

# **Résultats détaillés des travaux du Verificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018**

**20 août 2018**

**Présentation aux membres  
de la Commission de l'administration publique  
et de la Commission des finances publiques**

# Nouvelles dispositions législatives

- Le MFQ doit préparer et publier un rapport préélectoral sur l'état des finances publiques.
- Le VGQ doit formuler une opinion sur le rapport préélectoral du MFQ.
- Le VGQ a produit
  - 1 rapport de certification
  - 1 rapport détaillé

# Rapport de certification

- Opinion du VGQ sur la **plausibilité** des hypothèses et des prévisions pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021
- Publiée dans le rapport préélectoral
- Ne porte pas sur les annexes du rapport préélectoral ni sur les documents connexes

Rappel : Le rôle du VGQ n'est pas d'évaluer les choix budgétaires ni de faire ses propres prévisions.

# Rapport détaillé

- Explique les conclusions du VGQ sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions
- Indique si le VGQ a reçu tous les renseignements et les documents demandés, comme prescrit par la loi
- Présente ses conclusions sur
  - la qualité de l'information fournie dans le rapport préélectoral
  - l'efficacité et la rigueur du processus budgétaire

# Équipe du VGQ

- Équipe multidisciplinaire d'une dizaine de personnes
- Spécialistes en finances publiques, en économétrie, en fiscalité et en macroéconomie

## Limites inhérentes à nos travaux

- Notre conclusion porte uniquement sur les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021.
  - Incertitude importante et croissante entourant l'évaluation de prévisions au-delà de trois ans
- Elle ne porte pas sur l'année 2017-2018 dont l'audit est en cours.
  - Évolution de la situation budgétaire actuelle du gouvernement tout de même prise en compte pour apprécier les prévisions

# Notion de plausibilité

- Sens de plausibilité : « qui semble digne de foi »
- Nous nous sommes assurés que
  - Les hypothèses utilisées sont justifiées et constituent une base raisonnable pour établir les prévisions.
  - Les prévisions reflètent les hypothèses retenues.
  - Les hypothèses et les prévisions prennent en compte l'information financière la plus récente de même que les dernières orientations et décisions du gouvernement.
  - Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées par le gouvernement pour préparer ses états financiers consolidés.

# Évaluation de la plausibilité

## Conclusion de nos travaux

- Le cadre financier pour les années 2018-2019 à 2020-2021 tient compte
  - de la situation économique et budgétaire récente
  - des mesures du *Plan économique du Québec* de mars 2018
  - des mesures de soutien à l'économie entérinées avant le 13 août 2018
  - des ajustements requis à la suite de nos travaux
- Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, je déclare que j'ai reçu tous les renseignements, les rapports et les explications demandés pour formuler ma conclusion.
- Tout au long de nos travaux, nous avons formulé des commentaires et proposé des ajustements. Le MFQ a fait preuve de collaboration et d'ouverture afin d'apporter les ajustements requis.



# Évaluation de la plausibilité

## Conclusion de nos travaux (suite)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Conclusions pour les trois années
<b>Revenus consolidés</b>				
Revenus autonomes	86 849	89 521	92 539	Plausible
Transferts fédéraux	23 670	24 344	25 034	Plausible
<b>Total – revenus consolidés</b>	<b>110 519</b>	<b>113 865</b>	<b>117 573</b>	<b>Plausible</b>
<b>Dépenses consolidées</b>				
Santé et services sociaux	(42 020)	(43 571)	(45 398)	Plausible
Éducation et culture	(23 907)	(24 655)	(25 517)	Plausible
Économie et environnement	(15 044)	(15 035)	(14 847)	Plausible
Soutien aux personnes et aux familles	(10 166)	(10 251)	(10 481)	Plausible
Gouverne et justice	(7 883)	(7 950)	(8 127)	Plausible
Fonds de suppléance	(359)	(300)	(300)	s.o.
Service de la dette	(9 286)	(9 282)	(9 341)	Plausible
<b>Total – dépenses consolidées</b>	<b>(108 665)</b>	<b>(111 044)</b>	<b>(114 011)</b>	<b>Plausible</b>
Provision pour éventualités	–	(100)	(100)	s.o.
<b>Surplus</b>	<b>1 854</b>	<b>2 721</b>	<b>3 462</b>	<b>Plausible</b>
<b>Loi sur l'équilibre budgétaire</b>				
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	(2 491)	(2 707)	(2 991)	s.o.
<b>Solde budgétaire avant l'utilisation de la réserve de stabilisation</b>	<b>(637)</b>	<b>14</b>	<b>471</b>	<b>s.o.</b>
Utilisation de la réserve de stabilisation	637	–	–	s.o.
<b>Solde budgétaire</b>	<b>–</b>	<b>14</b>	<b>471</b>	<b>Plausible</b>

Tableau 1

# Évaluation de la plausibilité

## Conclusion de nos travaux (suite)

- Nous avons également conclu que les prévisions économiques et les prévisions de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés sont plausibles.
- Nous avons relevé des facteurs particuliers qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions.
- Plusieurs pourraient avoir pour effet d'augmenter le surplus et le solde budgétaire s'ils se concrétisaient. Néanmoins, nous considérons les prévisions plausibles, entre autres en raison des incertitudes non négligeables liées à l'économie.
- Si certains effets tardent à se réaliser, le gouvernement pourrait profiter d'une marge de manœuvre supplémentaire.

# Évaluation de la plausibilité

## Conclusion de nos travaux (suite)

- Inclure des marges de prudence dans le cadre financier est une pratique recommandée par l'OCDE.
- Ces marges de prudence incluses dans les prévisions visent à faire face à des risques économiques et financiers spécifiques.
- Marges de prudence (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Provision pour éventualités	–	100	100
Provision au Fonds de suppléance	359	300	300
Provision au service de la dette	50	150	150
<b>Total</b>	<b>409</b>	<b>550</b>	<b>550</b>

Source : Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec.

# Évaluation de la plausibilité Revenus consolidés

Les prévisions des revenus consolidés sont plausibles pour 2018-2019 à 2020-2021.

- 1) Les prévisions économiques sont à la base de la quasi-totalité des prévisions des revenus et nous les avons jugées plausibles.
  - Elles sont dans l'ensemble comparables à celles produites par le secteur privé.
  - Elles tiennent compte d'une analyse détaillée des plus récentes statistiques officielles et des incertitudes actuelles de l'environnement économique et financier.
  - Elles sont cohérentes entre elles.

Nos travaux ont été réalisés en étroite collaboration avec des spécialistes en économie qui ont confirmé dans son ensemble la plausibilité des prévisions économiques.

# Évaluation de la plausibilité Revenus consolidés (suite)

Comparaison des prévisions du MFQ avec celles du secteur privé (en pourcentage)

Taux de croissance annuel moyen 2008-2017	Croissance prévue					
	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<b>PIB réel</b>						
MFQ	2,1	1,7	1,5	1,3	1,3	1,6
Moyenne du secteur privé	2,2	1,8	1,5	1,3	1,4	1,6
Statistique Canada et ISQ	1,5					
<b>Déflateur du PIB</b>						
MFQ	1,9	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Moyenne du secteur privé	1,8	2,0	1,9	1,8	1,8	1,9
Statistique Canada et ISQ	1,6					
<b>PIB nominal</b>						
MFQ	4,1	3,3	3,2	3,0	3,0	3,3
Moyenne du secteur privé	4,0	3,8	3,4	3,1	3,2	3,5
Statistique Canada et ISQ	3,1					

1. Les chiffres ayant été arrondis, leur moyenne peut ne pas correspondre au résultat indiqué.

Sources : MFQ, Statistique Canada et ISQ.

ISQ Institut de la statistique du Québec

# Évaluation de la plausibilité Revenus consolidés (suite)

- 2) Nous avons analysé les prévisions des revenus.
- l'impôt des particuliers
  - les impôts des sociétés
  - les taxes à la consommation
  - les cotisations pour les services de santé
  - l'impôt foncier scolaire
  - les droits et permis
  - les revenus divers
  - les revenus des entreprises du gouvernement
  - les transferts fédéraux

# Évaluation de la plausibilité Revenus consolidés (suite)

- Pour ces sources de revenus
  - Les modèles de prévision, examinés de concert avec des spécialistes en économie lorsque pertinent, sont adéquats.
  - Les hypothèses et les données (ex. : statistiques fiscales) les plus pertinentes sont considérées dans les modèles.
  - Les hypothèses et les données sont cohérentes, sauf exceptions, avec les prévisions économiques, avec le passé ou avec des sources de prévision externes dont l'évolution est similaire.

# Évaluation de la plausibilité Revenus consolidés (suite)

- Les facteurs particuliers qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions proviennent notamment
  - de l'incertitude inhérente à la complexité d'une prévision (ex. : péréquation et impôts des sociétés)
  - d'événements dont le dénouement est incertain (ex. : renégociation de l'ALENA, montée des mesures protectionnistes)
  - d'éléments qui ne sont pas suffisamment significatifs pour modifier notre conclusion.



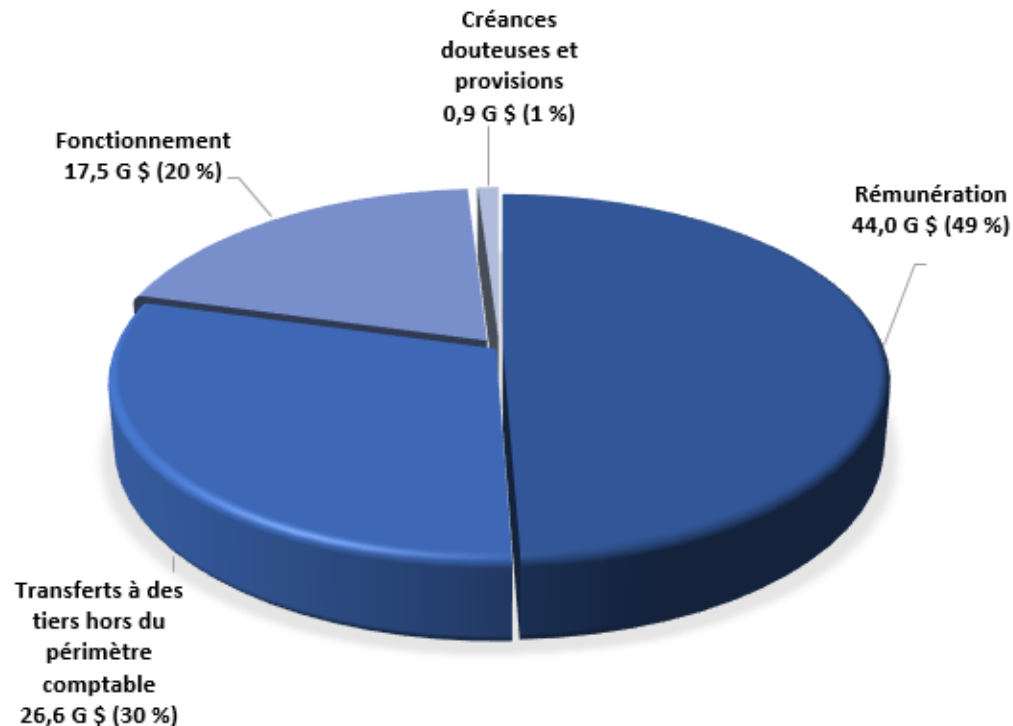
# Prévisions relatives aux dépenses de missions, excluant le service de la dette

- Les prévisions des dépenses de missions, excluant le service de la dette, sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.
  - Elles tiennent compte des principaux coûts nécessaires pour reconduire les activités et les programmes.
  - Elles incluent les coûts liés aux nouvelles mesures présentées par le gouvernement dans le *Plan économique du Québec* de mars 2018 ainsi que les mesures entérinées avant le 13 août 2018.
  - Les marges de prudence sont suffisantes pour pallier les facteurs particuliers qui accroissent l'incertitude des prévisions des dépenses de missions, incluant les écarts à résorber.

# Dépenses de missions par supercatégories

## États financiers consolidés du gouvernement, 2016-2017

Nos travaux ont été effectués sur les entités importantes au service de ces missions. Nous avons regroupé nos résultats par supercatégories de dépenses, en excluant le service de la dette. À titre illustratif, en 2016-2017, cette répartition s'établissait comme suit.



## Prévisions relatives à la rémunération

- Les dépenses de rémunération prévues pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles puisqu'elles tiennent compte
  - des conventions collectives dont la majorité est en vigueur jusqu'au 31 mars 2020
  - du niveau de l'effectif nécessaire pour respecter les dispositions législatives ou pour reconduire les activités et les programmes actuels
  - de l'embauche de ressources additionnelles autorisées
  - d'un calcul adéquat de la charge relative aux prestations de retraite
  - des récents changements apportés aux ententes de rémunération avec les médecins.

# Prévisions relatives aux dépenses de transferts

- Les dépenses de transferts prévues sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.
  - Les modèles utilisés, le cas échéant, pour établir le nombre de bénéficiaires admissibles sont adéquats.
  - Les montants à verser ont été indexés, le cas échéant, selon les dispositions législatives les encadrant.
  - Les hypothèses sous-jacentes aux modèles et aux indexations des montants à verser sont justifiées et appuyées.
  - Les prévisions sont représentatives du passé en l'absence de modifications législatives.

# Prévisions relatives aux dépenses de fonctionnement

- Les dépenses de fonctionnement prévues pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.
  - Les prévisions liées à l’amortissement des immobilisations sont principalement établies en tenant compte de la partie de l’amortissement connue et de celle pour les nouveaux investissements capitalisables prévus.
  - Les prévisions relatives aux dépenses courantes ont été généralement établies en les indexant annuellement selon l’inflation prévue représentée par l’indice des prix à la consommation.

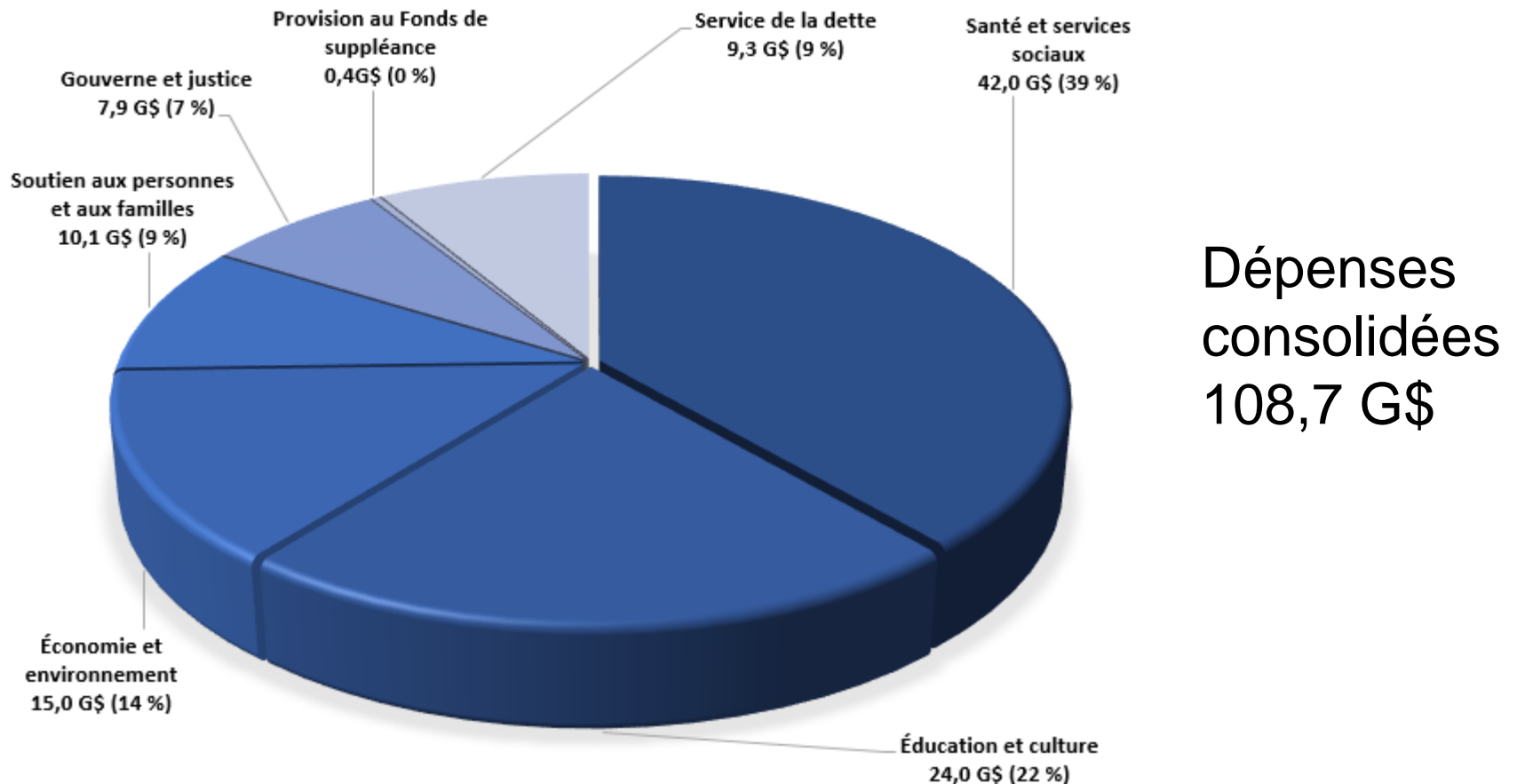
# Prévisions relatives aux dépenses de missions, excluant le service de la dette

- Les facteurs particuliers accroissant l'incertitude des prévisions proviennent principalement
  - 1) de délais qui pourraient avoir pour effet de retarder des dépenses, par exemple
    - la disponibilité des ressources compte tenu de la réalité actuelle du marché du travail et du délai pour procéder à ces embauches
    - les retards dans l'inscription à la dépense de certains transferts, par exemple lorsque les bénéficiaires tardent à faire les dépenses admissibles

## Prévisions relatives aux dépenses de missions, excluant le service de la dette (suite)

- 2) d'éléments dont l'évolution est incertaine, tels que
- des incertitudes découlant des ententes avec les médecins susceptibles d'augmenter les dépenses
    - des mécanismes d'atténuation et des clauses particulières sont prévus dans les ententes pour favoriser le respect des enveloppes
  - l'évolution incertaine des plaintes liées à l'équité salariale
- Ces éléments ne sont pas suffisamment importants pour remettre en cause la plausibilité des prévisions des dépenses.

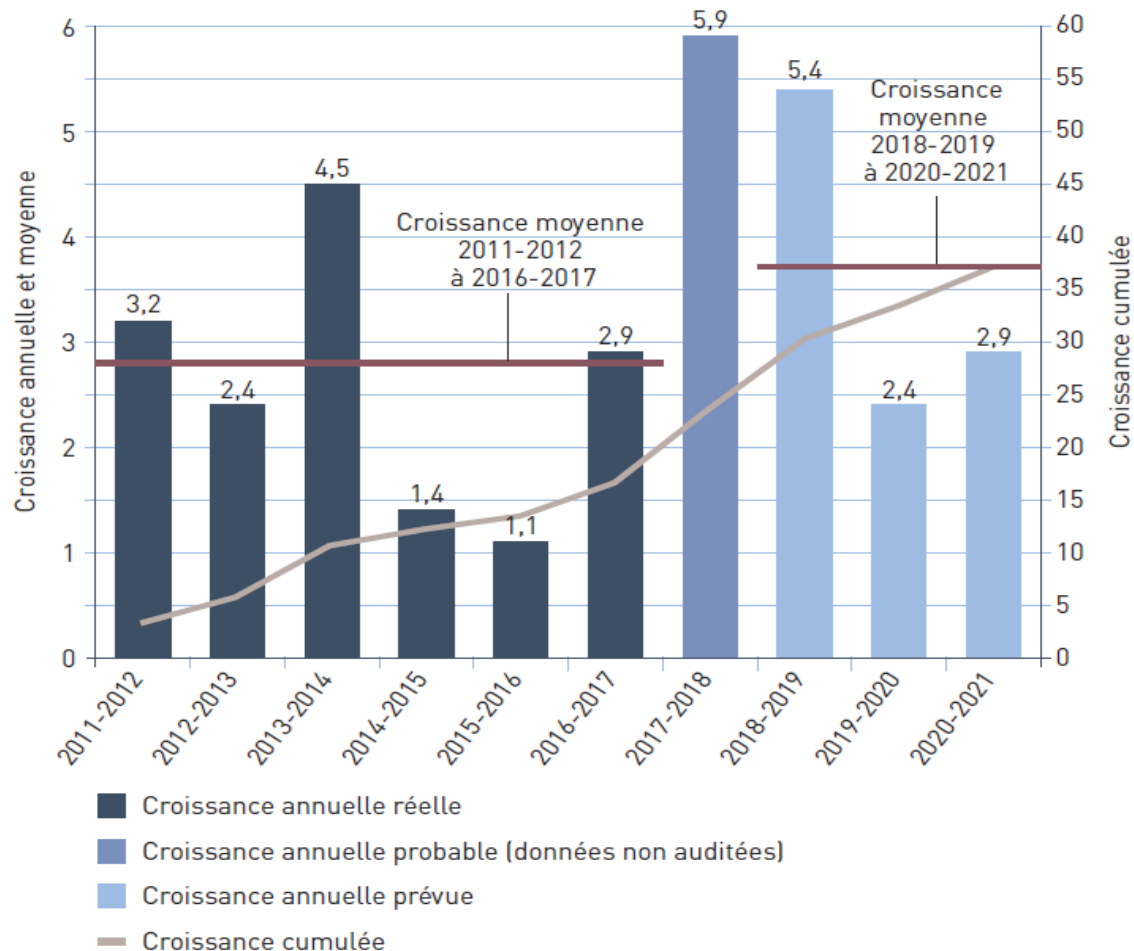
# Prévision des dépenses consolidées par grandes missions 2018-2019





# Croissance des dépenses de missions, excluant le service de la dette

Figure 1 Croissance annuelle, moyenne et cumulée des dépenses de missions (en pourcentage)<sup>1</sup>



## Croissance des dépenses de missions, excluant le service de la dette (suite)

- La croissance annuelle des dépenses de missions réelles et prévues fluctue fortement.
- Cette croissance a été en moyenne de 2,8 % pour les années 2011-2012 à 2016-2017, ce qui est inférieur à la croissance moyenne de 3,7 % prévue dans le rapport préélectoral pour les années 2018-2019 à 2020-2021.
- La croissance moyenne prévue des dépenses des réseaux pour les années 2018-2019 à 2020-2021 est supérieure à leur croissance pour les années 2011-2012 à 2016-2017.

	Prévisions	Historique
Santé	4 %	3,1 %
Éducation	4,5 %	2,6 %

## Prévisions relatives aux dépenses de missions, excluant le service de la dette (suite)

- L'augmentation du taux de croissance pour 4 des 5 missions de l'État, jumelée au contrôle des dépenses exercé par le gouvernement dans le passé, appuie la plausibilité des prévisions.
- Toutefois, les analyses fournies ne nous ont pas permis d'évaluer l'effet qu'auront les dépenses prévues sur le niveau de service offert aux citoyens, particulièrement dans le réseau de la santé et des services sociaux.
- C'est également le cas pour l'impact des investissements prévus au Plan québécois des infrastructures sur le déficit de maintien d'actifs.

# Prévisions relatives au service de la dette

- Les prévisions ayant trait au service de la dette sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.
  - Une grande partie du niveau de la dette est connue et les taux d'intérêt les plus importants utilisés sont dans la fourchette acceptable des prévisions du secteur privé.
  - Des marges de prudence sont incluses et des éléments pouvant créer des écarts favorables sont présents.
  - Toutefois, il existe des incertitudes concernant les prévisions des revenus de placement. Ils peuvent avoir un effet à la hausse ou à la baisse sur le service de la dette. La plupart de ces revenus de placement ont régulièrement été sous-évalués au cours des dernières années.

# Composition de la dette (en millions de dollars)

## Données tirées des *Comptes publics 2016-2017*

Dette brute		Dette nette		Dette représentant les déficits cumulés	
Dette émise sur les marchés financiers <sup>2</sup>	197 556 50 % du PIB	Passifs	259 844	Passifs	259 844
	+		-		-
Régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs	24 647	Actifs financiers	78 089	Actifs financiers	78 089
	-		=		-
Solde du Fonds des générations	10 523	<b>Dette nette</b>	<b>181 755</b> <b>46,0 % du PIB</b>	Actifs non financiers	68 906
	-				=
Dette pour financer des entreprises du gouvernement et des tiers	258			<b>Déficits cumulés selon les états financiers consolidés</b>	<b>112 849</b> <b>28,6 % du PIB</b>
	-				+
Emprunts réalisés par anticipation	7 932			Solde de la réserve de stabilisation	4 552
	=				=
<b>Dette brute</b>	<b>203 490</b> <b>51,5 % du PIB</b>			<b>Dette représentant les déficits cumulés selon la Loi sur l'équilibre budgétaire</b>	<b>117 401</b> <b>29,7 % du PIB</b>

## Prévisions relatives à la dette brute

- Les prévisions de la dette brute sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021. Toutefois, certains facteurs accroissent le degré d'incertitude parce qu'ils peuvent avoir un effet sur la dette
  - à la baisse (ex. : surévaluation historique du taux de réalisation des travaux d'immobilisation prévus [moins de 1 % de la dette brute])
  - à la hausse (ex. : versement de sommes additionnelles possible pour le Réseau express métropolitain).

# Prévisions relatives à la dette représentant les déficits cumulés

- Les prévisions de la dette représentant les déficits cumulés, qui inclut le solde de la réserve de stabilisation en vertu de la loi, sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

# Paievements de transfert

- Notre conclusion relative à la plausibilité ne tient pas compte de notre divergence d'opinions avec le gouvernement quant à l'application de la norme sur les paiements de transfert dans ses états financiers.
- Cette application n'est pas appropriée selon les Normes comptables canadiennes pour le secteur public.



## Paievements de transfert (suite)

- Si le gouvernement modifiait son application comptable pour se conformer à la norme, les prévisions devraient être revues puisque notamment
  - **la dette représentant les déficits cumulés** est actuellement sous-évaluée de façon significative (9,6 G\$ minimalement au 31 mars 2017, selon notre estimation)
  - le ratio de cette dette sur le PIB serait affectée.
- L'incidence sur le surplus annuel et le solde budgétaire serait nettement moindre.
- À noter que l'incidence de cette application varie selon les années.

# Évolution de la réserve de stabilisation

Les prévisions de la réserve de stabilisation tiennent compte du solde budgétaire prévu et son utilisation est conforme à la loi.

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Revenus consolidés	110 519	113 865	117 573
Dépenses consolidées	(108 665)	(111 044)	(114 011)
Provision pour éventualités	-	(100)	(100)
<b>Surplus annuel</b>	<b>1 854</b>	<b>2 721</b>	<b>3 462</b>
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	(2 491)	(2 707)	(2 991)
<b>Solde budgétaire au sens de la loi<sup>1</sup> avant l'utilisation de la réserve de stabilisation</b>	<b>(637)</b>	<b>14</b>	<b>471</b>
Utilisation de la réserve de stabilisation	637	-	-
<b>Solde budgétaire au sens de la loi<sup>1</sup> après l'utilisation de la réserve de stabilisation</b>	<b>-</b>	<b>14</b>	<b>471</b>
<b>État de la réserve de stabilisation</b>			
Solde de début	6 855	6 218	6 232
Affectation des surplus à la réserve de stabilisation	-	14	471
Utilisation de la réserve de stabilisation	(637)	-	-
<b>Solde de fin</b>	<b>6 218</b>	<b>6 232</b>	<b>6 703</b>

1. Il s'agit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

# Conclusions de nos travaux

## Présentation de l'information

- Le rapport préélectoral contient l'information pour bien renseigner les utilisateurs sur l'état des finances publiques.
  - renseignements requis par la loi
  - cadre financier établi sur la même base que les états financiers
  - révisions importantes au cadre financier expliquées
  - hypothèses importantes, analyses de sensibilité et risques significatifs présentés
- Amélioration à apporter : présenter la valeur marchande prévisionnelle du Fonds des générations

# Conclusion sur l'importance de l'exercice

- Amélioration du processus budgétaire
- Assurance d'une information plus juste et complète sur l'état des finances publiques
  - Cadre financier plausible pour les années 2018-2019 à 2020-2021
- Meilleure information rendue disponible avant les élections (qualité, pertinence, compréhensibilité)
- Éclairage pour favoriser le débat sur les finances publiques