

RAPPORT SUR LE RAPPORT PRÉÉLECTORAL 2018

Résultats détaillés des travaux
du Vérificateur général du Québec
sur le rapport préélectoral 2018





RAPPORT SUR LE RAPPORT PRÉÉLECTORAL 2018

Résultats détaillés des travaux
du Vérificateur général du Québec
sur le rapport préélectoral 2018



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 : 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 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 – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-82197-7 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-82198-4 (version PDF)



logo FSC à
placer par
l'imprimeur

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier Rolland Enviro 100 contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié FSC recyclé et ÉcoLogo, et fabriqué au Québec par Cascades selon un procédé sans chlore et à partir de biogaz.



Québec, août 2018

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport sur le rapport préélectoral 2018 intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le présent rapport porte sur le premier rapport préélectoral présentant l'état des finances publiques publié en vertu de la *Loi sur le ministère des Finances*. Nos travaux visaient, pour les années 2018-2019 à 2020-2021, à nous assurer que :

- les hypothèses retenues ainsi que les prévisions relatives au cadre financier et à la dette sont plausibles ;
- l'information présentée est compréhensible, pertinente et comparable, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec ;
- le processus budgétaire est efficace et rigoureux.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits. Pendant nos travaux, nous avons formulé des commentaires et proposé des ajustements aux fins d'amélioration du processus budgétaire et du contenu du rapport préélectoral.

Pour les années 2018-2019 à 2020-2021, les prévisions économiques ainsi que les prévisions du cadre financier et de la dette sont plausibles dans tous leurs aspects significatifs. Cette conclusion s'appuie sur des travaux que nous avons effectués en étroite collaboration avec des spécialistes en économie et en finances publiques. Elle se base également sur l'examen de plus de 40 processus budgétaires importants réalisé depuis l'automne 2015 et sur notre expertise à l'égard des activités du gouvernement.

Nous avons recensé certains facteurs qui peuvent affecter la réalisation des prévisions, mais leur impact n'est pas suffisamment significatif pour modifier notre conclusion. Certains pourraient avoir pour effet d'augmenter le surplus et le solde budgétaire des années examinées. Cependant, comme des incertitudes non négligeables liées à l'économie pourraient annuler en grande partie cet effet positif, nous maintenons notre conclusion quant à la plausibilité des prévisions. Si leur effet tarde à se faire sentir, le gouvernement pourrait profiter d'une marge de manœuvre supplémentaire.

Notre conclusion ne tient pas compte de notre divergence d'opinions avec le gouvernement quant à l'application de la norme sur les paiements de transfert. Si le gouvernement décidait de se conformer à cette norme, les prévisions devraient être revues, notamment à l'endroit de la dette représentant les déficits cumulés qui augmenterait de façon significative.

Nous confirmons que nous avons reçu tous les renseignements, les rapports et les explications nécessaires pour formuler notre conclusion sur la plausibilité, comme le prévoit la *Loi sur le vérificateur général*.

Le rapport préélectoral contient l'information permettant de bien renseigner les utilisateurs sur l'état des finances publiques du Québec. On y trouve plusieurs renseignements pertinents, tels que les hypothèses importantes, des analyses de sensibilité, les risques significatifs, ainsi qu'un portrait des principales marges de prudence incluses dans le cadre financier. L'information pourrait toutefois être bonifiée en présentant la valeur marchande prévue des placements du Fonds des générations.

Le processus budgétaire menant à l'établissement des prévisions est efficace, puisqu'il permet de préparer un cadre financier structuré en temps opportun. Certaines améliorations pourraient néanmoins y être apportées afin d'en accroître la rigueur. Entre autres, les mécanismes de contrôle et la documentation à l'appui des prévisions pourraient être bonifiés.

Table des matières

1 Mise en contexte	4
2 Résultats des travaux	6
2.1 Plausibilité des hypothèses et des prévisions	6
Sommaire des conclusions	
Prévisions économiques	
Prévisions des revenus	
Prévisions des dépenses	
Dettes et objectifs de réduction de la dette	
2.2 Présentation de l'information	55
2.3 Processus d'établissement des prévisions budgétaires	58
Nature des travaux effectués	
Appréciation du processus budgétaire	
 Commentaires des entités	 64
Annexes et sigles	69

Équipe

Christine Roy
Vérificatrice générale adjointe

Yves Doré
Directeur principal d'audit

Sébastien Simard
Directeur d'audit

Équipe principale

Diane Couture
Mélanie Girard
Maxime Lessard
Maxime St-Hilaire

Autres équipiers

Andrée-Ann Boulanger
Christelle Corriveau
Pier-Luc Fortin
Michaël Goulet
Laurie Lebel-Tremblay
Nathalie Mercier
Geneviève Payeur

Les dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État sont présentées par grandes missions du gouvernement, soit :

- Santé et services sociaux ;
- Éducation et culture ;
- Économie et environnement ;
- Soutien aux personnes et aux familles ;
- Gouverne et justice ;
- Service de la dette.

1 Mise en contexte

1 En avril 2015, l'Assemblée nationale confiait au ministre des Finances la préparation et la publication d'un rapport présentant l'état des finances publiques avant la tenue de chaque élection générale.

2 À cette occasion, le Vérificateur général s'est vu attribuer le mandat d'exprimer son opinion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans ce rapport préélectoral. Il doit aussi indiquer s'il a reçu tous les renseignements et les documents demandés dans le cadre de ses travaux et peut formuler tous les commentaires qu'il juge appropriés et qui découlent de ses travaux.

3 L'ajout de ces dispositions législatives vise notamment à renforcer la transparence du gouvernement à l'égard de la situation économique et financière prévue du Québec avant les élections générales et à fournir aux utilisateurs du rapport préélectoral une plus grande assurance quant à la plausibilité des données qu'il contient.

Un premier rapport préélectoral

4 Les étapes importantes qui ont mené à la publication du premier rapport préélectoral sont indiquées dans l'annexe 2.

5 En vertu de la *Loi sur le ministère des Finances*, ce rapport préélectoral doit contenir, avec les révisions nécessaires, l'information suivante, qui figure dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018 :

- les hypothèses et les prévisions économiques de 2018 à 2022 ;
- les prévisions des composantes du cadre financier du gouvernement pour les années 2018-2019 à 2022-2023 ;
- les prévisions de dépenses, établies en collaboration avec le président du Conseil du trésor, ventilées selon les **champs d'activité de l'État** pour les années 2018-2019 à 2020-2021 ;
- les prévisions relatives à l'atteinte de l'équilibre budgétaire (au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*) et à la réserve de stabilisation ;
- les prévisions de l'évolution de la dette représentant les déficits cumulés et de la dette brute, des sommes portées au crédit du Fonds des générations et, le cas échéant, de celles utilisées pour rembourser la dette brute.

6 Les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, quant à elles, prévoient que l'opinion sur la plausibilité porte au moins sur les trois premières années des hypothèses et des prévisions présentées et que cette opinion est transmise au ministre des Finances au plus tard une semaine avant la date de publication du rapport préélectoral.

7 Pour parvenir à se faire une opinion pendant la courte période qui lui a été allouée entre le moment où il a reçu la version préliminaire du rapport préélectoral, le 18 juin 2018, et la date de la transmission de son opinion au ministre des Finances, le Vérificateur général a réalisé des travaux à compter de novembre 2015. Ces travaux ont porté sur plus de 40 processus budgétaires importants touchant plusieurs entités gouvernementales. Lorsque la situation s'y prêtait, il a formulé des constats aux entités concernées pour leur permettre d'apporter des correctifs à ces processus avant la publication du rapport préélectoral préliminaire.

8 Ensuite, tout au long de ses travaux sur le rapport préélectoral préliminaire, le Vérificateur général a formulé des commentaires et demandé des ajustements. Le ministère des Finances a fait preuve de collaboration et d'ouverture, afin d'apporter les ajustements requis.

9 Le Vérificateur général a exprimé son opinion dans un rapport de certification, qu'il a transmis au ministre des Finances le 13 août 2018, pour publication dans le rapport préélectoral. Ce rapport de certification est reproduit dans l'annexe 3.

10 Le présent rapport fournit de l'information détaillée sur nos travaux, sur les assises de notre conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions, ainsi que sur les éléments importants qu'un utilisateur du rapport préélectoral doit garder à l'esprit afin d'apprécier pleinement les hypothèses et les prévisions qu'il contient.

11 Il comprend aussi nos conclusions sur la qualité de l'information présentée dans le rapport préélectoral et sur le processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires. Nous avons en effet évalué :

- si l'information présentée dans le rapport préélectoral est compréhensible, pertinente et comparable, et si elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec, par exemple en présentant une information exhaustive et conforme aux dispositions législatives ;
- si le processus menant à l'établissement des prévisions est efficace et rigoureux, sur la base des travaux que nous avons réalisés depuis l'automne 2015.

12 La qualité des prévisions dépend en grande partie du caractère complet et raisonnable des hypothèses retenues. La responsabilité du processus d'élaboration des prévisions incombe aux intervenants chargés de la préparation des prévisions budgétaires, à qui il revient également de s'assurer que celles-ci sont appropriées.

13 Les rôles et responsabilités des principaux intervenants impliqués dans le processus d'établissement des prévisions budgétaires sont présentés dans l'annexe 4. Un résumé de ce processus a été publié dans le chapitre 1 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017* publié le 22 mars 2017.

14 Les objectifs, les critères d'évaluation ainsi que la portée de nos travaux sont présentés dans l'annexe 1.

2 Résultats des travaux

15 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit la plausibilité des hypothèses et des prévisions contenues dans le rapport préélectoral, la qualité de la présentation de l'information ainsi que l'efficacité et la rigueur du processus d'établissement des prévisions budgétaires.

2.1 Plausibilité des hypothèses et des prévisions

16 Pour préparer le rapport préélectoral 2018, le ministère des Finances du Québec (MFQ) a utilisé le cadre financier présenté dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018, auquel il a apporté des ajustements afin de tenir compte :

- de la situation économique et budgétaire récente ;
- des « mesures de soutien à l'économie » entérinées avant le 13 août 2018 ;
- des ajustements requis au cours de nos travaux.

17 Nos travaux ont consisté à analyser le caractère plausible des hypothèses et des prévisions budgétaires du cadre financier ainsi que des prévisions de la dette.

18 Nous confirmons que nous avons reçu tous les renseignements, les rapports et les explications nécessaires pour formuler notre conclusion sur la plausibilité, comme le prévoit la *Loi sur le vérificateur général*.

Limites inhérentes

19 Nos travaux sur la plausibilité ont porté sur le rapport préélectoral intitulé *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec*, à l'exception des annexes étant donné qu'elles contiennent principalement des informations sectorielles en sus de ce qui est requis par la loi. De plus, notre opinion porte uniquement sur les années 2018-2019 à 2020-2021, et ce, en raison de l'incertitude importante et croissante entourant l'évaluation de prévisions au-delà de trois ans. Les données de l'année financière 2017-2018 présentées dans le rapport préélectoral n'ont pas été auditées. Nous avons toutefois pris connaissance de l'évolution de la situation budgétaire du gouvernement pour apprécier les prévisions subséquentes. Nos travaux ont pris fin le 13 août 2018.

20 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.

Sommaire des conclusions

21 Le tableau 1 reproduit le cadre financier du gouvernement pour les années examinées ainsi que nos conclusions sur celui-ci.

22 Les prévisions du cadre financier incluses dans le rapport préélectoral pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles dans tous leurs aspects significatifs.

Tableau 1 Conclusions sur la plausibilité des prévisions du cadre financier consolidé (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Conclusions pour les trois années
Revenus consolidés				
Revenus autonomes	86 849	89 521	92 539	Plausible
Transferts fédéraux	23 670	24 344	25 034	Plausible
Total – revenus consolidés	110 519	113 865	117 573	Plausible
Dépenses consolidées				
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
Total – dépenses consolidées	(108 665)	(111 044)	(114 011)	Plausible
Provision pour éventualités	–	(100)	(100)	s.o.
Surplus	1 854	2 721	3 462	Plausible
Loi sur l'équilibre budgétaire				
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	(2 491)	(2 707)	(2 991)	s.o.
Solde budgétaire avant l'utilisation de la réserve de stabilisation	(637)	14	471	s.o.
Utilisation de la réserve de stabilisation	637	–	–	s.o.
Solde budgétaire	–	14	471	Plausible

23 Nos travaux nous ont également permis de conclure que les prévisions économiques, les prévisions de la dette brute, ainsi que les prévisions de la dette représentant les déficits cumulés, selon la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, sont plausibles pour les trois années visées par nos travaux.

24 Pour conclure sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans le rapport préélectoral, nous avons effectué des travaux sur les sources de revenus et de dépenses les plus importantes ainsi que sur les facteurs de croissance de la dette. Le détail de nos conclusions sur les éléments les plus importants est présenté dans le présent rapport.

Surplus et solde budgétaire

25 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.

26 Comme l'illustre le tableau 1, la principale différence entre ces deux montants provient des revenus dédiés au Fonds des générations, qui sont exclus du calcul du solde budgétaire. Ainsi, le surplus prévu est plus élevé que le solde budgétaire prévu, avant l'utilisation de la réserve de stabilisation, de 2,5¹, 2,7 et 3,0 milliards de dollars respectivement pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Cette différence s'élève à 8,2 milliards au total pour les trois années. Après l'utilisation prévue de la réserve en 2018-2019, elle s'élève à 7,6 milliards.

27 Les prévisions du surplus et du solde budgétaire sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

28 Pour déterminer la plausibilité du surplus et du solde budgétaire, nous avons considéré les éléments suivants :

- nos conclusions sur la plausibilité des prévisions de revenus et de dépenses incluses dans le cadre financier ;
- différents facteurs particuliers qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions, incluant les marges de prudence incluses dans le cadre financier.

Facteurs particuliers qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions

29 Le MFQ présente dans le tableau B.12 du rapport préélectoral les principaux risques qui pourraient affecter son cadre financier. Le tableau 2 reprend plusieurs de ces risques, à l'exception de ceux plus généraux qui concernent les dépenses, et comprend plusieurs autres facteurs particuliers que nous avons relevés et qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions. Pour chacun des facteurs, nous avons indiqué si leur concrétisation aurait pour effet d'augmenter ou de diminuer le surplus et le solde budgétaire. L'effet de certains a été qualifié d'indéterminable parce que leur concrétisation peut augmenter ou diminuer le surplus et le solde budgétaire selon les années. Précisons que le rapport préélectoral mentionne que la réserve de stabilisation peut être utilisée en cas d'un ralentissement économique. Les facteurs qui pourraient affecter la dette brute et la dette représentant les déficits cumulés sont présentés dans la section traitant de la dette et des objectifs de réduction de la dette.

1. L'écart entre le surplus prévu et le solde budgétaire avant l'utilisation de la réserve de stabilisation est composé du surplus prévu de 1 854 millions de dollars et de l'utilisation de la réserve de stabilisation de 637 millions présentée au tableau 1 du présent rapport.

Tableau 2 Principaux facteurs qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions^{1,2}

	Effet sur le surplus et le solde budgétaire	Paragraphe
Facteurs liés aux prévisions économiques		
Ralentissement mondial généralisé	D	53
Fin de l'ALENA et autres risques économiques	D	54
Facteurs liés aux revenus		
Volatilité des revenus d'intérêts, de dividendes et de gains en capital (impôt des particuliers)	I	67
Volatilité de l'impôt sur le revenu des sociétés	I	73
Cannabis et commerce électronique (taxes de vente)	A	78, 79
Revenus tirés des droits d'émission de gaz à effet de serre	A	94
Conditions météorologiques (Hydro-Québec)	I	106
Transferts fédéraux		
Évolution de la capacité fiscale de chacune des provinces	I	115
Évolution relative de la population québécoise dans le Canada	I	117
Paiement de rajustement inclus dans la péréquation	D	118
Ententes pluriannuelles avec le gouvernement du Canada ³	I	125
Revenus de placement du Fonds des générations (gains non matérialisés) ⁴	A	132
Facteurs liés aux dépenses		
Dénouement des plaintes relatives à l'équité salariale	I	146
Rémunération des médecins	D	150
Projet du Réseau express métropolitain ⁵	I	163
Transferts effectués par le truchement du régime fiscal des sociétés	I	169
Placement dans la Société en commandite Avions C Series	D	179
Non-réalisation de certaines mesures	A	161 ³ , 188
Taux de réalisation des investissements publics	A	207
Taux d'intérêt	I	203, 204, 208
Facteurs généraux		
Écarts à résorber	D	191
Marges de prudence incluses dans le cadre financier	A	31, 32

A Augmentation

D Diminution

I Indéterminable

1. Ces facteurs sont présentés sans égard à leur probabilité de réalisation.

2. Ce tableau ne tient pas compte de la divergence d'opinions entre le gouvernement et le Vérificateur général concernant les paiements de transfert (voir les paragraphes 232 à 238).

3. Ce facteur pourrait affecter à la fois les revenus et les dépenses.

4. Ce facteur a un impact sur le surplus mais non sur le solde budgétaire, puisque les revenus de placement sont dédiés au Fonds des générations.

5. Certains autres facteurs du projet du Réseau express métropolitain pourraient affecter à la fois les revenus et les dépenses.

ALENA Accord de libre-échange nord-américain

Marges de prudence

30 L'inclusion de marges de prudence dans le cadre financier est une pratique recommandée par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Le tableau 3 présente les marges de prudence incluses dans le cadre financier pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

Tableau 3 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
Total	409	550	550

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

31 Les marges de prudence incluses dans le cadre financier représentent 0,4 % des dépenses consolidées pour 2018-2019 et 0,5 % pour 2019-2020 et 2020-2021. Ces pourcentages sont dans la fourchette constituée par les marges de prudence incluses dans les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada et des gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. En effet, ces gouvernements ont inclus dans leur cadre financier une marge de prudence variant de 0,4 % à 1,0 % de leurs dépenses consolidées pour 2018-2019 et de 0,4 % à 1,3 % pour 2019-2020 et 2020-2021.

32 Ces marges de prudence visent à faire face à de multiples risques économiques et financiers particuliers, tels que des catastrophes naturelles ou des dépenses imprévues dans certains programmes.

33 Comme le montre le tableau 2, parmi les facteurs particuliers qui accroissent l'incertitude des prévisions, plusieurs pourraient avoir pour effet d'augmenter le surplus et le solde budgétaire s'ils se concrétisaient. Cependant, puisqu'il existe des incertitudes économiques non négligeables qui pourraient annuler en grande partie leur effet positif, nous considérons que les prévisions sont plausibles.

34 À ce chapitre, nous avons observé une dispersion importante des prévisions du PIB nominal des différents économistes du secteur privé, ce qui dénote une volatilité et une incertitude à l'égard de l'évolution de l'économie et des effets négatifs que pourraient entraîner des conflits commerciaux. Toutefois, si ces effets négatifs tardent à se faire sentir, il est possible que leur impact soit moins important à court terme, ce qui pourrait dégager une marge de manœuvre supplémentaire pour le gouvernement.

Prévisions économiques

35 L'une des étapes déterminantes pour élaborer le cadre financier du gouvernement est la production des prévisions économiques par l'analyse de la situation économique actuelle et l'établissement des perspectives économiques les plus probables pour les années à venir.

36 Les prévisions économiques sont à la base des prévisions des revenus, l'évolution de ces derniers étant étroitement liés à l'**activité économique**, laquelle se reflète dans la progression ou la diminution des assiettes de taxation. Quant aux prévisions des dépenses, elles sont influencées dans une moindre mesure par les prévisions économiques, puisque d'autres facteurs y jouent un rôle important, comme la demande de services des citoyens et des entreprises, ainsi que les choix du gouvernement quant aux enveloppes budgétaires qu'il prévoit allouer à divers services.

L'activité économique du Québec est notamment mesurée par le produit intérieur brut (PIB) exprimé en dollars constants (valeur réelle) et par sa valeur nominale qui tient en plus compte de l'évolution des prix.

37 La production des prévisions économiques implique l'estimation de l'évolution attendue de l'économie du Québec, de celle de ses principaux partenaires commerciaux, de l'économie mondiale, des marchés financiers ainsi que des prix des matières premières.

38 Pour ce faire, le MFQ effectue un suivi détaillé de l'évolution de la conjoncture économique et analyse différents facteurs pouvant influencer ses prévisions. Ensuite, il fait appel à six modèles de prévisions économiques pour obtenir des scénarios prévisionnels (prévisions financières internationales, économies mondiale, américaine, canadienne et québécoise, et prix des métaux) qui incorporent les hypothèses retenues. Les résultats sont analysés pour assurer la cohérence entre les scénarios et, s'il y a lieu, intégrer à certaines hypothèses l'impact d'incertitudes spécifiques, comme les tensions protectionnistes, ou de nouvelles mesures budgétaires importantes. Une des analyses consiste à comparer les hypothèses retenues avec les prévisions publiées par diverses institutions renommées pour la qualité de leur expertise, notamment des institutions financières.

39 Nous avons travaillé en étroite collaboration avec des spécialistes en économie. Ces derniers nous ont accompagnés tant dans l'évaluation de l'efficacité et de la rigueur du processus de production de ces prévisions que lors de l'examen de la plausibilité des principales prévisions économiques. Parmi ces dernières, il y a entre autres le PIB, les dépenses de consommation des ménages, l'excédent d'exploitation net des sociétés, les salaires et traitements, les investissements résidentiels, etc.

40 Dans l'ensemble, les prévisions économiques de 2018 à 2021 présentées dans le rapport préélectoral sont plausibles. Les principales prévisions tiennent compte d'une analyse détaillée des plus récentes statistiques officielles et des incertitudes actuelles de l'environnement économique et financier. De plus, les hypothèses sont cohérentes entre elles et comparables, s'il y a lieu, à celles produites par le secteur privé.

Les *Comptes économiques*, publiés par l'Institut de la statistique du Québec, présentent le portrait de l'économie québécoise, du point de vue de sa structure, de son rendement et des tendances, et ce, en conformité avec les lignes directrices internationales.

Le déflateur du PIB mesure l'évolution des prix dans l'ensemble de l'économie.

41 Depuis la publication du *Plan économique du Québec* de mars 2018, les prévisions économiques ont fait l'objet de suivis et d'analyses par le MFQ en fonction de publications récentes, notamment les **Comptes économiques** et les perspectives de croissance du secteur privé.

42 Au final, le MFQ a révisé certaines des prévisions du scénario économique du Québec. Ces révisions ont été jugées nécessaires du fait que l'économie québécoise performe mieux que prévu et que cela a notamment une incidence sur les variables liées à la mesure du PIB nominal. Ainsi, le MFQ a ajusté la croissance du PIB nominal de 0,7 point de pourcentage en 2017, puis haussé de 0,6 point additionnel en 2018. Cette hausse, principalement attribuable à la révision du **déflateur du PIB**, s'est traduite par une révision à la hausse du niveau des revenus autonomes du gouvernement de plus de 900 millions de dollars pour chacune des années 2018-2019 à 2020-2021. Cette révision des revenus autonomes est cohérente avec l'analyse de sensibilité incluse dans le rapport préélectoral.

43 Pour ce qui est des prévisions économiques des autres scénarios (prévisions financières internationales, économies mondiale, américaine et canadienne, et prix des métaux), elles n'ont pas été révisées depuis la publication du *Plan économique du Québec* de mars 2018. Dans l'ensemble, malgré une certaine volatilité, la conjoncture économique mondiale a peu varié entre mars et juillet 2018, ce qui explique le choix du MFQ de ne pas mettre à jour l'ensemble de ses prévisions économiques.

44 L'évolution récente de quelques données diffère toutefois des prévisions établies en mars. Par exemple, le MFQ prévoyait un taux de change moyen de 81,4 cents américains par dollar canadien pour l'année 2018. La moyenne des valeurs observées au premier semestre est de 78,0 cents américains. Pour que la prévision se concrétise, il faudrait que la moyenne pour le dernier semestre soit de 84,9 cents américains, ce qui augmente l'incertitude de la prévision.

45 Malgré des écarts similaires observés pour quelques variables, le MFQ est d'avis que leurs effets se compensent sensiblement et que les prévisions retenues dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018 sont les plus probables actuellement sur l'horizon prévisionnel. Selon le MFQ, l'impact net de ces écarts sur l'économie du Québec est marginal, avis que nous partageons.

46 Les principales prévisions économiques incluses dans le rapport préélectoral sont comparables à celles du secteur privé puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable. En effet, sur l'horizon prévisionnel de 2018 à 2021, la plupart des prévisions du MFQ sont à l'intérieur de la dispersion moyenne des prévisions du secteur privé. Dans les cas contraires, le MFQ nous a fourni des précisions suffisantes pour appuyer ses hypothèses. Lorsque peu ou pas de comparables étaient disponibles, nous avons réalisé des analyses et examiné la cohérence pour nous assurer que l'incertitude liée à ces prévisions était acceptable.

47 Comme le montre le tableau 4, les croissances prévues du PIB réel, du déflateur du PIB et du PIB nominal sont généralement similaires à celles des 11 institutions sondées par le MFQ. Le lecteur doit toutefois garder à l'esprit que cette comparabilité n'est pas un gage ultime de la plausibilité des prévisions, puisqu'une analyse des prévisions passées, incluant celles du secteur privé, permet de constater la présence de certains biais optimistes ou pessimistes, selon les variables économiques.

Tableau 4 Prévisions économiques du Québec – comparaison entre le MFQ et le secteur privé (en pourcentage)¹

Taux de croissance annuel moyen		Croissance prévue					
	2008-2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
PIB réel							
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
Valeur minimale		2,1	1,5	1,0	0,3	0,9	
Valeur maximale		2,3	2,2	2,0	2,0	2,0	
Statistique Canada ou ISQ	1,5						
Déflateur du PIB							
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
Valeur minimale		1,5	1,6	1,8	0,8	1,5	
Valeur maximale		2,3	2,5	2,3	2,0	2,0	
Statistique Canada ou ISQ	1,6						
PIB nominal							
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
Valeur minimale		3,6	3,4	2,8	1,1	2,7	
Valeur maximale		4,5	4,4	4,0	4,0	4,0	
Statistique Canada ou 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

48 Il est intéressant de noter que les prévisions du MFQ ayant trait au PIB tendent à être sous la moyenne des prévisions du secteur privé pour les années de 2019 à 2022. Plus particulièrement, des écarts sont observés dans les taux prévus de croissance du PIB nominal et du déflateur du PIB pour 2019 et 2020. En 2019, l'écart relatif au PIB nominal est de 0,5 point de pourcentage, ce qui s'explique principalement par l'hypothèse de progression des prix du MFQ qui est inférieure à celle du secteur privé. À titre illustratif, selon l'analyse de sensibilité du MFQ que nous avons examinée, une hausse de 0,5 point de pourcentage du PIB nominal du Québec a un effet de l'ordre de 350 millions sur les revenus autonomes du gouvernement.

49 Notons toutefois que, ces dernières années, il a été difficile de bien prévoir le taux de croissance du déflateur du PIB, lequel se répercute sur le PIB nominal. D'ailleurs, par le passé, nous avons relevé que la croissance du PIB nominal a souvent été plus faible que celle prévue par le MFQ et par le secteur privé. Rappelons que c'est surtout le PIB nominal qui permet de mesurer adéquatement le potentiel de revenus autonomes du gouvernement, puisqu'il constitue la meilleure estimation de l'assiette taxable.

50 Dans le même ordre d'idée, nous avons observé la présence d'un biais optimiste dans les prévisions des dernières années du MFQ et du secteur privé à l'égard du PIB réel américain. Actuellement, pour les années 2018 et 2019, les prévisions du MFQ sont légèrement inférieures à celles du secteur privé, ce qui vient diminuer également le risque relevé. La prévision du MFQ est toutefois plus élevée que celles du secteur privé pour 2021, mais cette surévaluation n'a pas d'impact significatif sur les prévisions selon l'analyse de sensibilité examinée.

51 Quant aux principales hypothèses qui sous-tendent la croissance économique prévue, elles sont clairement énoncées dans le tableau A.5 du rapport préélectoral.

52 Par sa nature, une prévision est incertaine en ce sens que les éléments estimés ne correspondent généralement pas en tous points aux résultats à venir. Plusieurs facteurs peuvent affecter une prévision. À cet égard, les principaux risques considérés par le MFQ ainsi qu'une estimation de leurs impacts sont présentés dans le tableau A.6 du rapport préélectoral.

53 Les incertitudes de l'environnement économique actuel, notamment celles relatives à la conjoncture mondiale et à la politique commerciale des États-Unis, se reflètent de façon particulière dans les prévisions du secteur privé, qui présentent entre autres une grande variabilité à l'égard de la croissance du PIB nominal pour la période de 2018 à 2022 (tableau 4).

54 Une des préoccupations majeures a trait à la montée des mesures protectionnistes américaines et à la renégociation de l'ALENA. Comme la plupart des prévisionnistes du secteur privé, le MFQ appuie son scénario sur le maintien de l'ALENA. Selon le MFQ, la fin de la zone de libre-échange pourrait entraîner, à terme, la baisse du PIB de 0,5 point de pourcentage si les États-Unis et le Canada s'imposaient des tarifs sur les échanges conformément aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. Quant à l'escalade possible des mesures protectionnistes à l'échelle mondiale, elle pourrait entraîner un ralentissement de l'économie en général.

55 Sans pour autant remettre en cause la plausibilité des prévisions économiques du MFQ, ces incertitudes pourraient devenir un facteur de détérioration de l'activité économique québécoise et de diminution des revenus autonomes du gouvernement.

Prévisions des revenus

56 Les revenus consolidés du gouvernement se composent des revenus autonomes (revenus fiscaux, droits et permis, revenus divers et revenus des entreprises du gouvernement) et des revenus provenant des transferts fédéraux.

Revenus autonomes

57 Les revenus autonomes représentent environ 80 % des revenus consolidés du gouvernement et proviennent de huit sources. Les prévisions des revenus autonomes ainsi que la part de chacune des sources pour 2018-2019 sont présentées dans le tableau 5.

Tableau 5 Prévisions des revenus autonomes

	2018-2019		2019-2020	2020-2021
	%	M\$	M\$	M\$
Revenus fiscaux				
Impôt des particuliers	36	31 005	32 385	33 713
Cotisations pour les services de santé	7	6 022	6 187	6 336
Impôts des sociétés	10	8 326	8 311	8 405
Impôt foncier scolaire	2	1 817	1 706	1 779
Taxes à la consommation	24	21 022	21 578	22 065
	79	68 192	70 167	72 298
Droits et permis	4	3 907	4 089	4 227
Revenus divers	12	10 411	10 802	11 235
Entreprises du gouvernement	5	4 339	4 463	4 779
Total	100	86 849	89 521	92 539

Source : MFQ.

58 Les prévisions des revenus autonomes pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles. Celles de l'impôt des sociétés sont cependant empreintes d'un degré d'incertitude élevé compte tenu de la nature de ces revenus.

59 Les prévisions relatives au PIB nominal sont, en général, un bon indicateur de la croissance de l'ensemble des revenus autonomes, exception faite des revenus provenant des entreprises du gouvernement. À cet égard, le rapport préélectoral compare notamment la croissance prévue du PIB nominal avec celle des revenus autonomes en excluant l'effet des mesures liées aux revenus présentées dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018 et d'autres éléments touchant les revenus, dont des mesures budgétaires de budgets précédents. Le tableau 6 reproduit cette comparaison pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

Tableau 6 Croissance des revenus autonomes¹ et du PIB nominal (en pourcentage)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Croissance des revenus autonomes ¹	2,3	3,1	3,2
Annulation de l'effet des mesures et d'autres éléments liés aux revenus ²	1,5	0,1	0,1
Croissance des revenus autonomes¹ avant l'effet des mesures et d'autres éléments liés aux revenus²	3,8	3,2	3,3
Croissance du PIB nominal	3,9	3,3	3,1

1. Les revenus provenant des entreprises du gouvernement sont exclus.

2. Les autres éléments liés aux revenus incluent notamment des mesures annoncées dans des budgets précédant *Le Plan économique du Québec* de mars 2018.

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

60 Nous constatons dans le tableau 6 que les prévisions de croissance des revenus autonomes sont corrélées avec celles du PIB nominal, que nous avons jugées plausibles. Par ailleurs, comme les prévisions économiques influent grandement sur les prévisions des revenus autonomes, les incertitudes de nature économique auront des répercussions sur les revenus autonomes, s'ils se matérialisent.

61 Nous présentons ci-après notre évaluation de chacune des huit sources de revenus autonomes (tableau 5) ainsi que des nouvelles mesures fiscales. Il est à noter que les revenus fiscaux prévus totaliseront 68,2 milliards de dollars en 2018-2019, soit environ 80 % de l'ensemble des revenus autonomes du gouvernement.

Impôt des particuliers

62 L'impôt des particuliers est la source de revenus la plus importante du gouvernement ; elle constitue environ 36 % des revenus autonomes et le MFQ estime qu'il représentera plus de 30 milliards de dollars pour chacune des trois années que nous avons examinées.

63 Les prévisions des revenus de l'impôt des particuliers pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.

64 Le modèle de prévision mis en place par le MFQ simule la structure du régime d'imposition en vigueur et considère une indexation cohérente avec la législation fiscale actuelle. De plus, il s'appuie, dans l'ensemble, sur les statistiques fiscales et les données financières pertinentes, lesquelles ont été corroborées par de l'information provenant de l'Agence du revenu du Québec ou du Contrôleur des finances.

65 Parmi les hypothèses majeures sur lesquelles s'appuient ces prévisions, citons les hypothèses de croissance des revenus assujettis à l'impôt des particuliers, que nous considérons comme plausibles. En effet, les prévisions de croissance des salaires et traitements sont cohérentes avec celles du Conference Board du Canada et conformes aux perspectives économiques établies. Les salaires et traitements constituent la source principale de revenus des particuliers, et représentent environ 62 % de l'**assiette fiscale** totale prévue pour 2018-2019. Nos travaux quant à la plausibilité du PIB nominal appuient également ces conclusions, considérant l'importance des salaires et traitements (environ 45 %) dans cette variable.

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

66 Concernant les autres sources de revenus imposables des particuliers, par exemple les revenus de retraite, les hypothèses de croissance ont été considérées dans l'ensemble comme plausibles. En effet, ces dernières sont par exemple cohérentes avec des hypothèses économiques ou corrélées avec des sources de prévisions externes dont l'évolution est similaire.

67 Certaines de ces prévisions, notamment celles des gains en capital ou des revenus d'intérêts, de dividendes et autres revenus de placement, sont néanmoins plus volatiles étant donné qu'elles sont tributaires de la conjoncture économique et des comportements des particuliers, entre autres.

68 En sus des hypothèses mentionnées, nous avons examiné le caractère raisonnable et le fondement des autres hypothèses, notamment celle de la croissance du nombre de contribuables, et des ajustements inclus dans le modèle de prévision de l'impôt des particuliers.

Impôts des sociétés

69 Les revenus des impôts des sociétés sont issus de quatre sources, dont la principale est l'impôt sur le revenu des sociétés. Le tableau 7 détaille les prévisions des revenus provenant des impôts des sociétés selon leurs sources pour les trois années examinées.

**Tableau 7 Prévissions des revenus provenant des impôts des sociétés
(en millions de dollars)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Impôt sur le revenu des sociétés	6 794	6 745	6 806
Taxe sur le capital des sociétés d'assurance	787	807	829
Taxe sur les services publics	385	394	401
Taxe compensatoire des institutions financières	360	365	369
Total	8 326	8 311	8 405

Source : MFQ.

70 Les prévisions des revenus provenant des impôts des sociétés pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles. Néanmoins, compte tenu de la nature de ces revenus, ces prévisions sont empreintes d'un degré d'incertitude élevé.

71 Un des modèles de prévision utilisés par le MFQ est fondé sur la reproduction des grandes étapes de la structure du régime d'imposition québécois. Ce modèle intègre de multiples variables, dont les plus récentes statistiques fiscales disponibles. Les principales hypothèses retenues ont été jugées plausibles, entre autres parce qu'elles sont cohérentes avec les prévisions économiques ou avec la tendance historique observée, ou encore parce que les ajustements apportés reflètent le contexte économique. Plus précisément, le taux de croissance estimé de l'excédent d'exploitation net des sociétés est comparable avec l'estimation du Conference Board du Canada.

72 Un second modèle développé récemment par le MFQ est un modèle économétrique. Il confirme les résultats obtenus avec le modèle principal. Pour les années examinées, l'écart entre les résultats de ces deux modèles se situe à l'intérieur d'une fourchette acceptable.

73 Nous concluons, cependant, que le degré d'incertitude de ces prévisions est élevé puisqu'une multitude de facteurs de nature économique, décisionnelle ou administrative ont un impact sur les revenus provenant des impôts des sociétés et augmentent leur variabilité. Par exemple, l'excédent d'exploitation net des sociétés, qui constitue l'hypothèse la plus importante du modèle, peut varier de façon importante d'une année à l'autre. De plus, il est ardu d'anticiper le moment de l'utilisation des pertes reportées, lesquelles dépendent des décisions de planification fiscale des sociétés. Enfin, le délai de production des sociétés et le délai de traitement des déclarations de revenus influencent le moment de la constatation de ces revenus.

Taxes à la consommation

74 Les prévisions des revenus de taxes à la consommation totalisent plus de 21 milliards de dollars pour chacune des années 2018-2019 à 2020-2021, soit 24 % des revenus autonomes. Ces revenus, présentés dans le tableau 8, proviennent principalement des taxes de vente (environ 80 %) et de la taxe sur les carburants (environ 10 %).

Tableau 8 Prévisions des taxes à la consommation (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Taxes de vente	17 068	17 619	18 090
Taxe sur les carburants	2 321	2 353	2 383
Taxe sur les produits du tabac	993	961	943
Taxe sur les boissons alcooliques	640	645	649
Total	21 022	21 578	22 065

Source : MFQ.

75 Les prévisions des revenus de taxes à la consommation pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.

76 Notre examen des modèles économétriques de prévision des taxes de vente et de la taxe sur l'essence comprise dans la taxe sur les carburants a révélé que les intrants attendus sont utilisés, tels que l'historique de consommation et les hypothèses économiques appropriées. En outre, des ajustements ont été réalisés afin de tenir compte d'éléments pertinents qui ne sont pas modélisés, tels que les taxes payées par les gouvernements et les nouvelles mesures mises en place par le gouvernement.

77 Les principales hypothèses économiques, dont celles sur la consommation des ménages, le revenu disponible des ménages et les investissements résidentiels, sont plausibles considérant entre autres les perspectives économiques du Conference Board du Canada. De plus, la croissance des revenus de taxes à la consommation est bien corrélée avec l'évolution de l'hypothèse de consommation des ménages excluant les produits alimentaires et les logements (consommation taxable), pour les années examinées.

78 Cependant, deux facteurs contribueront à accroître les revenus de taxes à la consommation. Premièrement, les prévisions n'incluent pas les revenus de la taxe de vente qui sera perçue sur la vente du cannabis. Cela représentera respectivement 27 et 61 millions de dollars pour les années 2018-2019 et 2019-2020, selon les prévisions du MFQ, et environ 80 millions pour l'année 2020-2021, selon notre estimation basée sur la croissance de taxation du cannabis prévue par le gouvernement fédéral.

79 Deuxièmement, des revenus de taxes supplémentaires évalués à 35 millions de dollars pour 2020-2021 sont inclus dans les prévisions en raison de l'imposition d'une taxe de vente aux entreprises numériques étrangères. Cependant, aucun revenu de taxes supplémentaire n'est prévu pour les biens matériels en provenance du reste du Canada et de l'étranger vendus en ligne, alors que certaines actions ont été ou seront réalisées pour que la taxe de vente soit perçue sur davantage de biens vendus en ligne. Ces éléments ne sont toutefois pas assez significatifs pour remettre en cause la plausibilité des prévisions.

Cotisations pour les services de santé et impôt foncier scolaire

80 Les prévisions des cotisations pour les services de santé et de l'impôt foncier scolaire pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.

81 Les cotisations pour les services de santé sont versées au Fonds des services de santé. Elles totalisent environ 6 milliards de dollars annuellement, soit 7 % des revenus autonomes du gouvernement pour chacune des trois années examinées. La part la plus importante de ces cotisations provient des employeurs (environ 95 %).

82 Nos travaux nous ont permis d'apprécier la performance de la modélisation et de conclure que les hypothèses utilisées sont appropriées. Les prévisions ont été calculées adéquatement en appliquant les bons taux de cotisation sur le total des salaires et traitements estimé dans les prévisions économiques. De plus, elles tiennent compte des annonces du *Plan économique du Québec* de mars 2018 et des mesures entérinées avant le 13 août 2018, appelées « mesures de soutien à l'économie », qui sont traitées à la section suivante.

83 Les prévisions relatives à l'impôt foncier scolaire (plus de 1,7 milliard de dollars pour 2018-2019 à 2020-2021) sont plausibles puisqu'elles considèrent adéquatement l'évolution des clientèles scolaires, la croissance de la valeur des rôles fonciers et du parc immobilier assujetti, ainsi que la réforme de la taxe scolaire annoncée dans la mise à jour de novembre 2017 du *Plan économique du Québec*.

Intégration des nouvelles mesures fiscales du gouvernement

84 Avant de conclure sur la plausibilité des revenus fiscaux, nous avons également examiné les mesures fiscales incluses dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018 ainsi que les « mesures de soutien à l'économie ». Ces mesures sont présentées par catégories de revenus dans le tableau 9. Elles ont majoritairement pour effet de réduire les revenus autonomes prévus.

**Tableau 9 Effet des nouvelles mesures fiscales sur les revenus autonomes
(en millions de dollars)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Impôt des particuliers			
Réduction du premier taux d'imposition de 16 % à 15 %	(955)	(887)	(905)
Autres	(82)	(121)	(157)
	(1 037)	(1 008)	(1 062)
Cotisations pour les services de santé			
Diminution de la cotisation au Fonds des services de santé	(155)	(198)	(229)
Devancement de la réduction de la cotisation au Fonds des services de santé pour les PME, entérinée en août 2018	(108)	(83)	(48)
	(263)	(281)	(277)
Impôts des sociétés			
Réduction graduelle de 8 % à 4 % du taux d'imposition des PME des secteurs des services et de la construction	(74)	(140)	(210)
Bonification et prolongation de la déduction additionnelle pour amortissement visant à appuyer l'acquisition de technologies de pointe	(19)	(71)	(96)
Autres	5	3	(13)
	(88)	(208)	(319)
Impôt foncier scolaire			
Réforme de la taxe scolaire	(499)	(679)	(682)
	(499)	(679)	(682)
Taxes à la consommation			
Rendre obligatoire la perception de la taxe de vente du Québec par les fournisseurs hors Québec	7	28	35
	7	28	35
Total	(1 880)	(2 148)	(2 305)

Source : MFQ.

85 Nos travaux ont porté sur l'intégration des nouvelles mesures fiscales dans les prévisions des revenus autonomes et sur le caractère raisonnable de leur impact financier estimé. La mesure relative à la réduction du taux d'imposition des particuliers de 16 % à 15 % pour la première tranche de revenus imposables, mesure qui inclut la baisse du taux de conversion des crédits d'impôt personnels, a un effet annuel moyen estimé sur les revenus autonomes de 915 millions de dollars pour les années 2018-2019 à 2020-2021. L'effet de cette mesure correspond à environ 40 % de l'effet de l'ensemble des nouvelles mesures fiscales touchant les revenus autonomes.

86 Nous avons pu apprécier la plausibilité de l'effet financier prévu de cette mesure appliquée depuis le 1^{er} janvier 2017 en effectuant une simulation dans le modèle de prévision de l'impôt des particuliers. Nos résultats sont similaires à ceux du MFQ. En outre, les statistiques fiscales, les taux d'imposition et les paramètres économiques utilisés pour réaliser ces prévisions sont adéquats.

87 La réduction graduelle de la cotisation au Fonds des services de santé consiste à diminuer les taux de cotisation des PME et à hausser le seuil de la masse salariale donnant droit à ces taux réduits d'ici 2022. L'impact prévu de cette mesure sur les revenus autonomes pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021 est respectivement évalué à 155, 198 et 229 millions de dollars. Notre simulation à partir de données réelles et des nouveaux taux de cotisation nous a permis de conclure au caractère plausible de ces prévisions.

88 Parmi les nouvelles mesures entérinées avant le 13 août 2018, une seule affecte les revenus autonomes. Il s'agit d'une mesure relative aux cotisations pour les services de santé, ayant pour effet de devancer la réduction des taux et la hausse du seuil annoncées en mars 2018. L'impact respectif estimé pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021 est de 108, 83 et 48 millions de dollars. Nous jugeons que l'effet de cette mesure a été estimé de façon appropriée.

89 L'impact de la réduction graduelle de 8 % à 4 % du taux d'imposition des PME du secteur des services et de celui de la construction, présentée dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018, est estimé par le MFQ à 74, 140 et 210 millions de dollars respectivement pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Ces prévisions ont été réalisées sur la base d'une simulation qui s'appuie sur les statistiques fiscales les plus récentes. La méthode d'établissement des coûts de cette mesure a été jugée adéquate.

90 Enfin, nous avons examiné l'effet de la réforme de la taxe scolaire et nos travaux nous permettent de conclure que la diminution estimée des revenus provenant de l'impôt foncier scolaire à la suite de cette réforme est plausible.

Droits et permis, et revenus divers

91 Les revenus prévus provenant des droits et permis seront d'environ 4 milliards de dollars en 2018-2019. Ils comprennent notamment les droits d'immatriculation et de permis de conduire (1,3 milliard en 2018-2019), les redevances hydrauliques dédiées au Fonds des générations (0,8 milliard) et les droits d'émission de gaz à effet de serre (0,6 milliard). Quant aux revenus divers, ils proviennent de nombreuses sources (ventes de biens et services, amendes, revenus de stationnement, etc.) et totaliseront plus de 10 milliards de dollars, selon les prévisions du MFQ, en 2018-2019.

92 Les prévisions relatives aux droits et permis et aux revenus divers pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.

93 Les prévisions des revenus provenant des droits d'immatriculation, des permis de conduire et des redevances hydrauliques sont soutenues par des hypothèses bien évaluées (ex. : le nombre de titulaires de permis de conduire et de véhicules de promenade) et cohérentes (ex. : l'indexation des tarifs selon l'indice des prix à la consommation).

94 Toutefois, les revenus du marché du carbone tirés des droits d'émission de gaz à effet de serre pourraient s'avérer plus élevés que prévu si tous les droits d'émission invendus au cours des dernières années étaient remis en vente et écoulés d'ici le 31 mars 2021. Ces ventes pourraient générer des revenus annuels supplémentaires de plus de 100 millions de dollars pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021 si le prix de vente de ces droits demeure supérieur au prix de vente minimum, comme c'est le cas depuis mai 2017.

95 Pour ce qui est des revenus divers, en raison de leur grande variété, nos travaux ont notamment porté sur :

- les revenus divers des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, incluant les contributions des usagers (4,3 milliards pour 2018-2019) ;
- les primes payées au Fonds de l'assurance médicaments (1,2 milliard) ;
- les revenus de placement du Fonds des générations (0,5 milliard).

96 Pour le reste des revenus divers, nous avons réalisé des analyses tendanciennes et demandé des explications afin de comprendre les variations significatives entre les années.

97 Les prévisions des principaux revenus divers des réseaux de l'éducation sont établies à partir d'hypothèses justifiées. Notamment, la variation prévue des clientèles scolaires a été utilisée pour établir les prévisions des droits de scolarité et des frais de garde en milieu scolaire.

98 Toutefois, les prévisions des revenus divers du réseau de la santé et des services sociaux représentent 2,5 milliards de dollars pour 2018-2019 et leur croissance prévue est d'environ 70 millions de dollars par année pour 2018-2019 à 2020-2021. Ces prévisions ne sont pas estimées sur la base d'hypothèses de croissance justifiées. Historiquement, ces revenus subissent des variations inhabituelles qui nécessiteraient des analyses par sources puisqu'il s'agit de variations plus significatives que les croissances prévues. Globalement, ces hypothèses n'ont pas d'effet important sur notre évaluation de la plausibilité des revenus divers. En effet, les croissances annuelles observées pour l'ensemble des revenus divers au cours des cinq dernières années, à l'exception d'une année, ne sont pas suffisamment significatives pour que ces lacunes créent des écarts importants. C'est aussi le cas pour les croissances des trois années de prévisions examinées. Toutefois, ces lacunes appellent à une réévaluation des méthodes d'estimation pour éviter la surévaluation ou la sous-évaluation.

99 En ce qui a trait aux primes payées au Fonds de l'assurance médicaments (1,2 milliard), ces revenus évoluent à un rythme cohérent avec la croissance prévue des coûts du régime et des principaux paramètres économiques et démographiques en cause.

100 Enfin, nos conclusions sur les revenus de placement du Fonds des générations sont énoncées dans la section consacrée au Fonds des générations.

Entreprises du gouvernement

101 Les revenus des entreprises du gouvernement, qui représentent environ 5 % des revenus autonomes, proviennent en quasi-totalité d'Hydro-Québec, de Loto-Québec et de la Société des alcools du Québec. Vu l'importance de leurs revenus, nos travaux se sont concentrés essentiellement sur celles-ci. Le tableau 10 montre les prévisions de 2018-2019 à 2020-2021 pour chacune d'entre elles.

Tableau 10 Prévisions des revenus provenant des entreprises du gouvernement (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Hydro-Québec	2 075	2 275	2 575
Rabais d'électricité	(207)	(299)	(303)
	1 868	1 976	2 272
Loto-Québec	1 230	1 219	1 221
Société des alcools du Québec	1 125	1 151	1 174
Autres entreprises du gouvernement	116	117	112
Total	4 339	4 463	4 779

Source : MFQ.

102 Les prévisions des revenus provenant des entreprises du gouvernement pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.

103 Pour chacune des trois entreprises examinées, nous avons validé les principales hypothèses retenues qui influencent leurs ventes et leurs charges (habitudes de consommation des clients, indexation des tarifs d'électricité, coût d'achat des produits et des matières premières, projets d'investissement, conventions collectives, etc.).

104 Par exemple, pour les prévisions des revenus d'Hydro-Québec, nous avons notamment examiné la concordance avec les documents sous-jacents et repris les calculs pour l'indexation des tarifs d'électricité, la consommation d'énergie, les contrats spéciaux avec certains clients ainsi que les ventes d'électricité estimées hors Québec.

105 Nos travaux nous ont aussi permis de constater que les prévisions étaient cohérentes avec les modèles d'affaires respectifs des trois entreprises. D'ailleurs, l'établissement des prévisions s'appuie sur un processus de qualité incluant l'utilisation de modèles de prévision lorsque cela s'applique.

¹⁰⁶ Depuis trois ans, nous observons en moyenne une sous-évaluation d'environ 250 millions de dollars des prévisions des revenus provenant des entreprises du gouvernement. Toutefois, ces écarts, qui concernent entre autres les prévisions d'Hydro-Québec et de Loto-Québec, sont notamment attribuables à la météo et à l'augmentation des ventes de billets de loterie en raison du nombre plus élevé de lots majeurs. Étant donné la nature imprévisible de ces variables, les prévisions d'Hydro-Québec sont établies en fonction de la normale climatique et celles de Loto-Québec en fonction des statistiques de la courbe normale pour les revenus de loteries.

¹⁰⁷ Il est important de noter qu'Hydro-Québec fait également l'objet de litiges dont les dénouements pourraient affecter les revenus du gouvernement.

Transferts fédéraux

¹⁰⁸ Les revenus des transferts fédéraux proviennent de la péréquation, du Transfert canadien en matière de santé (**TCS**), du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (**TCPS**) ainsi que des autres programmes de transferts. Ces revenus sont versés au Québec en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* ou d'ententes conclues avec le gouvernement fédéral. Pour 2018-2019, il est prévu que les revenus des transferts s'élèveront à 23,7 milliards de dollars.

¹⁰⁹ Selon ces prévisions, les transferts fédéraux pour la période de 2018-2019 à 2020-2021 (tableau 11) représenteront en moyenne 21,4 % des revenus consolidés du gouvernement.

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 post-secondaire, l'aide sociale et les services sociaux ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

Tableau 11 Prévisions des revenus des transferts fédéraux (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Péréquation	11 732	12 824	13 340
TCS	6 326	6 640	6 905
TCPS	1 613	1 640	1 676
Autres programmes	3 999	3 240	3 113
Total	23 670	24 344	25 034

Source : MFQ.

¹¹⁰ Les prévisions des revenus des transferts fédéraux sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021. Néanmoins, les prévisions de la péréquation sont empreintes d'un degré d'incertitude élevé en raison de la complexité inhérente de ce programme.

La capacité fiscale représente la capacité d'une province de générer certains revenus.

Péréquation

111 Les revenus de péréquation sont influencés principalement par la **capacité fiscale** de chacune des provinces ainsi que par divers mécanismes de plafonds prévus dans la loi. Une province peut bénéficier du programme de péréquation si sa capacité fiscale, en dollars par habitant, est inférieure à celle de la moyenne des dix provinces. Différents plafonds peuvent ensuite diminuer ou éliminer le montant auquel aura droit une province. Inversement, une province peut bénéficier d'un paiement de rajustement lorsque certaines conditions sont respectées.

112 En décembre 2017, le gouvernement fédéral a confirmé le versement d'un montant de péréquation de 11 732 millions pour l'année 2018-2019 au gouvernement du Québec.

113 Pour les années suivantes, nous avons examiné le processus détaillé mis en place pour prévoir les transferts de péréquation, lequel permet d'estimer les versements auxquels les provinces auront droit. Le cumulatif des paiements de péréquation estimé par le MFQ pour chacune des provinces correspond aux projections de 2019-2020 et de 2020-2021 publiées par le gouvernement fédéral dans son budget de février 2018.

114 En plus de la simulation du calcul de la péréquation selon les paramètres précisés dans la loi, nous avons effectué des travaux d'analyse et de comparaison de certains éléments importants ayant une incidence sur ce calcul. Ces derniers nous ont permis :

- de confirmer l'utilisation des données les plus récentes du recensement de 2016 de Statistique Canada ;
- de valider les hypothèses de croissance du PIB nominal canadien utilisée ainsi que celles relatives à la population ;
- de constater que les prévisions pour 2019-2020 et 2020-2021 tiennent compte des modifications apportées dans le cadre du renouvellement des règles de péréquation, par exemple du fait que les crédits d'impôt remboursables seront inclus dans les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés ;
- d'apprécier, grâce à la collaboration d'experts, la qualité du processus mis en place pour établir la capacité fiscale des différentes provinces découlant des cinq assiettes fiscales, ainsi que la modélisation de l'impôt fédéral de base, une composante de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers.

115 Il est néanmoins important de noter que les prévisions de péréquation sont empreintes d'un degré d'incertitude élevé, puisque les calculs du gouvernement fédéral ainsi que l'estimation des capacités fiscales des provinces sont complexes et en évolution constante.

116 Exclusion faite des années où le revenu de péréquation était **confirmé par le gouvernement fédéral**, nous avons d'ailleurs observé, à une exception près, une sous-évaluation des prévisions de péréquation depuis la publication du budget 2013-2014. Plus particulièrement, l'écart prévisionnel relatif à la péréquation établie par le MFQ est supérieur à 5 % dans plus de la moitié des prévisions considérées.

Les transferts de péréquation sont normalement confirmés par le gouvernement fédéral au mois de décembre pour l'exercice suivant.

117 Soulignons également que les données du recensement de 2016 qui ont été utilisées pour estimer les revenus des transferts fédéraux sont préliminaires et que les données finales seront disponibles seulement à l'automne 2018. Vu l'importance de la variable *population* dans le calcul, il y a un risque que les prévisions soient modifiées. Ce risque s'applique également aux TCS et TCPS.

118 Enfin, les prévisions pour les années 2019-2020 et 2020-2021 incluent des paiements de rajustement de 318 et de 773 millions de dollars respectivement. En vertu de la loi, lorsque la somme des versements de péréquation effectués aux provinces bénéficiaires est inférieure à l'enveloppe totale de l'année précédente, indexée selon la **moyenne** de croissance du PIB nominal canadien, le fédéral peut verser un montant de rajustement. Ce choix étant discrétionnaire, il y a un risque que ces montants de rajustement ne soient pas versés.

Selon la loi, la moyenne correspond aux taux de croissance du PIB nominal du Canada, déterminés par le ministre, pour l'année civile se terminant au cours de l'exercice en cause et pour les deux années civiles précédentes.

TCS et TCPS

119 Les paramètres définis dans la loi sont bien reproduits dans les calculs du MFQ en ce qui concerne le TCS et le TCPS. Nous avons également analysé les trois éléments majeurs qui influencent les revenus du TCS et du TCPS versés au Québec, soit :

- la croissance annuelle de l'enveloppe totale des montants qui seront versés aux provinces ;
- la part du Québec à l'intérieur de la population du Canada ;
- l'abattement spécial du Québec correspondant à 13,5 points de pourcentage de l'impôt fédéral de base.

120 Pour 2018-2019, la prévision des revenus du TCS avant l'abattement spécial du Québec est cohérente avec la première estimation transmise par le gouvernement fédéral dans une lettre adressée au ministre des Finances du Québec. Pour les années suivantes, l'augmentation prévue de l'enveloppe est établie à partir de la croissance du PIB du Canada prévue dans les hypothèses économiques, puisque cette croissance est supérieure à 3 %. En effet, la loi garantit une augmentation du financement du TCS d'au moins 3 % par année. Quant à la prévision des revenus du TCPS, l'hypothèse utilisée est une croissance annuelle fixe de 3 % comme prévu par la loi.

121 De plus, les prévisions du MFQ quant aux revenus totaux du TCS et du TCPS pour 2018-2019 à 2020-2021 correspondent, à peu de choses près, aux estimations incluses dans le budget fédéral 2018-2019.

122 Tout comme pour la péréquation, nous avons utilisé les estimations les plus récentes de Statistique Canada afin de reconstituer le poids démographique du Québec à l'intérieur du Canada.

123 Enfin, nous avons été en mesure, avec la collaboration d'un expert économètre, d'apprécier la performance de la modélisation de l'impôt fédéral de base. Nous avons également validé la cohérence des intrants, entre autres avec les prévisions économiques ou les plus récentes statistiques fiscales provenant de l'Agence du revenu du Canada.

Autres programmes

124 Les autres programmes de transferts fédéraux sont constitués de multiples ententes réparties dans plusieurs entités. Nous avons réalisé des analyses afin de recenser les ententes significatives et celles présentant des risques quant à leur variabilité dans le temps. Pour ces ententes, nous avons soit corroboré que les prévisions ou les hypothèses étaient cohérentes avec le passé, ou avec les documents pertinents, ou encore nous avons obtenu une justification à l'appui de changements, comme la fin d'une entente.

125 Toutefois, puisque certaines de ces ententes pluriannuelles constituent des remboursements de dépenses engagées par le Québec, la comptabilisation des sommes peut présenter un délai si les dépenses ne sont pas engagées au rythme prévu, ce qui augmente le degré d'incertitude des prévisions.

Fonds des générations

126 Les sommes cumulées dans le Fonds des générations sont déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Ce fonds est destiné exclusivement au remboursement de la dette brute en vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Cette loi détermine également les revenus qui sont versés au fonds et prédétermine le niveau de certains d'entre eux. Le tableau 12 montre l'évolution prévue du fonds selon les sources de revenus autonomes.

**Tableau 12 Évolution de la valeur comptable du Fonds des générations
(en millions de dollars)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Valeur comptable au début	12 816	13 307	14 014
Revenus dédiés			
Droits et permis			
Redevances hydrauliques	787	805	831
Revenus miniers	230	272	324
Entreprises du gouvernement			
Indexation du prix de l'électricité patrimoniale	245	300	385
Contribution d'Hydro-Québec ¹	215	215	215
Taxes à la consommation			
Taxe spécifique sur les boissons alcooliques	500	500	500
Revenus divers			
Biens non réclamés	15	15	15
Revenus de placement	499	600	721
	2 491	2 707	2 991
Remboursement d'emprunts	(2 000)	(2 000)	(2 000)
Valeur comptable à la fin	13 307	14 014	15 005

1. Ce revenu provient des dividendes d'Hydro-Québec.

Source : MFQ.

127 Le Fonds des générations a crû d'un peu plus de 20 % par année de 2013-2014 à 2017-2018, soit de 7 milliards de dollars pendant cette période. Il est prévu que les revenus du fonds représenteront annuellement environ 20 % de la valeur comptable de 2018-2019 à 2020-2021.

128 Les prévisions des revenus dédiés au Fonds des générations pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles. Toutefois, les revenus de placement pourraient être plus élevés que prévu en raison entre autres de la présence de gains non matérialisés importants.

129 Le revenu annuel de 500 millions de dollars provenant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et celui de 215 millions provenant de la contribution d'Hydro-Québec, qui sont inclus dans les prévisions, sont déterminés par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi sur Hydro-Québec*. Les prévisions relatives aux redevances hydrauliques et à l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale ainsi que les hypothèses rattachées (prix, taux et volumes) sont elles aussi plausibles.

130 Les revenus de placement sont complexes à prédire et ils peuvent évoluer à la baisse ou à la hausse. Ils pourraient néanmoins être particulièrement plus élevés que prévu en raison de la présence de gains non matérialisés significatifs (tableau 20 dans la section Présentation de l'information). Il est cependant difficile de prévoir le moment de la matérialisation de ces gains dans les prochaines années. L'analyse de sensibilité présentée dans le rapport préélectoral permet de savoir qu'un rendement matérialisé supérieur de 1 % à celui qui est prévu se traduirait par une hausse du surplus annuel de 115 millions de dollars.

131 De plus, les prévisions du MFQ en ce qui a trait au taux de rendement matérialisé pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont inférieures au rendement prévu à long terme du fonds. En effet, le MFQ a formulé l'hypothèse que, d'ici 2021-2022, le taux de rendement matérialisé atteindra de façon linéaire le taux de rendement espéré à long terme (6,35 %).

132 Étant donné la présence de gains non matérialisés significatifs (environ 3 milliards de dollars) et la valeur croissante du Fonds des générations, l'effet de la matérialisation des gains pourrait être de plus en plus important. Ce risque est expliqué en détail dans la section consacrée à la présentation de l'information.

Prévisions des dépenses

133 Les dépenses consolidées du gouvernement se composent des dépenses des six missions de l'État, soit Santé et services sociaux (39 %), Éducation et culture (22 %), Économie et environnement (14 %), Soutien aux personnes et aux familles (9 %), Gouverne et justice (8 %), incluant la provision au Fonds de suppléance, et Service de la dette (8 %)².

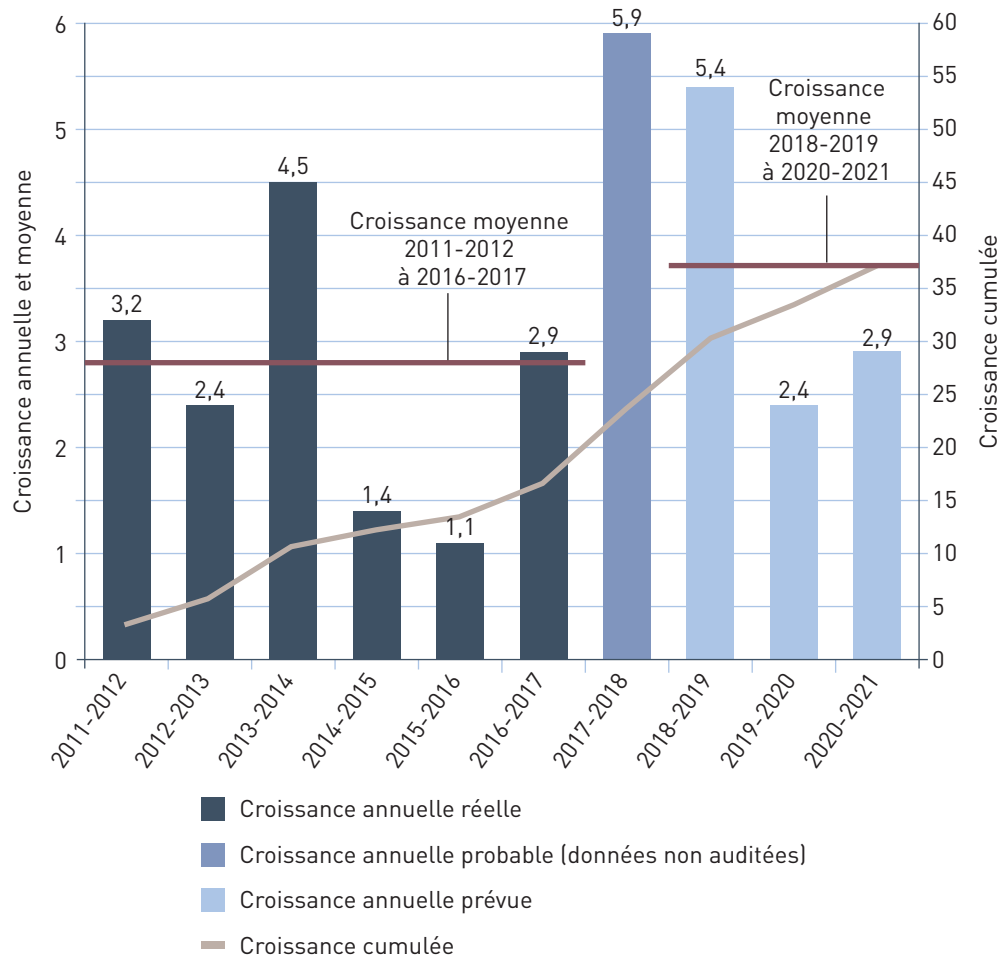
Dépenses de missions, excluant le service de la dette

134 Les dépenses de missions, excluant le service de la dette, représentent plus de 90 %² des dépenses consolidées. Ces dépenses permettent de mettre en œuvre les activités et les programmes du gouvernement.

2. Ces pondérations des dépenses de missions ont été établies en fonction des dépenses consolidées prévues pour l'année 2018-2019.

135 La figure 1 illustre la croissance annuelle des dépenses de missions, excluant le service de la dette, ainsi que leur croissance moyenne et cumulée.

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



1. Ces dépenses excluent le service de la dette.

Source : MFQ.

136 La figure 1 montre que 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.

137 Les prévisions des dépenses de missions sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

Les écarts à résorber représentent la différence entre les coûts nécessaires pour reconduire les activités et les programmes gouvernementaux et l'objectif de dépenses de missions établi par le MFQ.

138 Notre conclusion repose sur une analyse qui consistait à nous assurer que :

- les prévisions des dépenses de missions tenaient compte des principaux coûts nécessaires pour reconduire les activités et les programmes actuels de l'État ;
- les prévisions des dépenses de missions incluaient 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 incluses dans le cadre financier étaient suffisantes pour faire face aux facteurs particuliers qui augmentent l'incertitude des prévisions des dépenses de missions incluant les **écarts à résorber** pour atteindre l'objectif de dépenses de missions.

Dépenses de missions par supercatégories de dépenses

139 Les dépenses de chacune des missions, excluant le service de la dette, se composent de quatre supercatégories de dépenses, soit la rémunération, les transferts à des tiers hors du périmètre comptable, le fonctionnement ainsi que les créances douteuses et autres provisions. Pour conclure sur la plausibilité des prévisions des dépenses de missions, nous avons effectué des travaux sur les prévisions de dépenses des entités importantes au service des missions. Ensuite, nous avons regroupé nos résultats par supercatégories de dépenses. Ces résultats sont présentés ci-après.

140 Le tableau 13 présente, pour l'année financière terminée le 31 mars 2017, le poids de chacune des supercatégories de dépenses par mission en excluant le service de la dette.

Tableau 13 Pondération des supercatégories de dépenses par mission en 2016-2017 (en pourcentage)¹

	Santé et services sociaux	Éducation et culture	Économie et environnement	Soutien aux personnes et aux familles	Gouverne et justice	Total
Rémunération	65	60	11	5	56	49
Transferts à des tiers hors du périmètre comptable	12	22	59	92	17	30
Fonctionnement	23	18	29	3	17	20
Créances douteuses et autres provisions	–	–	1	–	10	1
Total	100	100	100	100	100	100

1. Ces dépenses excluent le service de la dette.

Source : *Comptes publics 2016-2017*.

Rémunération

141 La rémunération représentait à elle seule près de 50 % des dépenses de missions, excluant le service de la dette, en 2016-2017. Cette dépense est particulièrement importante pour les missions Santé et services sociaux et Éducation et culture.

142 La rémunération se compose des salaires, des traitements et des avantages sociaux des employés des diverses entités du **périmètre comptable** du gouvernement et de la rémunération des professionnels de la santé rémunérés par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).

Le périmètre comptable du gouvernement englobe les opérations financières de l'Assemblée nationale, des personnes qu'elle désigne, des ministères et de tous les organismes, fonds et entreprises qui sont sous le contrôle du gouvernement.

143 Les prévisions des dépenses de rémunération sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

Employés

144 Nous concluons que ces prévisions sont plausibles étant donné qu'elles tiennent compte :

- des différentes conventions collectives, dont la majorité sera en vigueur en 2018-2019 et 2019-2020, notamment des augmentations salariales qui y sont prévues ;
- d'hypothèses réalistes pour indexer la rémunération lorsque les conventions collectives seront échues ;
- des avancements d'échelons prévus et du nombre d'heures supplémentaires effectuées au courant de la dernière année financière connue ;
- des niveaux d'effectifs nécessaires, soit pour respecter les dispositions législatives comme les rapports maîtres-élèves dans le réseau de l'éducation, soit pour reconduire les activités et les programmes actuels ;
- de l'embauche de ressources additionnelles lorsqu'elle est autorisée (voir la section sur l'intégration des nouvelles mesures du gouvernement) ;
- d'un calcul adéquat de la charge relative aux prestations de retraite.

145 Nous avons toutefois relevé les facteurs suivants qui augmentent l'incertitude des prévisions relatives à la rémunération :

- la disponibilité des ressources et le délai nécessaire pour embaucher les ressources additionnelles autorisées, notamment dans les secteurs de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- l'évolution de la situation à l'égard des plaintes relatives à l'équité salariale.

146 Quant à ce dernier élément, comme il est mentionné dans les états financiers consolidés de l'année 2016-2017, le gouvernement fait l'objet de plaintes de la part de ses employés et de certains syndicats les représentant en vertu de l'application de la *Loi sur l'équité salariale*, notamment dans le cadre des évaluations du maintien de l'équité salariale réalisées en 2010 et en 2015 pour le programme d'équité salariale du secteur parapublic. Cet élément pourrait affecter les résultats du gouvernement.

Professionnels de la santé rémunérés par la RAMQ

147 La dépense de rémunération des professionnels de la santé rémunérés par la RAMQ inclut majoritairement la rémunération des médecins (environ 85 % pour 2016-2017). Elle comprend également d'autres honoraires de professionnels, tels que ceux des pharmaciens propriétaires et des dentistes pour certains services couverts par la RAMQ.

148 La rémunération des médecins est versée en vertu d'ententes négociées entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et les représentants des fédérations médicales. Plus précisément, ces ententes fixent le montant des enveloppes budgétaires globales pour la rémunération des médecins omnipraticiens et des médecins spécialistes, et définissent les modalités de rémunération. Les modalités actuellement en vigueur couvrent la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2023.

149 Pour les années financières 2018-2019 à 2020-2021, les coûts associés à la rémunération des médecins, qui sont inclus dans les prévisions, représentent environ 18 % des dépenses de la mission Santé et services sociaux, soit respectivement 7,7, 8,0 et 8,2 milliards de dollars.

150 Ces prévisions sont plausibles puisqu'elles correspondent aux sommes prévues dans les ententes. Cependant, nous avons relevé les incertitudes ci-dessous, découlant des ententes, qui sont susceptibles d'augmenter les dépenses de rémunération des médecins.

Écart interprovincial	L'Institut canadien d'information sur la santé réalise actuellement des études sur l'écart de rémunération entre : ■ les médecins omnipraticiens du Québec et ceux de l'Ontario; ■ les médecins spécialistes du Québec et ceux des autres provinces canadiennes. Selon les ententes, les rapports finaux présentant les résultats de ces études seront soumis aux parties prenantes au plus tard le 1^{er} septembre 2018 pour les médecins omnipraticiens et le 1^{er} septembre 2019 pour les médecins spécialistes, mais sont prévues être rendues publiques uniquement au terme du processus de négociation. Des sommes additionnelles pourraient être octroyées selon les résultats de ces études et les négociations qui s'ensuivront entre le ministère et les fédérations médicales. En cas de désaccord sur la détermination de l'écart interprovincial, le gouvernement se réserve le droit de modifier ou de rejeter en tout ou en partie la décision du conseil de règlement par l'adoption d'une loi à cet effet.
-----------------------	---

Écart de rémunération entre les médecins omnipraticiens et les médecins spécialistes	Un principe d'équité est prévu en matière de gains financiers entre les médecins omnipraticiens et les médecins spécialistes. Un comité mixte effectuera le suivi de l'évolution de la rémunération des médecins sous l'angle de l'équité et déposera ses conclusions au plus tard le 1^{er} septembre 2020. Bien que les parties prenantes ne soient pas liées par les conclusions du comité, des sommes additionnelles pourraient être octroyées aux médecins omnipraticiens.
Soldes non dépensés ou dépassements des sommes prévues	Malgré les modifications observées dans les ententes actuelles : ■ des soldes non dépensés pourraient être reportés à une année subséquente, par exemple lorsque les dépenses réelles sont moindres que les coûts projetés. Cette situation s'applique notamment à une non-utilisation des augmentations tarifaires ou des mesures convenues ou à convenir. Elle pourrait entraîner une hausse de la rémunération des médecins pour une année en particulier en raison du report des sommes non dépensées ; ■ des dépassements de sommes prévues pourraient avoir lieu, par exemple lors d'une sous-évaluation de l'évolution de la pratique. Cette situation pourrait se répéter et entraîner une hausse de la rémunération des médecins sur la durée restante des ententes ou pour une année particulière.

151 Des mécanismes d'atténuation et des clauses particulières sont prévus dans les ententes pour favoriser le respect des enveloppes. Leur efficacité dépendra toutefois de la rigueur associée à leur application et des décisions du gouvernement.

Transferts à des tiers hors du périmètre comptable

152 Les dépenses de **transfert** à des tiers hors du périmètre comptable représentaient 30 % des dépenses de missions, excluant le service de la dette, au 31 mars 2017, soit 26,6 milliards de dollars. Nous les avons traitées selon les catégories suivantes : les transferts de droit, les transferts relatifs à des ententes de partage des frais, les transferts discrétionnaires et les transferts effectués par le truchement du régime fiscal.

Les transferts prennent souvent la forme de subventions.

153 Les prévisions des dépenses de transfert à des tiers hors du périmètre comptable sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

Transferts de droit

154 Les transferts de droit sont des transferts qu'un gouvernement est tenu d'effectuer lorsque le bénéficiaire satisfait à des critères d'admissibilité précis. Pour les transferts de cette nature, tant les catégories de bénéficiaires admissibles que le montant du transfert sont prescrits par une loi ou un règlement. L'aide aux personnes et aux familles, le régime public d'assurance médicaments et l'aide financière aux études entrent dans cette catégorie.

155 Nos travaux nous ont permis de nous assurer que globalement les prévisions sont plausibles parce que :

- les modèles ayant servi, le cas échéant, à 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.

156 Par exemple, la prévision de l'aide aux personnes et aux familles s'élève à 2,9 milliards de dollars pour 2018-2019. Cette dépense varie entre autres selon le nombre de prestataires. Nous avons constaté que la prévision tient compte de la corrélation historique entre le nombre de prestataires et le taux de chômage ainsi que de l'indexation des prestations selon l'indice des prix à la consommation du Québec. Ces deux variables proviennent des prévisions économiques que nous avons examinées et jugées plausibles.

157 La prévision des dépenses pour le régime public d'assurance médicaments, qui couvre les personnes non couvertes par un régime d'assurance privé, s'élève, pour sa part, à 3,7 milliards de dollars pour 2018-2019. Notre examen a porté sur le modèle actuariel de prévision utilisé. Les principales hypothèses du modèle ont été jugées plausibles puisqu'elles intègrent notamment l'évolution prévue de la consommation et les économies anticipées découlant des ententes signées avec les fabricants de médicaments. Cette prévision tient également compte de la croissance des dépenses observée depuis 2013-2014.

Transferts relatifs à des ententes de partage des frais

158 Les transferts relatifs à des ententes de partage des frais sont des transferts pour des projets, généralement d'infrastructures, qui sont financés en totalité par le gouvernement ou conjointement avec d'autres parties prenantes, telles que le gouvernement fédéral ou les municipalités. Ces transferts sont de deux types, soit les transferts relatifs à des accords de remboursement et ceux relatifs à des accords de financement. Les travaux que nous avons effectués diffèrent selon le type de transferts.

159 Pour les transferts relatifs à des accords de remboursement, le remboursement des dépenses admissibles par le gouvernement est effectué uniquement lorsqu'elles ont été engagées par le bénéficiaire. Les conditions particulières à ce type de transferts peuvent être prescrites dans des dispositions législatives ou stipulées par contrat. C'est le cas de transferts liés aux infrastructures municipales.

160 Nos travaux à cet égard ont consisté à nous assurer de la cohérence des prévisions de dépenses avec les investissements prévus dans le *Plan québécois des infrastructures 2018-2028*, de leur taux de réalisation historique et du moment où les transferts sont inscrits comme dépense.

161 Les transferts relatifs à des accords de remboursement ne sont pas à l'abri de délai dans leur inscription, par exemple parce qu'un bénéficiaire tarderait à faire les dépenses admissibles. De plus, certains bénéficiaires ne se prévaudront pas de l'entièreté des montants disponibles. Toutefois, l'impact de cet aspect est en partie réduit par un ajustement qui pourrait se produire alors au niveau de la contribution du gouvernement fédéral dans les revenus.

162 Les transferts relatifs à des accords de financement sont, pour leur part, octroyés par le gouvernement dès le début du projet afin que les bénéficiaires soient en mesure d'engager les dépenses admissibles. Nos travaux à cet égard ont consisté à nous assurer que les principaux projets relatifs à ce type de transferts étaient inclus dans les prévisions de dépenses. Un exemple de ce type de transfert a été le versement de 512 millions de dollars effectué en mars 2018 pour le projet Réseau express métropolitain.

163 Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport intitulé *Réseau express métropolitain : analyse comptable du montage financier*, publié le 13 juin 2018, il existe certaines incertitudes qui pourraient amener le gouvernement à déboursier des **sommes supplémentaires** qui ne font toutefois pas l'objet d'ententes partagées avec le fédéral. Ces sommes font référence à des éléments précis dans les ententes associés à des responsabilités sous la juridiction du gouvernement. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de déterminer si des indemnités devront être versées ou non, ni les montants qui y seraient associés. Bien qu'il existe généralement des seuils et des limites pour les montants d'indemnité potentielle, certains cas n'y sont pas soumis. Puisqu'il est difficile de déterminer clairement les effets de ces incertitudes sur le cadre financier, le MFQ n'en a pas tenu compte dans ses prévisions.

Des sommes supplémentaires pourraient être versées si des événements entraînant des pertes ou des retards surviennent, par exemple la livraison tardive de biens fonciers et de permis environnementaux, des découvertes archéologiques devant être préservées sur le site et des modifications législatives.

Transferts discrétionnaires

164 Les **transferts discrétionnaires** sont effectués au choix du gouvernement et ils regroupent plusieurs programmes pour les particuliers et les entreprises. Certaines subventions aux entreprises pour stimuler l'économie et certaines subventions en culture entrent dans cette catégorie de transferts.

165 Nos travaux sur ces transferts nous ont permis de nous assurer que globalement les prévisions sont plausibles puisque les enveloppes prévues des divers programmes sont représentatives des dépenses du passé, et ce, en l'absence de mesures gouvernementales les modifiant. D'ailleurs, ces transferts sont souvent limités à un montant fixe, soit un plafond établi par le gouvernement.

Les transferts discrétionnaires sont ceux dont le gouvernement demeure libre de décider s'il accordera une subvention et qui en sera le bénéficiaire. Le gouvernement n'a aucune obligation tant que le transfert n'a pas été autorisé. À partir de ce moment, le transfert devient dans les faits non discrétionnaire.

Transferts effectués par le truchement du régime fiscal

166 Les transferts effectués par le truchement du régime fiscal sont composés des crédits d'impôt remboursables. Ils s'élevaient à 5,8 milliards de dollars en 2016-2017, soit à 3,9 milliards pour les particuliers et à 1,9 milliard pour les sociétés.

167 Les principaux crédits d'impôt remboursables pour les particuliers sont le soutien aux enfants, les frais de garde d'enfants, le maintien à domicile des aînés et la prime au travail. En ce qui concerne les sociétés, il s'agit des crédits d'impôt remboursables pour la recherche scientifique et le développement expérimental, les affaires électroniques et la production cinématographique.

168 Ces prévisions sont plausibles puisqu'elles sont établies de façon spécifique pour chaque crédit d'impôt remboursable sur la base des statistiques fiscales historiques et projetées, à l'aide des prévisions des indicateurs économiques pertinents.

169 Cependant, notre examen nous a permis de relever des éléments qui accroissent le degré d'incertitude des prévisions en ce qui a trait aux crédits d'impôt remboursables pour les sociétés étant donné que le moment où ils sont constatés dépend en partie des décisions fiscales des sociétés, de leur délai de production ainsi que du délai de traitement des déclarations. Ces situations font en sorte qu'il peut y avoir un décalage entre le moment où les sociétés engagent les dépenses admissibles au crédit et le moment où le gouvernement les inscrit dans ses états financiers. De plus, les dépenses admissibles à ces crédits peuvent être plus ou moins élevées d'une année à l'autre selon les activités des sociétés. Pour ces raisons, les résultats réels peuvent différer des prévisions. D'ailleurs, un écart prévisionnel moyen de l'ordre de 250 millions a été observé depuis 2015-2016.

Fonctionnement

170 Les dépenses de fonctionnement, y compris l'amortissement des immobilisations, représentaient 20 % des dépenses de missions excluant le service de la dette en 2016-2017, soit 17,5 milliards de dollars.

171 Ces dépenses comprennent entre autres l'amortissement des immobilisations, les dépenses d'entretien et de réparation, les loyers, l'énergie, les fournitures, le matériel et les honoraires professionnels.

172 Les prévisions des dépenses de fonctionnement sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

173 Les prévisions ayant trait à l'amortissement des immobilisations sont principalement établies en tenant compte de la partie de l'amortissement connue et de la partie de l'amortissement estimée pour les nouveaux investissements capitalisables prévus. Les entités du périmètre comptable responsables de ces investissements ont généralement estimé le moment où ils seront mis en service ainsi que la durée de l'amortissement. Globalement, le niveau d'amortissement prévu a été jugé plausible.

174 La partie des dépenses prévue qui ne sera pas capitalisable est incluse directement dans les prévisions des dépenses de fonctionnement de l'année où elles seront engagées.

175 Les prévisions relatives aux dépenses courantes ont généralement été indexées annuellement selon l'inflation prévue représentée par l'indice des prix à la consommation. Cette indexation provient des prévisions économiques de la mise à jour de novembre 2017 du *Plan économique du Québec*. L'écart avec l'inflation incluse dans les prévisions économiques du rapport préélectoral est non significatif.

176 Les prévisions de certaines dépenses courantes ont été établies en tenant compte d'autres facteurs. Par exemple, pour certaines entités, les dépenses d'énergie et les dépenses d'entretien courant des immobilisations ont été établies en tenant compte de l'ampleur et de l'état connu de leur parc d'infrastructures.

Créances douteuses et autres provisions

177 Les créances douteuses et autres provisions représentaient environ 1 % des dépenses de missions, excluant le service de la dette, en 2016-2017, soit 0,9 milliard de dollars. À elles seules, les créances douteuses et les provisions liées au risque de non-recouvrement des revenus fiscaux en représentaient les trois quarts. Les autres étaient principalement liées à l'aide financière aux études, aux services offerts aux bénéficiaires par le réseau de la santé et des services sociaux, aux recouvrements des prestations d'aide aux personnes et aux familles et aux pertes sur placements du Fonds du développement économique.

178 Généralement, les prévisions ont été bien établies en tenant compte principalement des données historiques. Ainsi, les prévisions pour les années 2018-2019 à 2020-2021 ont été jugées plausibles.

179 Cependant, une incertitude demeure en ce qui concerne la valeur du placement du gouvernement dans la Société en commandite Avions C Series qui pourrait avoir un effet sur les années examinées si sa valeur fluctue après le 31 mars 2018. Cette situation est expliquée au paragraphe 225.

Intégration des nouvelles mesures du gouvernement

180 La deuxième étape de notre examen consistait à nous assurer que les prévisions des dépenses de missions tenaient compte des nouvelles mesures du gouvernement. Ainsi, nous nous sommes assurés que les principales mesures autorisées par le gouvernement et présentées dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018 étaient incluses dans les prévisions et que leur coût et leur délai de réalisation étaient plausibles. Nous avons également examiné les « mesures de soutien à l'économie » entérinées avant le 13 août 2018.

181 De plus, afin de nous assurer que les prévisions incluaient les principales mesures autorisées à la suite du dépôt du *Plan économique du Québec*, nous avons effectué notamment un suivi des décisions gouvernementales ayant fait l'objet de décisions du Conseil du trésor ou de décrets gouvernementaux. Nous avons ainsi évalué si ces dernières avaient un impact sur les prévisions des dépenses de missions.

182 Le tableau 14 présente l'impact financier sur les prévisions des dépenses de missions des diverses mesures présentées dans *Le Plan économique du Québec* de mars 2018 et des « mesures de soutien à l'économie ». Les nouvelles mesures ont majoritairement pour effet d'augmenter les dépenses de missions prévues.

**Tableau 14 Effet des nouvelles mesures sur les dépenses de missions
(en millions de dollars)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Santé et services sociaux			
Assurer à la population de chaque région un niveau d'accès comparable aux services de première ligne et spécialisés	300	300	300
Autres mesures afin d'améliorer l'accès aux soins de santé	81	451	696
Économies découlant de l'entente avec l'industrie pharmaceutique	(195)	(195)	(195)
Autres mesures ¹	198	187	186
	384	743	987
Éducation et culture			
Moderniser le financement des établissements d'enseignement supérieur	55	70	95
Plan d'action numérique	55	75	75
Améliorer le soutien, la réussite et l'intégration des élèves et des étudiants	60	60	60
Autres mesures ¹	195	236	240
	365	441	470
Économie et environnement			
Assurer l'accessibilité à un réseau numérique performant dans toutes les régions du Québec	75	75	50
Prolongation de RénoVert jusqu'au 31 mars 2019	129	43	–
Favoriser l'acquisition de véhicules électriques	64	31	–
Mesures de soutien à l'économie	142	215	129
Autres mesures ¹	442	594	588
	852	958	767
Soutien aux personnes et aux familles			
Bonifier les prestations d'aide financière de dernier recours et d'Objectif emploi	189	293	387
Supplément de 100 dollars par enfant pour l'achat de fournitures scolaires	112	114	116
Autres mesures ¹	67	134	171
	368	541	674
Gouverne et justice			
Mettre la Justice à l'heure des nouvelles technologies	25	34	39
Instaurer des pratiques innovantes	12	21	33
Autres mesures ¹	78	62	99
	115	117	171
Total	2 084	2 800	3 069

1. Cela comprend plusieurs dizaines de mesures.

Source : MFQ.

183 Étant donné le nombre élevé de nouvelles mesures, nous avons examiné les plus importantes.

184 La plausibilité de certaines mesures est plus facile à juger étant donné qu'elles sont précises et que leur délai de mise en œuvre est prévisible. C'est le cas des trois mesures suivantes :

- le supplément de 100 dollars par enfant pour l'achat de fournitures scolaires ;
- la prolongation du crédit d'impôt remboursable RénoVert jusqu'au 31 mars 2019 ;
- la bonification des prestations d'aide financière de derniers recours et d'Objectif emploi.

185 Les prévisions pour le supplément de 100 dollars par enfant pour l'achat de fournitures scolaires sont correctement établies en fonction du nombre d'enfants admissibles.

186 Les prévisions concernant le prolongement du crédit d'impôt remboursable RénoVert jusqu'au 31 mars 2019 ont été établies adéquatement parce qu'elles s'appuient principalement sur les données fiscales historiques qui démontrent peu de variabilité, notamment celles provenant de crédits similaires, comme ÉcoRénov et LogiRénov.

187 Pour les prévisions relatives à la bonification des prestations d'aide financière de derniers recours et d'Objectif emploi, nous nous sommes assurés que le nombre de prestataires admissibles était cohérent avec les données analysées lors de nos travaux effectués pour l'aide aux personnes et aux familles. Nous nous sommes également assurés que les prestations étaient indexées adéquatement pour tenir compte des augmentations par type de prestataires.

188 En ce qui concerne l'embauche de 2 000 infirmières praticiennes spécialisées d'ici 2024-2025 et de 7 150 ressources additionnelles en éducation d'ici 2020-2021, réparties dans plusieurs mesures, nous nous sommes assurés que les prévisions tenaient compte du salaire moyen annuel des ressources à engager. Nous avons aussi pris connaissance d'une analyse préparée par le MFQ établissant la disponibilité des finissants en enseignement et des inscriptions à la formation pour les infirmières praticiennes spécialisées afin de combler ces besoins additionnels, en sus des départs à la retraite. Bien que le coût de la mesure soit bien évalué et que l'analyse remise soit plausible, il demeure une incertitude importante relativement à la disponibilité des ressources compte tenu entre autres de la réalité actuelle du marché du travail et du délai pour procéder à ces embauches.

189 Certaines autres mesures représentent davantage de grandes orientations gouvernementales qu'un plan d'action précis et détaillé. C'est le cas de la mesure de 300 millions de dollars annuellement Assurer à la population de chaque région un niveau d'accès comparable aux services de première ligne et spécialisés. C'est également le cas d'une partie importante des autres mesures afin d'améliorer l'accès aux soins de santé. Cependant, nous jugeons ces prévisions plausibles étant donné la probabilité élevée que les sommes disponibles soient dépensées dans le secteur de la santé.

190 Finalement, certaines autres mesures prévoient des sommes qui seront octroyées à la discrétion du gouvernement, ce qui limite le risque de dépassement budgétaire. C'est le cas pour les mesures Plan numérique et Assurer l'accessibilité à un réseau numérique performant, qui totalisent environ 400 millions au total pour trois ans.

Marges de prudence et facteurs particuliers qui accroissent l'incertitude des prévisions

191 La dernière étape de notre examen des dépenses de missions consistait à nous assurer que les marges de prudence incluses dans le cadre financier étaient suffisantes pour faire face aux facteurs particuliers qui accroissent l'incertitude des prévisions, incluant les écarts à résorber. Les écarts à résorber nets des provisions pour le « risque de prévision » et pour l'évaluation actuarielle des régimes de retraite sont respectivement de 668 millions de dollars et de 289 millions de dollars pour 2019-2020 et 2020-2021. Le tableau 2 de la section Sommaire des conclusions met en perspective ces éléments. À la suite de notre analyse, nous concluons que les prévisions des dépenses de missions sont plausibles pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

Croissance des dépenses de missions

192 Le tableau 15 compare la croissance moyenne prévue des dépenses de missions pour les années 2018-2019 à 2020-2021, avec celle des années 2011-2012 à 2016-2017.

Tableau 15 Croissance des dépenses de missions (en millions de dollars)¹

	Croissance moyenne historique	Croissance prévue			
	2011-2012 à 2016-2017	Moyenne	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Santé et services sociaux	4,0 %	4,3 %	42 020	43 571	45 398
Éducation et culture	2,7 %	4,0 %	23 907	24 655	25 517
Économie et environnement	1,4 %	1,3 %	15 044	15 035	14 847
Soutien aux personnes et aux familles	1,2 %	2,3 %	10 166	10 251	10 481
Gouverne et justice	1,2 %	4,7 %	7 883	7 950	8 127
Provision au Fonds de suppléance	s.o.	s.o.	359	300	300
Total	2,8 %	3,7 %	99 379	101 762	104 670

1. Ces dépenses excluent le service de la dette.

Source : MFQ.

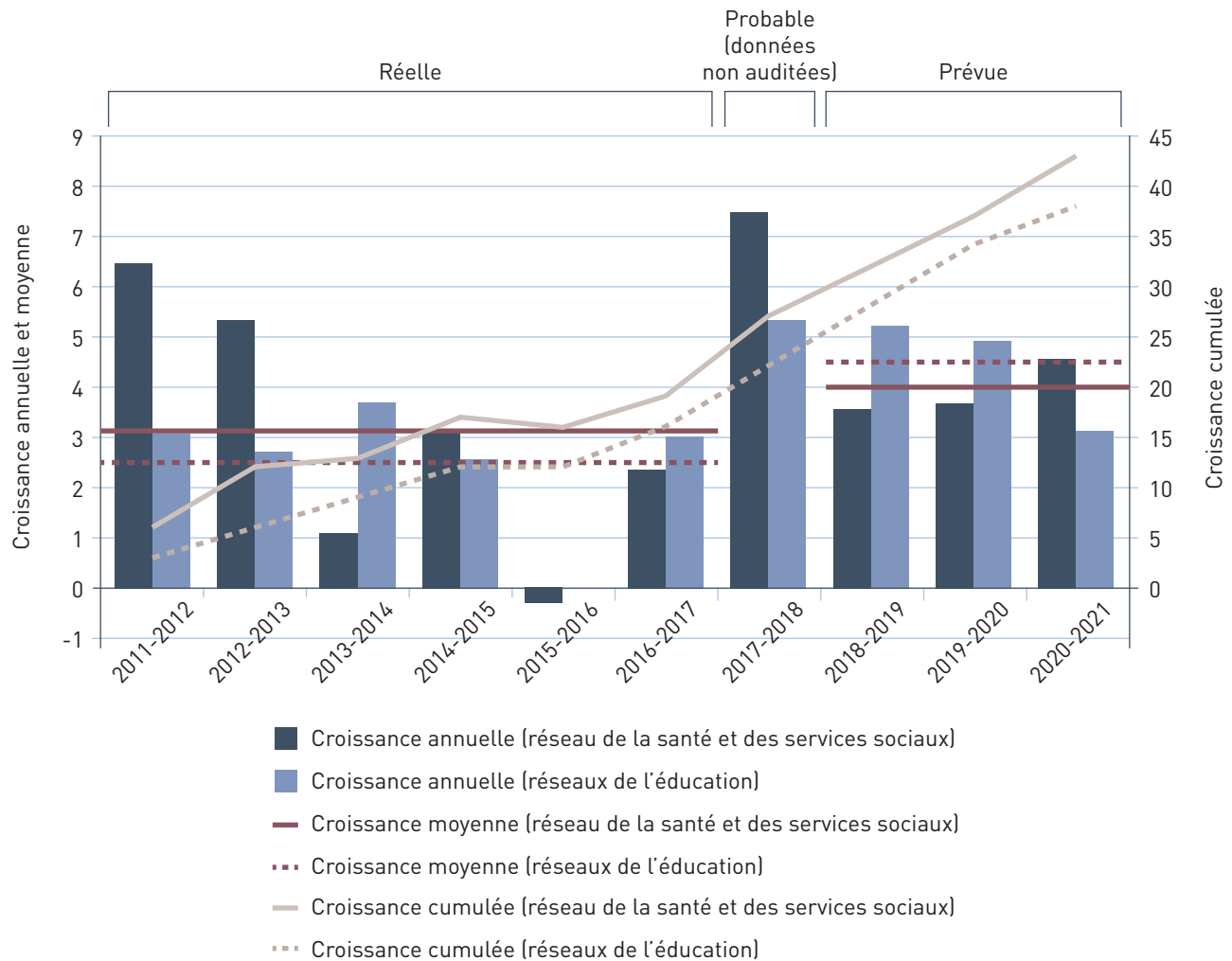
¹⁹³ Le tableau 15 montre que la croissance moyenne prévue pour les années 2018-2019 à 2020-2021 est supérieure à la croissance moyenne historique de 2011-2012 à 2016-2017, et ce, pour toutes les missions à l'exception de la mission Économie et environnement. Plus spécifiquement, pour les missions Santé et services sociaux et Éducation et culture, la croissance moyenne pour les trois années examinées est respectivement de 4,3 % et de 4,0 % comparée à la croissance moyenne historique de 4,0 % et de 2,7 %.

¹⁹⁴ Parmi les dépenses de missions, les dépenses prévues du réseau de la santé et des services sociaux et celles des réseaux de l'éducation, excluant leur service de la dette, s'élèvent respectivement à 26,5 et à 17,3 milliards de dollars pour 2018-2019. Précisons que les réseaux de l'éducation incluent les commissions scolaires, les cégeps ainsi que l'Université du Québec et ses constituantes, et que les universités à charte et les autres établissements d'éducation et d'enseignement privés en sont exclus.

¹⁹⁵ Les dépenses des réseaux, excluant leur service de la dette, représentent 40 % des dépenses consolidées du gouvernement prévues pour 2018-2019.

¹⁹⁶ La figure 2 présente la croissance annuelle des dépenses des réseaux, ainsi que leur croissance moyenne et cumulée, excluant leur service de la dette.

Figure 2 Croissance annuelle, moyenne et cumulée des dépenses des réseaux (en pourcentage)¹



1. Ces dépenses excluent le service de la dette.

Source : MFQ.

197 La figure 2 montre que 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. En effet, la croissance moyenne prévue des dépenses du réseau de la santé et des services sociaux pour les trois années que nous avons examinées est de 4,0 % alors qu'elle a été de 3,1 % pour les années 2011-2012 à 2016-2017. Pour les réseaux de l'éducation, la croissance moyenne prévue des dépenses est de 4,5 % comparativement à 2,6 % pour la même période historique.

198 L'augmentation du taux de croissance pour quatre des cinq missions, jumelée à la capacité du gouvernement d'exercer un contrôle des dépenses, appuie la plausibilité des prévisions des dépenses de missions. Toutefois, les analyses fournies ne nous ont pas permis d'évaluer l'impact qu'auront les dépenses prévues sur le niveau de service offert aux citoyens particulièrement dans le réseau de la santé et des services sociaux. Le ministère de la Santé et des Services sociaux consulte peu le réseau pour l'élaboration de ses prévisions. Cet exercice serait cependant essentiel compte tenu de la grande variabilité de soins offerts même si les besoins de la clientèle sont difficiles à évaluer.

199 De plus, nous n'avons pas été en mesure de déterminer l'effet qu'auront les investissements prévus dans le *Plan québécois des infrastructures 2018-2028* sur le déficit d'entretien des infrastructures, puisque le Secrétariat du Conseil du trésor travaille actuellement à recueillir un inventaire complet de leur état.

Service de la dette

200 Le service de la dette comprend les intérêts sur les dettes du gouvernement, y compris les obligations des régimes de retraite, desquels sont soustraits certains revenus de placement.

201 Les prévisions du service de la dette pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont d'environ 9,3 milliards de dollars, ce qui représente en moyenne 8,4 % des dépenses consolidées du gouvernement. Le tableau 16 détaille l'évolution prévue du service de la dette et de ses composantes pour ces trois années.

Tableau 16 Prévisions du service de la dette (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Intérêts sur les dettes ¹ , nets des revenus de placement du Fonds d'amortissement afférent à des emprunts	7 863	8 125	8 411
Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs ²	6 440	6 569	6 697
Revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des fonds particuliers des régimes ²	(5 067)	(5 562)	(5 917)
Provisions	50	150	150
Total	9 286	9 282	9 341

1. Les intérêts sur les dettes incluent entre autres l'amortissement des primes, des escomptes et des frais liés à l'émission d'emprunts et à la gestion des dettes, ainsi que l'amortissement des gains et des pertes de change.

2. Les revenus de placement prévus pour le Régime de retraite de l'Université du Québec sont présentés en diminution des intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs. Les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des fonds particuliers des régimes incluent les revenus de placement des fonds des autres avantages sociaux futurs.

Source : MFQ.

202 Les prévisions ayant trait au service de la dette pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles.

203 Les intérêts sur les dettes sont déterminés à partir du niveau de la dette prévue. De plus, la charge d'intérêts sur la dette repose en grande partie sur des taux déjà connus. En effet, environ 90 % de la dette au début de 2018-2019 était soumise à un taux fixe ou couverte par des instruments financiers dérivés. Le risque lié aux taux d'intérêt demeurera limité pour les trois années examinées, car il y a peu de nouveaux emprunts à contracter pendant cette période.

204 Les prévisions reposent sur des hypothèses économiques qui sont dans la fourchette acceptable des prévisions du secteur privé pour les taux d'intérêt les plus importants. Bien que le MFQ, tout comme le secteur privé, ait tendance à surévaluer les taux d'intérêt des obligations du Canada de 10 ans, ce qui occasionne ainsi une surévaluation du service de la dette, la conjoncture et les deux hausses du taux directeur de 0,25 % constatées en 2018 nous amènent à conclure que ces hypothèses sont plausibles.

205 Également, les prévisions des intérêts sur les obligations des régimes de retraite sont calculées adéquatement en utilisant le taux d'actualisation à long terme prévu pour ceux-ci.

206 En ce qui concerne les revenus de placement présentés en diminution du service de la dette, les prévisions ont été jugées plausibles en raison de l'utilisation de méthodes et d'hypothèses appropriées.

207 Toutefois, le niveau de la dette est tributaire entre autres du surplus annuel ainsi que du délai de réalisation des immobilisations. Ce délai est un élément qui accroît le degré d'incertitude des prévisions (voir la section sur la dette). Il pourrait avoir pour effet la surévaluation du service de la dette. Quant au surplus, selon le MFQ, une hausse d'un milliard de dollars la première année diminuerait le service de la dette d'environ 30 millions de dollars par année.

208 Il existe aussi une incertitude concernant les prévisions des revenus de placement. Ces revenus sont difficiles à prévoir. Ils peuvent avoir un effet à la hausse ou à la baisse sur le service de la dette. Néanmoins, la plupart de ces revenus de placement ont régulièrement été sous-évalués au cours des dernières années, entre autres parce que le marché des placements a été plus favorable que prévu, ce qui a eu pour effet de diminuer le service de la dette. Notamment, les revenus provenant de la disposition de placements du Fonds d'amortissement afférent à des emprunts ont été sous-évalués d'environ 240 millions de dollars en 2016-2017.

La capitalisation d'un régime de retraite consiste à placer des sommes sur les marchés financiers dans le but d'avoir les montants requis pour payer les prestations lorsqu'elles seront dues.

209 D'ailleurs, les prévisions ne tiennent pas compte des revenus de placement qui pourraient être générés si le gouvernement décidait de poursuivre ses dépôts dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite, lesquels ont été de 1,5 milliard de dollars annuellement au cours des quatre dernières années, afin d'augmenter son ratio de **capitalisation** pour ses régimes de retraite au-delà de la cible prévue de 70 % pour 2020.

210 Enfin, les prévisions du service de la dette incluent une provision de 50 millions de dollars pour 2018-2019 et de 150 millions par année pour 2019-2020 et 2020-2021. Le MFQ justifie l'augmentation de cette provision à partir de 2019-2020 par l'incertitude liée aux prochaines évaluations actuarielles des régimes de retraite, qui auront lieu en 2019. Or, les nouvelles évaluations peuvent tout aussi bien avoir un effet à la baisse ou à la hausse sur le service de la dette.

Dettes et objectifs de réduction de la dette

211 Le gouvernement utilise trois concepts pour mesurer l'endettement : la dette brute, la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés. L'annexe 5 montre la composition de ces différents concepts.

212 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* précise deux cibles de réduction de la dette. L'une s'applique à la dette brute et l'autre à la dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2026. Ces cibles sont exprimées en pourcentage de la dette sur le PIB nominal du Québec.

213 Nos travaux ont porté sur les principales composantes de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés, telles que définies dans la loi, ainsi que sur le ratio de ces deux dettes par rapport au PIB, pour les années 2018-2019 à 2020-2021. Les éléments que nous avons recensés en ce qui a trait aux différents facteurs expliquant l'évolution de la dette ont un effet cumulatif au fil des ans, et ce, pour les deux dettes.

Dettes brutes

Les emprunts effectués par anticipation sont les emprunts réalisés par le fonds général au cours d'un exercice, qui serviront à compléter ses besoins de financement de l'exercice suivant.

214 La dette brute est composée principalement de la dette émise sur les marchés financiers et des obligations des régimes de retraite, desquels sont soustraits le solde du Fonds des générations et les **emprunts effectués par anticipation**. Le tableau 17 présente les différents facteurs qui expliquent l'évolution de la dette brute pour les trois années que nous avons examinées en raison de leur incidence sur les liquidités du gouvernement.

Tableau 17 Facteurs d'évolution de la dette brute (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Dette brute au début de l'année financière	201 072	205 030	205 532
Facteurs d'évolution			
Surplus ¹	(1 854)	(2 721)	(3 462)
Placements, prêts et avances	2 294	1 882	2 088
Immobilisations nettes	3 196	2 980	3 116
Autres facteurs ^{1, 2}	322	(1 639)	254
	3 958	502	1 996
Dette brute à la fin de l'année financière	205 030	205 532	207 528
En pourcentage du PIB	47,5	46,1	45,1

1. La présentation des surplus et des autres facteurs compris dans ce tableau est conforme à celle utilisée dans les états financiers consolidés du gouvernement.

2. Les autres facteurs comprennent notamment la variation des comptes débiteurs et des comptes créditeurs.

Source : MFQ.

215 Les prévisions du montant de la dette brute aux 31 mars 2019, 2020 et 2021 sont plausibles.

216 Toutefois, certains éléments, s'ils se concrétisent, auront pour effet de diminuer la dette brute. Notamment, les résultats passés démontrent une surévaluation des taux de réalisation des travaux d'immobilisations prévus. Il faut néanmoins considérer qu'une grande part de la dette brute est déjà connue lors de l'établissement des prévisions : il s'agit du solde des dettes déjà contractées. Ainsi, seules l'augmentation ou la réduction de celles-ci font l'objet d'hypothèses, ce qui circonscrit l'incertitude relative à cette prévision.

Surplus ou déficit

217 Un déficit augmente la dette brute et, à l'opposé, un surplus la diminue. Puisque nous avons conclu que les prévisions de surplus dans le cadre financier pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont plausibles, cela se reflète sur notre conclusion quant aux prévisions de la dette.

Placements, prêts et avances

218 Les placements, les prêts et les avances font également varier la dette brute. Il existe une incertitude à l'égard des investissements prévus dans le projet du Réseau express métropolitain. Entre autres, le gouvernement du Québec a versé le 1^{er} juin 2018, à Réseau express métropolitain inc., un premier montant de 279 millions de dollars qu'il entend se faire rembourser dans le cadre de l'entente à intervenir avec le gouvernement fédéral, dans la mesure où la participation de ce dernier demeure sous forme de contribution. Le gouvernement fédéral a déjà annoncé son investissement dans le projet en 2017. Toutefois, les paramètres précis ne sont pas connus puisque l'entente entre le gouvernement fédéral et celui du Québec n'est pas signée. Si l'entente n'est pas conclue au 1^{er} mars 2019, le gouvernement du Québec pourra convertir cette contribution en actions privilégiées de catégorie B.

Immobilisations nettes

219 Le gouvernement publie annuellement un plan québécois des infrastructures (PQI) qui indique tous ses investissements en immobilisations prévus pour les dix prochaines années, selon un rythme de réalisation prévu.

220 Toutefois, la valeur des immobilisations nettes incluses dans les prévisions de la dette brute est plus élevée que ce qui est prévu dans le PQI de mars 2018 de respectivement 40, 156 et 466 millions de dollars pour 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. En conséquence, l'augmentation de la dette brute due aux acquisitions d'immobilisations se trouve surévaluée de 662 millions de dollars au 31 mars 2021 par rapport aux sommes prévues dans le PQI.

221 De plus, non seulement les prévisions sont supérieures à celles du PQI, mais les prévisions du PQI sont elles-mêmes historiquement surévaluées. En effet, de 2013-2014 à 2016-2017, les prévisions indiquées dans le PQI ont été surévaluées d'au moins 1,5 milliard de dollars par rapport aux investissements réels. Cet écart s'explique par un taux de réalisation des travaux inférieur aux prévisions, qui a été occasionné en partie par le report et le ré-étalement des investissements. Ainsi, en raison de la surévaluation des prévisions du PQI et de différents autres facteurs, les prévisions d'investissements incluses dans la dette brute ont été surévaluées d'au moins 1,1 milliard pour cette même période, soit l'équivalent d'environ 0,5 % du total de la dette brute. En considérant cette surévaluation de 1,1 milliard et celle de 662 millions de dollars mentionnée au paragraphe précédent, la surévaluation de la dette est inférieure à 1 %, ce qui ne rend pas les prévisions de la dette non plausibles.

Déficits cumulés et dette représentant les déficits cumulés

222 Le montant représentant les déficits cumulés est la somme des surplus et des déficits annuels constatés dans les états financiers consolidés du gouvernement au fil des ans. En vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, les déficits cumulés sont augmentés du solde de la réserve de stabilisation établie par la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour constituer la dette représentant les déficits cumulés. Par conséquent, le montant de la dette représentant les déficits cumulés au sens de la loi diffère du montant des déficits cumulés indiqué dans les états financiers consolidés du gouvernement.

223 Les prévisions de la dette représentant les déficits cumulés aux 31 mars 2019, 2020 et 2021 sont plausibles. Cependant, l'adoption par le gouvernement du traitement comptable approprié des paiements de transfert aurait pour effet de hausser significativement le niveau de cette dette.

224 Le tableau 18 présente les facteurs expliquant l'évolution de la dette représentant les déficits cumulés et le solde des déficits cumulés calculé à partir des prévisions du rapport préélectoral.

**Tableau 18 Facteurs d'évolution de la dette représentant les déficits cumulés
(en millions de dollars)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Dette représentant les déficits cumulés au début de l'année financière selon la loi¹	115 108	112 617	109 910
Facteurs d'évolution			
Surplus ²	(1 854)	(2 721)	(3 462)
Utilisation de la réserve de stabilisation	(637)	–	–
Affectation des surplus à la réserve de stabilisation	–	14	471
	(2 491)	(2 707)	(2 991)
Dette représentant les déficits cumulés à la fin de l'année financière selon la loi¹	112 617	109 910	106 919
Dette représentant les déficits cumulés selon la loi¹ en pourcentage du PIB	26,1	24,6	23,2
Solde de la réserve de stabilisation	(6 218)	(6 232)	(6 703)
Déficits cumulés à la fin de l'année financière	106 399	103 678	100 216
Déficits cumulés en pourcentage du PIB	24,6	23,2	21,8

1. Il s'agit de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

2. La présentation des surplus compris dans ce tableau est conforme à celle utilisée dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Source : MFQ.

225 Ainsi, puisque l'évolution des déficits cumulés varie en fonction des surplus prévus, que nous avons jugés plausibles, et que l'utilisation de la réserve aux fins du calcul pour la dette représentant les déficits cumulés est conforme aux articles de la loi, les prévisions de la dette représentant les déficits cumulés sont plausibles. Toutefois, une incertitude demeure en ce qui concerne la valeur du placement du gouvernement dans la Société en commandite Avions C Series au 31 mars 2018 et sa fluctuation ultérieure. En effet, notre rapport de l'auditeur indépendant joint dans les états financiers consolidés du Fonds du développement économique de l'exercice clos le 31 mars 2018 contient une réserve puisque nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés concernant la valeur comptable de ce placement de 1,3 milliard de dollars afin de déterminer s'il aurait dû faire l'objet d'une moins-value durable.

Réserve de stabilisation

226 La réserve de stabilisation est un mécanisme issu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En fait, il s'agit d'un compteur qui permet de présenter des résultats financiers en équilibre pour combler un solde budgétaire déficitaire.

227 Les prévisions relatives à la réserve de stabilisation tiennent compte du solde budgétaire prévu et son utilisation est conforme aux règles prévues par la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour les années 2018-2019 à 2020-2021.

L'article 5.2 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* stipule que les sommes correspondant à l'excédent pour chaque année financière sont affectées à la réserve de stabilisation. Un excédent est le montant d'un solde budgétaire supérieur à zéro. L'article 5.3 stipule que la réserve de stabilisation est affectée au maintien de l'équilibre budgétaire; son solde est diminué du montant nécessaire à l'atteinte de cet équilibre.

228 La **loi** prévoit que, lorsque le solde budgétaire est positif, le surplus s'ajoute systématiquement à la réserve de stabilisation. Il s'ajoute alors au compte.

229 Par ailleurs, la loi stipule que la réserve est utilisée lorsqu'il y a un déficit budgétaire. Ce solde négatif ne doit cependant pas dépasser le montant en réserve au début de l'année. Autrement dit, le gouvernement peut avoir un solde déficitaire jusqu'à concurrence des excédents accumulés dans les années précédentes dans la réserve.

230 Le tableau 19 présente l'évolution prévue de la réserve.

Tableau 19 Évolution prévue de la réserve de stabilisation (en millions de dollars)

	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)
Surplus annuel	1 854	2 721	3 462
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	(2 491)	(2 707)	(2 991)
Solde budgétaire au sens de la loi¹ avant l'utilisation de la réserve de stabilisation	(637)	14	471
Utilisation de la réserve de stabilisation	637	–	–
Solde budgétaire au sens de la loi¹ après l'utilisation de la réserve de stabilisation	–	14	471
État de la réserve de stabilisation			
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)	–	–
Solde de fin	6 218	6 232	6 703

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

Source : MFQ.

231 Le tableau 19 montre que l'utilisation prévue de la réserve de stabilisation est conforme à la loi puisque le solde budgétaire déficitaire prévu pour 2018-2019 est compensé par une utilisation de la réserve à la hauteur du déficit budgétaire et qu'inversement les surplus budgétaires prévus pour 2019-2020 et 2020-2021 y sont versés.

Paievements de transfert

232 Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a publié une norme révisée sur les paiements de transfert en mars 2011. Cette norme, applicable aux exercices financiers ouverts à compter du 1^{er} avril 2012, a apporté des indications supplémentaires sur la comptabilisation des **paiements de transfert**. Depuis ce temps, nous sommes en désaccord avec le gouvernement quant à son application de cette norme.

Un paiement de transfert (une subvention) est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers, pour lequel :

- il ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie;
- il ne s'attend pas à être remboursé;
- il ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

233 En effet, nous sommes d'avis que la pratique comptable du gouvernement n'est pas appropriée et ne donne pas un portrait juste de sa situation financière. D'ailleurs, nous avons exprimé une opinion avec réserve dans tous nos rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement, depuis l'exercice 2012-2013. Les détails de notre désaccord sont notamment expliqués dans le chapitre 2 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019* publié le 9 mai 2018.

234 Afin de préserver la comparabilité entre les prévisions et les résultats réels, nous n'avons pas tenu compte de l'effet qu'aurait une application adéquate de la norme sur les paiements de transfert au moment de formuler nos conclusions.

235 Le lecteur doit garder à l'esprit que l'application du traitement comptable prescrit par les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et préconisé par le Vérificateur général aurait notamment un effet sur les dépenses du gouvernement, le surplus comptable et le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour les années 2018-2019 à 2020-2021, sur la réserve de stabilisation, sur les déficits cumulés et sur la dette représentant les déficits cumulés et son ratio par rapport au PIB au sens de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

236 Selon notre estimation, l'actuelle pratique comptable du gouvernement a eu notamment pour effet une sous-évaluation de la dette nette et de la dette représentant les déficits cumulés de 9,6 milliards de dollars au 31 mars 2017. Ce montant pourrait toutefois être plus élevé. En effet, l'information permettant de connaître la valeur des travaux réalisés par les bénéficiaires de subventions à cette date, en ce qui a trait à des obligations contractuelles de 3,2 milliards, n'était pas disponible lorsque nous avons exprimé notre opinion sur les états financiers du gouvernement.

237 Nous estimons aussi que l'actuelle pratique a eu pour effet une surévaluation du surplus de 215 millions de dollars au 31 mars 2017. Ce montant pourrait toutefois être différent si l'information concernant des obligations contractuelles de 3,2 milliards avait été connue lors de notre évaluation.

238 En outre, l'incidence financière de la pratique comptable inappropriée du gouvernement varie chaque année. D'ailleurs, l'abolition le 1^{er} juin 2017 de l'Agence métropolitaine de transport et son remplacement par deux organismes distincts, soit l'Autorité régionale de transport métropolitain et le Réseau de transport métropolitain (maintenant Exo), a pour effet, pris isolément, d'augmenter d'environ 1,2 milliard de dollars la dette représentant les déficits cumulés et de diminuer le surplus de l'année 2017-2018 d'un même montant.

Objectifs de réduction de la dette

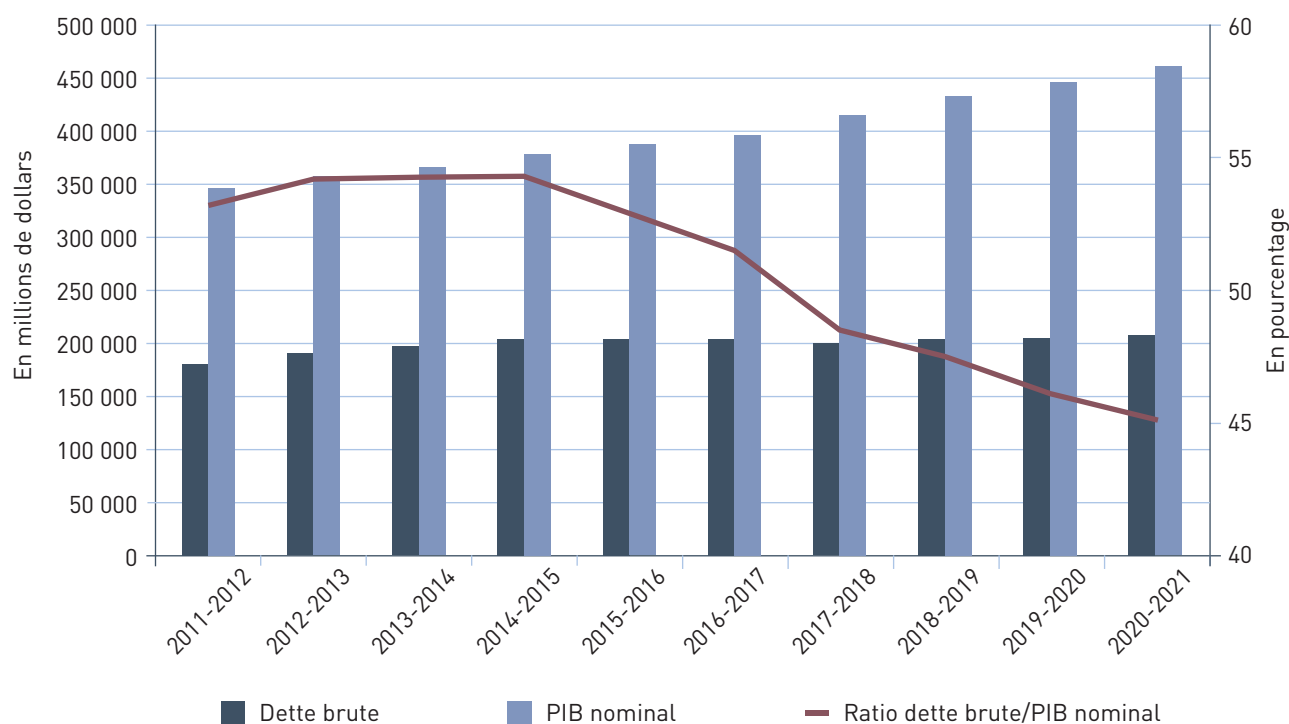
239 En vertu de l'article 1 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette brute et la dette représentant les déficits cumulés ne pourront excéder respectivement 45 % et 17 % du PIB à la fin de l'exercice 2025-2026.

240 Les ratios présentés dans le rapport préélectoral sont calculés adéquatement à partir des niveaux de dette et de PIB prévus. Toutefois, le ratio de la dette représentant les déficits cumulés pourrait être fort différent si le gouvernement appliquait adéquatement la norme concernant les paiements de transfert.

Ratio de la dette brute sur le PIB

241 La figure 3 montre une diminution significative de 5,8 % du ratio de la dette brute par rapport au PIB de 2014-2015 à 2017-2018. Selon les prévisions, ce ratio diminuera de 3,4 % de 2018-2019 à 2020-2021, ce qui le portera à 45,1 %. Ce ratio représente presque la cible de 45 % visée pour la fin de l'exercice 2025-2026.

Figure 3 Évolution de la dette brute, du PIB nominal et du ratio afférent

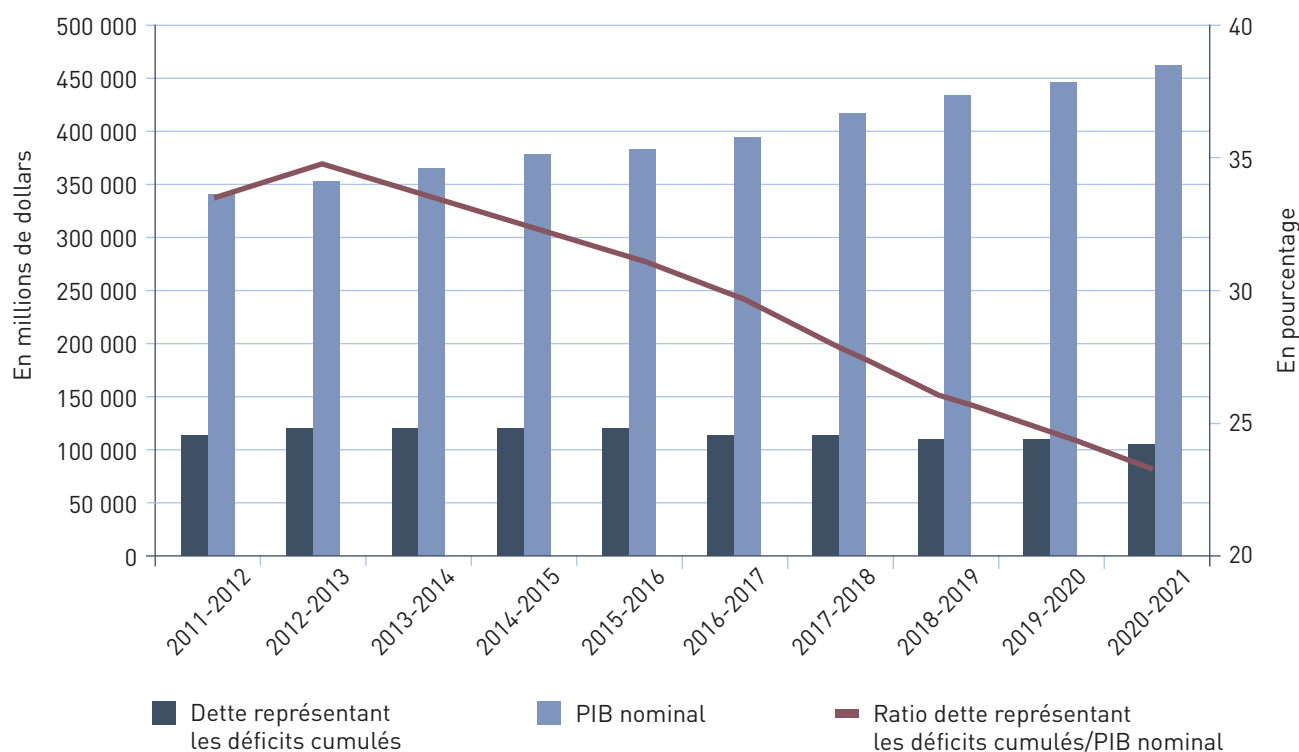


Ratio de la dette représentant les déficits cumulés sur le PIB

242 La figure 4 montre que le ratio de la dette représentant les déficits cumulés par rapport au PIB prévu baisse de 4,5 % de 2018-2019 à 2020-2021, pour s'établir à 23,2 % au 31 mars 2021.

243 Pour atteindre la cible prévue dans la loi de 17 % au 31 mars 2026, la réduction de ce ratio devra être de 6,2 % pendant la période de cinq ans comprise entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2026.

Figure 4 Évolution de la dette représentant les déficits cumulés, du PIB nominal et du ratio afférent



2.2 Présentation de l'information

244 Notre évaluation de la qualité de l'information présentée dans le rapport préélectoral repose sur les critères généralement reconnus, à savoir la compréhensibilité, la pertinence, l'exhaustivité, la comparabilité ainsi que la conformité aux dispositions législatives.

245 Le rapport préélectoral contient l'information permettant de bien renseigner les utilisateurs sur l'état des finances publiques du Québec.

246 Le rapport préélectoral présente les renseignements requis, lesquels sont énoncés aux articles 23.2 et 23.3 de la *Loi sur le ministère des Finances*.

247 De plus, le cadre financier consolidé qu'il contient présente les revenus, les dépenses et le surplus comme dans les états financiers consolidés du gouvernement, ce qui permet d'assurer la comparabilité de ses prévisions avec les états financiers.

248 Le rapport préélectoral contient également plusieurs renseignements utiles qui témoignent du souci de dresser un portrait détaillé de la situation financière du gouvernement, notamment les révisions importantes apportées au cadre financier depuis *Le Plan économique du Québec* de mars 2018. Ces renseignements permettent au lecteur de suivre l'évolution de la situation économique et budgétaire du gouvernement.

249 Le rapport contient aussi la comparaison d'hypothèses économiques importantes du gouvernement avec celles du secteur privé, ce qui facilite l'évaluation des prévisions économiques du gouvernement.

250 De plus, on y trouve plusieurs renseignements pertinents, comme les hypothèses importantes, des analyses de sensibilité, les risques significatifs, ainsi qu'un portrait des principales marges de prudence incluses dans le cadre financier. Cette information permet à l'utilisateur d'apprécier non seulement les prévisions, mais aussi les incertitudes liées à celles-ci et l'impact potentiel des différents risques. Enfin, le rapport présente distinctement les dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, en raison de leur importance.

251 Il y a cependant lieu d'améliorer l'exhaustivité de l'information sur certains aspects. Notamment, une information pertinente qui permettrait de dresser un portrait plus complet de la situation n'est pas présentée. Cette information a trait à la valeur marchande prévue des placements du Fonds des générations, comme expliqué dans les paragraphes ci-après.

Prévisions de la valeur marchande des placements du Fonds des générations

252 Le gouvernement dispose de certains placements gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec et de bons de souscription sur les actions de Bombardier dont la valeur marchande excède la valeur comptable. Un des plus importants de ces placements est ceux du Fonds des générations. Nos travaux ont porté uniquement sur la valeur marchande de ce fonds.

253 Les placements du Fonds des générations gérés par la Caisse produisent des revenus de placement qui sont inscrits dans les états financiers du gouvernement. Les revenus ainsi cumulés dans ce fonds doivent servir au remboursement de la dette.

254 Conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, le gouvernement comptabilise les revenus de placement du Fonds des générations dans ses états financiers uniquement lorsqu'ils sont gagnés, c'est-à-dire lorsqu'ils sont matérialisés. Cela signifie qu'il inscrit les gains (pertes) au moment de la disposition des actifs en plus des revenus d'intérêts et de dividendes. Par conséquent, la différence entre la juste valeur de ces placements et leur valeur comptable n'est pas encore enregistrée. Une réduction de valeur est également inscrite aux résultats en présence d'une moins-value durable.

255 Dans le rapport préélectoral, le MFQ ne présente pas ses prévisions en ce qui a trait à la valeur marchande du Fonds des générations. Il s'agit pourtant d'une information importante dans le contexte de la gestion de la dette. En effet, l'horizon prévisionnel laisse entrevoir un gain potentiel de plus de 3 milliards de dollars en mars 2021 qui devra servir au remboursement de la dette.

256 Les gains non matérialisés probables du fonds s'élèvent à 2 285 millions de dollars (données non auditées) au 31 mars 2018. Puisque les hypothèses du MFQ quant à son rendement matérialisé pour les années 2018-2019 à 2020-2021 sont inférieures à celles de son rendement prévu à long terme, ces gains devraient s'accroître de 976 millions entre le 31 mars 2018 et le 31 mars 2021, pour s'établir à 3 261 millions (tableau 20). Ces gains non matérialisés représentent l'écart entre les prévisions de la valeur comptable du fonds (15 005 millions) et celles de sa valeur marchande (18 266 millions) au 31 mars 2021.

Tableau 20 Évolution des gains non matérialisés prévus du Fonds des générations (en millions de dollars)

	Valeur				Gains non matérialisés		
	Valeur comptable		Valeur marchande		Variation annuelle	Solde de début	Solde de fin
	Rendement prévu ¹	Revenus (A)	Rendement prévu ²	Revenus (B)	(B) – (A) = (C)	(D)	(C) + (D)
2018-2019	4,35 %	499	6,35 %	873	374	2 285 ³	2 659
2019-2020	5,02 %	600	6,35 %	928	328	2 659	2 987
2020-2021	5,68 %	721	6,35 %	995	274	2 987	3 261
Total		1 820		2 796	976		

1. Il s'agit des hypothèses retenues par le MFQ pour le rendement matérialisé dans le Fonds des générations.

2. Il s'agit des hypothèses retenues par le MFQ pour le rendement à long terme dans le Fonds des générations.

3. Il s'agit d'une donnée probable (non auditée) provenant du rapport préélectoral.

Source : MFQ.

257 Ce gain non matérialisé de 3 261 millions de dollars représente une somme importante qui peut influencer sur les résultats financiers du gouvernement. La Caisse gère les sommes reçues en conformité avec la politique de placement du Fonds des générations. La décision du gouvernement de modifier la composition de ses placements dans le Fonds des générations ainsi que celle d'utiliser ou non le fonds peuvent avoir pour effet l'inscription dans ses états financiers en tout ou en partie de ces gains non matérialisés, qui devront être utilisés pour le remboursement de la dette. Soulignons toutefois que les transactions pouvant mener à l'inscription de gains sont encadrées par des politiques de placement et les règlements de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

258 Conformément aux normes comptables et à la loi, le calcul de la dette brute, de la dette représentant les déficits cumulés et de leur ratio par rapport au PIB ne tient pas compte de ces gains non matérialisés. Cependant, nous considérons que cette marge de manœuvre potentielle appréciable devrait être divulguée dans le rapport préélectoral tout comme celles qui s'appliquent aux autres placements de même nature.

2.3 Processus d'établissement des prévisions budgétaires

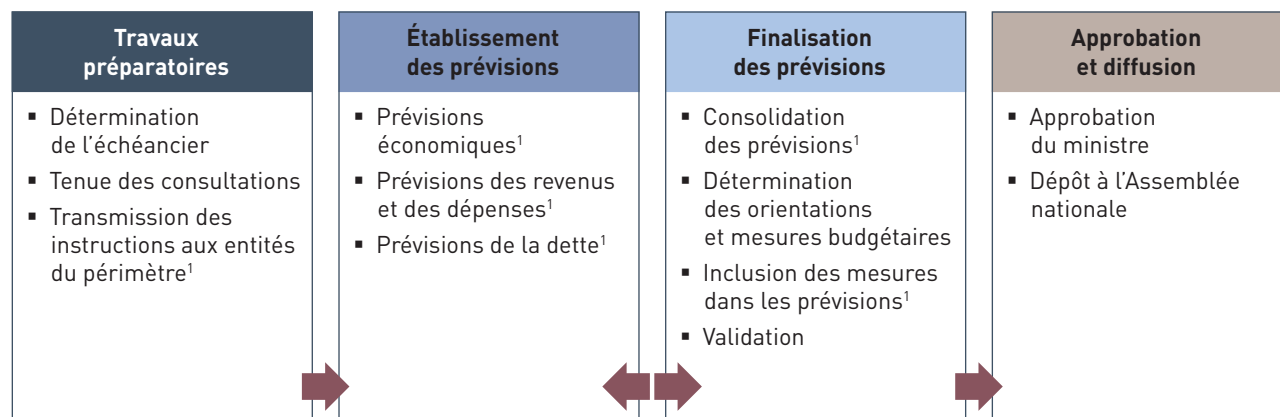
Nature des travaux effectués

259 Le gouvernement du Québec établit des prévisions de revenus et de dépenses détaillées sur un horizon quinquennal, qu'il présente sous forme de cadre financier.

260 L'élaboration du cadre financier consolidé du gouvernement et des prévisions de la dette est un processus complexe, qui exige la participation et l'expertise de plusieurs intervenants, et demande plusieurs mois. Par exemple, l'exercice requiert la mise en commun des prévisions budgétaires d'environ 350 entités du périmètre comptable du gouvernement.

261 La figure 5 montre les principales étapes nécessaires pour en arriver à la diffusion du cadre financier. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le processus d'établissement des prévisions budgétaires est présenté plus en détail dans le chapitre 1 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017* publié le 22 mars 2017.

Figure 5 Élaboration du cadre financier consolidé et des prévisions de la dette



1. Ces étapes ont fait l'objet de nos travaux.

Nos travaux ont porté, par exemple, sur les processus relatifs aux prévisions budgétaires de l'impôt des particuliers, des transferts fédéraux, du programme Services dispensés à la population du ministère de la Santé et des Services sociaux, du réseau des commissions scolaires, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, du Fonds des réseaux de transport terrestre, de la dette et du service de la dette.

262 De novembre 2015 à juin 2018, nous avons réalisé des travaux visant à évaluer l'efficacité et la rigueur du processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires, et ce, incluant la consolidation des prévisions. Plus spécifiquement, nos travaux ont porté sur 43 **processus** importants touchant plusieurs entités gouvernementales.

263 Lorsque la situation s'y prêtait, nous avons fait part de nos constats aux entités concernées pour leur permettre d'apporter des correctifs, lorsque possible, avant la publication du rapport préélectoral. Cette approche visait à renforcer le processus budgétaire afin qu'il mène à la préparation de prévisions plausibles, documentées et cohérentes avec les objectifs du gouvernement.

264 Cette évaluation nous a également permis de cerner les éléments sur lesquels nous devons porter davantage notre attention lors de nos travaux sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions, afin de maximiser l'efficacité de ces travaux pendant la courte période qui nous était allouée entre l'obtention du rapport préélectoral préliminaire et le dépôt de notre rapport.

265 Les procédures mises en œuvre comprennent notamment, dans la mesure jugée appropriée :

- la corroboration de l'information fournie, incluant les hypothèses utilisées, par des documents sous-jacents, dont ceux provenant de sources externes ;
- l'évaluation de méthodes d'estimation utilisées et de modèles de prévisions économiques ;
- la validation de calculs arithmétiques ;
- l'application de procédés analytiques pour dégager les tendances sur plusieurs années.

266 Pour ce faire, nous avons entre autres été accompagnés par des économistes spécialisés en économétrie, en macroéconomie et en finances publiques pour divers travaux de validation.

Appréciation du processus budgétaire

267 Le processus budgétaire menant à l'établissement des prévisions est efficace, puisqu'il permet de préparer un cadre financier structuré en temps opportun. Certaines améliorations pourraient néanmoins y être apportées afin d'en accroître la rigueur et ainsi bonifier la qualité des prévisions.

268 Nous expliquons ci-après les principales raisons justifiant cette conclusion, qui prend assise sur :

- l'encadrement des entités par les organismes centraux ;
- le processus d'établissement des prévisions ;
- le processus de mise en commun des données prévisionnelles et leur consolidation.

Encadrement des entités par les organismes centraux

269 Le MFQ et le Secrétariat du Conseil du trésor encadrent adéquatement les entités, ce qui favorise une compréhension commune du processus budgétaire, la cohérence de son application et l'obtention d'une information de qualité.

Les paramètres de référence sont notamment les prévisions relatives à l'indice des prix à la consommation du Canada et du Québec, à la population en âge de travailler, au taux de chômage, aux taux d'emprunt et aux taux des retenues à la source.

270 En effet, pour aider à la préparation des prévisions, le MFQ et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) transmettent en temps opportun aux entités des instructions claires et régulièrement mises à jour. Ces instructions favorisent notamment la cohérence des hypothèses retenues. Elles incluent, par exemple :

- les rôles et les responsabilités des différents intervenants ;
- l'échéancier de production des prévisions ;
- les éléments à considérer dans l'établissement des prévisions, comme l'utilisation des données les plus récentes disponibles ;
- les niveaux d'autorisation nécessaires avant la transmission des prévisions ;
- les **paramètres de référence** établis par le MFQ.

271 Depuis 2017, le MFQ offre aussi une formation aux ministères responsables des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, avant la période budgétaire, dans le but d'expliquer les instructions insérées dans leur guide, dont celles concernant la saisie de l'information et la méthodologie à utiliser pour présenter les nouvelles mesures.

272 Par ailleurs, depuis l'hiver 2017, le MFQ et le SCT font parvenir à tous les sous-ministres une lettre signée conjointement, dont l'objectif est de les sensibiliser à l'importance d'établir des prévisions budgétaires de qualité et documentées.

273 Ces deux organismes centraux ont également élaboré des gabarits afin de favoriser une présentation uniforme des prévisions. Ces gabarits ont d'ailleurs été bonifiés au cours de la dernière année.

274 Après avoir établi leurs prévisions, les entités les transmettent au MFQ ou au SCT. Celles-ci sont analysées et font parfois l'objet de discussions et d'ajustements. Par exemple, le SCT procède à une analyse des prévisions des dépenses de programmes, préparées par les ministères, afin notamment de :

- valider les hypothèses significatives retenues par les ministères et les organismes budgétaires ;
- s'assurer de l'élimination des éléments non récurrents ;
- veiller à ce que les décisions gouvernementales ayant un impact soient correctement prises en compte.

275 Le MFQ, pour sa part, procède à une analyse générale des prévisions provenant des réseaux.

276 Même si elles ne permettent pas de détecter tous les ajustements nécessaires, ces analyses constituent un mécanisme de contrôle important pour assurer la qualité de l'information produite et ainsi faciliter le choix des moyens pour atteindre les cibles budgétaires et financer les nouvelles mesures.

Établissement des prévisions

277 Au cours des travaux que nous avons réalisés depuis l'automne 2015, nous avons décelé différentes lacunes dans l'établissement des prévisions. Les entités examinées, y compris le MFQ, se sont toutefois engagées à améliorer les étapes du processus et la méthodologie utilisée pour la préparation de leurs prévisions. En ce sens, plusieurs actions ont été entreprises ou des mesures mises en place.

278 L'établissement des prévisions économiques et budgétaires s'appuie sur un processus de qualité. En effet, depuis le début de nos travaux en 2015, des améliorations ont été apportées pour accroître la qualité du processus. Néanmoins, une plus grande rigueur dans son application demeure nécessaire, particulièrement en ce qui concerne les mécanismes de contrôle et la documentation à l'appui des prévisions.

279 Pour établir les prévisions économiques les plus probables pour les années à venir, le MFQ utilise des données à jour provenant de différents fournisseurs et d'organismes de statistiques. Ces données sont ensuite utilisées comme intrants dans des modèles économiques qui lui permettent d'établir des prévisions économiques relatives à différents pays et à différentes régions. Les principales hypothèses et prévisions établies sont notamment comparées avec celles d'institutions financières canadiennes d'envergure. Également, le MFQ échange sur son scénario économique avec des économistes du secteur privé.

280 Quant aux prévisions budgétaires, pour la plupart des entités, elles sont établies suivant un processus bien défini. En effet, plusieurs des entités que nous avons examinées se sont dotées récemment d'une description détaillée des étapes menant à la production des prévisions, incluant les rôles et responsabilités des intervenants, les échéanciers, les contrôles mis en place et la méthodologie d'établissement des hypothèses et des prévisions.

281 De plus, dans l'ensemble, les prévisions examinées reflètent les hypothèses retenues.

282 Dans plusieurs cas, des exercices de comparaison avec des prévisions antérieures et une analyse des écarts observés entre les données prévisionnelles et les résultats réels sont désormais effectués afin de déterminer les possibilités d'amélioration.

283 Toutefois, certaines pratiques liées à l'établissement des prévisions des revenus et des dépenses doivent encore être améliorées. En voici quelques exemples.

284 Parfois, des hypothèses d'établissement des prévisions sont injustifiées ou encore n'ont pas été réévaluées depuis un certain temps afin de s'assurer qu'elles demeurent appropriées. Entre autres, les analyses qui les appuient sont faibles ou manquantes. C'est notamment une lacune observée pour les prévisions du réseau de la santé et des services sociaux.

285 Il y a aussi des lacunes dans l'élaboration des prévisions au-delà de la première année prévisionnelle pour certaines entités. En effet, les efforts de préparation et de révision des prévisions quinquennales ne sont pas suffisants. Il en résulte des erreurs dans les calculs et les formules utilisées, et des hypothèses non documentées.

286 Dans d'autres cas, certaines méthodologies utilisées sont inadéquates. Par exemple, des prévisions de postes importants sont établies par différence, afin de respecter un objectif à atteindre, soit un objectif de dépenses ou un solde budgétaire par organisme, plutôt que sur la base des prévisions les plus plausibles. Une telle façon de procéder ne permet pas de déterminer distinctement les efforts budgétaires et les mesures à prendre, ou encore les nouvelles mesures à mettre en place pour atteindre les objectifs budgétaires.

287 Plusieurs de ces lacunes pourraient être décelées et évitées en améliorant les mécanismes de contrôle en place.

Mise en commun des données et consolidation



288 Le processus pour regrouper les revenus et les dépenses de l'ensemble des entités est bien structuré et coordonné. De plus, la méthodologie de consolidation des prévisions budgétaires permet de présenter un cadre financier harmonisé avec les conventions comptables.

289 La transmission des données des entités au MFQ ou au SCT se fait au moyen de différentes applications informatiques sécurisées qui ont été adaptées aux particularités des entités.

290 Depuis 2017, le MFQ et le SCT ont bonifié ces outils. Par exemple, les organismes autres que budgétaires et les fonds spéciaux peuvent maintenant présenter séparément, le cas échéant, les efforts à faire pour atteindre les objectifs budgétaires. Également, une nouvelle application conviviale a été développée par le MFQ en collaboration avec les ministères responsables des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Cet outil permet entre autres l'inscription en ligne des hypothèses, le calcul des variations des revenus et des dépenses avec, lorsque nécessaire, les explications afférentes. Il permet de plus de faciliter la conciliation des enveloppes budgétaires du MFQ avec celles des entités bénéficiaires de leur transfert.

291 Pour établir un cadre financier consolidé, le MFQ doit regrouper les prévisions budgétaires de l'ensemble des entités incluses dans le périmètre comptable et éliminer les opérations réciproques entre entités. À cet égard, le MFQ s'est doté d'une méthodologie simplifiée, mais efficace. Il effectue ensuite un contrôle pour les transactions supérieures à un certain seuil. Enfin, il apporte des ajustements d'harmonisation afin que les prévisions respectent les référentiels comptables et la présentation des Comptes publics.

²⁹² Cependant, les opérations réciproques n'avaient pas été conciliées avec les prévisions finales de certains ministères lors de la production du *Plan économique du Québec* de mars 2018. Les écarts relevés pour 2019-2020 et les années suivantes se sont toutefois avérés non significatifs sur l'ensemble du cadre financier. Également, plusieurs mesures du *Plan économique du Québec* de mars 2018 n'avaient pas été incluses dans les budgets de dépenses des ministères, mais plutôt provisionnées dans le Fonds de suppléance. Ces lacunes ont été corrigées dans le rapport préélectoral.

Commentaires des entités

Le ministère des Finances, responsable de la préparation du rapport préélectoral, et le Secrétariat du Conseil du trésor, qui est également impliqué dans le processus budgétaire, ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances (le Ministère) a pris connaissance du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*.

« Le Ministère est en accord avec l'essentiel des constats présentés dans le rapport du VGQ, mais tient à apporter des commentaires sur certains éléments. Le Ministère s'assurera de donner suite à la très grande majorité des commentaires formulés par le VGQ au cours des prochains exercices de prévisions budgétaires.

« 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. La même rigueur a été déployée pour la préparation du rapport préélectoral.

Déroulement de la vérification

« Les travaux de validation des processus et de vérification du VGQ dans le cadre de la préparation du rapport préélectoral ont débuté à l'automne 2015. Le Ministère a pleinement collaboré avec les représentants du VGQ.

« Pour assurer le succès de cet exercice, le Ministère s'est doté d'un mécanisme de coordination et de suivi des demandes avec les représentants du VGQ. Selon les relevés effectués, les travaux d'examen réalisés par le VGQ ont nécessité que le Ministère réponde à près de 850 demandes, en plus d'avoir transmis aux représentants du VGQ plus de 40 000 pages de documentation.

« Le rapport d'examen détaillé du VGQ reflète l'ampleur et la complexité du processus d'élaboration du cadre financier mis en place par le gouvernement du Québec. Ce rapport témoigne également de l'importance de l'encadrement serré réalisé conjointement par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor.

« Les travaux et les échanges avec le VGQ ont permis d'améliorer le processus mis en place pour préparer le budget du Québec. À cet égard, les travaux pour l'optimisation des processus se poursuivront.

Plausibilité des hypothèses

« **Cannabis.** Dans son rapport d'examen détaillé, le VGQ indique un risque positif au chapitre des revenus autonomes du gouvernement en lien avec la légalisation du cannabis.

« L'ensemble des revenus et des dépenses liés à l'encadrement du cannabis seront incorporés au cadre financier à l'automne 2018 pour tenir compte de la législation adoptée et des informations les plus à jour.

« **Immobilisations nettes.** Le VGQ indique que la valeur des immobilisations nettes incluse dans les prévisions de la dette brute est plus élevée que celle prévue au Plan québécois des infrastructures (PQI) et que les prévisions des niveaux d'investissement du PQI sont elles-mêmes historiquement surévaluées. Cette situation amène une surestimation de la prévision de la dette brute.

« Pour établir le niveau de la dette brute, le Ministère obtient les besoins d'emprunt de l'ensemble des ministères et des entités dont ils sont responsables. Ces besoins d'emprunt incluent la part relative aux immobilisations des entités. Le Ministère s'assure ensuite que les immobilisations nettes sont cohérentes avec la planification des investissements dans le cadre du PQI.

« Plusieurs facteurs peuvent créer des écarts entre les niveaux du PQI et les immobilisations nettes. Des travaux entrepris par le Ministère sur ces différents facteurs ont été présentés au VGQ et ont amené une amélioration significative de l'établissement des niveaux des immobilisations nettes.

« Des écarts peuvent néanmoins survenir en raison, notamment, du taux de réalisation moindre des investissements prévus occasionné par le ré-étalement de projets d'infrastructures.

« Bien que l'impact de ces écarts demeure peu significatif par rapport au niveau de la dette, une attention particulière sera portée au cours des prochains exercices budgétaires à la planification des projets.

« **Paiements de transfert.** Le VGQ rappelle qu'il est en désaccord avec le gouvernement depuis 2012 sur la norme révisée sur les paiements de transfert.

« Le gouvernement a réitéré sa position quant à l'interprétation de cette norme révisée depuis plusieurs années dans ses documents budgétaires, notamment dans les renseignements additionnels du plan économique du Québec de mars 2018.

Présentation de l'information

« Le Ministère accueille favorablement le commentaire du VGQ à l'effet que l'information présentée dans le *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec* d'août 2018 est utile et permet d'informer la population sur les finances publiques de manière détaillée et complète.

« Le Ministère ne partage toutefois pas l'avis du VGQ quant à la présentation prospective de la valeur marchande des placements du Fonds des générations.

« **Valeur marchande du Fonds des générations.** Aux fins de la prévision quinquennale de la dette brute, le Ministère prévoit le solde du Fonds des générations; un actif financier présenté en déduction de la dette brute. Le solde du Fonds des générations est évalué au coût plutôt qu'à la valeur marchande, et ce, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

- « Cette pratique rend la prévision à long terme plus stable et non sujette à la volatilité des marchés financiers.

« Cela ne veut pas dire que la valeur marchande du Fonds des générations n'est pas importante. D'ailleurs, le Ministère présente toujours dans ses documents budgétaires, y compris dans le rapport préélectoral, un tableau comparant la valeur comptable du Fonds des générations à sa valeur marchande. Ce tableau présente cet écart pour chaque année complétée depuis la création du Fonds des générations en 2006. Au 31 mars 2018, la valeur marchande du Fonds des générations dépassait ainsi sa valeur comptable de 2,3 milliards de dollars.

- « Il s'agit en quelque sorte d'une provision en ce sens que si le gouvernement liquidait entièrement le Fonds des générations, il pourrait réduire la dette brute d'une somme additionnelle équivalente à cet écart.

« Compte tenu de la volatilité potentielle de la valeur marchande du Fonds des générations, le Ministère fait le choix de ne pas projeter dans le temps cette valeur.

- « À titre d'exemple, en 2008, le Fonds des générations avait réalisé un rendement négatif de plus de 20 % sur sa valeur marchande.
- « L'écart pourrait donc s'inverser en cas de crise financière aussi sévère qu'en 2008.

Processus d'établissement des prévisions budgétaires

« Le Ministère partage les commentaires du VGQ à l'effet que le processus budgétaire menant à l'établissement des prévisions est efficace puisqu'il permet la préparation d'un cadre financier structuré en temps opportun.

« L'établissement des prévisions économiques et budgétaires s'appuie sur un processus de qualité. Depuis le début des travaux du VGQ en 2015, des améliorations dans le processus ont été mises en place pour accroître la qualité et la fiabilité de l'information budgétaire.

« Le VGQ indique dans son rapport avoir relevé certaines erreurs et inexactitudes dans le cadre de ses travaux (ex.: paragraphes 284 à 287). Le Ministère tient à préciser que ces éléments identifiés qui demeurent dans le rapport préélectoral sont non matériels aux fins de l'établissement du cadre financier qui y est présenté. Ils feront l'objet d'un suivi au cours des prochains exercices budgétaires afin de s'assurer qu'elles soient corrigées.

Conclusion

«Le Ministère tient à souligner que les prévisions présentées dans ce rapport s'appuient sur un processus budgétaire transparent, rigoureux et prudent. Ces prévisions sont fondées sur des hypothèses raisonnables et plausibles. Les pratiques budgétaires du Québec s'inspirent des meilleures pratiques internationales, notamment celles recommandées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).»

Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Le ministère des Finances réitère sa position à l'égard de son application de la norme sur les paiements de transfert. Ce faisant, il ne tient pas compte de l'évolution observée quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert au cours des dernières années ni de la réponse qu'il a reçue en provenance du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, soit l'instance responsable de la normalisation au Canada.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

«Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a pris connaissance des sections du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) le concernant intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018* et en accueille favorablement les constats.

«Le VGQ souligne qu'il a obtenu toute l'information nécessaire de la part du SCT pour l'élaboration de son rapport. La portée des travaux s'est échelonnée sur près de trois ans et a donné lieu à de nombreux échanges entre les deux organisations.

«Le rapport démontre que les prévisions de dépenses à la base du cadre financier du gouvernement et les hypothèses sous-jacentes à leur élaboration sont plausibles. Le rapport fait état de certains risques qui pourraient affecter les prévisions, mais que les marges de prudence prévues au cadre financier sont suffisantes pour y faire face, confirmant ainsi qu'il s'agit d'une bonne pratique.

«De plus, le rapport confirme que le SCT et le ministère des Finances ont mis en place les mesures appropriées leur permettant d'avoir un contrôle adéquat du processus budgétaire. Du fait qu'il implique l'ensemble des ministères et organismes, il s'agit d'un processus complexe et d'une grande ampleur. À cet égard, le rapport soulève certains points d'amélioration à apporter afin de rendre celui-ci encore plus rigoureux. Le SCT consacre des efforts importants à l'élaboration des prévisions et du budget de dépenses des ministères et organismes à chaque année et certains des points soulevés sont déjà en voie d'être corrigés. Le SCT poursuivra ses efforts au cours des prochaines années afin d'apporter les améliorations requises au processus budgétaire, tel que soulevé par le VGQ.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs et portée des travaux

Annexe 2 Principales étapes ayant conduit à la publication du rapport préélectoral 2018

Annexe 3 Rapport de certification du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018

Annexe 4 Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Annexe 5 Composition de la dette

Sigles

MFQ Ministère des Finances du Québec

PIB Produit intérieur brut

PME Petite et moyenne entreprise

PQI Plan québécois des infrastructures

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

TCPS Transfert canadien en matière de programmes sociaux

TCS Transfert canadien en matière de santé

Annexe 1 Objectifs et portée des travaux

Objectifs des travaux

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

Objectifs de l'examen	Critères d'évaluation
Déterminer si les hypothèses retenues et les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette contenues dans le rapport préélectoral sont plausibles.	■ 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 les informations financières les plus récentes de même que les dernières orientations et les décisions du gouvernement. ■ Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées par le gouvernement pour préparer ses états financiers consolidés.
S'assurer que l'information présentée dans le rapport préélectoral est compréhensible, pertinente et comparable, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec.	■ Les principales hypothèses économiques et financières sont expliquées clairement et justifiées de façon à ce qu'un lecteur comprenne les modifications apportées depuis le dernier budget. ■ Les prévisions sont suffisamment détaillées pour démontrer l'incidence des conditions économiques et des décisions du gouvernement sur sa situation financière et pour expliquer, le cas échéant, les changements significatifs sur le niveau de services à la population. ■ Les risques significatifs liés aux prévisions sont exposés simplement 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 utilisée pour les états financiers historiques et à celle employée pour le dernier plan économique, et les écarts importants sont expliqués. ■ L'information présentée est conforme aux dispositions législatives pertinentes qui encadrent les prévisions budgétaires.

Déterminer si les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette sont préparées selon un processus efficace et rigoureux.

- Les étapes du processus et la méthodologie utilisée permettent la préparation de prévisions plausibles, documentées et qui sont cohérentes avec les objectifs poursuivis. Parmi les éléments visés, il y a notamment :
 - la consolidation de l'information budgétaire incluant tout ajustement jugé nécessaire ;
 - la détermination des rôles et des responsabilités de tous les intervenants ;
 - la transmission de directives claires et suffisantes aux intervenants afin de coordonner la production des prévisions ;
 - la documentation suffisante à l'appui des prévisions retenues ;
 - la mise en place de mécanismes de contrôle efficaces pour assurer la qualité de l'information budgétaire produite.

Les travaux dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001). Les critères d'évaluation ont été, entre autres, élaborés à l'aide des normes relatives aux informations financières prospectives de CPA Canada et des consignes sur ce sujet formulées par l'American Institute of Certified Public Accountants.

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 13 août 2018. Il constitue un complément au rapport de certification joint au rapport préélectoral. Il contient de l'information détaillée sur les bases de notre conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions pour les années 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Également, il présente nos conclusions sur la qualité de la présentation de l'information incluse dans le rapport préélectoral et sur celle du processus menant à l'établissement des prévisions qu'il contient.

Nos travaux ne portent pas sur les hypothèses et les prévisions des années 2021-2022 et 2022-2023 en raison de l'incertitude croissante entourant l'évaluation des prévisions au-delà de trois ans. De plus, les données de l'année financière 2017-2018 présentées dans le rapport préélectoral n'ont pas été auditées.

Étant donné que les prévisions sont fondées sur des hypothèses à une date donnée concernant des événements à venir, les résultats réels seront différents de l'information présentée dans le rapport préélectoral, et les écarts pourraient être significatifs. D'ailleurs, plus les périodes visées sont éloignées, plus le degré d'incertitude entourant les hypothèses et les prévisions augmente.

Les procédures mises en œuvre comprennent, dans la mesure jugée appropriée, l'analyse du processus budgétaire, des demandes d'information, l'examen de la concordance ou le rapprochement avec les documents sous-jacents, des procédures analytiques, l'évaluation de méthodes d'estimation utilisées et des modèles de prévisions économiques du ministère des Finances, des validations de calculs et d'analyses de sensibilité ainsi que la consultation d'économistes spécialisés en finances publiques et en économie, incluant l'économétrie. Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de divers organismes, et discuté avec des vérificateurs législatifs ayant réalisé des travaux comparables à ceux-ci.

Nos travaux se sont principalement déroulés de novembre 2015 à août 2018.

Annexe 2 Principales étapes ayant conduit à la publication du rapport préélectoral 2018

Étape	Date
Préparation du plan économique du Québec, par le ministère des Finances en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor	De juin 2017 à mars 2018
Présentation et dépôt du plan économique du Québec, par le ministre des Finances	27 mars 2018
Préparation du rapport préélectoral à partir du plan économique du Québec, par le ministère des Finances	De mars à août 2018
Transmission au Vérificateur général d'une version préliminaire du rapport préélectoral, par le ministère des Finances (d'autres versions ont suivi jusqu'en août 2018)	18 juin 2018
Transmission au ministère des Finances du rapport de certification présentant l'opinion du Vérificateur général sur le rapport préélectoral, par le Vérificateur général	13 août 2018
Transmission au président de l'Assemblée nationale du rapport préélectoral y compris le rapport de certification présentant l'opinion du Vérificateur général, par le ministère des Finances	20 août 2018
Transmission au président de l'Assemblée nationale du rapport détaillé du Vérificateur général sur le rapport préélectoral, par le Vérificateur général	

Annexe 3 Rapport de certification du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018



RAPPORT DE CERTIFICATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR LE RAPPORT PRÉÉLECTORAL 2018

Assemblée nationale du Québec

J'ai réalisé une mission d'examen en certification sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans le rapport préélectoral ci-joint, préparé par le ministre des Finances. Mes travaux ont consisté à examiner, dans tous leurs aspects significatifs, les hypothèses retenues et les prévisions du cadre financier pour les trois années financières suivantes : 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Mes travaux ne visaient pas à exprimer une conclusion sur les annexes du rapport. Les données de l'année financière 2017-2018 présentées dans le rapport préélectoral n'ont pas été auditées.

Responsabilité du ministre des Finances

En vertu de la *Loi sur le ministère des Finances*, le ministre doit préparer et publier, préalablement à la tenue des élections générales qui suivent l'expiration d'une législature, un rapport préélectoral qui présente l'état des finances publiques du Québec. Cette responsabilité comprend l'élaboration des hypothèses et des prévisions jugées plausibles.

Responsabilité du Vérificateur général

Ma responsabilité consiste à examiner la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans le rapport préélectoral sur la base de procédures que j'ai mises en œuvre et d'éléments probants que j'ai obtenus au regard de l'objectif et des critères que j'ai jugés valables. Cet objectif et ces critères sont exposés ci-après. Je dois également indiquer si j'ai reçu tous les renseignements et les documents demandés. J'ai réalisé la mission conformément aux Normes canadiennes de missions de certification (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, incluant notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 3001). Cette norme requiert que je planifie et réalise la mission de façon à obtenir une assurance qui est valable dans les circonstances.

Objectif	Critères d'évaluation
Déterminer si les hypothèses retenues et les prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette contenues dans le rapport préélectoral sont plausibles.	- 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 les informations financières les plus récentes de même que les dernières orientations et les décisions du gouvernement. - Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées par le gouvernement pour préparer ses états financiers consolidés.

En raison de l'objet de la mission d'examen, qui porte sur des prévisions, la nature des procédures mises en œuvre diffère de ce qui se fait lors des missions d'audit et le niveau d'assurance obtenu est par conséquent moins élevé.

Ainsi, les procédures mises en œuvre reposent sur mon jugement. Elles comprennent, dans la mesure jugée appropriée, l'analyse du processus budgétaire, des demandes d'information, l'examen de la concordance ou le rapprochement avec les documents sous-jacents, des procédures analytiques, l'évaluation de méthodes d'estimation utilisées et des modèles de prévisions économiques du ministère des Finances, des validations de calculs et d'analyses de sensibilité, ainsi que la consultation de spécialistes en finances publiques et en économie, incluant l'économétrie.

Indépendance et contrôle de qualité du Vérificateur général

Le Vérificateur général s'est conformé aux règles ou au code de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable et se rapportant aux missions de certification, soit ceux de CPA Canada et ceux du Vérificateur général du Québec, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle. Le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Conclusion de l'examen du Vérificateur général

Sur la base des procédures mises en œuvre ainsi que des éléments probants obtenus, en date du 13 août, les hypothèses retenues et les prévisions relatives au cadre financier et à la dette pour les années financières se terminant les 31 mars 2019, 2020 et 2021 sont plausibles, dans tous leurs aspects significatifs, et ce, selon l'objectif et les critères déterminés par le Vérificateur général.

Étant donné que les prévisions se fondent sur des hypothèses concernant des événements à venir, les résultats réels seront différents de l'information présentée dans le rapport préélectoral, et les écarts pourraient être significatifs. D'ailleurs, plus les périodes visées sont éloignées, plus le degré d'incertitude entourant les hypothèses et les prévisions augmente.

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.

Autres points

L'application actuelle par le gouvernement de la norme sur les paiements de transfert n'est pas appropriée selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public, ce qui donne lieu à une opinion avec réserve dans les rapports de l'auditeur indépendant du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement depuis l'année financière 2012-2013. Ainsi, si le gouvernement modifiait son application comptable pour se conformer à cette norme, les prévisions devraient être revues, notamment à l'endroit de la dette représentant les déficits cumulés, qui augmenterait de façon significative.

En complément, j'ai préparé un rapport intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*, dans lequel j'explique de façon détaillée mes travaux et les bases de ma conclusion, et présente les informations additionnelles qu'un lecteur doit connaître pour apprécier pleinement les hypothèses et les prévisions contenues dans le rapport préélectoral. Ce rapport détaillé contient aussi divers commentaires découlant de mes travaux relativement au processus budgétaire et à la présentation de l'information incluse dans le rapport préélectoral, ainsi que les objectifs et les critères utilisés à cet égard. Il sera disponible sur le site Web du Vérificateur général. Les constats et l'information supplémentaire présentés dans ce rapport détaillé ne visent pas à amoindrir ma conclusion.

La vérificatrice générale du Québec,



Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA
Québec, le 13 août 2018

Annexe 4 Rôles et responsabilités des principaux intervenants¹

Ministère des Finances et son ministre

- Préparer et présenter à l'Assemblée nationale le discours sur le budget
- 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
- Élaborer, de concert avec le président du Conseil du trésor, des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisation
- Surveiller, contrôler et gérer tout ce qui se rattache aux finances de l'État et qui n'est pas attribué à une autre autorité, dont le respect de l'équilibre budgétaire
- Gérer le fonds consolidé du revenu et la dette publique
- Veiller à la préparation des comptes publics et des autres rapports financiers du gouvernement, et les présenter à l'Assemblée nationale
- Préparer et publier, préalablement à la tenue des élections générales qui suivent l'expiration d'une législature, un rapport préélectoral qui présente l'état des finances publiques

Conseil du trésor et son président²

- Conseiller le gouvernement en matière d'utilisation des ressources (financières, humaines, matérielles et informationnelles)
- Soumettre annuellement au gouvernement un projet de budget de dépenses
- Déposer à l'Assemblée nationale le budget de dépenses des ministères et organismes budgétaires, des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux
- Proposer annuellement au gouvernement un plan des investissements publics des organismes du gouvernement en matière d'infrastructures portant sur 10 années
- Suivre le budget de dépenses
- Établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer du respect de la *Loi sur l'administration publique* et de ses objectifs

Ministères et organismes budgétaires, organismes autres que budgétaires, fonds spéciaux et entreprises du gouvernement

- Procéder à l'évaluation de leurs prévisions
- Examiner les moyens pour respecter l'enveloppe budgétaire allouée (ministères et organismes budgétaires seulement)
- Ventiler leur enveloppe de dépenses entre les programmes, les éléments, les supercatégories et les catégories de dépenses (ministères et organismes budgétaires seulement)
- Établir et mettre en œuvre les mesures de contrôle de leurs opérations financières
- Rendre compte de l'atteinte de leurs objectifs et de l'utilisation des ressources dans leur rapport annuel de gestion

1. Il s'agit des rôles et responsabilités concernant le processus d'établissement des prévisions budgétaires.

2. La *Loi sur l'administration publique* stipule que le Secrétariat du Conseil du trésor soutient les activités du Conseil du trésor et assiste le président du Conseil du trésor dans l'exercice de ses fonctions.

Annexe 5 Composition de la dette (en millions de dollars)¹

Dette brute	Dette nette	Dette représentant les déficits cumulés
Dette émise sur les marchés financiers² 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	Dette nette 181 755 46,0 % du PIB	Actifs non financiers 68 906
-		=
Dette pour financer des entreprises du gouvernement et des tiers 258		Déficits cumulés selon les états financiers consolidés 112 849 28,6 % du PIB
-		+
Emprunts réalisés par anticipation 7 932		Solde de la réserve de stabilisation 4 552
=		=
Dette brute 203 490 51,5 % du PIB		Dette représentant les déficits cumulés selon la Loi sur l'équilibre budgétaire 117 401 29,7 % du PIB

1. Les données sont tirées des *Comptes publics 2016-2017*, volume 1, à l'exception des valeurs exprimées en pourcentage, qui sont calculées à partir du PIB nominal de 2016, publié le 21 décembre 2017 par Statistique Canada.
2. La dette émise sur les marchés financiers correspond aux dettes avant gains ou pertes de change reportés présentées dans les états financiers consolidés.

