

**Audience du vérificateur général, M. Renaud Lachance,
devant les membres de la Commission des finances publiques
lors de la séance publique relative au projet de loi n° 128 –
*Loi édictant la Loi sur les entreprises de services monétaires et
modifiant diverses dispositions législatives concernant
principalement les fonds spéciaux et le secteur financier***

30 novembre 2010

Monsieur le Président,

Madame la Vice-Présidente,

Madame et Messieurs les Membres de cette commission,

Je vous remercie de m'offrir l'occasion de livrer mes commentaires et de répondre à vos questions relativement au projet de loi n° 128, soit la *Loi édictant la Loi sur les entreprises de services monétaires et modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les fonds spéciaux et le secteur financier.*

Tout d'abord, permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent : Mme Diane Bergeron, vérificatrice générale adjointe,

M. Patrick Dubuc et Mme Christine Roy, respectivement directeur et directrice de vérification, ainsi que Mmes Marie-Josée Cyr et Julie Laflamme, chargées de projet.

Avant de vous faire part de mes remarques sur le projet de loi n° 128, il importe de rappeler que mon rôle consiste généralement à me présenter devant les membres des commissions parlementaires afin de discuter des rapports découlant de mes travaux de vérification. Ce n'est donc pas courant que l'on me consulte lors d'un projet de loi.

Aussi, les commentaires que je ferai dans les prochaines minutes porteront uniquement sur la section du projet de loi qui traite de l'encadrement des fonds spéciaux.

D'entrée de jeu, je tiens à souligner que le projet de loi n° 128 ne modifie en rien le périmètre comptable du gouvernement. Les fonds spéciaux sont tous inclus dans ce périmètre; par conséquent, l'ensemble de leurs revenus et de leurs dépenses sont pris en compte dans les états financiers consolidés du gouvernement. Ce projet de loi n'a donc aucune incidence sur l'équilibre budgétaire du gouvernement dans son ensemble.

De plus, le projet de loi ne modifie en rien les pouvoirs qui me sont accordés. Le vérificateur général peut, encore et toujours, faire les travaux de vérification qu'il juge nécessaire d'effectuer à l'égard des fonds spéciaux.

Le projet de loi n° 128 stipule notamment que les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux seront soumises à l'approbation du Parlement. Je suis d'avis que cette démarche s'inscrit clairement dans une perspective d'amélioration du contrôle parlementaire et constitue un pas dans la bonne direction.

Il y a plus de 500 entités qui sont incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Ces entités comprennent entre autres les fonds spéciaux ainsi que les organismes autres que budgétaires.

Les documents déposés dans le cadre du *Budget de dépenses 2010-2011* prévoient que les dépenses des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires s'élèveront respectivement à 9,2 et à 17,6 milliards de dollars en 2010-2011, avant les ajustements quant à la consolidation (p. 73 et 74 du Volume IV du *Budget de dépenses 2010-2011*). Il est impératif que les parlementaires obtiennent une information de qualité sur ces dépenses et qu'ils exercent une surveillance continue à l'égard de celles-ci.

De plus, comme je l'ai mentionné dans mon rapport déposé à l'Assemblée nationale en février 2010, la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de ces entités, si l'on exclut leur service de la dette, était supérieure à la moyenne des taux annuels des dépenses du Fonds consolidé du revenu au cours de la dernière décennie.

Je profite également de la présente occasion pour formuler quatre commentaires d'intérêt en lien avec ce projet de loi.

Premièrement, le projet de loi n° 128 prévoit qu'un budget distinct pour les fonds spéciaux sera joint au budget de dépenses lors de son dépôt à l'Assemblée nationale. La présentation actuelle des documents budgétaires et des Comptes publics devrait donc être modifiée pour distinguer les résultats des fonds spéciaux de ceux des autres entités. De mon point de vue, ces documents devraient le plus possible permettre aux parlementaires de comparer les objectifs liés à ces fonds avec les résultats qu'ils ont atteints.

À titre d'illustration, dans le cadre financier présenté dans le *Plan budgétaire 2010-2011* (voir les tableaux A4 et C17), les projections financières au regard des fonds spéciaux ne sont pas présentées distinctement.

Deuxièmement, le projet de loi prévoit que, pour une année financière, l'excédent des dépenses et des investissements d'un fonds spécial, par rapport à ceux qui ont été approuvés, est imputé sur les dépenses et les investissements approuvés de ce fonds spécial, qui seront présentés dans le budget des fonds spéciaux l'année financière suivante. À mon avis, il sera nécessaire que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes soient mis en place pour informer adéquatement les parlementaires sur les dépassements des sommes autorisées qui pourraient se présenter. Ainsi, les parlementaires seraient en mesure d'exercer un contrôle rigoureux sur ces dépassements.

Troisièmement, selon le projet de loi, seules les dépenses du Fonds consolidé du revenu (soit celles du fonds général du Fonds consolidé du revenu) sont considérées comme des dépenses de programmes. En conséquence, seules les dépenses des fonds spéciaux financées par le Fonds consolidé du revenu sont indirectement incluses dans les dépenses de programmes du gouvernement. Quant aux dépenses des fonds spéciaux financées par des revenus provenant de sources externes au périmètre comptable, ainsi que leurs déficits, le cas échéant, elles ne sont pas prises en compte dans les dépenses de programmes.

La création de nouveaux fonds spéciaux, comme la création du Fonds des infrastructures routières et de transport en commun (FORT), fera en sorte que certaines dépenses auparavant incluses dans les dépenses de programmes ne le seront plus. Ainsi, les données historiques concernant la croissance des dépenses de programmes ne seront plus comparables avec celles qui seront produites à la suite de la création des nouveaux fonds. Des efforts devront donc être faits à ce chapitre pour permettre aux parlementaires de comprendre les tendances, d'évaluer l'atteinte des objectifs liés à la croissance des dépenses de programmes et d'apprécier l'évolution des finances publiques du Québec.

Enfin, dans son budget 2010-2011, le gouvernement a fixé des objectifs pour limiter la croissance des dépenses de programmes à 2,9 p. cent en 2010-2011 et à 2,2 p. cent jusqu'en 2013-2014. À cet égard, dans mon rapport à l'Assemblée nationale déposé en février 2010, je soulignais que, pour atteindre l'équilibre budgétaire, il fallait un contrôle aussi rigoureux sur les dépenses des fonds spéciaux et des entités autres que budgétaires que sur celui effectué par rapport aux dépenses de programmes. De plus, je mentionnais que le gouvernement n'avait pas présenté d'objectif explicite pour la croissance des dépenses de ces entités.

Je reconnais qu'en soi, l'objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 peut servir indirectement de mécanisme de contrôle des dépenses. Par contre, ce type de mécanisme ne permet pas aux parlementaires de débattre de l'utilisation précise des revenus des fonds spéciaux et des entités autres que budgétaires ni de la croissance de leurs dépenses. Par exemple, une forte croissance des revenus d'une entité donnée, lesquels proviendraient de sources externes au périmètre comptable, pourrait donner lieu à une forte croissance des dépenses. Même si l'équilibre budgétaire est atteint par cette entité, un contrôle rigoureux devrait être exercé sur la croissance des dépenses afin de s'assurer qu'elle est justifiée.

La détermination d'objectifs relativement à la croissance de l'ensemble des dépenses publiques, y compris les dépenses des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires, permettrait au gouvernement de mieux apprécier l'efficacité des mesures mises en place et de mieux en rendre compte annuellement en vue d'un retour à l'équilibre budgétaire.

Je vous remercie de votre attention et je suis disponible pour répondre à vos questions.

Budget 2010 11

30 mars 2010

PLAN
BUDGÉTAIRE

2.2 Un plan qui rétablit l'équilibre budgétaire en 2013-2014

Avec le présent budget, le gouvernement identifie l'essentiel des mesures requises pour retrouver l'équilibre budgétaire d'ici quatre ans. Le plan prévoit :

- l'établissement de la croissance des dépenses de programmes à 2,9 % en 2010-2011 et à 2,2 % annuellement jusqu'en 2013-2014, soit un effort à terme de 6,6 milliards de dollars par rapport à la croissance tendancielle;
- des mesures additionnelles au contrôle des dépenses des organismes publics, à la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal ainsi qu'au chapitre des revenus, qui vont atteindre 5,6 milliards de dollars en 2013-2014, soit l'année prévue par la loi pour l'élimination du déficit.

En 2014-2015, le gouvernement prévoit verser la totalité des revenus provenant de la hausse du prix de l'électricité patrimoniale au Fonds des générations.

TABLEAU A.4

Cadre financier du budget 2010-2011 après le Plan de retour à l'équilibre budgétaire (en millions de dollars)

	Données préliminaires	Prévisions		Projections		
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Revenus budgétaires						
Revenus autonomes	47 421	49 164	51 255	53 547	55 546	57 673
Variation en %	-3,0	3,7	4,3	4,5	3,7	3,8
Transferts fédéraux	15 229	15 325	14 681	14 933	15 395	15 979
Variation en %	8,6	0,6	-4,2	1,7	3,1	3,8
Total des revenus budgétaires	62 650	64 489	65 936	68 480	70 941	73 652
Variation en %	-0,4	2,9	2,2	3,9	3,6	3,8
Dépenses budgétaires						
Dépenses de programmes	- 60 769	- 62 561	- 63 907	- 65 282	- 66 686	- 69 282
Variation en %	3,8	2,9	2,2	2,2	2,2	3,9
Service de la dette	- 6 154	- 6 990	- 7 841	- 8 759	- 9 597	- 9 746
Variation en %	-5,4	13,6	12,2	11,7	9,6	1,6
Total des dépenses budgétaires	- 66 923	- 69 551	- 71 748	- 74 041	- 76 283	- 79 028
Variation en %	2,9	3,9	3,2	3,2	3,0	3,6
Résultats nets des entités consolidées	598	697	848	926	852	1 038
Provision pour éventualités	- 300	- 300				
Impact du Plan de retour à l'équilibre budgétaire	—	1 051	3 036	4 496	5 613	5 880
SURPLUS (DÉFICIT)	- 3 975	- 3 614	- 1 928	- 139	1 123	1 542
Versements au Fonds des générations						
- Revenus dédiés	- 715	- 892	- 972	- 1 061	- 1 123	- 1 227
- Hausse du prix de l'électricité patrimoniale						- 315
Réserve de stabilisation	433					
SOLDE BUDGÉTAIRE AU SENS DE LA LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE	- 4 257	- 4 506	- 2 900	- 1 200	0	0

TABLEAU C.17

Cadre financier consolidé des revenus et des dépenses
Résultats consolidés par entité
(en millions de dollars)

	Budget 2010-2011 ^P		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Revenus⁽¹⁾			
Fonds consolidé du revenu	62 650	64 489	65 936
Entités consolidées ⁽²⁾	10 762	11 212	11 639
Comptes à fin déterminée ⁽²⁾	665	1 647	842
Revenus consolidés	74 077	77 348	78 417
Dépenses			
Fonds consolidé du revenu	- 66 923	- 69 551	- 71 748
Entités consolidées ⁽²⁾	- 10 164	- 10 515	- 10 791
Comptes à fin déterminée ⁽²⁾	- 665	- 1 647	- 842
Provision pour éventualités	- 300	- 300	—
Dépenses consolidées	- 78 052	- 82 013	- 83 381
Impact du Plan de retour à l'équilibre budgétaire		1 051	3 036
DÉFICIT	- 3 975	- 3 614	- 1 928
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	- 715	- 892	- 972
Réserve de stabilisation	433	—	—
SOLDE BUDGÉTAIRE AU SENS DE LA LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE	- 4 267	- 4 506	- 2 900

P : Résultats préliminaires pour 2009-2010 et prévisions pour les années subséquentes.

(1) Pour les fins de présentation du plan budgétaire, les revenus du gouvernement à titre d'employeur au Fonds des services de santé sont déduits des revenus des entités consolidées.

(2) Les sommes provenant d'entités du périmètre comptable sont déduites des revenus et des dépenses.

Informations sectorielles (suite)
AU 31 MARS 2009
 (en millions de dollars)

	2009							
	Fonds consolidé du revenu ⁽¹⁾	Entreprises du gouvernement ⁽²⁾	Organismes et fonds spéciaux ⁽³⁾	Comptes à fin déterminée ⁽⁴⁾	Fonds des générations ⁽⁵⁾	Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ⁽⁶⁾	Ajustements de consolidation ⁽⁷⁾	Résultats consolidés
REVENUS								
Impôt sur le revenu et les biens	27 756		778				(158)	28 376
Taxes à la consommation	13 403		192					13 595
Droits et permis	982		732					1 714
Revenus divers	1 739		2 316	214			(94)	4 175
Autres sources de revenus		5 013			587			5 609
Dividendes versés par les entreprises	4 433	(4 433)						—
Total des revenus autonomes	48 313	580	4 018	214	587	—	(252)	53 460
Revenus provenant d'entités du périmètre comptable			13 585	273			(13 858)	—
Transferts du gouvernement fédéral	14 023		795	479			(216)	15 081
Total des revenus	62 336	580	18 398	966	587	—	(14 326)	68 541
DÉPENSES								
Santé et services sociaux	25 621		8 014	87		252	(7 256)	26 718
Éducation et culture	15 120		154	119		(283)	(424)	14 686
Économie et environnement	7 199		5 630	355			(4 659)	8 525
Soutien aux personnes et aux familles	5 490		501	10			(463)	5 538
Gouverne et justice	5 120		2 184	395			(1 498)	6 201
Total des dépenses de programmes	58 550	—	16 483	966	—	(31)	(14 300)	61 668
Service de la dette	6 504		1 653				(26)	8 131
Total des dépenses	65 054	—	18 136	966	—	(31)	(14 326)	69 799
SURPLUS (DÉFICIT) ANNUEL	(2 718)	580	262	—	587	31	—	(1 258)

	2009							
	Fonds consolidé du revenu ⁽¹⁾	Entreprises du gouvernement ⁽²⁾	Organismes et fonds spéciaux ⁽³⁾	Comptes à fin déterminée ⁽⁴⁾	Fonds des générations ⁽⁵⁾	Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ⁽⁶⁾	Ajustements de consolidation ⁽⁷⁾	Résultats consolidés
DÉPENSES PAR SUPERCATÉGORIE								
Transfert	49 235		10 514	763			(9 822)	50 710
Affectation à un fonds spécial	2 948						(2 948)	—
Rémunération	3 056		2 153	110			(163)	5 156
Fonctionnement	2 157		3 387	73			(981)	4 636
Créances douteuses et autres provisions	1 154		429				(386)	1 197
Déficit annuel des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation						(31)		(31)
Total des dépenses de programmes	58 550	—	16 483	966	—	(31)	(14 300)	61 668



EXTRAIT :

**Rapport du Vérificateur général du
Québec à l'Assemblée nationale pour
l'année 2009-2010**

Vérification de l'information financière et
autres travaux connexes

Croissance des dépenses de programmes

Équipe:

Christine Roy
Directrice de vérification

Marie-Josée Cyr
Anny-Jane Ouellet
Chargées de projet

- 2.4.1** Dans sa mise à jour économique et financière du 27 octobre 2009, le gouvernement du Québec a présenté son cadre financier dans lequel il prévoit un retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Ce plan repose, entre autres, sur l'hypothèse que les dépenses de programmes vont croître à un rythme de 3,2 p. cent à compter de 2010-2011 et pendant les trois années suivantes.
- 2.4.2** Les dépenses de programmes du gouvernement, telles qu'elles sont définies dans cette mise à jour, incluent les dépenses effectuées par les ministères et les organismes budgétaires⁴. Celles-ci sont notamment constituées des dépenses de transfert aux entités autres que budgétaires ainsi que des dépenses pour l'acquisition de biens et de services fournis par ces entités. À titre d'exemple, mentionnons le loyer que paient les ministères et les organismes budgétaires à la Société immobilière du Québec (SIQ). La SIQ est un organisme autre que budgétaire qui a pour principale mission de mettre à la disposition des ministères et organismes publics des immeubles et de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. L'annexe 3 présente la liste des entités autres que budgétaires, à l'exception des comptes à fin déterminée puisque leur incidence sur le surplus ou le déficit des états financiers consolidés du gouvernement est nulle.
- 2.4.3** Il est important de faire la distinction entre la croissance des dépenses de programmes effectuées par le gouvernement relativement aux entités autres que budgétaires et la croissance des dépenses de ces entités. À ce chapitre, il faut comprendre que les montants que le gouvernement comptabilise dans ses dépenses de programmes relatives aux entités autres que budgétaires sont inscrits comme revenus dans les états financiers de ces dernières. Ces revenus financeront en tout ou en partie leurs dépenses. Si la croissance de leurs dépenses dépasse celle de leurs revenus provenant du gouvernement, ces entités devront se financer au moyen d'autres sources de revenus, sinon elles enregistreront un déficit.
- 2.4.4** Dans les prévisions budgétaires présentées au tableau 7, les résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées, soit la différence entre leurs revenus et leurs dépenses, sont considérés globalement. L'information disponible ne permet pas d'évaluer distinctement la croissance prévue de leurs dépenses et de leurs revenus jusqu'en 2014.

4. La liste des organismes budgétaires est présentée à l'annexe 1 des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

Tableau 7

Prévisions budgétaires 2009-2014, après la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire (en millions de dollars)

	Données réelles	Prévisions		Projections			Total
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2010-2014
Opérations budgétaires							
Total des revenus budgétaires	62 916	62 025	63 585	65 480	68 031	70 968	330 089
Variation (%)	(0,3)	(1,4)	2,5	3,0	3,9	4,3	s.o.
Dépenses budgétaires							
Dépenses de programmes	(58 550)	(60 139)	(62 049)	(64 019)	(66 050)	(68 145)	(320 402)
Variation (%)	6,8	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	s.o.
Service de la dette	(6 504)	(6 154)	(6 764)	(7 796)	(8 912)	(9 768)	(39 394)
Variation (%)	(7,4)	(5,4)	9,9	15,3	14,3	9,6	s.o.
Total des dépenses budgétaires	(65 054)	(66 293)	(68 813)	(71 815)	(74 962)	(77 913)	(359 796)
Variation (%)	5,2	1,9	3,8	4,4	4,4	3,9	s.o.
Résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées, excluant le Fonds des générations							
Résultats nets du Fonds des générations	293	(560)	(512)	(470)	(427)	(441)	(2 410)
Résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées	587	715	881	958	1 039	1 128	4 721
Résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées	880	155	369	488	612	687	2 311
Provision pour manques à gagner aux revenus	–	(300)	–	–	–	–	(300)
Plan de retour à l'équilibre budgétaire							
Mesures déjà déterminées dans le budget 2009-2010	–	–	615	1 590	1 950	2 360	6 515
Mesures additionnelles à identifier	–	–	450	2 576	4 140	5 114	12 280
Surplus (déficit)	(1 258)	(4 413)	(3 794)	(1 681)	(229)	1 216	(8 901)
Loi sur l'équilibre budgétaire							
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	(587)	(715)	(881)	(958)	(1 039)	(1 128)	(4 721)
Recours à la réserve de stabilisation	1 845	433	–	–	–	–	433
Solde pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire	0	(4 695)	(4 675)	(2 639)	(1 268)	88	(13 189)

Source: MFQ.

- 2.4.5** Par ailleurs, ce tableau révèle que, pour les cinq prochaines années, les dépenses prévues et projetées de ces entités (excluant le Fonds des générations) excéderont leurs revenus de 2,4 milliards de dollars. Ce déficit cumulé de 2,4 milliards signifie que leurs revenus seront insuffisants pour leur permettre d'atteindre leur propre équilibre budgétaire. Or, la majeure partie de ces revenus provient du gouvernement du Québec. Ainsi, lorsque le gouvernement limite la croissance de ses dépenses de programmes, il limite fort probablement au même moment la croissance des revenus des entités autres que budgétaires. Il est donc possible que l'objectif visant à limiter la croissance des dépenses de programmes du gouvernement à 3,2 p. cent s'effectue au détriment des résultats de ces entités.
- Entités autres que budgétaires: déficit de 2,4 milliards prévu pour les cinq prochaines années.**
- 2.4.6** Les principales options possibles pour éviter que les entités accumulent ce déficit de 2,4 milliards de dollars sont les suivantes :
- une augmentation des revenus provenant du gouvernement du Québec, ce qui compromettrait l'atteinte de son objectif de 3,2 p. cent;
 - une augmentation de leurs revenus provenant de la vente de biens ou de la prestation de services à des entités exclues du périmètre comptable. À ce chapitre, rappelons que le plan de retour à l'équilibre budgétaire prévoit des mesures concernant l'indexation des tarifs de l'ordre de 420 millions dollars;
 - une réduction de leurs dépenses découlant d'un contrôle plus rigoureux de celles-ci. D'ailleurs, il est possible que la croissance future de ces dépenses, laquelle ne fait l'objet d'aucun objectif connu, soit plus élevée que l'objectif fixé de 3,2 p. cent à l'égard des dépenses de programmes. Cela pourrait avoir un impact sur leur situation financière.
- Aucun objectif connu pour la croissance des dépenses des entités autres que budgétaires.**
- 2.4.7** Nous avons donc comparé la croissance des dépenses de programmes avec la croissance des dépenses consolidées totales du gouvernement du Québec⁵ pour la période couvrant les années 2000 à 2009 (voir le tableau 8). Les dépenses consolidées totales prennent en compte les dépenses de programmes, les dépenses des entités autres que budgétaires financées par des revenus ne provenant pas du gouvernement du Québec ainsi que celles qui n'ont pas encore été financées de sorte qu'elles entraînent un déficit.

5. Ces dépenses excluent celles du service de la dette.

Tableau 8

Taux annuel et moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de programmes, des dépenses des entités autres que budgétaires et des dépenses consolidées totales*

Année	Dépenses de programmes (en millions de dollars)	Taux de croissance (%)	Dépenses des entités autres que budgétaires excluant le service de la dette (en millions de dollars)**	Taux de croissance (%)	Dépenses consolidées totales excluant le service de la dette (en millions de dollars) (B+D)	Taux de croissance (%)
A	B	C	D	E	F	G
2000	37 850	2,15	1 598	(4,25)	39 448	1,88
2001	40 165	6,12	1 480	(7,38)	41 645	5,57
2002	41 888	4,29	1 790	20,95	43 678	4,88
2003	43 865	4,72	1 956	9,27	45 821	4,91
2004	45 339	3,36	2 308	18,00	47 647	3,99
2005	47 656	5,11	2 444	5,89	50 100	5,15
2006	49 229	3,30	3 192	30,61	52 421	4,63
2007	51 734	5,09	3 558	11,47	55 292	5,48
2008	54 826	5,98	3 516	(1,18)	58 342	5,52
2009	58 550	6,79	3 118	(11,32)	61 668	5,70
Moyenne (2000-2009)		4,69		7,21		4,77
Moyenne (2003-2009)		4,91		8,96		5,05

* Avant la réforme comptable, soit avant 2007, les résultats des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation n'étaient pas inclus dans les données financières des comptes publics.

** Ces dépenses incluent les ajustements de consolidation. Elles représentent la portion de dépenses non financées par des revenus provenant du périmètre comptable.

Sources: Budget 2009-2010 et Comptes publics 2008-2009.

2.4.8 Comme le montre le tableau 8, la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses consolidées totales (excluant le service de la dette) sur 10 ans est de 4,77 p. cent comparativement à 4,69 p. cent pour la croissance des dépenses de programmes.

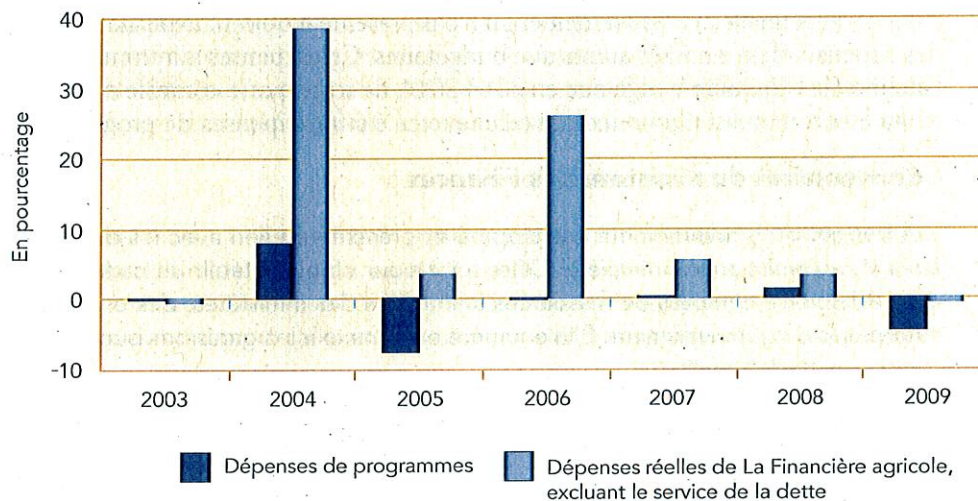
2.4.9 La différence entre le taux de croissance des dépenses consolidées totales (excluant le service de la dette) et celui des dépenses de programmes s'explique par le fait que les dépenses des entités autres que budgétaires se sont accrues en moyenne plus rapidement que les dépenses de programmes. Nous avons calculé la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de ces entités, non financées par des revenus provenant du périmètre comptable. Cette moyenne se chiffrait à 7,21 p. cent au cours des 10 dernières années. Elle est de 8,96 p. cent lorsque nous la calculons sur 7 ans, soit de 2003-2009.

Illustration avec La Financière agricole du Québec

2.4.10 La Financière agricole est un organisme autre que budgétaire. Elle a été créée le 17 avril 2001. Elle est issue du regroupement de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la Société de financement agricole. Elle a pour principale mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Son premier exercice financier s'est terminé le 31 mars 2002.

- 2.4.11** La Financière agricole du Québec finance principalement ses activités au moyen de revenus de transfert provenant du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. À ce titre, elle reçoit annuellement une enveloppe de 305 millions de dollars, et ce, depuis l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2002. Cette contribution annuelle représente en moyenne 95,5 p. cent des contributions totales reçues du gouvernement du Québec par La Financière agricole au cours des huit dernières années. En effet, cette dernière reçoit également d'autres contributions du gouvernement du Québec, lesquelles ont varié entre 2 et 37 millions de dollars entre 2002 et 2009. En conséquence, la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de programmes du gouvernement à l'égard de La Financière agricole pendant cette période se situe à -0,4 p. cent.
- 2.4.12** Par contre, les dépenses réelles⁶ de La Financière agricole ont presque doublé entre 2002 et 2009, passant de 408 millions à 798 millions de dollars. En moyenne, leur croissance annuelle a été de 10,9 p. cent pendant cette période de sept ans.
- 2.4.13** Le graphique 1 montre que la croissance annuelle des dépenses de programmes du gouvernement relativement à La Financière agricole est plutôt stable comparativement à la croissance annuelle des dépenses réelles (excluant le service de la dette) de cette dernière.

Graphique 1
Taux annuel de croissance des dépenses de programmes du gouvernement concernant La Financière agricole et des dépenses réelles de La Financière agricole*



* Les données proviennent des états financiers vérifiés de La Financière agricole.

6. Il s'agit des dépenses non consolidées, c'est-à-dire des dépenses qui excluent celles de sa filiale, Capital Financière agricole inc., et celles du service de la dette.

- 2.4.14** L'augmentation des dépenses réelles de La Financière agricole n'ayant pas été compensée par une augmentation des revenus de transfert suffisante du gouvernement, le déficit cumulé de cette dernière a augmenté. De fait, ce déficit cumulé se chiffrait à 645 millions au 31 mars 2009.
- 2.4.15** Soulignons toutefois que le gouvernement a annoncé en novembre 2009 la bonification de l'enveloppe annuelle de 305 millions de dollars accordée à La Financière agricole. Celle-ci passera à 630 millions à compter de 2010-2011, et ce, pour les cinq prochaines années, soit jusqu'en 2014-2015. Il s'agit d'une hausse de 107 p. cent qui n'est pas reflétée dans les dépenses de programmes incluses dans l'énoncé économique d'octobre 2009.
- 2.4.16** La bonification aura pour effet de faire bondir les dépenses de programmes du gouvernement pour la première année (2010-2011). Par la suite, il n'y aura pas de croissance de ces dépenses puisqu'il s'agit d'une enveloppe fermée, à moins que le gouvernement n'injecte des sommes supplémentaires pour éponger le déficit cumulé de La Financière agricole ou pour tout autre motif. Compte tenu du fait que les revenus de transfert comptabilisés par cet organisme seront relativement stables, les surplus ou les déficits découlant de la variation de ses dépenses réelles se refléteront dans le résultat net des entités autres que budgétaires.
- 2.4.17** Somme toute, nous pouvons déduire de cette analyse que la croissance des dépenses de programmes du gouvernement peut s'éloigner de celle des dépenses totales des entités autres budgétaires et, en conséquence, des dépenses consolidées de toutes les entités du secteur public.
- 2.4.18** Le tableau 7 montre que le résultat net des opérations des entités autres que budgétaires (excluant les opérations du Fonds des générations) sera négatif pendant la période couverte par le cadre financier. Le gouvernement n'a pas présenté d'objectif explicite sur la croissance des dépenses de ces entités autres que budgétaires. Ces dépenses auront une incidence sur l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2013-2014, de sorte que le contrôle de leur croissance devra être tout aussi rigoureux que celui exercé sur les dépenses de programmes.
- 2.4.19** **Commentaires du ministère des Finances**

«Le budget du gouvernement est préparé et présenté en lien avec les dispositions de la *Loi sur l'administration financière*. Cette loi a pour objet d'établir un cadre de gestion et de reddition de comptes de ressources financières des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement. Elle énumère en annexe les organismes budgétaires et ceux autres que budgétaires.

«À chaque année, le taux de croissance des dépenses de programmes est établi en fonction des hypothèses les plus probables et des actions que le gouvernement entend prendre pour atteindre ces objectifs de croissance. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a lancé les consultations prébudgétaires 2010-2011 pour faire les choix qui s'imposent afin que les objectifs de croissance des dépenses de programmes fixés soient atteints.

« Les organismes autres que budgétaires ont pour mission la vente de biens et services à des entités gouvernementales, à des corporations privées ou encore, à des citoyens. Ils ont comme objectif de présenter des revenus et dépenses en équilibre. Leurs sources de revenus sont principalement les transferts des ministères et la tarification des biens livrés et des services rendus. Leurs revenus provenant des transferts des ministères sont alors considérés dans les dépenses de programme. Ainsi, une partie des dépenses de ces organismes ne sont pas considérées comme des dépenses de programmes lorsqu'elles ont été financées par des revenus qui leur sont propres. Par exemple, les dépenses liées aux services d'hébergement à la Société des établissements de plein air du Québec ne sont pas considérées comme des dépenses de programmes parce qu'elles font l'objet d'une tarification aux usagers.

« Enfin, pour ce qui est de l'exemple cité relativement à La Financière agricole du Québec, il convient de mentionner que le financement de cet organisme était encadré par une enveloppe fermée de 305 millions de dollars par année enchâssée dans une convention de sept ans. Le gouvernement a par ailleurs décidé, après la mise à jour économique de l'automne 2009, de rehausser l'enveloppe budgétaire à 630 millions. Les dépenses de programmes seront par conséquent ajustées. »