

2 Revoir la méthodologie utilisée pour établir les prévisions d'immobilisations nettes afin d'en améliorer la précision.

2.5.2 Dette représentant les déficits cumulés

315 Les prévisions relatives à la dette représentant les déficits cumulés pour les années financières 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 sont raisonnables. L'effet cumulatif des risques associés aux importantes compressions dans les dépenses, aux mesures à identifier pour 2015-2016 et 2016-2017 et aux modifications comptables à Hydro-Québec pourrait par contre faire varier de façon significative les prévisions pour les années 2015-2016 et 2016-2017.

316 La dette représentant les déficits cumulés varie principalement en fonction du niveau prévu de surplus ou de déficits conformément aux conventions comptables utilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement.

317 Un autre élément fait également varier le montant de cette dette, il s'agit de la provision de 3,8 milliards de dollars servant à réduire la valeur comptable d'Hydro-Québec à la suite d'un changement de référentiel comptable par cette entreprise. Or, le montant correspondant à l'incidence réelle de ce changement pourrait être fort différent du montant de cette provision. En effet, d'une part, l'évaluation du montant de 3,8 milliards ne repose pas sur une étude exhaustive de l'ensemble des modifications comptables qui surviendront dans les différents postes des états financiers. Elle prend en compte uniquement l'impact lié à la norme portant sur les avantages sociaux futurs. D'autre part, l'évaluation a été faite à partir des chiffres publiés dans les états financiers du 31 décembre 2013. Des écarts importants pourraient survenir. À titre d'exemple, la même évaluation effectuée à partir des états financiers du 31 décembre 2012 aurait été de 6,4 milliards, soit un montant supérieur de 2,6 milliards.

318 Comme nous l'avions démontré dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, les prévisions liées à la dette représentant les déficits cumulés ont fréquemment été sous-estimées. À titre d'exemple, comme le montre le tableau 36, au 31 mars 2014, son niveau réel est supérieur aux prévisions de mars 2010 pour une cinquième année consécutive.

319 Cette surévaluation de 8 703 millions de dollars s'explique principalement par la comptabilisation de :

- passifs environnementaux (2,1 milliards);
- la perte relative à la fermeture de la centrale nucléaire Gentilly-2 (1,9 milliard);
- la modification découlant d'une correction d'erreur quant à la comptabilisation des intérêts sur le passif des régimes de retraite (1,2 milliard);
- transferts à payer à la suite de l'application d'une nouvelle norme comptable (1 milliard).

Tableau 36 **Prévisions de la dette représentant les déficits cumulés au 31 mars (en millions de dollars)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mars 2010 Budget de 2010-2011 Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.	n.d.
Décembre 2010 Mise à jour économique Déficits cumulés	107 617[1]	111 381	113 608	113 952	112 835	111 309	n.d.	n.d.
Mars 2011 Budget de 2011-2012 Déficits cumulés	107 617[1]	111 418	114 278	114 731	113 623	112 075	110 074	n.d.
Octobre 2011 Mise à jour économique Déficits cumulés	109 125[1, 2]	111 902[1]	114 773	115 226	114 118	112 558	110 550	n.d.
Mars 2012 Budget de 2012-2013 Déficits cumulés	109 125[1]	111 902[1]	117 654	119 450	118 409	116 834	114 804	112 300
Novembre 2012 Budget de 2013-2014 Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1, 3]	114 122[1]	117 755	120 016	118 630	116 746	114 618
Mars 2013 Mise à jour économique Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	114 122[1]	117 769	116 716	118 648	116 772	114 607
Novembre 2013 Mise à jour économique Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1, 4]	118 095[1]	119 526	123 280	121 619	119 211
Février 2014 Budget de 2014-2015 Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1]	118 095[1]	119 523	123 277	121 635	119 294
Juin 2014 Budget de 2014-2015 Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1]	118 095[1]	120 074	124 923	123 340	121 086
Décembre 2014 Mise à jour économique Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1]	118 106[1, 5]	119 889[1]	124 754	123 137	120 849
Augmentation annuelle (%)	s.o.	2,6	2,9	2,5	1,5	4,1	(1,3)	(1,9)

1. Il s'agit de la dette réelle. Certains des montants présentés proviennent des Comptes publics.
2. La dette au 31 mars 2010 a été redressée de 1 508 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2011.
3. La dette au 31 mars 2011 a été redressée de 44 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012.
4. La dette au 31 mars 2012 a été redressée de 1 098 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2013.
5. La dette au 31 mars 2013 a été redressée de 11 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014.

Source: Ministère des Finances du Québec.

320 Par ailleurs, tel que nous l'avions mentionné l'an dernier, la dette représentant les déficits cumulés ne prend pas en compte certaines dettes à rembourser à la suite d'engagements pris par le gouvernement. Ainsi, la réserve que nous avons formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les Comptes publics 2013-2014 stipule que, selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles, la dette représentant les déficits cumulés du gouvernement est sous-évaluée respectivement de 8 522 et de 8 083 millions de dollars aux 31 mars 2014 et 2013. Le chapitre 2 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée*

nationale pour l'année 2014-2015 portant sur la *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes – Hiver 2015* traite de ce sujet. La réserve mentionne aussi que des ajustements supplémentaires n'ont pu être quantifiés en ce qui concerne les subventions liées aux travaux en cours.

Risques liés aux prévisions relatives à la dette

321 La réalisation des prévisions relatives à la dette brute et à la dette représentant les déficits cumulés dépend fortement de l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Tel que nous l'avons mentionné, l'atteinte de cet équilibre résultera grandement de la capacité du gouvernement à dégager les économies provenant des mesures annoncées.

322 Des écarts positifs pourraient aussi se dégager si les modifications aux régimes de retraite que le gouvernement a proposées sont entérinées entièrement ou partiellement par les parties lors des négociations des conventions collectives avec ses employés. Ces modifications auraient pour effet de réduire le passif du gouvernement envers les régimes de retraite et, par conséquent, la dette brute ainsi que la dette représentant les déficits cumulés.

323 Les prévisions ayant trait à la dette représentant les déficits cumulés pourraient aussi être influencées de façon significative par les modifications apportées aux normes comptables. Outre l'adoption de nouvelles normes comptables par Hydro-Québec, soulignons l'entrée en vigueur, au 1er avril 2014, d'une nouvelle norme visant la comptabilisation des passifs environnementaux. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 2 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015* portant sur la *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes – Hiver 2015*, des analyses sont nécessaires pour déterminer les incidences de l'application de cette nouvelle norme sur les états financiers du gouvernement.

2.5.3 Cibles de réduction de la dette

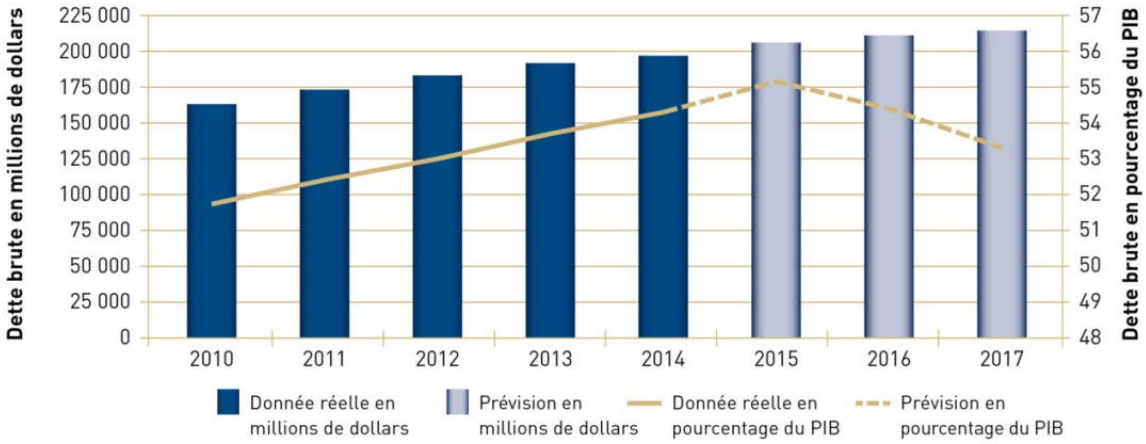
324 Comme nous l'avions expliqué dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (Loi) a été modifiée en juin 2010 afin de fixer les cibles de réduction des ratios de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB. Les cibles à atteindre sont respectivement 45 et 17 % du PIB au 31 mars 2026.

325 Depuis la modification à la Loi, il y a près de 5 ans, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB a augmenté continuellement et celui de la dette représentant les déficits cumulés a diminué d'à peine 1,6 p.p. Il ne reste donc qu'environ 11 ans pour atteindre cet ambitieux objectif. Cette situation, jumelée au fait que le contrôle des dépenses demeurera un enjeu majeur dans un contexte de vieillissement de la population, nous amène à réitérer notre constat selon lequel l'atteinte des cibles de réduction des ratios de la dette au 31 mars 2026 prévues dans la Loi nécessitera des efforts considérables et un suivi rigoureux.

Dette brute

326 Depuis notre rapport sur Le Point de novembre 2013, le ratio de la dette brute sur le PIB a continué de croître passant de 53,7 % au 31 mars 2013 à 54,3 % au 31 mars 2014. La figure 6 démontre qu'au cours des quatre dernières années ce ratio a crû de 2,5 p.p. passant de 51,8 % au 31 mars 2010 à 54,3 % au 31 mars 2014. Le MFQ prévoit que ce ratio augmentera encore de 0,8 p.p. en 2014-2015 pour atteindre 55,1 %. Cette figure illustre aussi l'évolution prévue pour les années financières suivantes ainsi que les montants relatifs à la dette brute qui sont en cause.

Figure 6 Évolution de la dette brute du gouvernement



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette brute du gouvernement[1]	163 318	173 436	183 384	191 866	197 098	206 131	211 225	214 478
En pourcentage PIB[1]	51,8	52,6	53,0	53,7	54,3	55,1	54,4	53,3

1. Les données sont tirées du Point sur la situation économique et financière du Québec, automne 2014.

327 Le tableau 37 présente, quant à lui, l'évolution de la prévision relative au niveau de la dette brute depuis l'annonce de l'instauration des cibles en 2010.

Tableau 37 Prévisions de la dette brute au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mars 2010 **Budget de 2010-2011**								
Dette brute	160 117	170 599	180 084	186 490	189 428	192 169	n.d.	n.d.
Pourcentage du PIB	53,2	54,5	55,1	54,6	53,3	52,0	n.d.	n.d.
Décembre 2010 **Mise à jour économique**								
Dette brute	163 318[1]	173 306	183 259	190 256	193 821	197 128	n.d.	n.d.
Mars 2011 **Budget de 2011-2012**								
Dette brute	163 318[1]	173 429	183 770	190 962	196 086	201 899	207 298	n.d.
Octobre 2011 **Mise à jour économique**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 936	191 172	196 314	202 154	207 547	n.d.
Mars 2012 **Budget de 2012-2013**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 780	191 717	197 130	203 032	207 138	210 802
Novembre 2012 **Budget de 2013-2014**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 384[1]	193 337	197 111	202 021	204 939	207 372
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	55,7	54,7	53,9	52,7	51,4
Pourcentage du PIB ajusté[2]	51,6	52,5	53,0	54,1	53,2	52,4	51,1	49,9
Mars 2013 **Mise à jour économique**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 384[1]	193 641	197 078	201 839	204 637	206 227
Pourcentage du PIB	51,6	52,5	53,0	54,2	53,2	52,5	51,2	49,8
Novembre 2013 **Mise à jour économique**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 384[1]	191 756[1]	198 628	205 676	209 827	211 255
Pourcentage du PIB	51,8	52,6	53,1	53,6	54,4	54,3	53,3	51,8
Février 2014 **Budget de 2014-2015**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 384[1]	191 756[1]	198 448	205 596	209 942	211 628
Pourcentage du PIB	51,8	52,6	53,1	53,6	54,3	54,4	53,4	52,0
Juin 2014 **Budget de 2014-2015**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 384[1]	191 756[1]	198 052	206 773	211 844	214 286
Pourcentage du PIB	51,8	52,6	53,1	53,6	54,3	54,9	54,1	52,8
Décembre 2014 **Mise à jour économique**								
Dette brute	163 318[1]	173 436[1]	183 384[1]	191 866[1,3]	197 098[1]	206 131	211 225	214 478
Pourcentage du PIB	51,8	52,6	53,0	53,7	54,3	55,1	54,4	53,3

1. Il s'agit de la dette réelle.
2. Les ratios de la dette brute en fonction du PIB ajusté tiennent compte du PIB établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement.
3. La dette au 31 mars 2013 a été redressée de 110 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014.

Source: Ministère des Finances du Québec.

328 Le tableau précédent nous permet de constater que le MFQ a eu tendance à sous-évaluer le niveau de la dette brute dans le passé. Par exemple, selon les plus récentes prévisions présentées dans Le Point de décembre 2014, la dette brute prévue au 31 mars 2015 devrait excéder d'environ 14 milliards de dollars la prévision effectuée en mars 2010, soit au moment de la détermination des cibles.

329 Comme nous l'avions mentionné dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, le budget de mars 2010 ne prenait pas en compte les emprunts effectués par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation en leur nom propre auprès d'institutions financières exclues du périmètre comptable du gouvernement. Ces emprunts représentaient environ 5 milliards de dollars au 31 mars 2009, ce qui explique une partie des écarts entre la prévision faite en mars 2010 et les plus récentes.

330 En ce qui concerne le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB, il faut interpréter les résultats avec précaution étant donné que des modifications ont été apportées à la méthodologie de calcul du PIB par Statistique Canada en 2012. Ces modifications ont eu pour effet d'accroître le PIB du Québec et, par conséquent, de réduire le ratio de sa dette brute en pourcentage du PIB.

331 Malgré cette réduction non anticipée, il demeure que le ratio prévu au 31 mars 2015 (55,1 %) sera supérieur de 3,1 p.p. par rapport aux prévisions déterminées en mars 2010 (52,0 %).

332 Au 31 mars 2015, selon Le Point de décembre 2014, le ratio prévisionnel aura augmenté de 3,3 p.p. en 5 ans avant de décroître en 2016 et en 2017. Cette baisse prévue est tributaire de la réalisation de plusieurs prévisions, dont celle qui concerne la hausse de 104 % des revenus dédiés au Fonds des générations qui passeront de 1 121 millions de dollars en 2013-2014 à 2 288 millions en 2016-2017. L'atteinte de l'objectif suppose donc qu'il y aura une réduction du taux de 10,1 p.p. dans les 11 années suivant le 31 mars 2015.

333 Le MFQ présente dans Le Point de décembre 2014 des graphiques illustrant une évolution décroissante des ratios établie de manière linéaire entre le 31 mars 2019 et le 31 mars 2026.

334 Ce dernier constat, l'analyse de l'évolution du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB, de même que le nouveau scénario démographique de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), qui confirme la baisse de la population active des 15 à 64 ans, nous amènent à conclure que des efforts considérables devront être réalisés pour atteindre la cible que le gouvernement s'est fixée en juin 2010, soit : 45 % du PIB au 31 mars 2026.

335 Comme nous l'avions mentionné dans notre rapport sur Le Point de novembre 2013, pour y arriver, le gouvernement devra contrôler la croissance de sa dette brute et espérer que la croissance économique se comporte en accord avec les prévisions.

Dette représentant les déficits cumulés

336 Quant au ratio de la dette représentant les déficits cumulés, nous jugeons toujours que l'atteinte de la cible de 17 % au 31 mars 2026 nécessitera également des efforts considérables et un suivi rigoureux.

337 Depuis son sommet atteint au 31 mars 2010, le ratio de la dette représentant les déficits cumulés a diminué de seulement 1,6 p.p., soit de 34,6 à 33,0 % au 31 mars 2014. Tel que le démontre le tableau 38, le MFQ a aussi tendance à sous-évaluer la dette représentant les déficits cumulés.

338 Selon les plus récentes prévisions, le montant de la dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2015 sera supérieur de 15,1 milliards de dollars à celui déterminé lors de l'annonce, en mars 2010, de l'instauration des cibles de réduction des ratios de la dette, soit il y a environ cinq ans. Cet écart est attribuable principalement aux éléments mentionnés aux paragraphes 317 et 319 du présent chapitre qui totalisent 10 milliards.

339 Le MFQ prévoit que ce ratio aura diminué de seulement 4,5 p.p. entre les années 2010 et 2017. Pour atteindre la cible de 17 %, la réduction du ratio devra donc être de 13,1 p.p. pour la période de neuf ans comprise entre le 31 mars 2017 et le 31 mars 2026.

Tableau 38 **Évolution du ratio de la dette représentant les déficits cumulés en fonction du PIB au 31 mars (en millions de dollars)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mars 2010 Budget de 2010-2011								
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,3	32,9	31,3	29,7		
Novembre 2012 Budget de 2013-2014								
Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	114 122[1]	117 755	120 016	118 630	116 746	114 618
Pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	33,9	33,3	31,7	30,0	28,4
Pourcentage du PIB ajusté[2]	34,5	33,9	33,0	32,9	32,4	30,8	29,1	27,6
Mars 2013 Mise à jour économique								
Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	114 122[1]	117 769	116 716	118 648	116 772	114 607
Pourcentage du PIB	34,5	33,9	33,0	32,9	31,5	30,9	29,2	27,7
Novembre 2013 Mise à jour économique								
Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1,3]	118 095[1]	119 526	123 280	121 619	119 211
Pourcentage du PIB	34,6	34,0	33,4	33,0	32,7	32,6	30,9	29,2
Février 2014 Budget de 2014-2015								
Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1]	118 095[1]	119 523	123 277	121 635	119 294
Pourcentage du PIB	34,6	34,0	33,4	33,0	32,7	32,6	31,0	29,3
Juin 2014 Budget de 2014-2015								
Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1]	118 095[1]	120 074	124 923	123 340	121 086
Pourcentage du PIB	34,6	34,0	33,4	33,0	32,9	33,1	31,5	29,8
Décembre 2014 Mise à jour économique								
Déficits cumulés	109 125[1]	111 946[1]	115 220[1]	118 106[1,4]	119 889[1]	124 754	123 137	120 849
Pourcentage du PIB	34,6	34,0	33,3	33,0	33,0	33,3	31,7	30,1

1. Il s'agit de la dette réelle. Certains des montants présentés proviennent des Comptes publics.
2. Les ratios de la dette en fonction du PIB ajusté tiennent compte du PIB établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement.
3. La dette au 31 mars 2012 a été redressée de 1 098 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2013.
4. La dette au 31 mars 2013 a été redressée de 11 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014.

Source: Ministère des Finances du Québec.

340 Mentionnons aussi que la comptabilisation des dettes à rembourser découlant d'engagements pris par le gouvernement, qui font l'objet de la divergence d'opinions entre le gouvernement et le Vérificateur général, ferait passer le ratio de la dette représentant les déficits cumulés en fonction du PIB de 33,0 à 35,3 % en 2012-2013 et de 33,0 à 35,4 % en 2013-2014.

Cibles intermédiaires

341 À long terme, nous constatons de nouveau que peu d'information est rendue disponible sur la soutenabilité du plan budgétaire du gouvernement et que le MFQ ne dispose pas de cibles intermédiaires de réduction des ratios de la dette sur le PIB. Compte tenu de la nature à long terme des objectifs établis en 2010 pour l'année 2026, notre précédente recommandation formulée au MFQ, de se doter de cibles intermédiaires pour rendre compte au gouvernement de l'évolution de l'atteinte de ces cibles et d'ajuster, au besoin, les moyens utilisés pour respecter les cibles prévues à la Loi, demeure pertinente.

2.6 Présentation de l'information

342 L'un des objectifs de la présente vérification est de s'assurer que l'information présentée dans Le Point de décembre 2014 renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec. En outre, les recommandations soulevées à cet égard lors de nos précédents travaux sur Le Point de novembre 2013 et sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015 font l'objet d'un suivi.

343 La publication d'une mise à jour économique et financière est une bonne pratique en matière de transparence adoptée par le gouvernement. Le MFQ présente d'ailleurs dans Le Point de décembre 2014 beaucoup d'informations utiles sur l'évolution des finances publiques entre deux budgets.

344 Le MFQ a bonifié l'information contenue dans Le Point de décembre 2014. Toutefois, des améliorations sont encore souhaitables. En effet, l'information présentée ne permet pas au lecteur d'apprécier pleinement la qualité des prévisions et de comprendre l'ensemble des risques associés à ces dernières.

345 Le Point de décembre 2014 est un document volumineux reprenant les mêmes informations sous plusieurs formes, ce qui en complexifie la lecture. De plus, bien que de nombreux tableaux fassent état des mesures identifiées au Point de décembre 2014 et au budget de juin dernier, il est difficile de concilier certains tableaux entre eux. Par exemple, notre objectif visant à évaluer l'effet global des mesures sur les revenus et sur les dépenses du gouvernement a nécessité l'obtention d'explications auprès du MFQ et du SCT.

2.6.1 Hypothèses

346 Le Point de décembre 2014 présente des explications et des justifications à l'appui de ses principales hypothèses économiques. La présentation d'analyse de sensibilité est une bonne pratique recommandée par l'OCDE. À ce chapitre, Le Point de décembre 2014 et le budget de juin dernier font état de deux nouvelles variables économiques dans leur analyse de sensibilité des prévisions soit, celle portant sur l'assurance-emploi et celle relative aux revenus de pensions. De plus, ils présentent dorénavant l'incidence, sur l'économie du Québec, d'une variation de l'économie de deux de ses partenaires économiques importants, soit les États-Unis et l'Ontario.

347 Les nouvelles analyses de sensibilité présentées constituent une amélioration. Cependant, elles pourraient être bonifiées.

348 Par exemple, le MFQ fait état d'un risque lié à un délai plus important que prévu avant d'assister au rebond des investissements des entreprises, mais il ne produit pas d'analyse de sensibilité sur cette variable. Les risques qui sont suffisamment importants pour être identifiés comme tels par le MFQ devraient faire l'objet, le plus possible, d'analyse de sensibilité afin que le lecteur puisse en évaluer les conséquences potentielles.

349 En outre, les analyses de sensibilité présentées indiquent l'effet de la fluctuation d'une variable sur les revenus du fonds général seulement et non sur les revenus consolidés. Ainsi, il n'est pas possible d'apprécier pleinement leur incidence. De plus, ce n'est pas cohérent avec la nouvelle présentation des revenus, sous forme consolidée, adoptée dans Le Point de décembre 2014.

350 Enfin, l'estimation de l'incidence d'une fluctuation des variables sensibles sur les différentes catégories de revenus autonomes du gouvernement (IP, IS, taxes à la consommation, entreprises du gouvernement, etc.) est toujours incomplète. Il aurait été souhaitable d'adopter une présentation plus détaillée comme le fait le gouvernement fédéral, et ce, sur tout l'horizon prévisionnel.

351 Une amélioration notable est apportée en ce qui a trait aux dépenses dans Le Point de décembre 2014. Cette année, le MFQ présente, non seulement l'ampleur des compressions dans les dépenses pour les années 2014-2015 et 2015-2016, mais aussi les principales mesures planifiées pour y arriver. Le lecteur peut donc mieux en apprécier l'impact dans les services publics. Par ailleurs, comme dans Le Point de novembre 2013, Le Point de décembre 2014 ne présente aucune hypothèse concernant les dépenses. Il n'y a toujours pas d'analyse détaillée des tendances historiques par nature de dépenses, ni même par grandes missions de l'État.

352 Par conséquent, nos recommandations précédemment formulées portant sur la nécessité d'expliquer toutes les hypothèses significatives et de bonifier l'analyse de sensibilité des prévisions demeurent pertinentes.

2.6.2 Révisions

353 Certaines révisions apportées aux prévisions depuis le budget de juin dernier sont expliquées, d'autres ne le sont pas. Les explications sont particulièrement limitées en matière de révisions relatives aux dépenses des ONB, des FS et des réseaux pour les années 2014-2015 à 2016-2017 ainsi que pour les prévisions des revenus autonomes pour les années 2015-2016 et 2016-2017.

354 Le tableau 39 présente les révisions apportées aux prévisions des années 2014-2015 et 2015-2016 entre le budget de juin dernier et Le Point de décembre 2014.

Tableau 39 Révisions des prévisions pour les années 2014-2015 et 2015-2016 (en millions de dollars)

	2014-2015			2015-2016		
	Budget Juin 2014	Révisions	Le Point Décembre 2014	Budget Juin 2014	Révisions	Le Point Décembre 2014
Revenus consolidés						
Revenus autonomes						
Impôt des particuliers	27 349	(197)	27 152	28 338	66	28 404
Cotisations pour les services de santé	6 482	(62)	6 420	6 657	(110)	6 547
Impôts des sociétés	5 819	82	5 901	6 112	276	6 388
Impôt foncier scolaire	1 901	5	1 906	2 054	(11)	2 043
Taxes à la consommation	17 657	(60)	17 597	18 288	175	18 463
Droits et permis	2 506	22	2 528	2 649	14	2 663
Revenus divers	9 670	(428)	9 242	10 064	(438)	9 626
Entreprises du gouvernement	5 105	(28)	5 077	4 795	(45)	4 750
Revenus du Fonds des générations	1 301	(16)	1 285	1 583	34	1 617
Total des revenus autonomes	**77 790**	**(682)**	**77 108**	**80 540**	**(39)**	**80 501**
Transferts fédéraux	**18 607**	**198**	**18 805**	**19 276**	**(27)**	**19 249**
Total des revenus consolidés	**96 397**	**(484)**	**95 913**	**99 816**	**(66)**	**99 750**
Dépenses consolidées						
Dépenses	(86 615)	283	(86 332)	(87 700)	642	(87 058)
Service de la dette	(10 831)	185	(10 646)	(11 183)	108	(11 075)
Total des dépenses consolidées	**(97 446)**	**468**	**(96 978)**	**(98 883)**	**750**	**(98 133)**
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise	–	–	–	650	(650)	–
Provisions pour éventualités	–	–	–	–	–	–
Surplus (déficit)	**(1 049)**	**(16)**	**(1 065)**	**1 583**	**34**	**1 617**
Loi sur l'équilibre budgétaire						
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	(1 301)	16	(1 285)	(1 583)	(34)	(1 617)
Solde budgétaire[1]	**(2 350)**	**–**	**(2 350)**	**–**	**–**	**–**

1. Il s'agit du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

Sources : Le budget de juin 2014 et Le Point sur la situation économique et financière du Québec de décembre 2014.

355 Globalement, les dépenses excluant le service de la dette ont diminué de 283 millions de dollars pour l'année 2014-2015 et de 642 millions pour l'année 2015-2016. Pour l'année 2014-2015, les dépenses des ONB et des FS ont peu varié tandis que celles des réseaux ont été revues à la baisse de façon importante. En ce qui concerne l'année 2015-2016, toutes les entités ont connu une révision à la baisse de leurs dépenses.

356 Pourtant, le budget de juin 2014 et Le Point de décembre 2014 présentent le même objectif global des dépenses de programmes pour les années 2014-2015 à 2016-2017. Bien que l'objectif global soit le même, des changements ont été apportés aux coûts de reconduction, aux montants des mesures identifiées et aux mesures à identifier pour atteindre l'équilibre budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le Point n'explique pas les révisions ni leur incidence.

357 Le Point de décembre 2014 n'est pas plus explicite en ce qui a trait à la baisse prévue de 708 millions de dollars pour 2014-2015 et de 1 003 millions pour 2015-2016 dans les dépenses des réseaux. Il n'est pas possible de comprendre la nature des révisions relatives à ces dépenses ni même leur incidence dans chacun des réseaux, ces derniers étant regroupés en un seul poste dans Le Point de décembre 2014.

358 Par ailleurs, les prévisions concernant les principales variables économiques du Point de décembre 2014 sont mises en perspective avec celles du budget de juin 2014, il s'agit là d'une bonne pratique. Toutefois, il n'y a pas de tableaux ni d'explications permettant au lecteur de mettre en perspective les révisions apportées aux prévisions de chaque catégorie de revenus autonomes du gouvernement entre la publication du budget de juin et celle du Point de décembre 2014 pour les années autres que l'année 2014-2015.

359 Par conséquent, notre recommandation précédemment formulée au MFQ visant à expliquer toutes les révisions significatives demeure pertinente.

2.6.3 Risques

360 Le Point identifie les principaux risques, positifs ou négatifs, liés aux prévisions économiques, ce qui constitue une amélioration. Cependant, l'information présentée ne permet pas d'évaluer les marges de prudence disponibles pour faire face à ces risques.

361 Le gouvernement fait état des mesures qu'il entend mettre en place pour contrer les multiples risques auxquels il est confronté. Parmi ses prévisions, il a également inclus des marges de prudence, ce qui constitue une bonne pratique.

362 Toutefois, il aurait été souhaitable que l'ampleur des provisions disponibles soit plus explicitée afin que les utilisateurs comprennent mieux les risques résiduels associés aux prévisions. Par conséquent, notre recommandation précédemment formulée au MFQ visant à expliquer les principaux risques résiduels associés aux prévisions demeure pertinente.

363 Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné lors de nos travaux sur Le Point de novembre 2013, d'autres risques s'inscrivent dans une perspective à moyen ou à long terme. Tel est le cas de ceux qui sont associés aux changements démographiques. Le Point fait état du plus récent scénario démographique de l'ISQ et mentionne que le défi lié au vieillissement de la population reste entier. Cette information est intéressante. Les changements démographiques auront un impact majeur sur les finances publiques. Par exemple, de nombreuses publications révèlent que les dépenses en santé croissent avec l'âge. Or, le Québec fera rapidement face aux besoins d'une population de plus en plus vieillissante. De plus, la diminution de la population active réduira la croissance économique potentielle et ainsi la capacité de générer des revenus pour le gouvernement. D'ailleurs, le Conference Board du Canada et le Directeur parlementaire du budget à Ottawa ont fait état de projections de déficits importants pour les provinces canadiennes, lesquels s'accentueront fortement entre 2020 et 2035, et ce, en raison principalement du vieillissement de la population.

364 L'information relative aux pressions que les changements démographiques vont exercer sur l'équilibre des finances publiques du Québec est capitale dans le contexte actuel. Il appartient au gouvernement de déterminer de quelle façon il compte informer la population sur ces enjeux. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du phénomène, une divulgation sur une base régulière paraît nécessaire.

365 En effet, la mise en perspective des prévisions budgétaires à l'intérieur d'une vision à plus long terme de l'évolution des finances publiques aiderait à illustrer dans quelle mesure les modifications apportées aux revenus et aux dépenses seront suffisantes et quelle sera, si nécessaire, l'ampleur des autres gestes à poser pour maintenir à moyen et à long terme l'équilibre budgétaire au Québec. Mentionnons que le gouvernement fédéral a présenté, dans sa plus récente mise à jour économique et financière, ce type d'informations qui permet de voir à longue échéance les grandes tendances budgétaires.

2.6.4 Comparabilité

366 Le périmètre comptable du gouvernement regroupe près de 500 entités différentes. Il est le plus volumineux au Canada. Il importe d'avoir une information consolidée qui permette de voir les grandes tendances et d'apprécier globalement l'évolution des finances publiques.

367 Une amélioration importante a été observée dans Le Point de décembre 2014. Celle-ci consiste à présenter les données relatives aux revenus de la section « Le cadre financier détaillé du gouvernement » sous une forme consolidée. Cette présentation permet une meilleure comparaison des prévisions avec les données réelles des Comptes publics. Toutefois, les dépenses ne sont toujours pas présentées sous une forme comparable à ces derniers.

368 Auparavant, les données présentées étaient celles du fonds général auxquelles il fallait ajouter les autres données relatives aux autres secteurs. La présentation des revenus principalement sous une forme consolidée permet d'apprécier davantage leur évolution.

369 Quant aux dépenses, nous avons constaté une amélioration dans le budget de juin 2014 puisque ce dernier présente les dépenses consolidées regroupées par missions. Toutefois, Le Point de décembre 2014 ne les présente toujours pas. Les informations et les explications du Point sont morcelées en fonction de certains secteurs de reddition de comptes, ce qui complexifie la compréhension et la comparabilité. Contrairement aux états financiers consolidés du gouvernement, l'information diffusée dans Le Point ne permet pas de connaître les dépenses regroupées par missions ou supercatégories. Ainsi, les données prévisionnelles ne peuvent être comparées aux données réelles vérifiées.

370 Par ailleurs, nous avons illustré l'an dernier que certaines pratiques comptables et budgétaires du Québec différaient de celles des autres juridictions avec lesquelles il se compare.

371 Les informations présentées par rapport à ces différences sont parfois incomplètes pour permettre la comparaison sur les mêmes bases. Par conséquent, nos recommandations précédemment formulées au MFQ, afin qu'il poursuive ses efforts pour améliorer la présentation de l'information, demeurent pertinentes.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère des Finances du Québec.

Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le ministère des Finances (le ministère) a pris connaissance des recommandations du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et analysera comment il entend y donner suite.

« **La mise à jour économique et financière de décembre 2014.** Le ministère consacre des efforts importants à l'élaboration des prévisions nécessaires à la préparation d'un budget ou d'une mise à jour économique et financière. Au fil des ans, le ministère a développé des modèles d'analyses économiques et financiers qui visent à produire des prévisions de qualité. Des analyses rigoureuses sont effectuées par une équipe professionnelle et expérimentée.

« Le Québec est la seule province à avoir présenté, à l'automne 2014, un cadre financier détaillé dans une mise à jour économique et financière avec une perspective de cinq ans. De plus, le Québec est la seule province qui publie un rapport mensuel des opérations financières.

« En ce qui concerne les pratiques budgétaires du Québec, une analyse de l'OCDE[1], publiée en décembre 2013, classe le Québec au 2e rang parmi les 10 provinces canadiennes en matière de meilleures pratiques budgétaires.

« Par ailleurs, le ministère a élaboré deux plans d'action pour donner suite aux recommandations formulées par le VGQ lors de ses travaux sur l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013 et sur la vérification particulière portant sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année financière 2014-2015 en date du 7 avril. Ainsi, toutes ces recommandations ont été prises en considération et la plupart ont déjà été intégrées ou sont en voie d'être incorporées dans les documents budgétaires.

1 OECD JOURNAL ON BUDGETING, *Budget governance in Canada: comparing practice within a federation, 2013*, p. 30.

« Par exemple :

- L'information présentée au plan budgétaire du budget de juin 2014, permet d'apprécier l'ensemble des révisions au cadre financier. La section A présente les révisions sommaires sur trois ans au cadre financier, alors que la section D montre les révisions de l'ensemble des sources pour l'année en cours. La section 4 de l'annexe C présente les principaux risques qui pourraient influencer le scénario de prévision. Enfin, l'annexe de la section D présente l'analyse de sensibilité du cadre financier associée à des risques.
- Le Point sur la situation économique et financière du Québec de décembre 2014 a également donné au gouvernement l'occasion de poursuivre l'amélioration des documents budgétaires afin de présenter l'information budgétaire consolidée de manière plus détaillée. La mise à jour de décembre présente les revenus et les dépenses du fonds général ainsi que le détail des opérations des entités consolidées sur les résultats consolidés.
- Ainsi, les données faisant partie du périmètre comptable du gouvernement sont globalement présentées sur une base comparable à celle utilisée dans les comptes publics.

« D'ailleurs, le VGQ reconnaît dans son suivi de recommandations les améliorations apportées par le MFQ et le SCT. Entre autres :

- la détermination du niveau global des dépenses se fait à la lumière d'une information complète;
- il y a cohérence entre les investissements en immobilisations qui sont présentés dans le PQI et ceux qui sont utilisés pour faire les prévisions dans les documents budgétaires;
- enfin, la présentation des données prévisionnelles est effectuée sous une forme comparable avec celles publiées dans les états financiers consolidés du gouvernement, c'est-à-dire sur une base consolidée.

« **Principaux risques concernant le solde budgétaire.** Au tableau 3, le VGQ présente un portrait des principaux risques concernant le solde budgétaire, qu'il qualifie de « favorables » ou de « défavorables ». Le VGQ ne devrait pas qualifier les risques favorables de marges de prudence. Cette présentation peut prêter à confusion en laissant croire que le gouvernement a une marge de plus de 1 G$ en 2015-2016 et de plus de 2,1 G$ en 2016-2017, alors que l'analyse globale des risques favorables et défavorables, estimés par le VGQ, présente plutôt, au net, des risques défavorables de 360 M$ en 2015-2016 et de 818 M$ en 2016-2017.

« **Prévisions économiques.** En ce qui concerne les écarts historiques moyens de croissance économique observés entre les prévisions économiques et les données réelles publiées par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), il est important de rappeler les éléments suivants :

- Les écarts mentionnés dans le rapport ne sont pas des écarts de prévision, mais plutôt des écarts de révision statistique dans le temps : cela a pour effet de changer non seulement la valeur de l'année pour laquelle on fait la comparaison, mais aussi la base sur laquelle la prévision économique a été réalisée.

« Le ministère avait déjà soulevé cette problématique dans l'analyse du VGQ, lors des travaux portant sur la mise à jour de novembre 2013.

« **Prudence dans les prévisions économiques.** Le rapport du VGQ affirme que « Les hypothèses utilisées par le MFQ dans Le Point de décembre 2014 ne comportent pas systématiquement de marge de prudence. Cette situation augmente les risques de surévaluation des revenus fiscaux du gouvernement ».

« La prudence des projections budgétaires du MFQ relative aux scénarios économiques et budgétaires repose sur :

- des prévisions économiques prudentes, équivalentes ou inférieures à la moyenne de celles du secteur privé;
- une provision pour éventualités au cadre financier. Elle couvre les risques négatifs reliés aux dépenses et aux revenus, lesquels peuvent provenir d'une conjoncture économique défavorable.

« **Prévisions du service de la dette.** Le VGQ indique que les prévisions du service de la dette antérieures ont presque toujours été surestimées depuis 2009-2010. À titre de complément d'information pour le lecteur, le VGQ devrait mentionner que cela s'explique notamment par le fait que les autorités monétaires du Canada et dans les autres pays industrialisés ont réduit les taux d'intérêt pour faciliter la reprise économique et financière, ce qui a fait en sorte que les taux d'intérêt ont été moins élevés que prévu. Résultat : le service de la dette a été moins élevé que prévu.

« **Prévisions de la dette.** Le VGQ mentionne dans son rapport qu'« À tous égards importants, les prévisions concernant la dette brute sont raisonnables, et ce, compte tenu de l'ampleur de la dette. Toutefois, des écarts inexpliqués non négligeables relevés dans les immobilisations nettes pourraient faire varier la dette brute. » Pour établir le niveau de la dette brute, le ministère obtient les besoins d'emprunt de l'ensemble des ministères ainsi que ceux des entités dont ils sont responsables. Ces besoins d'emprunt incluent la part relative aux immobilisations.

« Le ministère s'assure ensuite que les besoins d'emprunt sont cohérents avec la planification des investissements prévus dans le Plan québécois des infrastructures (PQI). Il est normal que des écarts subsistent d'une année à l'autre entre ces deux éléments, en raison notamment des délais de réalisation des projets d'investissements. Les ajustements apportés aux immobilisations nettes par le ministère visent à s'assurer d'avoir la meilleure prévision du niveau de la dette. »

Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Prévisions économiques. Comme nous l'avons mentionné dans le rapport, la croissance du PIB a une incidence importante sur les prévisions relatives aux revenus autonomes du gouvernement. Le biais de 0,6 p.p. dans le PIB réel (figure 1 du rapport) et celui de 0,5 p.p. dans le PIB nominal présentent les écarts entre les prévisions du MFQ et la réalité à l'égard de cette croissance.

La croissance économique réelle est mesurée par un système de comptabilité économique (Statistique Canada et ISQ). Tout comme le fait le MFQ dans Le Point en publiant des prévisions pour l'année 2014-2015, l'ISQ publie des données préliminaires sur la croissance économique. Dans les deux cas, les données sont par la suite révisées pour représenter fidèlement la réalité. Notre travail a consisté à comparer la prévision du MFQ avec les dernières données disponibles quant au PIB. Nous ne concevons pas qu'il puisse en être autrement, et ce, même si les écarts entre les données préliminaires et les données finales peuvent parfois être significatifs.

Pour comprendre les raisons des écarts entre les revenus autonomes réels et ceux budgétisés, le MFQ doit prendre en compte la différence entre la croissance qu'il a prévue du PIB nominal et celle qui s'est finalement réalisée (et non pas celle que l'ISQ avait initialement estimée). Nous sommes d'avis que l'exercice de comparaison sur plusieurs années entre les données estimatives et les données finales publiées par l'ISQ devrait être considéré par le MFQ dans sa prévision du PIB, ce qui lui permettrait éventuellement de rectifier le tir et de faire preuve d'une plus grande prudence.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ) et examinera de quelle façon il entend y donner suite.

« Le VGQ confirme dans son rapport que l'établissement des coûts de reconduction a été fait de façon rigoureuse. Il reconnait également que le SCT a déjà donné suite à certaines de ses recommandations antérieures même s'il considère que des améliorations sont toujours souhaitables. Par exemple, le SCT a bonifié la documentation appuyant le calcul des coûts de reconduction et a publié dans les documents budgétaires l'information concernant ces coûts. En outre, le gouvernement a annoncé au budget de juin 2014 qu'il instaurera à compter du budget 2015-2016 une planification des dépenses budgétaires sur un horizon de trois ans pour chaque portefeuille ministériel.

« **Publication des coûts de reconduction.** À la suite de sa vérification particulière portant sur l'évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015, le VGQ recommandait notamment de publier dans les documents budgétaires les coûts de reconduction reconnus des programmes afin de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre la croissance des dépenses et l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre l'objectif établi.

« Ainsi, le gouvernement a publié pour la première fois dans le budget de juin 2014 et lors de la mise à jour économique de l'automne 2014, le solde budgétaire avant mesures, c'est-à-dire en tenant compte des coûts de reconduction avant l'impact des mesures, respectivement pour 2014-2015 et 2015-2016. Il a également présenté les mesures déjà identifiées ainsi que le solde des mesures à identifier. Ceci permet aux utilisateurs de bien comprendre l'impact des mesures annoncées dans ces documents ainsi que l'effort à réaliser avant la prise en compte de ces mesures. Il s'agit d'une nette amélioration de la transparence et de la qualité de l'information disponible aux parlementaires et aux citoyens. Le VGQ salut d'ailleurs cette amélioration dans le présent rapport.

« Pourtant, le VGQ reproche par la même occasion au SCT de ne pas avoir réduit les coûts de reconduction du montant des mesures annoncées à la mise à jour économique de l'automne 2014. Il donne à cet effet l'exemple de l'impact additionnel de l'entente sur l'étalement de la rémunération des médecins. Or, il s'agit bien d'une mesure importante pour permettre l'atteinte des cibles budgétaires et le SCT se devait de la présenter comme telle.

« En effet, le SCT est d'avis que l'approche la plus transparente à cet égard consiste à présenter les coûts de reconduction avant l'impact des mesures annoncées au même moment, puis de montrer le solde des mesures à identifier après la prise en compte de ces mesures, comme cela est fait au tableau A.3 de la mise à jour économique de l'automne 2014.

« **Marges de prudence.** Le VGQ souligne également dans son rapport l'utilisation de marges de prudence qu'il considère comme une bonne pratique. Ces marges sont effectivement essentielles compte tenu de l'ampleur des efforts à réaliser et des risques associés à un tel exercice. Cependant, le SCT souhaite apporter certaines précisions quant au niveau de celles-ci afin d'éviter une mauvaise compréhension de la situation par le lecteur.

« En effet, un lecteur non-avisé pourrait croire que les marges disponibles au niveau des dépenses de programmes sont de 600 M$ en 2015-2016 et de 1 000 M$ et 2016-2017, et qu'elles sont cumulatives.

« En réalité, la marge de 600 M$ en 2015-2016 incluait une provision pour les mesures de développement économique de 300 M$, laquelle a été réduite de 200 M$ tel que mentionné lors de la mise à jour économique de l'automne 2014 et dans le présent rapport. Cette réduction est également applicable en 2016-2017. Le montant de 100 M$ restant à cette fin sera normalement alloué de façon récurrente lors du prochain budget et ne sera donc plus disponible en 2016-2017.

« En ce qui concerne le solde de 300 M$ de la marge, il sera utilisé pour respecter l'objectif de croissance des dépenses en 2015-2016, en compensation de certains risques qui se concrétiseront d'ici le budget, et son application sera également récurrente en 2016-2017.

« Ainsi, pour 2016-2017, il ne restera normalement qu'un montant de 400 M$ de marge disponible pour de nouvelles mesures de développement économique ou pour couvrir certains risques. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Annexe 3 Qualification des prévisions

Annexe 4 Conciliation des mesures liées aux revenus et aux dépenses pour l'année 2015-2016 avec le tableau A.3 du Point de décembre 2014

Annexe 5 Extrait du scénario économique du MFQ

Annexe 6 Terminologie relative à la dette utilisée par le gouvernement

Sigles

CT	Conseil du trésor	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite	ONB	Organismes non budgétaires
FS	Fonds spéciaux	PIB	Produit intérieur brut
FSS	Fonds des services de santé	PQI	Plan québécois des infrastructures 2014-2024
IPC	Indice des prix à la consommation	RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
ISQ	Institut de la statistique du Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
IP	Impôt des particuliers	SINBAD	Système d'information budgétaire et d'aide à la décision
IS	Impôts des sociétés	TCPS	Transfert canadien en matière de programmes sociaux
MESRS	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science	TCS	Transfert canadien en matière de santé
MFQ	Ministère des Finances du Québec	TPS	Taxe sur les produits et services
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux	TVQ	Taxe de vente du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères proviennent, avec les adaptations requises, de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs et de différentes sources, dont celles qui suivent :

- Manuel de CPA Canada, chapitre 4250, Informations financières prospectives
- American Institute of certified Public Accountants (AICPA), Audit and accounting Guides, Guide for Prospective Financial Information
- Examen par le vérificateur général du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*
- Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada, Processus et systèmes, Juin 2005
- Canada's 2012 Fiscal Accountability Rankings, Institut C.D. Howe, Commentary No.373
- Examination of the forecasts prepared by the Office for Budget Responsability for 29 November 2010, National Audit Office, London UK
- Audit of Assumptions for Budget 2010, National Audit Office, London UK
- Audit of Assumptions for the 2008 Pre-Budget Report, National Audit Office, London UK
- Avant-propos, résumé analytique et chapitres 1 et 2 des *Perspectives de l'économie mondiale*, Distribution préliminaire, Octobre 2013, Fonds monétaire international
- Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE (2002)
- Les avantages des prévisions budgétaires à long terme, Novembre 2009, OCDE

Les travaux de vérification 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 des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada* – Certification.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les prévisions relatives au cadre financier et à la dette contenues dans la mise à jour économique et financière sont raisonnables.	▪ Les hypothèses économiques et financières utilisées sont appropriées et constituent une base acceptable pour établir les prévisions. ▪ Les prévisions prennent en compte les résultats financiers les plus récents de même que les dernières orientations et les annonces du gouvernement. ▪ Les prévisions reflètent les hypothèses retenues. ▪ Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées pour préparer les états financiers consolidés du gouvernement.
S'assurer que l'information présentée dans la mise à jour économique et financière est juste et suffisante, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec.	▪ Les principales hypothèses économiques et financières sont expliquées et justifiées de façon à ce qu'un lecteur comprenne les modifications apportées depuis le dernier budget. ▪ Le niveau de détail des prévisions est suffisant pour démontrer l'incidence des conditions économiques et des orientations du gouvernement sur sa situation financière. ▪ Les risques significatifs liés aux prévisions sont exposés et les analyses de sensibilité afférentes sont publiées. ▪ Les orientations et les annonces du gouvernement ayant une influence sensible sur les prévisions sont décrites. ▪ Les prévisions sont présentées sur une base comparable à celle des états financiers historiques et à celle du dernier budget, et les écarts importants sont expliqués.

Portée des travaux

Le 28 novembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté une motion qui prévoit : « QUE l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec pour analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances relativement à l'exercice 2014-2015; QU'aux fins de cette analyse le Vérificateur général du Québec ait accès aux mêmes sources d'information provenant du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor que pour la publication de son rapport du 3 juin 2014. » Nos travaux s'inscrivent dans la foulée de cette motion. Ils ont porté sur le document Le Point publié en décembre 2014. Ils ont été réalisés principalement auprès du MFQ et du SCT.

Nous n'avons pas évalué la qualité des prévisions des entreprises du gouvernement, des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux. De plus, nous n'avons pas analysé le processus budgétaire propre à chacune des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. En outre, nous avons également exclu de nos travaux les dépenses financées par le régime fiscal. Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues et nous avons analysé divers documents de même que des données issues des systèmes d'information. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques ainsi qu'avec des données issues du secteur privé.

Notre vérification a porté principalement sur les prévisions relatives au cadre financier et à la dette contenues dans cette mise à jour économique et financière. Bien que nos analyses portent souvent sur une période de cinq ans, soit jusqu'en 2018-2019, nos conclusions sur les prévisions se limitent aux années financières 2014-2015 à 2016-2017. Nos travaux auprès du MFQ ont débuté en décembre 2014 et se sont terminés le 6 février 2015.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Acteur	Rôles et responsabilités
Ministre des Finances	■ Préparer et présenter à l'Assemblée nationale le discours sur le budget qui énonce les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement; ■ Établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses; ■ Proposer au gouvernement 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 président du Conseil du trésor, des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisation et établir le niveau des engagements financiers inhérents au renouvellement des conventions collectives; ■ Élaborer et proposer au Conseil du trésor les conventions comptables qui doivent être suivies par les ministères et les organismes; ■ Soumettre au gouvernement, conjointement avec le président du Conseil du trésor, pour chaque année financière, un budget des fonds spéciaux. Ce budget est soumis à l'approbation du Parlement.
Conseil du trésor et président du Conseil du trésor	■ Agir comme conseiller du gouvernement en matière d'utilisation des ressources; ■ Donner au gouvernement des avis quant aux incidences, sur l'allocation et la gestion des ressources, des plans stratégiques des ministères et des organismes; ■ Soumettre au gouvernement, chaque année financière, un projet de budget de dépenses. À cette fin, le Conseil du trésor considère les implications budgétaires des propositions des ministères et des organismes. Le Conseil détermine le processus d'élaboration de ce projet; ■ Déposer à l'Assemblée nationale le budget de dépenses des ministères et des organismes aux fins d'établir les crédits requis au cours de l'année financière.
Ministères et organismes	■ Gérer leurs dépenses en fonction des résultats attendus. Ils sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué.
Ministre responsable d'un organisme autre que budgétaire et d'une entreprise du gouvernement	■ Transmettre au ministre des Finances tout budget et toute prévision budgétaire que ce dernier requiert; ■ En cours d'année financière, transmettre au ministre des Finances toute modification apportée aux documents budgétaires soumis qui est susceptible d'avoir un impact sur les prévisions financières du gouvernement; ■ Avec l'approbation du gouvernement, élaborer et mettre en œuvre des mesures afin de remédier à une situation qui, de l'avis du ministre des Finances après consultation du président du Conseil du trésor, a un impact négatif sur les prévisions financières du gouvernement.

Annexe 3 Qualification des prévisions

Pour évaluer le caractère raisonnable des prévisions, nous avons considéré une combinaison de facteurs quantitatifs et qualitatifs. Selon le type de prévisions, les facteurs considérés varient. Le tableau 40 présente ces facteurs pour les prévisions économiques, les prévisions budgétaires de revenus, celles des dépenses de même que les prévisions de dettes.

Tableau 40 Critères de qualification des prévisions

Qualification	Facteurs quantitatifs	Facteurs qualitatifs
Prévisions économiques		
Pessimiste	Situation, par rapport au consensus[1], qui est en dessous de la dispersion moyenne[2]	▪ Volatilité des variables économiques ▪ Tendances historiques ▪ Crédibilité des institutions retenues pour effectuer les comparaisons ▪ Bonnes pratiques en matière de prévisions ▪ Variation par rapport aux données réelles
Raisonnable	Situation, par rapport au consensus, qui est à l'intérieur de la dispersion moyenne	
Ambitieuse	Situation, par rapport au consensus, qui est au-dessus de la dispersion moyenne	
Prévisions budgétaires		
Revenus		
Pessimiste	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	▪ Justesse des prévisions antérieures ▪ Variation par rapport aux prévisions précédentes ▪ Taux moyen de la croissance historique ▪ Composante du secteur ▪ Importance financière du secteur ▪ Nature du revenu ▪ Risques non considérés
Raisonnable	Situation la plus probable	
Ambitieuse	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	
Dépenses		
Pessimiste	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	▪ Justesse des prévisions antérieures ▪ Variation par rapport aux prévisions précédentes ▪ Taux moyen de la croissance historique ▪ Composante du secteur ▪ Importance financière du secteur ▪ Nature de la dépense ▪ Risques non considérés
Raisonnable	Situation la plus probable	
Ambitieuse	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	
Prévisions de dettes		
Pessimiste	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	▪ Justesse des prévisions antérieures ▪ Variation par rapport aux prévisions précédentes ▪ Tendances historiques ▪ Analyse des composantes ▪ Importance financière des composantes ▪ Risques non considérés
Raisonnable	Situation la plus probable	
Ambitieuse	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	

1. L'expression consensus fait référence à la moyenne du secteur privé. Notre appréciation de la prévision budgétaire a été guidée par notre appréciation des variables économiques qui les appuient.
2. La dispersion moyenne pour le PIB réel est de plus ou moins 0,4 point de pourcentage (p.p.), de plus ou moins 0,6 p.p. pour le PIB nominal et de plus ou moins 0,3 p.p. pour la hausse des prix pour la période allant de 2014 à 2018.

Annexe 4 Conciliation des mesures liées aux revenus et aux dépenses pour l'année 2015-2016 avec le tableau A.3 du Point de décembre 2014

Tableau 41 Conciliation des mesures pour l'année 2015-2016 (en millions de dollars)

	Total des mesures			Répartition du total des mesures				
	Tableau A.3 du Point	Ajustements selon le VGQ	Nouveau total après ajustements	liées aux revenus	liées aux dépenses (A+B+C)	liées aux dépenses de programmes A	liées aux dépenses des entités consolidées B	liées aux dépenses financées par le régime fiscal C
Mesures du budget de juin 2014								
Contrôle des dépenses du gouvernement	3 078	–	3 078	102	2 976	2 906	70	–
Réduction des dépenses fiscales	348	–	348	17	331	–	–	331
Réduction de la provision pour éventualités[1]	200	(200)	–	–	–	–	–	–
Mesures affectant les revenus[2]	–	365	365	365	–	–	–	–
Mesures du plan de relance économique[2]	–	(316)	(316)	(78)	(238)	(81)	(20)	(137)
Sous-total	**3 626**	**(151)**	**3 475**	**406**	**3 069**	**2 825**	**50**	**194**
Mesures du Point de décembre 2014								
Réduction du coût des services publics	1 125	(200)[3]	925	–	925	925	–	–
Mesures portant sur la révision des programmes	736	–	736	204	532	532	–	–
Réduction des dépenses fiscales	600	–	600	508	92	–	–	92
Initiatives additionnelles pour soutenir la croissance économique[4]	–	(178)	(178)	(86)	(92)	(3)	(89)	–
Sous-total	**2 461**	**(378)**	**2 083**	**626**	**1 457**	**1 454**	**(89)**	**92**
Total des mesures identifiées	**6 087**	**(529)**	**5 558**	**1 032**	**4 526**[5]	**4 279**	**(39)**	**286**
Mesures à identifier	**1 187**	**–**	**1 187**	**–**	**1 187**	**1 187**	**–**	**–**
Total des mesures	**7 274**	**(529)**	**6 745**	**1 032**	**5 713**	**5 466**	**(39)**	**286**

1. La réduction des provisions ne constitue pas une mesure.
2. Ces mesures proviennent du tableau A.6 du budget de juin 2014. L'addition de ces éléments correspond aux 49 millions de dollars mentionnés dans la note de bas de page du tableau A.3 du Point de décembre 2014.
3. La réduction de la provision pour nouvelles initiatives de 200 millions de dollars ne constitue pas une mesure.
4. Ces mesures sont inscrites au tableau C.1 du Point de décembre 2014 mais absentes du tableau A.3 du Point.
5. À ce montant s'ajoute une réévaluation à la baisse des coûts de reconduction de 285 millions de dollars entre le budget de juin 2014 et Le Point de décembre 2014.

Annexe 5 Extrait du scénario économique du MFQ

Tableau 42 Prévisions de décembre 2014 (variation en pourcentage, sauf indication contraire)

	2013[1]	2014	2015	2016	2017	2018
PIB réel	1,0	1,6	1,9	1,8	1,7	1,6
PIB nominal	1,5	3,1	3,8	3,5	3,5	3,3
Hausse des prix (déflateur du PIB)	0,5	1,6	1,9	1,7	1,7	1,7
Indice des prix à la consommation	0,7	1,5	2,1	2,1	2,0	2,1
Consommation nominale	3,3	3,4	3,7	3,5	3,4	3,2
Consommation nominale taxable	3,3	3,4	3,6	3,4	3,3	3,0
Salaires et traitements	2,3	2,2	3,5	3,4	3,4	3,4
Emplois (en milliers)	47,8	(1,6)	31,8	38,0	38,6	36,3

1. Il s'agit de données réelles.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Annexe 6 Terminologie relative à la dette utilisée par le gouvernement

Trois grands concepts en matière de dette sont utilisés par le gouvernement dans Le Point de décembre 2014 : la dette brute, la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés.

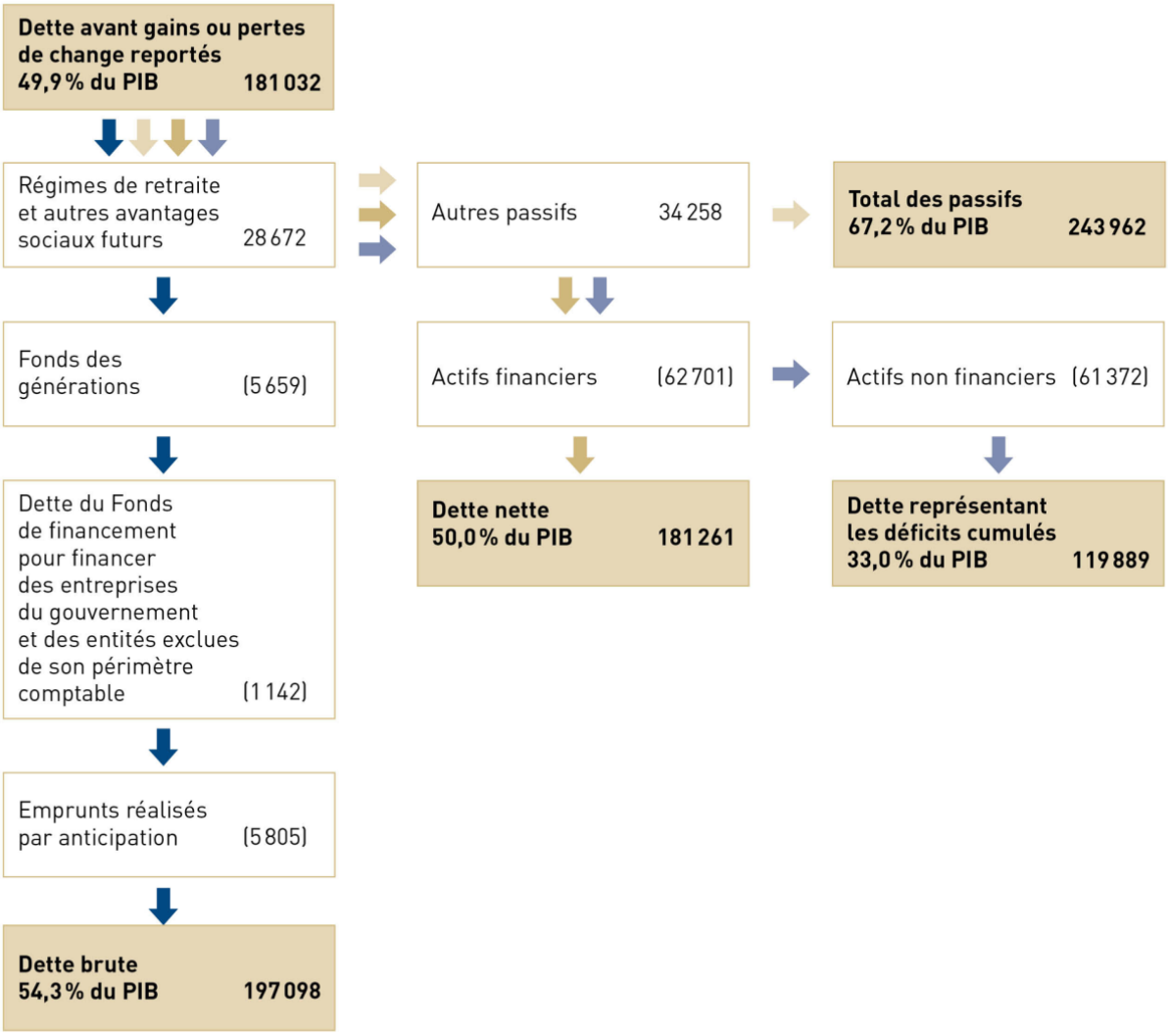
La dette brute est composée de la dette avant les gains ou les pertes de change reportés et des passifs nets relatifs aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux futurs desquels sont déduits le Fonds des générations et la dette du Fonds de financement servant à financer des entreprises du gouvernement et des entités exclues de son périmètre comptable. Elle exclut les emprunts effectués par anticipation. En plus de se fixer un objectif sur la dette brute, le Québec est la seule province canadienne à utiliser ce concept pour suivre l'évolution de son niveau d'endettement.

La dette nette correspond à la différence entre le passif et les actifs financiers du gouvernement. Elle mesure la capacité financière du gouvernement à offrir des services à l'avenir. Elle fournit une mesure des revenus qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées.

La dette représentant les déficits cumulés s'accroît lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure de générer suffisamment de revenus pour couvrir les dépenses de son année financière. Elle est souvent qualifiée par les spécialistes de « dette ayant servi à financer les dépenses d'épicerie ».

La figure 7 détaille ces concepts et leurs interrelations.

Figure 7 Composition de la dette au 31 mars 2014 (en millions de dollars)[1]



1. Les données sont tirées des Comptes publics 2013-2014, volume 1, à l'exception des valeurs exprimées en pourcentage, qui sont calculées à partir du PIB réel de 2013, publié le 5 novembre 2014 par Statistique Canada.

Cette publication
est rédigée par le



Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-72415-5