



**Rapport spécial du Vérificateur général du Québec
déposé à l'Assemblée nationale
à l'occasion de la publication des Comptes publics
du gouvernement du Québec
pour l'année financière terminée le 31 mars 2008**

Octobre 2008

Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

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

Internet

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

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

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

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

Dépôt légal – 4^e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-54230-8 (Version imprimée)
ISBN 978-2-550-54231-5 (PDF)



Québec, octobre 2008

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

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint mon *Rapport spécial déposé à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008*.

Je vous saurais gré de le remettre à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics par le gouvernement.

Je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Avant-propos	1.
Observations du vérificateur général	5.
Mandat et portée de notre vérification	24.
Remarques découlant de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008	
Réforme de la comptabilité du gouvernement.....	30.
Papier commercial adossé à des actifs	35.
Partenariats public-privé.....	53.
Université du Québec à Montréal.....	62.
Société nationale du cheval de course.....	68.
Autres remarques	
<i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	78.
<i>Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux</i>	90.
Endettement du Québec	99.
Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique	171.
Annexe 1 - Rapport du Vérificateur général	
Annexe 2 - Recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement appliquées en 2006-2007	
Annexe 3 - Extraits du Projet de loi no 85 soit la <i>Loi modifiant la loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives</i>	
Annexe 4 - Extraits de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	
Annexe 5 - Extraits de la <i>Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations</i>	
Annexe 6 - Extraits de la <i>Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents</i>	

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent après chacun des sujets traités, s'il y a lieu, sauf en ce qui concerne la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Abréviations et sigles

CAP	Commission de l'administration publique	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	OSBL	Organisme sans but lucratif
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec	PCAA	Papier commercial adossé à des actifs
CFP	Commission des finances publiques	PCGR	Principes comptables généralement reconnus
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite	PIB	Produit intérieur brut
FCR	Fonds consolidé du revenu	SIQ	Société immobilière du Québec
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés	SONACC	Société nationale du cheval de course
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	SQAE	Société québécoise d'assainissement des eaux
		UQAM	Université du Québec à Montréal

Avant-propos

1. Le présent rapport spécial est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008.
2. Il présente mes observations et mes remarques à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Le rapport de vérification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics, figure à l'annexe 1 du présent rapport.
3. Le présent rapport traite également d'autres sujets d'intérêt pour les parlementaires. Il vise notamment à leur permettre de prendre connaissance simultanément des états financiers consolidés du gouvernement du Québec et de toutes les remarques que je considère pertinentes à l'occasion du dépôt de ces derniers.
4. Ce rapport sera reproduit en annexe dans l'un des prochains tomes de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Équipe :

Camille Daigle
Patrick Dubuc
Lucie Pageau
Directeurs de vérification

France Babin
Julie Côté
Marie-Josée Couture
Élyse Fortier
Vickie Fournier
Geneviève Gagné
Julie Laflamme
Christian Madore
Guy Magnan
Daniel Martel
Sandra Mc Lean
David Morin
Mélanie Poisson
Serge Prévost
Gaston Riverin
Karine Tétreault
Marie-Catherine Tremblay

Plus de 50 autres vérificateurs
ont aussi contribué à la
réalisation de ces travaux.

Observations du vérificateur général

5. Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008. Ceux-ci font état d'un surplus annuel de 1,7 milliard de dollars, d'un passif de 173,3 milliards, d'une dette nette de 124,3 milliards et d'un déficit cumulé de 94,2 milliards au 31 mars 2008.

Opinion sur les états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008

6. Ma première observation concerne les états financiers consolidés. Pour une deuxième année consécutive, au terme de ma vérification, je conclus que les états financiers consolidés du gouvernement sont établis dans le respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public (PCGR) et des conventions comptables du gouvernement.
7. En effet, compte tenu de la mise en œuvre par le gouvernement depuis 2006-2007 de la très grande majorité des recommandations formulées par le Groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement, les états financiers consolidés ont été préparés sur la base de conventions comptables conformes aux PCGR. Encore cette année, je félicite tous les acteurs, dont le gouvernement : ils ont fourni les efforts nécessaires pour permettre l'émission de cette opinion quant à la qualité de l'information financière incluse dans les états financiers.
8. Dans le cadre des travaux que j'ai menés au cours de la dernière année, j'ai été à même de constater l'ampleur du travail accompli jusqu'à présent en lien avec la réforme précitée et aussi de celui qu'il reste à terminer au cours de la prochaine année. En effet, dès 2008-2009, les entités des réseaux ainsi que celles qui gravitent autour d'eux devront être consolidées ligne par ligne. Pour ce faire, le gouvernement devra tout d'abord recenser toutes les entités qui œuvrent en périphérie des réseaux. Par la suite, il devra évaluer s'il les contrôle ou non. Enfin, il devra analyser les conventions comptables des entités qu'il contrôle et, le cas échéant, redresser leurs données financières afin de les inclure dans ses propres états financiers.
9. Je suis de très près le déroulement de ces travaux d'envergure. Le plan d'action, bien que réaliste, est ambitieux. Il nécessite l'entière collaboration de nombreuses personnes provenant de diverses entités du gouvernement et des réseaux, et ce, à l'intérieur d'un échéancier contraignant. En ce qui me concerne, je continuerai à offrir au gouvernement ma collaboration pour ces importants travaux. Au bénéfice des parlementaires, je produis dans le présent rapport un suivi de toutes les recommandations découlant de la réforme de la comptabilité gouvernementale. Ce suivi permet de comprendre les principaux chantiers actuellement en cours pour atteindre les objectifs visés en matière de consolidation pour la prochaine année.

10. De plus, je tiens à rappeler que l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne devrait aucunement altérer l'autonomie de leurs gestionnaires ni les empêcher d'assumer leur obligation de reddition de comptes. Je continuerai donc de m'assurer qu'ils respectent la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Je compte ainsi contribuer à améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées dans ce secteur crucial de l'administration publique.

Dettes publiques

11. Ma seconde observation porte sur la question de la dette publique. Le dépôt des Comptes publics à l'Assemblée nationale est un moment fort du contrôle parlementaire sur les finances de l'État. Par conséquent, il me semble que ce moment est bien choisi pour présenter mes remarques sur la question, laquelle suscite un intérêt réel de la part des parlementaires. Le Québec est d'ailleurs l'une des provinces les plus endettées au Canada selon les informations publiées par le ministère des Finances¹. Or, un fort niveau d'endettement peut limiter considérablement la marge de manœuvre d'un gouvernement car plus le service de la dette engage une partie importante des revenus de l'État, moins il reste des sommes disponibles pour assurer le financement des dépenses de programmes. En outre, le niveau d'endettement d'un gouvernement peut le rendre vulnérable à des fluctuations importantes des taux d'intérêt.
12. Mon souci de satisfaire les besoins des parlementaires m'incite à suivre de près la reddition de comptes du gouvernement à l'égard de l'endettement du Québec. Il m'importe de m'assurer qu'ils disposent de toute l'information leur donnant la possibilité d'évaluer adéquatement les risques en cette matière et, ainsi, de permettre la tenue d'un débat public plus éclairé.

Mesures de l'endettement

13. Il existe plusieurs façons d'exprimer la dette publique et celle-ci peut prendre plus d'une forme. Cette situation rend complexe sa mesure, sa compréhension et son évaluation. En raison de cette grande complexité et de son importance, le gouvernement produit des informations afin d'expliquer les facteurs qui influent sur l'endettement du secteur public du Québec ainsi que les divers éléments pris en compte pour les calculs de cet endettement par les nombreuses parties intéressées, comme les agences de notation. L'an dernier, j'ai eu l'occasion de présenter à la Commission de l'administration publique (CAP) ainsi qu'à la Commission des Finances publiques (CFP) mon calcul de l'endettement réalisé à partir de mes propres hypothèses. Ce calcul se voulait le plus inclusif possible. L'objectif premier était de regrouper dans un même document la très grande majorité des éléments pouvant être considérés comme une dette par les différentes parties intéressées et d'éclaircir les différentes notions d'endettement présentées aux parlementaires par le gouvernement.

1. *Plan budgétaire 2008-2009*, p. D.15.

14. Lors de ma présentation, les parlementaires m'ont demandé s'il était possible de produire des données historiques à partir de mon calcul. Malheureusement, pareille opération était impossible au prix d'un effort raisonnable. Néanmoins, compte tenu de l'intérêt manifesté, j'ai décidé de mettre à jour ce calcul pour l'année financière terminée le 31 mars 2008. De plus, j'ai ajouté cette année des tableaux permettant de suivre l'évolution des obligations contractuelles présentées dans la note 10 des états financiers consolidés, étant donné leur croissance significative. Ces obligations constituent une dette implicite qui amputera la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement des prochaines années au même titre que les autres dettes déjà reconnues dans son bilan.

Respect des lois

15. Ma troisième observation porte sur le respect des lois par le gouvernement. Encore cette année, plus du quart des établissements de la santé et des services sociaux ne se conforment pas à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Cette situation perdure depuis maintenant huit ans. Je suis inquiet de ce phénomène qui a pour effet de banaliser le respect de cette loi. Cette préoccupation est d'autant plus importante que l'adoption prévue des PCGR par ces établissements pourrait accentuer la situation de déséquilibre budgétaire.
16. Par ailleurs, trois autres lois font l'objet de remarques sur la conformité dans le présent rapport, à savoir la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. La non-adoption du projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*, explique cette situation de non-conformité. En effet, à mon avis, le gouvernement a posé des gestes dans le contexte de ce projet de loi, et non dans l'esprit des lois actuelles. Il m'importe toutefois de rappeler qu'en tout respect de l'Assemblée nationale, je me dois de continuer à porter un jugement sur les actes du gouvernement à partir de la législation actuellement en vigueur. Enfin, je presse le gouvernement de tout mettre en œuvre pour s'assurer que l'ensemble des lois sont respectées rigoureusement.

Loi sur l'équilibre budgétaire

17. À l'instar de la plupart des autres gouvernements canadiens, le gouvernement du Québec s'est endetté pendant plusieurs années pour combler des besoins courants. Ces déficits opérationnels, communément appelés « déficits d'épicerie », se chiffraient à 94,2 milliards de dollars au 31 mars 2008. Ils figurent dans les états financiers consolidés sous la rubrique « déficits cumulés ».
18. Afin de limiter le recours à l'endettement pour des déficits de nature courante, l'Assemblée nationale du Québec s'est donné la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, depuis maintenant plus d'une décennie, un mécanisme permet de rendre compte annuellement du respect de l'équilibre budgétaire.

19. Or, j'ai répété au cours des dernières années que ce mécanisme devait être révisé, étant donné que les déficits cumulés ont continué de croître malgré cette loi. L'indicateur prévu par cette loi, lequel reflète l'atteinte de l'équilibre budgétaire tel que calculé par le gouvernement, n'est pas un juste reflet de la réalité parce que ce dernier a choisi des méthodes comptables avantageuses, a inscrit des dépenses ou des réductions de revenus directement dans les déficits cumulés des états financiers du gouvernement sans en tenir compte aux fins de la loi et, enfin, a inscrit des revenus en double dans son calcul du solde aux fins de la loi. Par conséquent, j'ai fait ma propre estimation du solde aux fins de la loi en utilisant une comptabilité rigoureuse dans le respect de l'esprit de cette loi. À la demande des parlementaires et à la suite du dépôt du projet de loi n° 85 visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, j'ai mis à jour mon estimation de ce solde en date du 31 mars 2007.
20. Dans le présent rapport, compte tenu du fait que ce projet de loi n'a pas été adopté, j'ai actualisé mon calcul du solde aux fins de la loi actuellement en vigueur. Pour l'année terminée le 31 mars 2008, je constate une diminution réelle des déficits cumulés tant aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qu'aux fins comptables grâce au surplus réalisé pour l'année 2007-2008. De plus, le poids des déficits cumulés par rapport au produit intérieur brut (PIB) a diminué lui aussi. En fait, ce ratio était de 31,6 p. cent au 31 mars 2008. Il était de 34,0 p. cent au 31 mars 2007.
21. Malgré ce recul encourageant, la surveillance de l'équilibre budgétaire annuel est au cœur des préoccupations des parlementaires, et cela, à juste titre, puisque les perspectives budgétaires laissent entrevoir un déficit pour l'année 2008-2009². Le gouvernement a mentionné qu'il entend compenser ce déficit avec une portion des surplus des deux années antérieures qu'il a désignée au titre de sa réserve budgétaire. Je réitère donc mon invitation au gouvernement de poursuivre ses démarches visant à revoir la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin que les parlementaires disposent d'un indicateur fiable de la mesure de l'équilibre budgétaire, donc de l'existence de « déficits d'épicerie ».

Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique

22. Ma dernière observation concerne le suivi des recommandations formulées par la CAP. En novembre et décembre 2007, il y a eu des auditions du sous-ministre des Finances, de la Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale, du Secrétaire du Conseil du trésor et de moi-même. Ces auditions étaient tenues dans le cadre du mandat suivant de l'Assemblée nationale : « Faire toute la lumière, à compter du 1^{er} novembre 2007, sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et proposer, le cas échéant, d'ici le 20 décembre 2007 des recommandations de nature à corriger l'équilibre budgétaire artificiel. » À la suite des auditions, les membres de la CAP ont formulé unanimement six recommandations.

2. *Plan budgétaire 2008-2009*, p. C. 38.

23. Dans la dernière section du présent rapport, je fais le point sur ces six recommandations. Ainsi, les parlementaires pourront évaluer dans quelle mesure le gouvernement a donné suite de façon satisfaisante à leurs préoccupations.

Mandat et portée de notre vérification

24. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008. Ces états financiers sont préparés par le Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale pour la ministre des Finances. Cette dernière les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils sont inclus dans la deuxième section du volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par la ministre des Finances, et adoptées par le Conseil du trésor.
25. Par ailleurs, à l'exception des données permettant de produire le *Rapport de l'excédent des dépenses et des autres coûts sur les crédits*, nous n'avons effectué aucun travail quant au volume 2 des Comptes publics, qui a pour sous-titre *Revenus, crédits, dépenses et investissements du Fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*.
26. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information ainsi qu'une évaluation des principes comptables suivis et des estimations financières faites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.
27. Cette vérification financière comporte deux objectifs. Tout d'abord, elle a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats en fonction des PCGR du Canada pour le secteur public.
28. Cette vérification a également pour objet, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, de permettre de formuler une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement ainsi que de ses résultats selon les conventions comptables du gouvernement.
29. De plus, nous avons procédé à la réalisation du suivi des recommandations faites par le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement le 29 novembre 2007 ainsi que de celles formulées par la CAP le 18 décembre 2007. Enfin, nous avons également mené des travaux sur l'endettement du Québec et sur la conformité à certaines lois considérées comme pertinentes au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques.

Remarques découlant de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière 2007-2008

Réforme de la comptabilité du gouvernement

30. Au printemps 2007, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et du Vérificateur général a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité gouvernementale.
31. Le groupe de travail a fait plusieurs recommandations. Une majorité de celles-ci ont été appliquées et prises en compte dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Les recommandations qui ont été appliquées dès l'année 2006-2007 sont présentées à l'annexe 2. Pour les autres, le suivi est présenté dans le tableau 1.

Tableau 1

Suivi des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement au 31 mars 2008

Recommandation	Suivi
Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable	
Poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement.	Le recensement des entités gravitant autour du réseau de l'éducation est avancé. En effet, les informations nécessaires à l'évaluation du contrôle exercé par le gouvernement ont été demandées aux établissements. Les analyses permettant d'évaluer leur statut sont amorcées. Quant au secteur de la santé et des services sociaux, des documents ont également été demandés. Toutefois, plusieurs travaux restent à effectuer pour terminer l'analyse du statut des entités. Le gouvernement prévoit inclure dans son périmètre les entités les plus importantes qu'il contrôle en 2008-2009.
Poursuivre les travaux pour rendre les données financières des réseaux conformes aux PCGR.	Le gouvernement analyse présentement les principes comptables appliqués par les entités des réseaux. Cette analyse devra être effectuée pour les entités qui gravitent autour des réseaux lorsque le gouvernement aura terminé son recensement et qu'il aura déterminé lesquelles il contrôle. Compte tenu du fait que toutes ces entités continueront d'utiliser leurs conventions comptables actuelles en 2008-2009, le gouvernement prévoit redresser lui-même leurs données financières afin de les rendre conformes aux siennes. Les commissions scolaires ont choisi d'adopter les normes du secteur public comme référentiel comptable. Ces normes ont été appliquées à compter du 1^{er} juillet 2008. En ce qui concerne les établissements de la santé, l'Université du Québec et ses composantes ainsi que les collèges, le référentiel comptable choisi sera appliqué pour l'exercice se terminant respectivement les 31 mars, 31 mai et 30 juin 2010.
Mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement.	En janvier 2008, un comité interministériel sur la consolidation des entités des réseaux impliquant des représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des Finances, du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que du Secrétariat du Conseil du trésor a été mis sur pied. Ce comité se penche notamment sur le référentiel comptable que les entités devront utiliser. Pareille réflexion est d'autant plus pertinente qu'actuellement l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) est aussi à se positionner quant au référentiel comptable le plus pertinent pour ce type d'entités. Le gouvernement prévoit que les actions liées aux conclusions du comité seront mises en œuvre graduellement d'ici 2009-2010. Toutefois, le rythme des travaux devra être soutenu s'il compte respecter cet échéancier. En effet, certaines échéances prévues dans le plan de travail au cours de la dernière année ont déjà dûes être repoussées.

Tableau 1

Suivi des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement au 31 mars 2008 (suite)

Recommandation	Suivi
Mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels.	Le gouvernement s'est doté d'un plan de travail sur trois ans, soit 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010. Un projet de loi en préparation devrait être présenté à l'Assemblée nationale à l'automne 2008.
Conclusion : Nous sommes satisfaits du degré d'avancement des travaux réalisés par le gouvernement, lesquels portent sur l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable. Le plan d'action élaboré comporte des échéances et des responsabilités bien définies. Le gouvernement devra cependant suivre de près ce plan tout en respectant rigoureusement chacune des échéances qui y sont prévues, compte tenu de l'ampleur du travail qu'il reste à accomplir.	
Comptabilité d'exercice pour les revenus	
Développer des méthodes d'estimations pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques.	Pour l'année financière terminée le 31 mars 2008, l'estimation de l'impact des mesures fiscales votées pour l'impôt des particuliers et les taxes dans le cadre du budget 2007-2008 a été comparée avec les données réelles disponibles au 30 juin 2008. Cette comparaison a donné lieu à des ajustements significatifs.
Revoir régulièrement ses méthodes d'estimations des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.	Le gouvernement doit entreprendre en 2008-2009 des travaux pour évaluer d'autres méthodes d'estimation qui permettraient un dépôt plus hâtif des Comptes publics et pour raffiner ses estimations actuelles.
Conclusion : Compte tenu du peu de temps écoulé depuis la réforme comptable, la situation au 31 mars 2008 est satisfaisante. Cependant, le gouvernement devrait se doter à court terme d'un plan d'action assorti d'un échéancier qui lui permettra d'améliorer les méthodes d'estimation des revenus fiscaux, notamment l'élaboration de banques de données historiques.	
Modifications comptables	
Comptabiliser rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes toutes les modifications significatives de conventions comptables et toutes les corrections d'erreurs, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, à moins que les recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) ne permettent un traitement différent.	Les corrections d'erreurs qui concernaient des opérations financières des années antérieures ont été comptabilisées dans les résultats de fonctionnement de l'année 2007-2008, étant donné que celles-ci étaient inférieures à 25 p. cent du niveau de l'importance relative de l'exercice.
Conclusion : Nous considérons que cette recommandation est entièrement appliquée.	
Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail	
Poursuivre les travaux sur le statut de la Société Immobilière SHQ afin de déterminer si elle peut toujours être reconnue comme entreprise publique.	L'analyse du gouvernement est complétée. La Société Immobilière SHQ est maintenant considérée comme un organisme du gouvernement. Les corrections nécessaires ont été apportées dans les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2008.

Tableau 1
Suivi des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement
au 31 mars 2008 (suite)

Recommandation	Suivi
Poursuivre les travaux sur la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.	Le ministère des Transports a mis sur pied, en 2008, un comité consultatif composé de certains spécialistes œuvrant dans différents domaines ainsi que de personnes provenant du Contrôleur des finances. Le comité a pour mandat d'effectuer le suivi des différentes études et analyses découlant des recommandations du Vérificateur général et du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, de valider les résultats, incluant les impacts administratifs, et de formuler des avis sur les modifications proposées et sur le plan de mise en œuvre. Ce comité sera assisté dans sa démarche d'un cabinet d'experts-comptables. Le comité effectuera des consultations auprès des gouvernements des autres provinces canadiennes. Les résultats des travaux de ce comité sont prévus pour juin 2009.
Conclusion: La première recommandation est entièrement appliquée. Quant à la seconde, nous sommes satisfaits du degré d'avancement des travaux réalisés par le gouvernement.	
Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires du gouvernement	
Proposer à l'Assemblée nationale de modifier la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i> afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1 ^{er} avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :	Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté le projet de loi n ^o 85, la <i>Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives</i> . Ce projet de loi n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale. Les principales dispositions de ce projet de loi sont reproduites à l'annexe 3.
- des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme; - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.	
S'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le glossaire des Comptes publics :	Il n'y a pas eu de modification à cette définition au cours de l'année.
- soient annoncées dans le discours sur le budget; - fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.	
Conclusion : Nous encourageons le gouvernement à continuer ses démarches afin de donner suite à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement portant sur la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>.	

32. Le tableau ci-dessus montre que des efforts importants ont été faits en vue d'appliquer les recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.
33. Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre les efforts entrepris afin de finaliser la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.

34. Commentaires du ministère des Finances

« Le rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, publié le 29 novembre 2007, contenait 32 recommandations qui ont été accueillies favorablement par le gouvernement. Lors du dépôt des *Comptes publics 2006-2007* en décembre 2007, déjà 21 des recommandations ont été mises en vigueur à ce moment avec la réforme de la comptabilité du gouvernement.

« Pour les 11 recommandations commentées par le Vérificateur général, dont l'objectif principal est d'assurer la consolidation administrative et budgétaire de la réforme comptable, les ministères centraux, les ministères sectoriels et les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation travaillent en étroite collaboration pour la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations, et ce, selon un échéancier entendu. Parmi les réalisations à date, mentionnons entre autres :

- La constitution d'un comité interministériel dès janvier 2008 avec le mandat de s'assurer de la planification et du suivi de tous les travaux nécessaires à l'harmonisation des pratiques comptables des établissements des réseaux et de la consolidation ligne par ligne de leurs résultats aux états financiers consolidés du gouvernement;
- L'élaboration et la mise en application dès 2008 d'une politique de capitalisation et d'amortissement des immobilisations pour l'ensemble des établissements des réseaux;
- La présentation par le gouvernement à l'Assemblée nationale du projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*, pour établir le calcul de l'excédent cumulé conformément à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement;
- L'adoption en juin 2008 de la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière* (L.Q. 2008, c. 12), qui autorise la ministre des Finances à déposer des sommes à la Caisse de dépôt et placement du Québec, jusqu'à concurrence de l'obligation actuarielle relative aux congés de maladie accumulés, afin de former le Fonds des congés de maladie accumulés. La création de ce fonds est liée à la recommandation de comptabiliser le passif des avantages sociaux sur la base de méthodes actuarielles;
- La préparation d'un projet de loi à être déposé à l'Assemblée nationale permettant à la ministre des Finances d'obtenir, d'un ministre responsable d'un organisme, l'information financière et les prévisions nécessaires à la préparation des Comptes publics, des autres rapports financiers et des prévisions financières du gouvernement. »

Papier commercial adossé à des actifs

35. Les marchés des capitaux internationaux ont connu en 2007 une forte agitation qui a été alimentée par la crise des prêts hypothécaires à haut risque aux États-Unis. Au Canada, c'est le papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et actuellement en restructuration (PCAA³) qui éprouve des problèmes de liquidité.
36. « Le papier commercial adossé à des actifs est un placement à court terme dont l'échéance se situe généralement de 90 à 180 jours de la date d'émission. Il est émis par une fiducie, qui utilise le produit de l'émission pour acquérir un groupe de biens variés, comme des comptes clients, des créances liées à des cartes de crédit, des prêts automobile, des prêts à l'habitation et des prêts hypothécaires. En outre, il arrive que la fiducie conclue des opérations sur dérivés afin d'augmenter les rendements des biens sous-jacents⁴. »
37. Le gouvernement du Québec n'a pas échappé à cette tourmente. En effet, plusieurs entités incluses dans son périmètre comptable détiennent directement ou indirectement du PCAA. Il en est de même pour d'autres entités du secteur public québécois comprises dans le champ de compétence du Vérificateur général, mais exclues du périmètre comptable parce qu'elles exercent des activités de nature fiduciaire.
38. Dans la note 12 de ses états financiers consolidés pour 2007-2008, le gouvernement présente, conformément aux PCGR, l'évolution de la restructuration du PCAA et les incidences de celui-ci pour les entités incluses dans son périmètre comptable.
39. D'une part, cette note indique le montant des placements dans le PCAA ainsi que la perte pour moins-values qui a été comptabilisée dans les résultats de l'exercice du gouvernement relativement au PCAA détenu directement auprès d'institutions financières par les organismes consolidés ligne par ligne, par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que par les entreprises du gouvernement.
40. D'autre part, la note fait également état du montant des placements dans le PCAA ainsi que des provisions pour moins-values non encore matérialisées prises par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) en ce qui concerne le PCAA détenu par le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), le Fonds du régime des rentes de survivants, le Fonds des générations, les autres actifs des régimes de retraite et les autres organismes consolidés, par l'intermédiaire d'unités de dépôts à participation dans les fonds de la CDPQ. Ces provisions seront comptabilisées par le gouvernement dans ses résultats, s'il y a lieu, à partir de l'an prochain, conformément à ses conventions comptables et aux méthodes d'amortissement décrites dans la note 7 de ses états financiers consolidés.

3. Aux fins de ce rapport, PCAA est le sigle pour papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et actuellement en restructuration.

4. Conseil canadien de l'information sur la performance, *Info CCIP*, numéro 5, 17 janvier 2008.

Entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement

41. Nous présentons ci-dessous le tableau 2, qui permet d'avoir une vue d'ensemble de l'incidence du PCAA sur les diverses entités du secteur public incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Comme l'illustre ce tableau, les placements effectués dans le PCAA par l'ensemble de ces entités s'élevaient à 3 306,6 millions de dollars au 31 mars 2008. Les moins-values attribuables à ces placements se chiffraient à 506,4 millions, soit 15,3 p. cent.

Tableau 2

Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au 31 mars 2008 (en millions de dollars)

Entités	PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A	PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B	Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C	Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D	Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B)	Valeur nette du PCAA (au coût) A+B-C
Entités consolidées ligne par ligne						
La Financière agricole du Québec	91,5	—	13,9	—	15,2	77,6
Agence métropolitaine du transport*	44,3	—	7,8	—	17,6	36,5
Autorité des marchés financiers (Fonds d'assurance dépôt)	—	32,5	—	4,8	14,7	32,5
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	9,4	12,2	1,4	1,8	14,8	20,2
Société de développement des entreprises culturelles	18,3	—	3,7	—	20,2	14,6
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	16,7	—	2,0	—	12,0	14,7
Société d'habitation du Québec	9,6	—	2,3	—	24,0	7,3
Immobilière SHQ*	9,3	—	0,8	—	8,6	8,5
Régie des installations olympiques**	8,0	—	1,6	—	20,0	6,4
Société du Palais des congrès de Montréal	4,5	—	1,4	—	31,1	3,1
Sous-total - organismes	211,6	44,7	34,9	6,6	16,2	221,4
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	—	2 689,5	—	396,4	14,7	2 689,5
Fonds des générations	—	58,0	—	8,5	14,7	58,0
Fonds du régime de rentes de survivants	—	34,4	—	5,1	14,8	34,4
Actifs d'autres régimes de retraite	—	34,8	—	5,1	14,6	34,8
Sous-total - entités consolidées ligne par ligne	211,6	2 861,4	34,9	421,7	14,9	3 038,1

* Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007.

** Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 octobre 2007.

Tableau 2

Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au 31 mars 2008 (en millions de dollars) (suite)

Entités	PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A	PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B	Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C	Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D	Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B)	Valeur nette du PCAA (au coût) A+B-C
Entités des réseaux						
Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal	74,7	—	12,0	—	16,1	62,7
Sous-total - organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	74,7	—	12,0		16,1	62,7
Entreprises du gouvernement						
Société générale de financement du Québec	139,3	—	34,2	—	24,6	105,1
Capital Financière agricole inc.	11,4	—	2,3	—	20,2	9,1
Société Innovatech Québec et Chaudière- Appalaches	8,2	—	1,3	—	15,9	6,9
Sous-total - entreprises du gouvernement	158,9	—	37,8	—	23,8	121,1
Total - entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement	445,2	2 861,4	84,7	421,7	15,3	3 221,9
	Total du PCAA		Total des moins-values			
	3 306,6		506,4			
			Pourcentage des moins-values			
			15,3			

* Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007.

** Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 octobre 2007.

42. Ce tableau montre que certaines entités ont comptabilisé, en tout ou en partie, leurs moins-values dans les résultats de 2007-2008, alors que d'autres les comptabiliseront ultérieurement. Cette situation s'explique par la méthode comptable utilisée. Selon que les placements sont comptabilisés à la valeur du marché, à une valeur de marché redressée ou encore au coût, il en découle que les pertes estimées sont reconnues immédiatement ou qu'elles seront échelonnées sur un certain nombre d'années conformément à la convention comptable. Ainsi, les placements comptabilisés à la juste valeur présenteront dans l'année les pertes totales estimées, contrairement aux deux autres méthodes.
43. Ce tableau révèle aussi que le pourcentage total de moins-values sur le PCAA détenu peut différer d'une entité à l'autre. Deux raisons expliquent ce pourcentage différent.

44. Tout d'abord, la composition des actifs et des passifs des diverses fiducies émettrices de PCAA varie d'une fiducie à l'autre. Ainsi, les pertes peuvent varier considérablement selon les catégories d'actifs. En fait, le niveau de risque de pertes diffère selon que l'on est en présence d'actifs traditionnels, d'actifs synthétiques ou d'actifs à haut risque (liés aux sous-primes des États-Unis), aussi appelés « actifs inéligibles ». Cette dernière catégorie contient des actifs que les investisseurs considèrent inadmissibles en raison des incertitudes relatives à la qualité du crédit et à leur volatilité plus élevée. Conséquemment, plus le PCAA provient de cette dernière catégorie, plus le pourcentage de pertes estimées sera élevé.
45. Enfin, les variations du pourcentage de pertes s'expliquent par le fait que les entités ont eu recours à différents modèles d'évaluation pour estimer la juste valeur du PCAA. En effet, le PCAA, qui se voulait au départ un placement à court terme, n'est plus négocié depuis l'effondrement des marchés. Divers modèles d'évaluation de la juste valeur sont acceptables. De plus, ces modèles reposent sur des hypothèses et des probabilités qui peuvent encore une fois différer d'une entité à l'autre. Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous nous sommes assurés du caractère raisonnable des résultats obtenus selon les divers modèles utilisés et du réalisme des hypothèses et des probabilités comprises dans ces modèles. Nous avons également eu recours à des spécialistes en la matière.
46. Par ailleurs, avec le plan de restructuration, il est prévu que de nouveaux billets à long terme, dont l'échéance pourrait varier de sept à neuf ans, remplaceront le papier original. Lorsque les marchés recommenceront à négocier ces nouveaux billets, les entités gouvernementales qui ont du PCAA détenu directement auprès d'institutions financières devront évaluer s'il est préférable de les conserver ou de les vendre. De plus, l'estimation de la valeur de ces nouveaux billets devra être révisée annuellement pour tenir compte du comportement des marchés. Ces entités n'ont pas toujours les ressources internes qualifiées pour prendre les meilleures décisions dans une perspective gouvernementale.
47. Conscient de cette situation, le ministère des Finances a pris des mesures visant à les soutenir dans le but de limiter les effets découlant de la détention de PCAA. À la fin du mois d'août 2008, le ministère des Finances a demandé aux diverses entités qui détiennent du PCAA de l'aviser de leurs intentions quant au papier commercial détenu. Il visait trois objectifs : faire en sorte qu'aucune transaction ne soit effectuée sans l'aval du ministère des Finances, élaborer une stratégie concertée et contrôler les effets sur les équilibres financiers du gouvernement.
48. Par ailleurs, le projet de loi n° 44, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et la Loi sur le ministère des Finances*, a été sanctionné le 21 décembre 2007. Ce projet de loi vise notamment à restreindre les actions des organismes à l'égard des emprunts, des placements et des engagements financiers. Les autorisations du ministre responsable et du ministre des Finances sont requises. L'entrée en vigueur du projet de loi doit se faire par décret. Certains articles de cette loi ont été mis en vigueur le 8 octobre 2008. Toutefois, les articles concernant les placements seront mis en vigueur uniquement le 15 décembre 2008.

49. **Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre la mise en œuvre des mécanismes visant à soutenir et à encadrer adéquatement les entités gouvernementales incluses dans son périmètre comptable, qui détiennent directement auprès d'institutions financières du papier commercial adossé à des actifs en restructuration, afin de favoriser une bonne gestion des risques dans une perspective gouvernementale et, ainsi, de minimiser les pertes éventuelles.**

50. **Commentaires du ministère des Finances**

« Le Vérificateur général reconnaît que le gouvernement présente, de façon conforme aux PCGR, l'évolution de la restructuration du PCAA et les incidences de celui-ci pour les entités incluses dans son périmètre comptable. Ces entités détiennent 3,3 milliards de dollars de PCAA au 31 mars 2008 et des moins-values de 506 millions de dollars sont attribuables à ces placements. Les risques du gouvernement se limitent exclusivement à ces montants.

« En introduisant, au paragraphe qui suit, le concept "d'entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général", le Vérificateur général pourrait amener certains lecteurs de son rapport à croire que le gouvernement est exposé à la totalité du PCAA détenu par ces autres entités, ce qui n'est pas le cas. »

Entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général du Québec mais exclues du périmètre comptable

51. Rappelons qu'en avril 2008, la CDPQ a rendu public son rapport annuel 2007 dans lequel elle indique avoir réalisé un rendement global de 5,6 p. cent pour l'année 2007, incluant une perte pour moins-values relative au PCAA détenu.
52. À titre informatif, nous présentons dans le tableau 3 la situation des entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable. Il est à noter que le gouvernement ne décide pas des politiques de placement de ces organismes fiduciaires. Ce tableau indique que celles-ci ont subi des moins-values de 1 435,4 millions de dollars, soit une baisse de valeur de 14,7 p. cent, sur des placements dans le PCAA de 9 740,2 millions détenus en quasi-totalité par la CDPQ.

Tableau 3

Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et en restructuration sur les entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général du Québec mais exclues du périmètre comptable au 31 mars 2008 (en millions de dollars)

Entités**	PCAA détenu directement auprès d'institutions financières (au coût) A	PCAA détenu par l'intermédiaire de la CDPQ (au coût) B	Pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats C	Provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D	Pourcentage des moins-values sur le PCAA détenu (C+D)/(A+B)	Valeur nette du PCAA A+B-C-D
Régimes de retraite – caisse des employés*:						
Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics	–	3 988,1	587,8	–	14,7	3 400,3
Régime de retraite des élus municipaux	–	13,8	2,0	–	14,5	11,8
Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec	–	0,9	0,1	–	11,1	0,8
Régime de retraite du personnel d'encadrement	–	666,1	98,2	–	14,7	567,9
Régimes de retraite particuliers	–	19,8	2,9	–	14,6	16,9
Régie des rentes du Québec	–	2 789,0	411,1	–	14,7	2 377,9
Commission de la construction du Québec*	–	842,0	124,1	–	14,7	717,9
Fonds de la santé et de la sécurité du travail*	–	763,7	112,6	–	14,7	651,1
Fonds d'assurance automobile du Québec*	–	622,0	91,7	–	14,7	530,3
Fonds d'assurance-récolte	23,3	4,8	3,9	–	13,9	24,2
Fonds d'assurance parentale*	–	3,4	0,5	–	14,7	2,9
Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyage et Cautionnements individuels des agents de voyage	–	2,6	–	0,4	15,4	2,2
Fonds d'assurance-garantie administré par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	–	0,7	–	0,1	14,3	0,6
Total - entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable	23,3	9 716,9	1 434,9	0,5	14,7	8 304,8
	Total du PCAA 9 740,2		Total des moins-values 1 435,4			
			Pourcentage des moins-values 14,7			

* Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007.

** La CDPQ fait partie du champ de compétence du Vérificateur général du Québec. Elle n'apparaît pas sur une ligne distincte de ce tableau puisque la quasi-totalité des fonds qu'elle administre sont détenus par des entités qui font partie de notre champ de compétence. Ceci permet d'éviter de présenter l'incidence du PCAA en double.

Partenariats public-privé

53. En juin 2004, le gouvernement rendait publique sa politique-cadre sur les partenariats public-privé. Cette politique faisait suite à l'intention du gouvernement de recourir davantage à ce mode de réalisation de projets. Elle présente notamment la démarche à suivre pour juger de l'opportunité de réaliser un projet selon le mode du partenariat public-privé.
54. En application de ladite politique, des projets de nature et d'ampleur variées concernant la culture, la justice, la santé, la sécurité publique ou les transports ont atteint divers degrés d'avancement. Les plus connus ont trait à de grands centres hospitaliers et à des autoroutes. Par ailleurs, la façon de comptabiliser ces projets peut différer selon les modalités propres à chacun.
55. En 2007, le ministère des Transports a conclu une entente de partenariat avec une entreprise privée⁵ visant la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'une portion du parachèvement de l'autoroute 25 dans la région métropolitaine de Montréal.
56. L'entente est d'une durée de 35 ans, dont 4 ans pour la construction, soit de 2008 à 2011 inclusivement. Au cours de cette période, des paiements dits de construction de 80 millions de dollars seront versés par le ministère. Par la suite, et jusqu'à la fin de l'entente, soit en 2042, des paiements annuels « de disponibilité » de 13,4 millions seront effectués, pour un total de 415 millions.
57. De plus, l'entente prévoit que des revenus de péage seront perçus des utilisateurs. Ces revenus sont estimés, en dollars constants de 2006, à 504 millions pour toute la durée de l'entente. Ils seront inscrits par le gouvernement dans ses revenus.
58. Par la suite, ces sommes seront versées au partenaire à titre de paiement pour une partie de l'actif, les intérêts sur la dette du gouvernement relative à cet actif, le remboursement des frais d'entretien des infrastructures encourus par le partenaire ainsi que l'attribution d'une marge bénéficiaire. Soulignons que le gouvernement garantit au partenaire que celui-ci recevra annuellement au moins 60 p. cent des revenus annuels de péage estimés au moment de la conclusion de l'entente. Ainsi, si les revenus réels sont inférieurs à la somme ainsi calculée, le gouvernement paiera la différence au partenaire. De même, dans le cas où les revenus réels de péage excèdent 120 p. cent de ceux prévus, l'excédent est partagé à parts égales entre le gouvernement et le partenaire.

5. Pour la suite du rapport, nous désignons cette entreprise par le mot « partenaire ».

Comptabilisation de l'entente de partenariat relative à l'autoroute 25

59. Il n'existe pas, au Canada, de norme spécifique pour la comptabilisation des partenariats public-privé. Pour le projet afférent à l'autoroute 25, le gouvernement prévoit comptabiliser dans ses livres la juste valeur de l'actif qui, à la fin de la période de construction en 2011, atteindra 502 millions de dollars, soit les coûts totaux de construction estimés. À la fin de cette période, il aura aussi inscrit une dette de 422 millions, montant équivalant à la valeur de cet actif, déduction faite des paiements de construction de 80 millions.
60. Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2008, relativement à ce projet, le gouvernement a inscrit dans ses livres un actif de 79 millions de dollars, montant qui correspond au coût des travaux effectués à cette date. Une dette du même montant a aussi été comptabilisée puisqu'aucune somme n'avait encore été versée au partenaire à cette date. La différence entre les coûts totaux du projet et l'actif comptabilisé, soit 423 millions, est présentée dans les états financiers du gouvernement à titre d'obligations contractuelles. En effet, le gouvernement s'est engagé à déboursier cette somme au cours des 35 prochaines années.
61. Nous sommes d'avis que le fait d'inscrire un tel actif et une telle dette résultant de ce partenariat dans les livres du gouvernement respecte les PCGR.

Université du Québec à Montréal

62. L'inclusion des entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement implique que le surplus ou le déficit annuel de chacune d'entre elles est ajouté à celui figurant dans les états financiers consolidés du gouvernement qu'il produit. Par le fait même, leurs surplus ou déficits cumulés affectent la valeur comptabilisée des actifs non financiers du gouvernement. Il est donc important que les données provenant de ces entités soient de qualité pour que nous puissions formuler une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement. Une des façons de confirmer cette qualité est de communiquer avec les vérificateurs des états financiers des principaux établissements. À cette occasion, nous nous assurons que leur opinion ne comporte aucune restriction ou commentaire qui pourrait avoir une incidence sur les Comptes publics.
63. L'Université du Québec à Montréal (UQAM) est l'une des entités qui a été intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec depuis le 31 mars 2007. Comme la plupart des autres universités, son exercice financier annuel se termine le 31 mai. Le gouvernement utilise les données financières vérifiées du 31 mai 2007 dans ses états financiers pour 2007-2008. Nous réalisons des travaux afin de voir s'il n'y a pas d'éléments importants survenus entre le 31 mai 2007 et le 31 mars 2008 qui nécessiteraient d'être considérés dans les états financiers du gouvernement se terminant à cette date.

64. Dans les états financiers de l'UQAM de l'exercice terminé le 31 mai 2007, deux restrictions sont formulées par le vérificateur externe. L'une concerne la comptabilisation d'une subvention conditionnelle à recevoir du gouvernement du Québec de 57 millions de dollars sans l'obtention de la confirmation du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. L'autre restriction a trait à l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les coûts des immobilisations et la dette à long terme de 84 millions, qui sont relatifs à l'Îlot Voyageur, faute d'avoir reçu une confirmation externe.
65. Dans le cas de la première restriction, le gouvernement a fait un redressement pour éliminer la subvention à recevoir des états financiers de l'UQAM. Dans le cas de la seconde restriction, le gouvernement a ajouté une provision de 200 millions de dollars au déficit annuel de l'UQAM présenté dans ses états financiers du 31 mai 2007 pour faire face aux dévaluations futures qui pourraient arriver concernant l'Îlot Voyageur. Cette perte pour moins-values est donc incluse dans le déficit annuel du réseau de l'éducation, déficit qui est présenté dans l'annexe 18 des états financiers consolidés du gouvernement.
66. Des obligations contractuelles de 492 millions de dollars engagées par l'UQAM relativement à l'Îlot Voyageur sont également incluses dans celles présentées à l'annexe 18 de ces états financiers.
67. À notre avis, compte tenu des montants en cause et du traitement comptable adopté par le gouvernement, les restrictions formulées par le vérificateur externe ne nuisent pas à la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement pris dans leur ensemble.

Société nationale du cheval de course

68. Le projet de loi n° 31, soit la *Loi modifiant la Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, a été sanctionné le 13 juin 2006. Les modifications apportées par le projet de loi font en sorte que la totalité des membres du conseil d'administration de la Société nationale du cheval de course (SONACC) sont nommés par le ministre des Finances.
69. Le périmètre comptable du gouvernement englobe les entités qui sont sous son contrôle. Le CCSP décrit ainsi ce dernier : « Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte. » Par ailleurs, les PCGR prévoient que la capacité du gouvernement de prendre le contrôle temporaire d'un autre organisme dans des circonstances exceptionnelles, comme une situation de crise découlant par exemple d'une défaillance du conseil d'administration, ne constitue pas en soi une forme de contrôle. Ce contrôle temporaire est de nature à court terme, et il est exercé en vue d'être abandonné dès la crise terminée.

70. Au fil des ans, le gouvernement a posé plusieurs gestes afin de relancer l'industrie des courses de chevaux. À la suite d'un appel d'offres visant à privatiser la gestion des hippodromes, une entente a été conclue avec Attractions Hippiques. Au moment de la signature de l'entente finale avec Attractions Hippiques, le conseil d'administration de la SONACC a refusé de signer. Le gouvernement a alors proposé le projet de loi n° 31 pour permettre la conclusion de l'entente. De l'avis des représentants gouvernementaux rencontrés, le contrôle du gouvernement sur la SONACC se voulait et se veut toujours temporaire.
71. L'interprétation du gouvernement selon laquelle le contrôle qu'il exerce est temporaire fait en sorte que la SONACC n'était pas incluse dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2008. Or, certains éléments militent en faveur d'une révision de la position prise par le gouvernement au regard du contrôle qu'il exerce sur cette société.
72. Tout d'abord, en vertu de la loi, la Société ne peut aliéner ou grever de droits un immeuble en particulier de la circonscription foncière de Montréal, ni tout autre immeuble désigné par le ministre et pour lequel le gouvernement a consenti des fonds publics sans avoir obtenu une autorisation du gouvernement. De plus, la loi prévoit qu'en cas de dissolution de la Société, les biens de celle-ci seront dévolus à l'État. De même, si, au moment de la dissolution, les dettes de la Société excèdent la valeur de ses biens, l'État assumera cet excédent. Enfin, la loi mentionne que le gouvernement peut, par décret, dissoudre la SONACC à la date, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine.
73. Il ne fait donc aucun doute que le gouvernement a le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de la Société, de sorte que les activités de celle-ci lui procureront des avantages ou l'exposeront à un risque de perte. En outre, compte tenu du fait que les dispositions qui confèrent le contrôle sont enchâssées dans une loi, nous sommes d'avis qu'il est fort probable que ce contrôle n'est pas temporaire.
74. Par ailleurs, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les états financiers vérifiés de la SONACC pour l'année financière terminée le 31 décembre 2007, puisque ceux-ci n'étaient pas encore terminés au moment de produire le présent rapport. Ainsi, nous n'avons pas été en mesure de quantifier l'impact qu'aurait eu l'inclusion de la SONACC dans les états financiers consolidés du gouvernement.
75. De fait, les derniers états financiers vérifiés de la SONACC que nous avons pu obtenir sont ceux du 31 décembre 2006. La Société présentait des actifs nets négatifs de 4 millions de dollars à cette date. Par surcroît, le rapport des vérificateurs joint à ces états financiers comporte une restriction. En effet, les vérificateurs n'ont pas été en mesure de valider si les immobilisations corporelles comptabilisées de 27 millions au 31 décembre 2006 auraient dû être dévaluées.
76. **Nous avons recommandé au gouvernement :**
- **d'obtenir les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'année financière terminée le 31 décembre 2007 et de s'assurer d'obtenir les états financiers en temps opportun à l'avenir;**
 - **de revoir le statut de la Société nationale du cheval de course.**

77. Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement détient une participation dans la SONACC qui est comptabilisée au coût sous la forme d'un prêt au montant de 12 millions de dollars. Au 31 mars 2008, le gouvernement croit fermement qu'il peut récupérer la totalité de ce prêt sur la base de la valeur des actifs de la SONACC. Le gouvernement n'a toujours pas l'intention d'exercer un contrôle permanent sur cette société.

« Par ailleurs, le gouvernement va faire tous les efforts nécessaires afin d'obtenir les états financiers en temps opportun. »

Autres remarques

Loi sur l'équilibre budgétaire

78. Une des recommandations formulées au gouvernement par le Groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement était de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (les principales dispositions sont reproduites à l'annexe 4) afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1^{er} avril 2006. De plus, en vertu de cette recommandation, cet excédent inclurait dorénavant l'impact de toutes les inscriptions directement dans les déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures, à l'exception de l'impact des modifications découlant de la réforme et des modifications ultérieures pour rendre les conventions comptables conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.
79. Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Il contient plusieurs éléments de nature budgétaire dont celui visant à remettre à zéro le solde aux fins de cette loi au 1^{er} avril 2006, conformément à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement. Ce projet de loi contient également des modifications à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et il abroge la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*. Des extraits de ces lois sont reproduits aux annexes 5 et 6.
80. Le 21 mai 2008, l'Assemblée nationale a, en lien avec ce projet de loi, adopté une motion pour demander au Vérificateur général du Québec d'établir dans un rapport spécial le solde budgétaire réel au 31 mars 2007. Ce solde a été établi dans le *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire au 31 mars 2007*.

81. Dans ce rapport, l'estimation a été faite en additionnant au solde cumulé au 31 mars 2006, comme il avait été établi précédemment par le Vérificateur général, le solde budgétaire annuel pour 2006-2007 déterminé aux fins de cette loi ainsi que les éléments de la réforme comptable inscrits directement dans les déficits cumulés des états financiers consolidés du gouvernement au 1^{er} avril 2006, qui auraient dû être pris en compte dans le calcul du solde cumulé au 31 mars 2007. Les éléments de revenus ou de dépenses inclus dans notre estimation :
- concernaient des opérations survenues entre le 1^{er} avril 1998 et le 31 mars 2006, soit après la réforme comptable menée en 1997-1998;
 - auraient eu des effets sur le surplus ou le déficit annuel apparaissant dans les états financiers consolidés du gouvernement pendant cette période et donc sur les soldes annuel et cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, s'ils avaient été établis dans le respect des PCGR;
 - pouvaient être évalués avec un degré élevé d'assurance en fonction des données disponibles au moment d'élaborer ce rapport;
 - étaient pris en compte uniquement à compter de l'année financière où la nouvelle norme comptable dont ils découlaient, le cas échéant, était applicable.
82. Le Vérificateur général estimait dans ce rapport que le déficit cumulé depuis la mise en œuvre de la loi s'élevait à 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007.
83. Le projet de loi n° 85 n'a pas été adopté avant l'ajournement de la session parlementaire en juin. À notre avis, le gouvernement accomplit des gestes et effectue sa reddition de comptes dans le contexte de ce projet de loi, et non dans l'esprit des lois actuelles. Une telle façon de procéder montre que l'objectif poursuivi par le gouvernement avec la création et l'utilisation d'une réserve a évolué depuis l'adoption de la loi en 2001.
84. En effet, le projet de loi n° 85 contient des dispositions qui créent une réserve de stabilisation devant servir au maintien de l'équilibre budgétaire dans le contexte d'un cadre financier pluriannuel. De plus, ce projet contient une habilitation législative permettant au gouvernement de déterminer un montant à verser au Fonds des générations à partir de sommes prises à même le Fonds consolidé du revenu (FCR) et une réserve de stabilisation. Cependant, comme ce projet de loi n'a pas été adopté, il ne peut donner lieu à une autorisation législative pour affecter la réserve au maintien de l'équilibre budgétaire dans le respect de l'esprit de la loi actuelle. De même, il ne peut donner lieu à une autorisation législative pour prélever des sommes dans le FCR en faveur du Fonds des générations.
85. Ainsi, une somme de 1,3 milliard de dollars a été affectée à la réserve budgétaire en 2006-2007, dont 1,1 milliard au maintien de l'équilibre budgétaire en 2008-2009 et 200 millions aux fins du Fonds des générations. Pour 2007-2008, une somme additionnelle de 717 millions a été ajoutée à la réserve destinée au maintien de l'équilibre budgétaire.
86. Pour notre part, nous avons effectué une nouvelle mise à jour du solde cumulé au 31 mars 2008 aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* actuellement en vigueur, sans prendre en compte ces affectations à la réserve budgétaire et aux Fonds des générations (tableau 4).

Tableau 4**Déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2008 (en millions de dollars)**

	Solde établi par le Vérificateur général
Déficit cumulé au 31 mars 2007	(5 756)*
Plus: montant affecté à la réserve budgétaire au 31 mars 2007	1 300**
Déficit cumulé redressé au 31 mars 2007	(4 456)
Surplus annuel 2007-2008 établi selon les PCGR	1 650
Moins : revenus du Fonds des générations	(449)
Excédent annuel 2007-2008 aux fins de la loi	1 201
Déficit cumulé au 31 mars 2008	(3 255)*

* Les détails et hypothèses sous-tendant le solde sont présentés dans le *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire au 31 mars 2007*. En ce qui concerne les passifs environnementaux, il était impossible au prix d'un effort raisonnable de déterminer la portion qui résulte de faits survenus depuis l'introduction de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, nous avons fait l'hypothèse que les passifs ont tous pris naissance avant l'introduction de la loi.

** Ce montant inclut 1 100 millions de dollars mis en réserve pour l'équilibre budgétaire et 200 millions versés au Fonds des générations en 2007-2008.

87. Ce tableau révèle qu'à notre avis, l'excédent annuel pour 2007-2008 établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* se chiffre à 1 201 millions de dollars. Il montre également que le solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* était déficitaire de 3,3 milliards au 31 mars 2008.
88. Nous avons recommandé au gouvernement de se conformer à l'esprit des dispositions actuelles de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, de la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, en attendant qu'ait lieu leur révision, laquelle permettrait aux parlementaires de disposer d'un indicateur fiable de la mesure de l'équilibre budgétaire et de faire en sorte que la constitution et l'utilisation prévues de toute réserve budgétaire et les versements au Fonds des générations soient conformes à un nouveau cadre législatif.

89. **Commentaires du ministère des Finances**

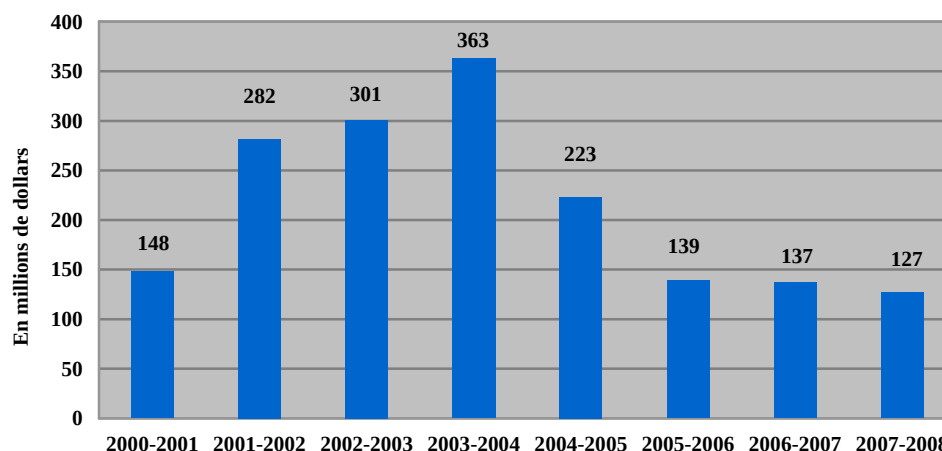
« Le ministère des Finances est sensible aux préoccupations du Vérificateur général. Il importe pour tous les intervenants de dissiper toute ambiguïté quant à la portée des lois, sans toutefois réduire la rigueur qu'elles imposent au plan de la gestion des finances publiques. À cet effet, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale au printemps 2008 le projet de loi n° 85 soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Ce projet de loi applique les recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement et propose à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé au 31 mars 2006. De plus, pour éviter toute ambiguïté, il simplifie le mécanisme d'établissement et d'utilisation de la réserve budgétaire aux fins de maintenir l'équilibre budgétaire. »

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

90. La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.
91. Depuis 2002-2003, nous recommandons au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.
92. En effet, nous avons observé que plusieurs établissements dérogent à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 55 des 191 établissements publics du réseau, soit 29 p. cent, affichent un déficit de fonctionnement qui est déterminé selon des conventions comptables établies par le MSSS.
93. En 2005-2006, nous avons noté que l'application de mesures de contrôle, la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires ainsi que l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle avaient porté fruit. Toutefois, depuis ce temps, nous constatons que la situation n'a guère évolué.
94. De fait, depuis 2005-2006, le total des déficits de fonctionnement annuels enregistrés par les établissements de ce réseau aux prises avec un manque à gagner est demeuré à peu près le même. Effectivement, comme l'illustre le graphique 1, les déficits ont totalisé 127 millions de dollars en 2007-2008 et sont le fait de 55 établissements. Ils se chiffraient à 137 millions en 2006-2007, à 139 millions en 2005-2006 et à 223 millions en 2004-2005. Parmi les 55 établissements en déficit en 2007-2008, 47 de ceux-ci accusent un déficit depuis au moins 5 ans.
95. Il nous est difficile de comprendre pourquoi, après plus de sept années, l'équilibre budgétaire voulu par cette loi n'est pas atteint. Notons les causes possibles suivantes :
- les subventions accordées par le MSSS sont insuffisantes pour répondre aux besoins des établissements déficitaires;
 - les établissements déficitaires ne sont pas gérés en fonction des enveloppes budgétaires qui leur sont destinées et dont les montants sont décidés par l'agence de qui ils relèvent;
 - l'utilisation de la comptabilité par fonds permet de présenter des déficits de fonctionnement et, en même temps, des surplus pour certaines activités comptabilisées dans d'autres fonds. Cette situation rend complexe la compréhension de la situation financière réelle des établissements par les administrateurs.

Graphique 1

Déficit d'exploitation des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux



96. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire. Nous lui avons également recommandé de déterminer les causes expliquant la non-atteinte de cet équilibre.**

97. **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Au sujet des conventions comptables suivies par les établissements de santé, le ministère de la Santé et des Services sociaux tient à souligner que celles-ci sont, à tous les égards, les mêmes depuis l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements. À noter que des travaux sont actuellement en cours afin d'harmoniser les conventions comptables appliquées par les établissements du réseau aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

« Concernant la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le ministère est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général du Québec. Le gouvernement s'est fixé, comme objectif, le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux par l'intégration progressive d'un financement récurrent. Des allocations budgétaires additionnelles, en relation directe avec cet objectif, ont permis de réduire le déficit. Ces ajouts financiers, accompagnés de l'implantation d'un nouveau mode d'allocation des ressources, visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources financières en vue d'un retour progressif à l'équilibre budgétaire.

« D'ailleurs, comme le ministère de la Santé et des Services sociaux l'estime, la situation financière des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux est sous contrôle. Ainsi, les résultats financiers se sont maintenus à un niveau comparable à celui des deux années précédentes. Le déficit observé en 2007-2008, soit 128 millions de dollars, représente 0,8 p. cent, soit moins de 1 p. cent des budgets des établissements du réseau.

« La comptabilité par fonds ne devrait pas créer de confusion puisque leur utilisation est reliée à des fins spécifiques. Il revient à la direction des établissements d'en assurer une présentation appropriée.

« Finalement, la situation financière déficitaire de certains établissements est tributaire de la nature des activités sous leur responsabilité et, par conséquent, leur redressement budgétaire ne peut être réalisé sans remettre en cause le niveau de services dispensés à la population. »

98. Réaction aux commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

Nous sommes inquiets de la réponse du ministère qui, à notre avis, contribue à banaliser le respect de cette importante loi. Comme il est illustré dans les *Comptes publics 2007-2008*, les déficits cumulés dans le réseau de la santé et des services sociaux ont atteint 2,6 milliards de dollars au 31 mars 2008 malgré l'existence de cette loi. Nous comprenons bien que le gouvernement ne désire pas remettre en question le niveau de services dispensés à la population. Néanmoins, ce dernier se doit de faire des choix dans le respect du cadre législatif déterminé par l'Assemblée nationale du Québec. Nous invitons donc le ministère de la Santé et des Services sociaux à évaluer concrètement les moyens à mettre en œuvre pour le respect intégral de cette loi par l'ensemble des établissements ou encore à proposer des modifications à cette loi.

Endettement du Québec

- 99.** Le Vérificateur général du Québec a publié dans le tome III de son rapport à l'Assemblée nationale pour 2007-2008 son propre calcul de l'endettement du secteur public du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007. Compte tenu de l'intérêt constant des parlementaires pour cet aspect de la situation financière du Québec, le Vérificateur général a poursuivi son exercice afin d'établir les différentes composantes de l'endettement au 31 mars 2008.
- 100.** Rappelons que ce calcul repose sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Les hypothèses et les approches utilisées lui sont donc propres. L'adoption d'hypothèses ou d'approches différentes de celles qu'il a retenues pourrait ne pas donner le même résultat.
- 101.** Le ministère des Finances fait appel, lui aussi, à plusieurs mesures relativement à l'endettement du Québec, tout comme les agences d'évaluation de crédit. Nous présentons plus loin les bases utilisées par le gouvernement ainsi que les explications les concernant.

- 102.** Dans les tableaux produits ci-dessous, les chiffres comparatifs de 2007 ont été modifiés pour tenir compte du changement de statut d'Immobilière SHQ. En effet, cette entité était considérée comme une entreprise de nature commerciale et est dorénavant considérée comme un organisme du gouvernement. Ceci fait en sorte qu'Immobilière SHQ est maintenant consolidée ligne par ligne dans les comptes du gouvernement. En conséquence, les dettes de cette entité, qui figuraient parmi les dettes autofinancées des entreprises commerciales, ont été reclassées dans la dette supportée par le gouvernement.
- 103.** Une autre modification a également été apportée aux données comparatives de 2007 et de 2006 pour ajouter les dettes d'Hydro-Québec non garanties par le gouvernement du Québec. Ces dernières dettes n'étaient pas incluses dans nos calculs des années antérieures, conformément à l'information présentée par le gouvernement dans ses documents budgétaires. L'ajout de ces dettes a eu pour effet d'augmenter la dette autofinancée d'Hydro-Québec de 1 milliard et de 767 millions de dollars respectivement pour les années terminées le 31 mars 2007 et le 31 mars 2006.
- 104.** Nous avons également procédé à la reclassification de certains montants pour faciliter le repérage de ceux-ci dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Mesure de l'endettement par le Vérificateur général

- 105.** L'endettement total du secteur public du Québec, tel que l'a calculé le Vérificateur général, se compose de la dette supportée par le gouvernement, de la dette autofinancée des entreprises commerciales et de celle assumée par les secteurs municipal et universitaire.
- 106.** Comme le tableau 5 l'indique, l'endettement total se chiffrait à 208,3 milliards de dollars au 31 mars 2008, somme représentant 69,9 p. cent du PIB. Il a augmenté de 3,5 milliards comparativement au 31 mars 2007, tandis que son poids relatif par rapport au PIB a diminué de 2,5 p. cent.

Tableau 5

**Endettement total du secteur public du Québec au 31 mars 2006,
au 31 mars 2007 et au 31 mars 2008 (en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Dettes supportées par le gouvernement*	158 790	156 204	150 978
Dettes autofinancées des entreprises commerciales	34 385	34 400	33 915
Dettes supportées par les secteurs municipal et universitaire**	15 159	14 245	13 274
Endettement total du secteur public du Québec	208 334	204 849	198 167
En pourcentage du PIB***	69,9	72,4	72,7

* Les obligations contractuelles (sauf les emprunts remboursés par le gouvernement) et les opérations fiduciaires sont exclues.

** Les dettes de l'Université du Québec et de ses constituantes ne sont pas considérées, car elles sont incluses dans la dette supportée par le gouvernement.

*** Le PIB auquel nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

Dettes supportées par le gouvernement

107. La dette supportée par le gouvernement est définie par le Vérificateur général comme étant la dette qui sera remboursée directement ou indirectement par le gouvernement du Québec. Rappelons ici les hypothèses et les critères sur lesquels le calcul de cette dette repose :

- Les montants dus par le gouvernement à des tiers et assimilables à une dette sont inclus.
- Les dettes légalement attribuées à des tiers, mais pour lesquelles le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts ou qui seront remboursées ultimement par des subventions du gouvernement, sont incluses. Ces dettes sont présentées à titre d'obligations contractuelles (engagements) dans les notes afférentes aux états financiers consolidés du gouvernement.
- Les emprunts sur les marchés financiers effectués directement par des entités des réseaux intégrées dans le périmètre comptable du gouvernement sont inclus. Nous les avons pris en considération du fait que ces entités sont contrôlées par le gouvernement et qu'elles sont très largement subventionnées par ce dernier pour être en mesure de faire face à leurs obligations.
- Les fonds affectés précisément au remboursement de la dette ainsi que les placements temporaires nets sont déduits de la dette supportée par le gouvernement. À cet égard, nous voulions tenir compte du fait que le gouvernement peut effectuer des emprunts par anticipation lorsque le marché des capitaux est favorable. Les sommes ainsi empruntées étant placées temporairement, la dette en est réduite d'autant.

- 108.** Par ailleurs, la dette supportée par le gouvernement exclut toutes les obligations contractuelles autres que celles mentionnées ci-dessus. Par exemple, les paiements que le gouvernement ou une entité des réseaux s'est engagé à faire en vertu de baux de location-exploitation ne sont pas comptabilisés dans cette dette. Même si nous sommes d'avis que ces obligations ne doivent pas être considérées comme des dettes, nous croyons qu'il est d'intérêt de suivre leur évolution puisqu'elles représentent des engagements importants qui sont en forte progression. Le lecteur trouvera au tableau 17 l'évolution de ces obligations; celui-ci figure dans la section « Obligations contractuelles ».
- 109.** Le calcul de la dette supportée par le gouvernement exclut également les montants que celui-ci pourrait être amené à payer à la suite des déficits enregistrés par des entités effectuant des opérations fiduciaires. Ces entités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement puisque les sommes confiées à leur gestion n'appartiennent pas à ce dernier. À ce sujet, le lecteur est invité à consulter le paragraphe 144 qui traite du déficit accumulé par le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles.
- 110.** Nous avons aussi déterminé la dette supportée par le gouvernement, d'une part, en fonction des emprunteurs et, d'autre part, selon la forme qu'elle prend.
- 111.** La dette établie selon la forme permet de comprendre les hypothèses que nous avons posées pour calculer l'endettement et les autres critères dont nous avons tenu compte pour effectuer ce calcul. Ils nous ont conduits à définir les trois formes de dette suivantes : les montants dus qui sont assimilables à une dette, le passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs ainsi que les emprunts sur les marchés financiers.
- 112.** Nous présentons la dette établie selon les emprunteurs en nous rapportant à l'entité qui est légalement responsable de son remboursement. Nos travaux ont donné lieu à trois catégories d'emprunteurs :
- le gouvernement lui-même;
 - les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation;
 - les municipalités et les autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.
- 113.** Le Vérificateur général estime que la dette supportée par le gouvernement se montait à 158,8 milliards de dollars au 31 mars 2008, ce qui représente 53,3 p. cent du PIB. La hausse est de 2,6 milliards par rapport au 31 mars 2007. Les tableaux 6 et 7 détaillent ces résultats.

Tableau 6

**Dette supportée par le gouvernement, calculée selon les emprunteurs
(en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Gouvernement :			
Montants dus, dettes ou emprunts effectués sur les marchés	150 684	148 203	143 181
Entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation incluses ou non dans le périmètre comptable :			
Emprunts effectués sur les marchés	4 057	4 082	4 051
Municipalités ou autres bénéficiaires de subventions :			
Emprunts effectués sur les marchés	4 049	3 919	3 746
Total au 31 mars*	158 790	156 204	150 978
En pourcentage du PIB**	53,3	55,2	55,4

* Des emprunts de 6 036 millions de dollars (5 853 millions en 2007 et 17 565 millions en 2006) remboursés par le gouvernement et présentés dans les obligations contractuelles à l'annexe 20 des Comptes publics sont inclus.

** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

Tableau 7

**Dette supportée par le gouvernement calculée, selon sa forme
(en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Montants dus assimilables à une dette	2 264	2 721	3 811
Passif net des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs	31 159	33 596	35 422
Emprunts sur les marchés	129 779	126 423	114 445
Moins : placements temporaires nets* et sommes accumulées dans le Fonds des générations	(4 412)	(6 536)	(2 700)
Total au 31 mars	158 790	156 204	150 978
En pourcentage du PIB	53,3	55,2	55,4

* Il s'agit des placements temporaires et de l'encaisse (c'est-à-dire du découvert bancaire en 2007 et en 2006).

114. Les montants dus assimilables à une dette (tableau 8) sont définis comme étant soit ceux qui sont payables principalement à long terme et ne sont pas reliés aux activités courantes, soit ceux qui seront transformés en dette directe lors de leur paiement.
115. Les sommes à payer en vertu de la *Loi sur l'équité salariale* ainsi que les transferts du gouvernement fédéral à rembourser (résultant d'une entente à long terme) composent ce type de dette.

- 116.** Au 31 mars 2008, les montants dus assimilables à une dette totalisaient 2,3 milliards de dollars, une baisse de 457 millions par rapport à l'année financière précédente.
- 117.** Cette baisse résulte du règlement d'une autre partie du dossier de l'équité salariale, lequel entraîne une hausse de la dette directe, ainsi que du versement annuel relatif à l'entente avec le gouvernement fédéral. Concernant les transferts fédéraux à rembourser, notons qu'au 31 mars 2008, il restait huit remboursements annuels d'environ 238 millions à faire.

Tableau 8

Dette supportée par le gouvernement – montants dus assimilables à une dette (en millions de dollars)

	2008*	2007* redressé	2006** redressé
Montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les créditeurs)	362	450	1 171
Transferts à rembourser au gouvernement fédéral	1 902	2 271	2 640
Total au 31 mars	2 264	2 721	3 811

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 75, 140.

** *Comptes publics 2006-2007*, p. 76, 133.

- 118.** Le passif net au titre des régimes de retraite (tableau 9) est établi, d'une part, sur la base de la valeur actuarielle des prestations constituées par les employés – en tenant compte de certains redressements⁶ – et, d'autre part, en déduisant les placements effectués dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Ces placements sont faits en vue de pourvoir au paiement d'une partie ou de l'ensemble des prestations de retraite.
- 119.** Au 31 mars 2008, le passif à l'égard des régimes de retraite se chiffrait à 62,6 milliards de dollars; il s'agit d'une hausse de 2,8 milliards comparativement à celui établi au 31 mars 2007. Quant aux placements dans le FARR et dans les autres actifs des régimes, ils se montaient à 32,2 milliards, une hausse de 5,2 milliards par rapport à l'année financière précédente.
- 120.** La variation du passif des régimes de retraite résulte du coût des prestations constituées, c'est-à-dire de la valeur actualisée des prestations de retraite que les employés ont accumulées pour le travail effectué en 2007-2008. Cette variation est également liée aux intérêts dus par le gouvernement sur le passif accumulé et aux prestations que ce dernier a versées dans l'année aux pensionnés.

6. Les redressements ont trait aux gains et aux pertes actuariels constatés lors des évaluations actuarielles triennales et aux ajustements déterminés lors des extrapolations effectuées entre deux évaluations.

121. Quant aux placements dans le FARR, ils varient en fonction des dépôts effectués par le gouvernement, auxquels s'ajoutent les revenus de placements qui s'accumulent dans le solde. En 2007-2008, le gouvernement a investi 3 000 millions de dollars dans le Fonds et des revenus de 1 887 millions ont été comptabilisés.
122. De leur côté, les autres avantages sociaux futurs n'ont pas connu de variation importante au cours de la dernière année.

Tableau 9

Dette supportée par le gouvernement - passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (en millions de dollars)

	2008*	2007* redressé	2006** redressé
Passif des régimes de retraite	62 606	59 812	57 193
Moins : placements dans le FARR et autres actifs des régimes	(32 180)	(26 968)	(22 563)
Avantages sociaux futurs : congés de maladie accumulés et régime de rentes de survivants	733	752	792
Total au 31 mars	31 159	33 596	35 422

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 79, 85.

** *Comptes publics 2006-2007*, p. 80, 84.

123. Les emprunts sur les marchés (tableau 10) sont ceux contractés sur les marchés financiers nationaux et internationaux par :
- le gouvernement lui-même;
 - les entités incluses dans son périmètre comptable;
 - les entités exclues de son périmètre comptable, pourvu que ces emprunts soient remboursés au moyen de subventions du gouvernement.
124. Ces emprunts, qui ont augmenté de 13,4 p. cent au cours des deux dernières années, se composent de la dette directe, de la dette contractée pour financer les réseaux et de celle relative au financement du secteur municipal et d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

Tableau 10**Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés
(en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Dette directe	102 229	100 319	89 900
Dette pour financer les réseaux	21 085	19 663	18 121
Dette pour financer le secteur municipal	5 142	5 313	5 552
Dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement	1 323*	1 128*	872*
Total au 31 mars	129 779	126 423	114 445

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146; *Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

125. La dette directe résulte du total de la « Dette avant gain (perte) de change reporté » et du « Gain de change reporté ». Elle est présentée sous ces rubriques dans l'état de la situation financière. Il s'agit de la dette contractée sur les marchés financiers pour les besoins du Fonds consolidé du revenu et des organismes consolidés. Par conséquent, les sommes engagées pour subvenir aux besoins des réseaux ainsi que la dette contractée par le gouvernement par l'entremise de la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE) lors de la construction des usines d'assainissement des eaux du secteur municipal ne sont pas comprises dans la dette directe. Le gain de change reporté y est ajouté puisqu'il ne s'est pas matérialisé. Ce gain résulte de la variation annuelle des taux de change et il est amorti sur la durée restante des emprunts dans les devises concernées.
126. La dette avant gain de change reporté représente la somme qui serait nécessaire, en dollars canadiens, pour régler la dette au 31 mars de l'année financière concernée, compte tenu du taux de change en vigueur à ce moment. Cette estimation ne tient toutefois pas compte de pénalités ou de tout autre montant qu'il faudrait déboursier pour rembourser la dette en devises étrangères à ce moment.
127. Comme on peut le voir dans le tableau 11, la dette directe s'élevait à 102,2 milliards de dollars au 31 mars 2008, la hausse étant de 1,9 milliard comparativement à celle de 2006-2007.

Tableau 11**Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette
directe (en millions de dollars)**

	2008*	2007* redressé	2006** redressé
Dette avant gain de change reporté	101 083	98 434	88 294
Plus : gain de change reporté	1 146	1 885	1 606
Total au 31 mars	102 229	100 319	89 900

* *Comptes publics 2007-2008*, p. 57.

** *Comptes publics 2006-2007*, p. 55; les données ont été ajustées pour tenir compte de la consolidation de l'Immobilière SHQ.

128. Le tableau 12 présente les principaux éléments justifiant la hausse de 1,9 milliard de dollars de la dette directe au cours de la dernière année.

Tableau 12

Principaux éléments expliquant la variation de la dette directe en 2007-2008 (en millions de dollars)

	Augmentation (diminution)
Participation dans les entreprises du gouvernement	
Bénéfices d'Hydro-Québec non déclarés en dividendes	831
Augmentation des dividendes d'Hydro-Québec et de Loto-Québec non versés au 31 mars 2008	888
Sous-total	1 719
Placements	
Investissement dans le Fonds des générations	649
Placement à la CDPQ en vertu de la <i>Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents</i>	1 100
Diminution des placements temporaires nets	(2 773)
Sous-total	(1 024)
Dette des régimes de retraite	
Investissement dans le FARR	3 000
Réinvestissement des revenus de placements dans le FARR	1 912
Excédent des dépenses des régimes de retraite sur les montants déboursés à cet égard	(2 458)
Sous-total	2 454
Investissements nets dans les réseaux	487
Immobilisations - Investissements nets en immobilisations, après déduction de l'amortissement et des réductions de valeur	1 457
Surplus de l'année	(1 650)
Variation dans les autres composantes de la dette	
Financement des paiements relatifs à l'équité salariale et du remboursement des transferts au gouvernement fédéral	457
Augmentation de la dette visant à financer les réseaux	(1 447)
Diminution des gains de change reportés	(739)
Sous-total	(1 729)
Variation non expliquée	196
Augmentation de la dette directe en 2007-2008	1 910

129. La dette du gouvernement pour financer les réseaux figure sous la rubrique « Dette pour financer les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation » dans l'état de la situation financière au 31 mars 2008. Elle se compose de dettes du Fonds de financement, de Financement-Québec, de la Corporation d'hébergement du Québec et d'Immobilière SHQ, lesquels ont consenti des prêts aux entités des réseaux ou fait des investissements en immobilisation pour celles-ci. Ces quatre organismes sont consolidés ligne par ligne dans les états financiers du gouvernement.
130. En plus de la dette contractée par le gouvernement, la dette pour financer les réseaux comprend également celle directement contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable. Cette dette est considérée dans le calcul de l'investissement net des réseaux présenté dans l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2008. On trouve sa valeur dans l'annexe 18 des Comptes publics, qui présente le sommaire des renseignements financiers des entités des réseaux.
131. Enfin, la dette pour financer les réseaux englobe certaines dettes directement contractées sur les marchés par des universités exclues du périmètre comptable, mais dont le remboursement sera fait au moyen de subventions accordées par le gouvernement. Puisque ce dernier supportera ces dettes, il en fait état dans ses obligations contractuelles.
132. La dette pour financer les réseaux (tableau 13) totalisait ainsi 21,1 milliards de dollars au 31 mars 2008, soit 1,4 milliard de plus qu'au 31 mars 2007.

Tableau 13

Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer les réseaux (en millions de dollars)

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Dette du gouvernement pour financer les réseaux	17 028	15 581	14 070
Dette directe contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable	3 494	3 386	3 197
Dette directe contractée sur les marchés par les universités exclues du périmètre comptable et remboursable par le gouvernement	563	696	854
Total au 31 mars	21 085*	19 663**	18 121***

* Une somme de 15 017 millions de dollars sera remboursée par le gouvernement, dont 1 987 millions sont présentés à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

** Une somme de 14 303 millions de dollars sera remboursée par le gouvernement, dont 1 934 millions sont présentés à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

*** Une somme de 13 819 millions de dollars est présentée à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146).

133. La dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal se compose, d'une part, des emprunts qu'il a effectués par l'entremise de la SQAÉ pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux et, d'autre part, des emprunts faits par les municipalités qu'il subventionne. La dette de la SQAÉ apparaît de manière distincte dans l'état de la situation financière du gouvernement, tandis que les emprunts des municipalités subventionnées sont présentés à titre d'obligations contractuelles dans l'annexe 20 des états financiers.

134. Le tableau 14 indique que la dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal était de 5,1 milliards de dollars au 31 mars 2008 (baisse de 171 millions par rapport à l'année financière précédente). Notons que les emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux est continuellement en diminution, étant donné que la SQAÉ ne réalise plus de tels travaux et qu'un remboursement partiel de la dette accumulée de la SQAÉ est effectué chaque année.

Tableau 14

Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer le secteur municipal (en millions de dollars)

	2008	2007	2006
Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux	2 416	2 522	2 678
Emprunts qui sont effectués par les municipalités pour financer des immobilisations et qui seront remboursés par le gouvernement	2 726*	2 791*	2 874*
Total au 31 mars	5 142	5 313	5 552

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146; *Comptes publics 2007-2008*, p. 153).

135. Enfin, la dette supportée par le gouvernement pour financer d'autres bénéficiaires (1 323 millions de dollars au 31 mars 2008; 1 128 millions au 31 mars 2007; 872 millions au 31 mars 2006) renvoie à des obligations contractuelles du gouvernement aux fins de l'acquisition d'immobilisations par ces bénéficiaires. Ceux-ci sont surtout des organismes à but non lucratif dont les activités relèvent des domaines de la culture ou du logement social. Ils incluent aussi les centres de la petite enfance. Cette dette progresse à un rythme important. En fait, elle a augmenté de 52 p. cent depuis deux ans. Cette augmentation résulte principalement des dépenses relatives au programme de financement global des immobilisations des centres de la petite enfance, au programme Rénovation Québec qui appuie les municipalités qui veulent se doter de programmes visant l'amélioration des logements et des habitations dans les secteurs résidentiels dégradés et au programme Accès-Logis Québec qui vise la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif.

Dette autofinancée des entreprises commerciales

136. La deuxième grande composante de l'endettement du Québec est la dette autofinancée des entreprises commerciales. Elle est ainsi qualifiée parce que les activités de ces entreprises leur permettent de générer des revenus suffisants pour faire face à leurs obligations.

137. Les dettes de ce type sont présentées dans les états financiers consolidés, mais uniquement dans l'annexe 10 portant sur les participations du gouvernement dans ses entreprises, laquelle détaille leur situation financière. Ces entreprises sont incluses dans le périmètre comptable selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode est la même que celle utilisée à l'égard des entités des réseaux. On se souviendra qu'elle entraîne la comptabilisation d'un investissement net (un placement) dans les états financiers consolidés du gouvernement, par opposition à la méthode de consolidation ligne par ligne qui, elle, conduit à l'intégration des dettes des entités dans celles du gouvernement.
138. La dette autofinancée des entreprises commerciales selon le tableau 15 se chiffrait à 34,4 milliards de dollars au 31 mars 2008, soit 15 millions de moins qu'en 2006-2007. Nous avons déduit de cette dette les prêts consentis par IQ Immigrants Investisseurs à des entités incluses dans le périmètre comptable. En effet, les bénéficiaires de ces prêts ont déjà pris en compte ces montants dans le calcul de leur propre dette.
139. Il est à noter que la dette autofinancée des entreprises commerciales provenait à 98 p. cent d'Hydro-Québec. Les données de la dette d'Hydro-Québec ont été redressées en 2007 et en 2006 afin d'inclure la totalité des dettes appartenant à cette entreprise, qui sont présentées dans ses états financiers. L'an dernier, nous avons utilisé l'information divulguée par le gouvernement dans ses documents budgétaires. Or, cette information ne comportait que les dettes garanties par le gouvernement.

Tableau 15
Dette autofinancée des entreprises commerciales
(en millions de dollars)

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Hydro-Québec*	33 653	33 682	33 134
IQ Immigrants Investisseurs inc.**	2 959	2 610	2 292
Société générale de financement	312	410	445
Autres entreprises commerciales	183	102	115
Moins : prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable	(2 722)	(2 404)	(2 071)
Dette autofinancée des entreprises commerciales au 31 mars	34 385	34 400	33 915

* Cette dette inclut les emprunts, la dette à perpétuité ainsi que les passifs relatifs aux régimes de retraite déduits des actifs s'y rapportant.

** Cette entreprise a consenti des prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable. De plus, la dette présentée dans les états financiers de cette entreprise a été redressée pour présenter l'information au coût.

Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire

140. La troisième et dernière composante de l'endettement du Québec est la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire. Cette dette sera remboursée, selon le cas, par les municipalités ou les universités avec des recettes qui leur sont propres.
141. Il est généralement entendu que la dette des administrations locales (les municipalités) doit être prise en compte dans le calcul de l'endettement du secteur public du Québec. Le Vérificateur général tient donc compte des dettes des municipalités dans sa mesure de l'endettement du Québec, tout comme le gouvernement le fait dans ses propres calculs.

142. Le tableau 16 révèle que la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire se chiffrait à 15,1 milliards de dollars au 31 mars 2008. Elle a donc connu une hausse de 914 millions depuis le 31 mars 2007.

Tableau 16

**Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire
(en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Dette à long terme des municipalités et des organismes municipaux	19 683*	18 931*	18 347*
Moins : dette pour financer le secteur municipal supportée par le gouvernement	(5 142)	(5 313)	(5 552)
Sous-total	14 541	13 618	12 795
Dette à long terme des universités exclues du périmètre comptable	618	627	479
Total au 31 mars	15 159	14 245	13 274

* Plan budgétaire 2007-2008, p. E.15; Plan budgétaire 2008-2009, p. D.13.

Opérations fiduciaires

143. Les opérations fiduciaires ne figurent pas dans les résultats du gouvernement puisque les entités qui procèdent à de telles opérations ne font pas partie de son périmètre comptable. Ainsi, ces opérations apparaissent seulement en annexe de ses états financiers consolidés.
144. Dans la présente analyse concernant l'endettement du Québec, nous avons jugé pertinent d'attirer l'attention des parlementaires sur les opérations fiduciaires du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Le Fonds présentait un avoir net déficitaire de 780 millions de dollars au 31 mars 2008 et de 597 millions au 31 mars 2007, ce qui constitue une hausse de 183 millions de dollars. Il faudra procéder à des augmentations tarifaires afin de combler ce déficit. Comme environ les deux tiers de ces augmentations seront assumées par La Financière agricole, elles seront finalement à la charge du gouvernement du Québec. En effet, les comptes de cette entité sont consolidés dans ceux du gouvernement. Une partie de cet avoir net déficitaire représente donc une dette implicite pour le gouvernement.

Obligations contractuelles

145. Notre calcul de l'endettement inclut les obligations contractuelles du gouvernement pour des emprunts légalement attribués à des tiers, mais pour lesquels le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts. Ces obligations s'élèvent à 6 milliards de dollars au 31 mars 2008 et à 5,9 milliards au 31 mars 2007. Elles sont présentées sous la rubrique « Remboursement du principal des emprunts contractés pour l'acquisition d'immobilisations » dans l'annexe 20 des états financiers consolidés du gouvernement.

- 146.** Par ailleurs, le gouvernement a aussi d'autres formes d'engagements financiers qui ne sont pas inclus dans notre calcul de l'endettement. Ceux-ci découlent principalement d'ententes, de contrats ou de baux. Ces engagements sont soit contractés directement par le gouvernement ou ses organismes consolidés (note 10 et annexe 20), soit par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (annexe 18), soit par ses entreprises (annexe 10). Nous présentons leur évolution pour les trois dernières années dans les tableaux 17 et 18.
- 147.** L'INTOSAI, soit l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, considère les obligations contractuelles comme une dette implicite qui doit être contrôlée au même titre que les autres dettes. Par ailleurs, il convient de souligner que, pour l'INTOSAI, la dette implicite n'inclut pas seulement les obligations contractuelles. Cette dette s'entend également des engagements auxquels un État devra faire face à l'avenir, notamment les dépenses récurrentes d'investissement ou les obligations découlant des programmes de politique sociale. Cette dette est de nature à grever la marge de manœuvre budgétaire des prochains gouvernements.
- 148.** Aux fins de la présente étude, nous nous limitons à montrer l'évolution des obligations contractuelles qui sont présentées dans les états financiers du gouvernement. Il est d'autant plus important de suivre cette évolution que l'utilisation accrue de partenariats public-privé pourrait avoir des répercussions significatives sur la croissance de ce type de dette.

Tableau 17

Obligations contractuelles à la charge du gouvernement autres que celles déjà incluses dans la dette supportée par le gouvernement
(en millions de dollars)

	2008	2007	2006
Engagements contractés par le gouvernement¹			
Engagements à verser des subventions pour le financement d'acquisition d'immobilisations autorisées mais non encore finalisées ²	1 925	1 683	1 366 ³
Engagements à verser des subventions pour le remboursement du coût d'immobilisations	428	161	54
Ententes	8 445	8 237	6 455
Contrats de location-exploitation	1 961	1 442	1 363
Acquisition d'immobilisations	1 582	974	882
Approvisionnement en biens et services	699	572	306
Autres contrats	547	599	411
Sous-total	15 587	13 668	10 837
Engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation⁴			
Agences et établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux	1 804	1 657	1 643
Commissions scolaires	1 481	596	n.d.
Collèges	91	107	n.d.
Université du Québec et ses constituantes	653	364	n.d.
Sous-total	4 029	2 724	n.d.
Total des autres obligations contractuelles à la charge du gouvernement	19 616	16 392	n.d.

1. *Comptes publics 2007-2008* et *Comptes publics 2006-2007*, note 10 et annexe 20.

2. Ces obligations contractuelles représentent la valeur des montants autorisés, dont une partie fait déjà l'objet d'un financement pour l'acquisition d'immobilisations réalisée.

3. Cette somme exclut les obligations contractuelles envers l'ensemble des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, qui sont depuis la réforme comptable de 2006-2007 intégrés dans le périmètre comptable du gouvernement.

4. *Comptes publics 2007-2008*, annexe 18.

149. Les engagements contractés par le gouvernement étaient en hausse de 1,9 milliard de dollars au 31 mars 2008. Cette augmentation de 14 p. cent au cours de la dernière année est principalement attribuable aux éléments suivants :

- augmentation de 259 millions de dollars des engagements pris par le gouvernement envers les municipalités et les organismes municipaux de rembourser le capital et les intérêts pour des emprunts effectués dans le cadre de différents programmes visant le **financement d'acquisition d'infrastructures** municipales;
- augmentation de 275 millions de dollars des engagements de la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL) pour le versement d'une **aide financière relative aux immobilisations** construites par divers organismes municipaux en vertu du Programme d'infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et de transport en commun;

- augmentation de 257 millions de dollars en vertu d'une nouvelle **entente** avec le Grand Conseil des Cris et l'Administration régionale crie dans le but d'améliorer l'administration et la justice pour les Cris et les services correctionnels;
- baisse de 274 millions de dollars relativement à l'**entente** sur un nouveau partenariat fiscal et financier signé pour une période de six ans avec les municipalités. L'entente couvre la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013. La baisse est donc attribuable aux paiements de l'année courante;
- augmentation de 274 millions de dollars relativement à une nouvelle **entente** signée par le ministère des Transports avec les autorités organisatrices du transport au Québec;
- hausse des **contrats de location-exploitation** de la Société immobilière du Québec (SIQ) de 547 millions de dollars. Ces contrats font suite à la vente de trois immeubles dont la SIQ était propriétaire et qui ont été repris à bail par la suite;
- hausse des **engagements à acquérir des immobilisations** à la suite de nouveaux contrats relatifs aux partenariats public-privé pour la construction de l'autoroute 25; cette hausse est de 423 millions.

150. Les engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation concernent des contrats de location-exploitation, des baux à long terme, des contrats d'approvisionnement de biens et services et des acquisitions d'immobilisations. L'augmentation de ces engagements, qui est de 1,3 milliard de dollars en 2008, est principalement attribuable à la renégociation par plusieurs commissions scolaires des contrats avec leurs fournisseurs de transport scolaire sur une période de cinq ans (hausse de 829 millions) et à l'augmentation de 250 millions de l'engagement de l'UQAM concernant l'Îlot Voyageur.

151. Quant aux obligations contractuelles des entreprises de nature commerciale qui sont présentées dans le tableau 18, elles sont principalement composées des engagements d'Hydro-Québec. Celles-ci ont trait à des investissements en immobilisations de 4,1 milliards de dollars et à des contrats d'achat d'électricité de 5,2 milliards. La baisse en 2008 est attribuable aux contrats d'achat d'électricité (variation de 289 millions).

Tableau 18
Obligations contractuelles de nature commerciale* (en millions de dollars)

	2008	2007	2006
Hydro-Québec	9 330	9 680	9 340
IQ Immigrants investisseurs inc.	193	177	166
IQ Fier inc.	166	219	205
Société générale de financement du Québec	175	37	31
Autres entreprises	641	632	720
Total des obligations contractuelles des entreprises de nature commerciale	10 505	10 745	10 462

* Comptes publics 2007-2008 et Comptes publics 2006-2007, annexe 10.

Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec

152. Le gouvernement du Québec fait appel à différents indicateurs pour mesurer l'endettement du Québec. Ce sont la dette nette, les déficits cumulés, la dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette brute et la dette à long terme du secteur public. Nous les présentons ci-après et nous exposons comment le gouvernement s'y réfère dans le cadre de sa démarche.

Dette nette

153. La dette nette s'établit par la différence entre le total de tous les passifs et celui des actifs financiers. Cette dette résulte de l'acquisition d'actifs non financiers et des déficits cumulés au fil des années (ce qu'on appelle communément les « déficits d'épicerie »).
154. Pour ce qui est de 2007-2008, le gouvernement estime que la dette nette du Québec s'élève à 124,3 milliards de dollars, soit 21 millions de plus qu'en 2006-2007 (tableau 19). Son poids par rapport au PIB a diminué de 2,2 points de pourcentage. Quant à la hausse entre 2006 et 2007, elle est attribuable à l'intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement.

Tableau 19

Dette nette selon le gouvernement* (en millions de dollars)

	2008	2007 redressé	2006 redressé
Passifs totaux	173 334	172 153	144 681
Moins : actifs financiers	(49 016)	(47 856)	(39 998)
Dette nette au 31 mars	124 318	124 297	104 683
En pourcentage du PIB**	41,7	43,9	38,4

* *Comptes publics 2006-2007*, p. 55; *Comptes publics 2007-2008*, p. 57.

** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

Déficits cumulés

155. Les déficits cumulés, qui correspondent à la dette liée aux « déficits d'épicerie » accumulés au fil des ans, peuvent se calculer de deux façons :
- Ils peuvent équivaloir à l'accumulation des surplus ou des déficits annuels, auxquels s'ajoutent les ajustements portés directement aux déficits cumulés (tableau 20).
 - Ils peuvent également représenter la différence entre la dette nette et les actifs non financiers à une date donnée (tableau 21).

Tableau 20

Déficits cumulés selon le gouvernement* – accumulation des déficits annuels et des ajustements (en millions de dollars)

	Surplus (déficit)		
	2008	2007 redressé	2006
Déficits cumulés au 1^{er} avril – déjà établis	(95 759)	(91 699)	(87 224)
Redressements affectés aux années antérieures :			
Gouvernement			
Réforme comptable	–	(6 426)	–
Passifs environnementaux	(345)	(813)	–
Autres redressements	–	–	(4 511)
Entreprises	(20)	810	(25)
Solde redressé	(96 124)	(98 128)	(91 760)
Surplus annuel aux états financiers	1 650	1 993	37
Autres	303	11	24
Total au 31 mars	(94 171)	(96 124)	(91 699)
En pourcentage du PIB**	31,6	34,0	33,6

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 48; *Comptes publics 2006-2007*, p. 54, 73; *Comptes publics 2007-2008*, p. 56.

** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

Tableau 21

Déficits cumulés selon le gouvernement* – différence entre la dette nette et les actifs non financiers (en millions de dollars)

	Surplus (déficit)		
	2008	2007 redressé	2006
Dette nette	(124 318)	(124 297)	(104 683)
Moins : immobilisations	19 483	18 026	12 984
Moins : investissements nets dans les réseaux	10 472	9 985	–
Moins : stocks et frais payés d'avance	192	162	–
Total au 31 mars	(94 171)	(96 124)	(91 699)
En pourcentage du PIB**	31,6	34,0	33,6

* *Comptes publics 2006-2007*, p. 55; *Comptes publics 2007-2008*, p. 57.

** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

Dette totale aux fins de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

156. Le Fonds des générations a été créé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Les sommes versées dans le Fonds, lequel est géré par la CDPQ, sont destinées uniquement au remboursement de la dette. Le Fonds est alimenté par diverses sources de revenus : redevances hydrauliques (Hydro-Québec et producteurs privés); biens non réclamés; placements sur les sommes constituant le Fonds; partie des bénéfices sur la vente d'électricité à l'extérieur du Québec; redevances sur l'eau captée; vente d'actifs; dons, legs ou autres contributions; toute autre somme décrétée par le gouvernement.
157. La dette totale aux fins de la loi se réfère à la définition de « dette totale » fournie dans le glossaire des Comptes publics. Cette définition peut être modifiée lors de la publication des Comptes publics sans que la loi soit modifiée. En fonction de cette définition, la dette totale s'établissait à 126 milliards de dollars au 31 mars 2008; ce montant représente 42,2 p. cent du PIB. La dette totale s'est donc accrue de 3,3 milliards par rapport à celle du 31 mars 2007. Le calcul de la dette totale aux fins de la loi est illustré dans le tableau 22.
158. La définition de la dette totale n'a pas été modifiée en 2007-2008. Il convient toutefois de souligner que, même si la dette d'Immobilière SHQ a été incluse en 2007-2008 dans le bilan du gouvernement à la suite du changement de son statut, cette dette a été retranchée du calcul de la dette totale aux fins de la loi conformément à la définition du glossaire des Comptes publics. L'objectif ainsi visé par le gouvernement est d'inclure dans cette dette uniquement les dettes des entités prises en compte au moment où les cibles de réduction ont été fixées.

Tableau 22

Dette totale établie par le gouvernement aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé	2006
Dette directe	102 229	100 319	87 962
Moins : gain de change reporté	(1 146)	(1 885)	(1 606)
Moins : emprunts par anticipation	(2 413)	(6 069)	(2 684)
Moins : dette des nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	(1 948)	(2 025)	—
Sous-total	96 722	90 340	83 672
Plus : dette nette relative aux régimes de retraite	30 426	32 844	34 630
Moins : sommes accumulées dans le Fonds des générations	(1 233)	(584)	—
Total au 31 mars	125 915	122 600	118 302
En pourcentage du PIB**	42,2	43,3	43,4

* *Comptes publics 2006-2007*, p. 33; *Comptes publics 2007-2008*, p. 34.

** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

159. La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* contient des cibles relatives à la réduction de la dette, qui sont exprimées en pourcentage du PIB. Ainsi, la réduction visée correspond à 38 p. cent du PIB au 31 mars 2013, à 32 p. cent du PIB au 31 mars 2020 et à 25 p. cent du PIB au 31 mars 2026. L'atteinte de ces cibles n'est pas influencée par les éléments suivants parce qu'ils n'entrent pas dans le calcul de la dette totale :
- les emprunts pour financer les réseaux;
 - les emprunts pour financer les travaux municipaux;
 - les autres éléments de passif non inclus dans la dette totale (par exemple, une somme due au gouvernement fédéral);
 - les obligations contractuelles assimilables à des dettes;
 - les nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable.
160. Le choix du gouvernement de faire emprunter une municipalité ou une entité des réseaux en s'engageant à leur rembourser le capital et les intérêts plutôt que d'emprunter lui-même a pour effet de ne pas influencer sur le calcul de la dette aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Ainsi, la cible se rapportant à la réduction de la dette visée par la loi pourrait être atteinte sans pour autant réduire la dette réelle supportée par le gouvernement du Québec, telle que nous l'avons définie.
161. Il en est également ainsi du choix exercé par le gouvernement de faire emprunter Hydro-Québec plutôt que d'emprunter lui-même. En effet, la modification de la politique de dividendes d'Hydro-Québec afin de hausser à 75 p. cent de son bénéfice net⁷ les dividendes que cette entreprise verse au gouvernement depuis l'année 2007 a comme conséquence d'augmenter le niveau d'endettement d'Hydro-Québec et de réduire celui du gouvernement. Rappelons qu'Hydro-Québec versait historiquement en dividendes 50 p. cent de son bénéfice net. Pour l'année 2007-2008, cette modification de politique a eu pour effet d'accroître le dividende déclaré par Hydro-Québec d'environ 700 millions de dollars. Cette nouvelle politique facilitera au gouvernement l'atteinte de la cible portant sur la réduction prévue dans la loi sans pour autant réduire l'endettement total du secteur public du Québec.

Dette brute

162. La dette brute est un nouvel indicateur de mesure introduit par le gouvernement dans les *Comptes publics 2006-2007*. Essentiellement, il s'agit de la dette totale calculée aux fins du Fonds des générations, à laquelle d'autres éléments pertinents de la dette sont ajoutés pour tenir compte de la redéfinition du périmètre comptable et de la réforme récemment accomplie.
163. Comme on peut le constater dans le tableau 23, la dette brute se chiffrait à 148,0 milliards de dollars au 31 mars 2008.

7. La *Loi sur Hydro-Québec* précise que le surplus « susceptible de distribution pour un exercice financier donné est égal à 75 % du total du revenu net d'exploitation de la Société et de son revenu net de placement pour le même exercice financier, diminué de la dépense brute d'intérêt pour cet exercice ».

Tableau 23**Dette brute selon le gouvernement (en millions de dollars)**

	2008*	2007* redressé
Dette totale aux fins du Fonds des générations	125 915	122 600
Dette du gouvernement pour financer les réseaux	17 028	15 581
Emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux	2 416	2 522
Avantages sociaux futurs	733	752
Dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	1 948	2 025
Comptes à recevoir d'un organisme fiduciaire et d'un organisme sans but lucratif	(25)	(31)
Total au 31 mars	148 015	143 449
En pourcentage du PIB**	49,6	50,7

* Comptes publics 2007-2008, p. 34.

** Le PIB auquel le gouvernement se réfère est celui établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008.

164. Au bénéfice des parlementaires, nous avons détaillé dans le tableau 24 les différences entre la dette brute déterminée par le gouvernement et celle supportée par le gouvernement telle que nous l'avons établie, car ces deux façons de faire relatives à l'endettement ont comme objectif commun de représenter une estimation de la dette globale sous la responsabilité du gouvernement du Québec.

Tableau 24**Écart entre la dette brute selon le gouvernement et la dette supportée par le gouvernement selon le Vérificateur général (en millions de dollars)**

	2008	2007 redressé
Dette brute déterminée par le gouvernement	148 015	143 449
Plus :		
emprunts effectués directement par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et qui seront remboursés par le gouvernement*	4 057	4 082
emprunts qui sont effectués par des municipalités et d'autres bénéficiaires de subventions et qui sont remboursés par le gouvernement**	4 049	3 919
transferts à rembourser au gouvernement fédéral	1 902	2 271
montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les crédateurs)	362	450
gain de change reporté	1 146	1 885
autres	(741)	148
Sous-total	(10 775)	(12 755)
Dette supportée par le gouvernement selon le Vérificateur général au 31 mars	158 790	156 204

* La dette des universités qui ne sont pas incluses dans le périmètre comptable et qui n'est pas remboursée par le gouvernement est exclue.

** Ces emprunts sont présentés dans les obligations contractuelles.

- 165.** L'écart de 4 057 millions de dollars (4 082 millions en 2007) quant à la dette des réseaux provient de l'inclusion dans nos calculs de la dette contractée sur les marchés par les entités visées, soit celles incluses dans le périmètre comptable, ainsi que des obligations contractuelles du gouvernement envers les universités non incluses dans ce périmètre (voir également le tableau 13). Le gouvernement n'a considéré, pour sa part, que la dette qui figure dans l'état de sa situation financière.
- 166.** Pour ce qui est de la différence de 4 049 millions de dollars (3 919 millions en 2007) à l'égard de la dette des municipalités et d'autres bénéficiaires, elle s'explique par la prise en compte des dettes pour lesquelles le gouvernement s'est engagé envers les municipalités à payer le capital et les intérêts (obligations contractuelles). Tout comme pour la dette des réseaux, le gouvernement n'a tenu compte que de la dette présentée dans l'état de sa situation financière (voir ici les tableaux 10 et 14).
- 167.** Les autres éléments pour lesquels il y a une divergence entre les chiffres que nous avançons et ceux du gouvernement se rapportent essentiellement à des montants dus apparaissant dans l'état de la situation financière du gouvernement, mais que celui-ci ne considère pas dans sa mesure de l'endettement.
- 168.** En fin de compte, la dette brute calculée par le gouvernement est inférieure de 10,8 milliards de dollars à la dette supportée par le gouvernement du Québec que nous avons établie. Cet écart résulte principalement de la prise en compte de certaines obligations contractuelles aux fins de notre calcul de l'endettement.

Dette à long terme du secteur public

- 169.** La dette à long terme du secteur public est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire. Elle s'élevait à 197,3 milliards de dollars au 31 mars 2008 et représente 66,2 p. cent du PIB. Par rapport au 31 mars précédent, ce passif a connu une augmentation de 3,2 milliards. Compte tenu du fait que le calcul de l'endettement total du secteur public effectué par le Vérificateur général s'établissait à 208,3 milliards au 31 mars 2008, il existe un écart de 11,0 milliards par rapport à la dette à long terme déterminée par le gouvernement à partir de ses propres hypothèses.

Tableau 25
Dettes à long terme du secteur public¹

	2008	2007	2006
	Après réforme		Avant réforme
Dettes du gouvernement ²	144 911	141 597	118 302
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	1 515	2 023	13 078
Hydro-Québec	32 238	32 674	32 367
Autres entreprises du gouvernement	1 354	1 394	3 540
Municipalités et organismes municipaux ³	17 267	16 409	18 347
Total au 31 mars	197 285	194 097	185 634
En pourcentage du PIB⁴	66,2	68,6	68,1

1. *Plan budgétaire 2008-2009*, p. D.13. Les données de 2008 sont préliminaires et, par conséquent, ne tiennent pas compte du changement de statut d'Immobilière SHQ.
2. Avant la réforme comptable, les données correspondaient au concept de dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*; actuellement, elles correspondent au concept de dette brute.
3. Les emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux sont exclues.
4. Nous nous sommes basés sur le PIB établi par Statistique Canada en date du 28 avril 2008 pour effectuer ce calcul.

170. Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a procédé en décembre 2007 à une réforme majeure de ses conventions comptables. Cette réforme a notamment consisté à élargir le périmètre comptable du gouvernement afin d'y inclure les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

« Lors de cette réforme, le ministère des Finances a examiné les concepts de dette en usage au gouvernement et a analysé les mesures d'endettement utilisées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Le document intitulé *La dette du gouvernement du Québec* publié en décembre 2007 faisait état des résultats de cette réflexion. Il contenait notamment un tableau présentant la dette des gouvernements fédéral et provinciaux. Les données de ce tableau ont été mises à jour pour refléter les données les plus récentes.

Dettes au 31 mars 2007 selon les différents concepts (en millions de dollars)

	Qc	Féd.	Ont.	C.-B.	Alb.	N.-B.	T.-N.-L.	Man.	Sask.	N.-É.	I.-P.-É.
Dettes directes	110 437	414 192	156 993	32 940	2 634	5 305	6 646	9 935	7 585	10 107	1 076
Passif net au titre des régimes de retraite	32 844	134 726	- 2 997	2	5 593	- 126	1 925	3 491	4 684	216	- 31
Passif net au titre des avantages sociaux futurs	752	45 123	4 395	1 567	200	609	1 403	—	356	1 220	72
Fonds des générations	- 584	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Dettes brutes⁽¹⁾	143 449	594 041	158 391	34 509	8 427	5 788	9 974	13 426	12 625	11 543	1 117
En % du PIB	50,8	41,1	28,4	19,1	3,5	22,8	38,9	29,9	27,5	36,1	26,0
Moins :											
Actifs financiers nets ⁽²⁾	- 17 852	- 70 136	- 17 291	- 11 276	- 42 560	787	1 584	- 2 961	- 5 307	814	194
Dettes nettes⁽³⁾	125 597⁽⁴⁾	523 905	141 100	23 233	- 34 133	6 575	11 558	10 465	7 318	12 357	1 311
En % du PIB	44,5	36,2	25,3	12,9	- 14,2	25,9	45,1	23,3	15,9	38,6	30,5
Moins :											
Actifs non financiers	- 28 173	- 56 637	- 34 324	- 27 569	- 12 429	- 5 076	- 2 316	- 5 361	- 4 235	- 3 751	- 560
Dettes représentant les déficits cumulés⁽³⁾	97 424⁽⁴⁾	467 268	106 776	- 4 336	- 46 562	1 499	9 242	5 104	3 083	8 606	751
En % du PIB	34,5	32,3	19,1	- 2,4	- 19,4	5,9	36,1	11,4	6,7	26,9	17,4

Note : Les encadrés indiquent le concept de dette utilisé dans les documents budgétaires du gouvernement.

(1) La dette brute n'est pas présentée dans la plupart des comptes publics des gouvernements. Cependant, les composantes de la dette brute, soit la dette directe, le passif net au titre des régimes de retraite et le passif net au titre des avantages sociaux futurs s'y retrouvent.

(2) Actifs financiers, nets des autres éléments de passif.

(3) Un signe négatif signifie que le gouvernement est en position d'actif net ou de surplus cumulé.

(4) Après la prise en compte de la réserve budgétaire.

Sources : Ministère des Finances du Québec et comptes publics des gouvernements et Statistique Canada.

« Ce tableau montre que quatre gouvernements, soit le Québec, l'Ontario, l'Alberta et le gouvernement fédéral, utilisent le concept de dette représentant les déficits cumulés dans leurs documents budgétaires. La plupart des autres gouvernements utilisent le concept de dette nette.

« Le ministère des Finances constate que les données du Vérificateur général présentent des écarts par rapport aux données du ministère. Ces écarts sont attribuables à des différences dans les méthodologies utilisées par les deux organismes. Des analyses sont en cours au ministère des Finances afin de déterminer s'il serait souhaitable de modifier la méthodologie utilisée par le ministère. Il convient de noter que les choix méthodologiques doivent être guidés notamment par la nécessité d'adopter des concepts de dette qui soient comparables avec ceux utilisés par les autres gouvernements au Canada ainsi que par les agences de notation. Autrement, on risquerait d'introduire des biais qui fausseraient les comparaisons avec les autres gouvernements. »

Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique

171. En novembre et en décembre 2007, il y a eu des auditions du sous-ministre des Finances, de la Contrôleur des finances et de la comptabilité gouvernementale, du Secrétaire du Conseil du trésor et de moi-même. Ces auditions étaient tenues dans le cadre du mandat suivant de l'Assemblée nationale : « Faire toute la lumière, à compter du 1^{er} novembre 2007, sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et proposer, le cas échéant, d'ici le 20 décembre 2007 des recommandations de nature à corriger l'équilibre budgétaire artificiel. » À la suite de ces auditions, les membres de la CAP ont formulé unanimement six recommandations. Les paragraphes ci-dessous visent à informer les parlementaires des actions accomplies par le gouvernement pour donner suite à ces six recommandations.
172. **1^{re} recommandation : Que le gouvernement mette en application l'ensemble des recommandations contenues dans le Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.**
173. La première section du présent rapport fait le point sur l'avancement des travaux visant à mettre en application l'ensemble des recommandations contenues dans le *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*. Nous concluons que la très grande majorité des recommandations sont déjà appliquées et que les travaux sont en cours pour les autres.
174. **2^e recommandation : Que le gouvernement amende la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de l'arrimer à la réforme comptable.**
175. Le projet de loi n^o 85 visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et d'autres dispositions législatives, qui a été présenté à l'Assemblée nationale le 13 mai 2008 par le gouvernement, n'a pas été adopté. Cette recommandation demeure donc pertinente et nous avons invité le gouvernement à poursuivre sa démarche à cet égard.
176. **3^e recommandation : Que le gouvernement harmonise la définition de la « dette » prévue à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et celle utilisée dans les états financiers consolidés.**
177. Lorsque nous avons présenté aux parlementaires notre propre calcul de l'endettement du Québec, ceux-ci ont émis des préoccupations selon lesquelles la définition de la dette aux fins de la loi excluait plusieurs éléments. Par exemple, cette définition ne prend pas en compte la dette des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que celle contractée par le gouvernement pour des subventions accordées au secteur municipal. Cette recommandation n'ayant pas été appliquée par le gouvernement, nous continuerons d'en faire le suivi au cours de la prochaine année.

178. **4^e recommandation : Que le gouvernement revoie le processus de présentation des Comptes publics afin de permettre à la Commission de l'administration publique d'en prendre connaissance, à huis clos, au moins 48 heures avant leur dépôt à l'Assemblée nationale, selon les modalités suivantes :**
- **audition conjointe du sous-ministre des Finances et du Contrôleur des finances, pour une durée de deux heures et trente minutes;**
 - **subséquentement, audition du Vérificateur général sur son rapport sur les états financiers consolidés, pour une durée de deux heures et trente minutes;**
 - **qu'il y ait un jour franc entre la fin des auditions de la Commission de l'administration publique et le dépôt à l'Assemblée nationale des Comptes publics, afin de permettre à la Commission de faire ses observations.**
179. La quatrième recommandation renvoie au processus de présentation des Comptes publics. À cet égard, le vérificateur général a discuté avec le sous-ministre des Finances de cette demande de la Commission. Ces discussions n'ont cependant pas permis de trouver une solution satisfaisante pour donner suite au souhait exprimé par les parlementaires de prendre connaissance des Comptes publics avant leur dépôt.
180. Par ailleurs, afin de favoriser la compréhension par les parlementaires des états financiers consolidés et, ainsi, d'en accroître l'utilité, nous avons effectué des travaux sur l'analyse que le ministère des Finances présente dans la première partie des Comptes publics. Ces travaux visaient à ce que le gouvernement bonifie cette analyse de façon à mieux outiller la CAP lors de l'étude des Comptes publics. Le rapport découlant de ces travaux, qui contient des suggestions et des illustrations d'analyses susceptibles d'intéresser les lecteurs des états financiers du gouvernement, a été remis au ministère des Finances.
181. **5^e recommandation : Que le gouvernement dépose une fois par année des renseignements sur la politique de placement qui a été utilisée ainsi que sur les risques associés pour le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et pour le Fonds des générations.**
182. En réponse à la cinquième recommandation de la CAP, le gouvernement présente la politique de placement du FARR en vigueur au 1^{er} janvier 2008 dans son *Plan budgétaire 2008-2009*. L'objectif de rendement moyen visé était de 7,0 p. cent à cette date. Le gouvernement présente également la politique de placement en vigueur au 31 mars 2007 et au 31 mars 2008 dans la note 7 de ses états financiers.
183. Cette note indique par ailleurs le rendement réalisé par ce Fonds au cours des deux dernières années ainsi que le taux de rendement visé des actifs du Fonds. Le tableau 26 reprend cette information et y ajoute les deux années précédentes au bénéfice des parlementaires.

Tableau 26**Rendement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite
(en millions de dollars)**

	Avoir au 31 mars (à la juste valeur)	Rendement (%)	Rendement visé (%)
2007-2008	32 024	0,73	6,83
2006-2007	28 859	11,93	6,79
2005-2006	23 042	14,70	6,98
2004-2005	17 362	1,84	6,84

184. Quant à la politique de placement du Fonds des générations, celle en vigueur au 1^{er} janvier 2008 est présentée dans le *Plan budgétaire 2008-2009*. L'objectif de rendement moyen visé y est également indiqué. Le tableau 27 présente le taux de rendement obtenu ainsi que le taux visé pour les actifs du Fonds des générations pour les deux dernières années, soit depuis qu'il existe.
185. Les Comptes publics sont muets à cet égard. Nous invitons le gouvernement à présenter toute l'information pertinente concernant ce fonds en note dans ses états financiers.

Tableau 27**Rendement du Fonds des générations (en millions de dollars)**

	Avoir au 31 mars (à la juste valeur)	Rendement (%)	Rendement visé (%)
2007-2008	1 147	1,60	6,8
2006-2007	576	0,99	6,8

186. Les états financiers présentent également à la note 9 le taux d'intérêt moyen pondéré du gouvernement. Le tableau 28 présente ces taux pour les quatre dernières années.

Tableau 28**Taux d'intérêt moyen pondéré du gouvernement
du Québec sur ses dettes (en pourcentage)**

	Taux d'intérêt moyen pondéré (%)
2007-2008	5,22
2006-2007	5,47
2005-2006	5,36
2004-2005	5,60

187. À la lumière de ces renseignements et de ceux contenus dans les états financiers consolidés, nous considérons que les parlementaires détiennent certains éléments pertinents relativement à leur recommandation. Il sera néanmoins nécessaire que le gouvernement ajoute d'autres informations avant que nous puissions conclure que la présente recommandation est appliquée.

188. Nous avons recommandé au gouvernement de préciser dans ses Comptes publics sur quel horizon le rendement visé des actifs du FARR est recherché et d'indiquer le taux de rendement moyen obtenu sur ce même horizon jusqu'à présent.
189. Pour le Fonds des générations, nous avons recommandé au gouvernement de préciser dans ses Comptes publics :
- le rendement visé;
 - l'horizon sur lequel ce rendement est recherché;
 - le taux de rendement annuel réel au cours des deux dernières années;
 - le taux de rendement moyen obtenu sur l'horizon recherché jusqu'à présent.
190. **Commentaires du ministère des Finances**
- « Le gouvernement présente certaines informations mentionnées dans la recommandation du Vérificateur général à l'égard du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et du Fonds des générations.
- « Notamment, les renseignements sur les politiques de placement du FARR et du Fonds des générations sont présentés une fois par année dans le plan budgétaire déposé par la ministre des Finances au moment du discours sur le budget. Le gouvernement y présente également les rendements visés par ces politiques de placement.
- « Quant aux Comptes publics, la présentation de l'information financière à l'égard de ces deux fonds respecte les PCGR de l'ICCA. Toutefois, le gouvernement prend acte des recommandations du Vérificateur général. »
191. **6^e recommandation : Que le gouvernement envisage la production de renseignements sur l'état et l'évolution des infrastructures de l'ensemble des réseaux (routier, commissions scolaires, cégeps, universités, établissements de santé).**
192. Le 11 octobre 2007, le gouvernement lançait le Plan québécois des infrastructures. Afin de s'assurer que les investissements de 30 milliards de dollars prévus dans le cadre de ce plan soient faits conformément aux meilleures pratiques de gestion et de manière transparente et qu'il y ait une répartition adéquate de ces investissements entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux concernant leur développement, l'Assemblée nationale sanctionnait le 21 décembre 2007 la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Cette loi est entrée en vigueur le 30 avril 2008.
193. Cette loi prévoit que le président du Conseil du trésor doit déposer à l'Assemblée nationale chaque année le budget d'investissement pluriannuel de l'État dans les infrastructures publiques de même que le rapport annuel portant sur l'utilisation qui en a été faite.
194. Selon les discussions que nous avons eues avec les représentants du ministère des Finances, la publication de cette information devrait contribuer à répondre à cette recommandation de la CAP.

Annexe 1 – Rapport du Vérificateur général

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2008 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe à la ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2008 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2008 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, conformément à cette loi, je déclare qu'à mon avis, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA

Québec, le 14 octobre 2008

Annexe 2 – Recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement appliquées en 2006-2007

- Inclure dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel et l'Université du Québec et ses constituantes.
- Retenir la méthode modifiée de consolidation à la valeur de consolidation jusqu'au 31 mars 2008.
- Ajuster les données financières des entités des réseaux pour les rendre majoritairement conformes aux PCGR et poursuivre les travaux dans cette voie (voir le tableau de suivi concernant la seconde partie de la recommandation).
- Établir la valeur de consolidation des entités dont la date de fin de leur exercice financier n'est pas le 31 mars à partir des données financières vérifiées de l'exercice qui se termine à l'intérieur de celui du gouvernement, en considérant pour la période de décalage, les opérations significatives qui affecteraient la situation financière du gouvernement ou ses opérations.
- Consolider ligne par ligne, Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement.
- Modifier ses conventions comptables afin d'y mentionner, selon la nature des transferts, les facteurs déterminants quant au moment de constatation dans ses résultats d'une dépense de transfert.
- Comptabiliser sur la base de la période de référence appropriée, à la fois les subventions de fonctionnement aux universités liées à la clientèle étudiante et les dépenses de transfert effectuées à titre de compensation tenant lieu de taxes.
- Comptabiliser tous ses revenus sur la base de la comptabilité d'exercice.
- Utiliser une valeur liée au marché pour évaluer les placements du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.
- Réviser annuellement la valeur liée au marché utilisée pour déterminer les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.
- Modifier le statut d'entreprise du gouvernement de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société de développement de la Baie James et de la Société des établissements de plein air du Québec pour celui d'organisme et de les comptabiliser selon la méthode de la consolidation ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement.

- Constater à titre de dépense l'élément subvention compris dans les prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes au moment où ces prêts ou placements sont consentis ou effectués et d'amortir l'écart d'actualisation, le cas échéant, des prêts à titre de revenu au cours d'une période correspondant à leur durée.
- Établir les provisions pour pertes sur les interventions financières en fonction du moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.
- Comptabiliser ses stocks et frais payés d'avance à titre d'actifs non financiers dans ses états financiers consolidés.
- Évaluer annuellement la situation afin de s'assurer que les principaux stocks et frais payés d'avance sont adéquatement comptabilisés.
- Comptabiliser le passif et l'actif liés aux avantages sociaux, qui s'acquièrent ou s'accumulent, sur la base de méthodes actuarielles, lorsque requis, et d'amortir les gains et pertes actuariels qui en résultent sur une base appropriée.
- Comptabiliser le coût des avantages sociaux liés à un événement particulier dès que cet événement se produit.
- Comptabiliser les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions.
- Continuer à reporter et amortir, lors de rachats avant échéance d'instruments financiers, les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues sur la durée restante de l'instrument financier racheté.
- Appliquer rétroactivement les ajustements résultant de la présente réforme comptable sans retraiter les années financières antérieures.
- Prendre acte des incidences financières des présentes recommandations calculées pour l'année financière 2006-2007 et de modifier ses conventions comptables, sur la base des présentes recommandations, pour la production des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2007.
- Présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers.

Annexe 3 – Extraits du projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*

1. L'article 2 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., chapitre E-12.00001) est modifié :

1° par l'insertion, selon l'ordre alphabétique, de la définition suivante :

« **déficit** » : l'excédent des dépenses sur les revenus pour une année financière; »;

2° par le remplacement de la définition de « déficit budgétaire » par la suivante :

« **déficit budgétaire** » : le déficit d'une année financière, diminué du solde de la réserve de stabilisation; »;

3° par le remplacement de la définition de « dépassement » par la suivante :

« **dépassement** » : un déficit budgétaire ou, selon le cas, les sommes manquantes pour atteindre les objectifs budgétaires prévus par un plan financier de résorption pour une année financière; »;

4° par le remplacement de la définition de « excédent » par la suivante :

« **excédent** » : l'excédent des revenus sur les dépenses pour une année financière; »;

5° par la suppression de la définition de « surplus budgétaire ».

2. L'article 7 de cette loi est modifié par le remplacement du chiffre « 9 » par le chiffre « 10 ».

3. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 7, des suivants :

« **7.1.** Une réserve de stabilisation est établie afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement.

« **7.2.** La réserve de stabilisation doit être affectée au maintien de l'équilibre budgétaire.

« **7.3.** Tout excédent constaté pour une année financière est imputé à la réserve de stabilisation.

Le ministre peut, en tout temps, imputer à la réserve un excédent qu'il prévoit pour une année financière. Toutefois, le solde de la réserve présenté aux comptes publics doit être fixé en fonction de l'excédent constaté.

Le présent article ne s'applique pas à un excédent devant être réalisé pour résorber un dépassement conformément aux articles 8 et 11 à 13.

« **7.4.** Le montant de l'excédent cumulé ou, selon le cas, du déficit cumulé, établi aux fins de l'application de la présente loi, correspond au montant net des excédents annuels et des déficits annuels. Il doit être ajusté en fonction :

1° des sommes que le gouvernement verse au Fonds des générations conformément à l'article 4.1 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (chapitre R-2.2.0.1) ;

2° des inscriptions au déficit cumulé présenté aux états financiers consolidés du gouvernement résultant de modifications comptables visant une période postérieure au 1^{er} avril 2006, à l'exception :

- a) des modifications comptables relatives à la réforme comptable 2006-2007, apparaissant dans les comptes publics de cette année financière;
- b) de toute modification aux conventions comptables du gouvernement ou de l'une de ses entreprises, qui a pour objet de les rendre conformes à une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés dont la date de mise en vigueur recommandée par ce dernier est postérieure au 1^{er} avril 2006.

Malgré le sous-paragraphe *b* du paragraphe 2° du premier alinéa, lorsqu'une modification aux conventions comptables du gouvernement ou de l'une de ses entreprises, résultant d'une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, est appliquée à une date postérieure à celle recommandée par celui-ci, le montant de l'excédent cumulé ou, selon le cas, du déficit cumulé doit être ajusté pour tenir compte de l'impact de cette modification sur les résultats financiers des années financières écoulées depuis la date de mise en vigueur recommandée.

« 7.5. Le solde de la réserve de stabilisation est ajusté conformément à l'article 7.4. Il n'est jamais négatif.

« 7.6. Le ministre dépose à la Caisse de dépôt et placement du Québec les sommes imputées à la réserve de stabilisation pour une année financière, au plus tard le 31 mars de l'année financière qui suit leur présentation aux comptes publics.

Les sommes déposées font partie du fonds consolidé du revenu.

La Caisse de dépôt et placement du Québec administre ces sommes suivant la politique de placement déterminée par le ministre. ».

4. L'article 8 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 8. Lorsque la réserve de stabilisation a été utilisée en totalité et qu'un dépassement de moins de 1 000 000 000 \$ est constaté pour une année financière, le gouvernement doit réaliser, au cours de l'année financière subséquente, un excédent suffisant pour résorber ce dépassement. ».

5. L'article 9 de cette loi est remplacé par le suivant :

« 9. Le gouvernement peut encourir un déficit pour une année financière, jusqu'à concurrence du montant de l'excédent cumulé. ».

6. L'article 14 de cette loi est modifié :

1° par la suppression des mots « Malgré l'article 9, »;

2° par l'insertion, après le mot « servir », des mots « en priorité ».

7. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 14, du suivant :

« **14.0.1.** Le vérificateur général peut faire tout commentaire qu'il juge approprié sur le montant constaté de l'excédent cumulé ou, selon le cas, du déficit cumulé, ajusté conformément à l'article 7.4, dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement ou dans tout rapport annuel ou spécial qu'il peut soumettre à l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01). ».

8. L'article 15 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« **15.** Le ministre fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget :

1° des objectifs visés par la présente loi, de l'atteinte de ceux-ci et, s'il y a lieu, des écarts constatés;

2° de l'état des opérations de la réserve de stabilisation;

3° du montant de l'excédent cumulé ou du déficit cumulé, le cas échéant. ».

9. L'article 3 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (L.R.Q., chapitre R-2.2.0.1) est modifié par l'insertion, après le paragraphe 5 du premier alinéa, du suivant :

« 5.1° des sommes versées en application des articles 4 et 4.1; ».

10. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 4, du suivant :

« **4.1.** Sous réserve de l'article 6 de la Loi sur l'équilibre budgétaire (chapitre E-12.00001), le gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine et sur la recommandation du ministre, utiliser la réserve de stabilisation visée dans cette loi afin de verser des sommes au Fonds. Ces sommes sont prises à même le fonds consolidé du revenu. ».

11. La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (L.R.Q., chapitre R-25.1) est abrogée.

12. Le montant de la réserve de stabilisation visée à l'article 7.1 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., chapitre E-12.00001) est de 1 409 000 000 \$ au 31 mars 2007. Il est formé de la somme, à cette date, de l'excédent cumulé au sens de cette loi et du montant de la réserve budgétaire établie dans la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, telle qu'elle se lisait le (indiquer ici la date précédant celle de l'entrée en vigueur du présent article).

13. L'excédent cumulé visé dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est établi à zéro au 1^{er} avril 2006.

14. La présente loi a effet depuis le 1^{er} avril 2007, à l'exception de l'article 3, dans la mesure où il édicte l'article 7.4 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, et de l'article 13 de la présente loi, qui ont effet depuis le 1^{er} avril 2006.

Annexe 4 – Extraits de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

(L.R.Q., chapitre E-12.00001)

1. La présente loi a pour objectif d'équilibrer le budget du gouvernement.

2. Dans la présente loi, on entend par :

« déficit budgétaire »;

« **déficit budgétaire** »: l'excédent des dépenses sur les revenus, ajusté en y déduisant les sommes de la réserve qui ont été utilisées et en y ajoutant les sommes affectées à la réserve visée dans la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (chapitre R-25.1);

« dépassement »;

« **dépassement** »: les sommes manquantes pour atteindre les objectifs d'équilibre budgétaire ou de surplus prévus pour une année financière par la présente loi ou par un plan financier de résorption;

« dépenses »;

« **dépenses** »: les dépenses comptabilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement conformément à ses conventions comptables, à l'exclusion de celles reliées au Fonds des générations visé dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (chapitre R-2.2.0.1);

« excédent »;

« **excédent** »: les sommes qui excèdent les objectifs d'équilibre budgétaire ou de surplus prévus pour une année financière par la présente loi ou par un plan financier de résorption;

« revenus »;

« **revenus** »: les revenus comptabilisés dans les états financiers consolidés du gouvernement conformément à ses conventions comptables, à l'exclusion de ceux reliés au Fonds des générations;

« surplus budgétaire ».

« **surplus budgétaire** » : l'excédent des revenus sur les dépenses, ajusté en y déduisant les sommes affectées à la réserve et en y ajoutant les sommes de la réserve qui ont été utilisées.

6. Le gouvernement ne peut encourir aucun déficit budgétaire.

7. Les prévisions budgétaires déposées à l'Assemblée nationale doivent être conformes aux dispositions de l'article 6, sauf dans les cas prévus aux articles 9 à 12.

8. Si un dépassement de moins de 1 000 000 000 \$ est constaté pour une année financière, le gouvernement doit réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière subséquente.

9. Si le gouvernement réalise un excédent pour une année financière, il peut encourir des dépassements pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent.

10. Le gouvernement peut encourir des dépassements pour plus d'une année financière s'il prévoit encourir, lors d'un discours sur le budget et avant l'application d'un plan financier de résorption, un dépassement d'au moins 1 000 000 000 \$ pour l'année financière de ce budget, ou s'il constate pour une année financière un dépassement d'au moins 1 000 000 000 \$, en raison des circonstances suivantes:

1° une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses;

2° une détérioration importante des conditions économiques;

3° une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement.

11. Dans les cas visés à l'article 10, le gouvernement doit résorber, au cours d'une période maximale de cinq ans, les dépassements encourus ou prévus pour cette période. À cette fin, le ministre des Finances doit, à l'occasion du discours sur le budget prononcé pour la première année financière de cette période:

1° faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient le gouvernement de se prévaloir de l'article 10;

2° présenter un plan financier permettant de résorber ces dépassements au cours de cette période et comprenant des perspectives révisées des équilibres financiers;

3° appliquer des mesures de résorption de ces dépassements, d'au moins 1 000 000 000 \$, au cours de l'année financière visée par ce budget;

4° résorber au moins 75 % de ces dépassements durant les quatre premières années financières de cette période.

La période maximale de cinq ans visée au présent article commence au début de l'année financière où un dépassement est constaté ou prévu conformément à l'article 10. Toutefois, lorsque ce dépassement est constaté pour l'année financière en cours, le ministre peut indiquer que cette période commence au début de l'année financière suivante.

12. Le gouvernement peut encourir de nouveaux dépassements durant la période où un plan financier de résorption s'applique si, durant cette période, il prévoit encourir, lors d'un discours sur le budget et avant l'application d'un nouveau plan financier de résorption, un dépassement d'au moins 1 000 000 000 \$ pour l'année financière de ce budget, ou s'il constate pour une année financière un dépassement d'au moins 1 000 000 000 \$, en raison des circonstances visées à l'article 10. Le ministre des Finances doit, à l'occasion du discours sur le budget:

1° faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient le gouvernement d'encourir de nouveaux dépassements;

2° présenter un plan financier permettant de résorber ces nouveaux dépassements pendant les années restantes de la période où un plan financier de résorption est déjà en application et comprenant des perspectives révisées des équilibres financiers relativement à ceux prévus dans ce plan;

3° appliquer des mesures de résorption de ces nouveaux dépassements, d'au moins 1 000 000 000 \$, au cours de l'année financière visée par ce budget;

4° résorber au moins 75 % de ces nouveaux dépassements avant la dernière année financière de cette période.

13. Lorsqu'un plan financier de résorption est en application et si un dépassement de moins de 1 000 000 000 \$ est constaté, le gouvernement doit réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière subséquente.

14. Malgré l'article 9, lorsqu'un plan financier de résorption est en application, tout excédent doit servir à résorber les dépassements constatés ou prévus.

14.1. Les excédents réalisés pour les années financières 1996-1997 à 1999-2000 conformément à la présente loi telle qu'elle se lisait le 28 mars 2001 sont réputés être des excédents réalisés pour ces années financières conformément à la présente loi telle que modifiée par la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (chapitre R-25.1).

15. Le ministre fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget, des objectifs visés par la présente loi, de l'atteinte de ceux-ci et, s'il y a lieu, des écarts constatés.

Il fait rapport annuellement à l'Assemblée nationale de l'impact, sur les résultats financiers du gouvernement, des modifications aux conventions comptables relativement à celles en vigueur pour l'année financière précédente.

Annexe 5 – Extraits de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

(L.R.Q., chapitre R-2.2.0.1)

1. La présente loi a pour objectif de réduire la dette du gouvernement à un niveau inférieur à 38 % du produit intérieur brut du Québec au plus tard le 31 mars 2013, à un niveau inférieur à 32 % de ce produit au plus tard le 31 mars 2020 et à un niveau inférieur à 25 % de ce produit au plus tard le 31 mars 2026.

2. Est institué, au ministère des Finances, le Fonds des générations.

Ce fonds est affecté exclusivement au remboursement de la dette du gouvernement.

Dans la présente loi, on entend par « dette du gouvernement », celle apparaissant comme la dette totale dans les comptes publics.

3. Le Fonds des générations est constitué:

1° des sommes provenant de la location de forces hydrauliques en vertu de l'article 3 de la *Loi sur le régime des eaux* (chapitre R-13) ainsi que des sommes provenant de l'exploitation de forces hydrauliques en application des articles 68 à 70 de cette loi et de l'article 32 de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5);

2° de sommes représentant une partie des bénéfices réalisés par Hydro-Québec sur ses ventes d'électricité à l'extérieur du Québec, découlant de l'ajout de nouvelles capacités de production, sous réserve de l'article 15.2 de la *Loi sur Hydro-Québec*;

non en vigueur

3° de sommes provenant de droits ou de redevances pour le prélèvement de l'eau, à l'exclusion des sommes versées au Fonds vert en vertu du paragraphe 5° de l'article 15.4 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M-30.001);

4° de sommes provenant de la vente d'actifs, de droits ou de titres du gouvernement;

5° des sommes versées en application de l'article 41.1 de la *Loi sur le curateur public* (chapitre C-81);

6° de dons, legs et autres contributions reçus par le ministre et que celui-ci verse au fonds pour la réduction de la dette du gouvernement;

7° des revenus provenant du placement des sommes constituant le fonds.

Les redevances relatives à l'exploitation de forces hydrauliques par Hydro-Québec sont payables à partir de ses activités de production.

Le gouvernement fixe, aux conditions qu'il détermine et sur la recommandation du ministre, la partie des sommes ou revenus visés aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa, qui doit être versée dans le fonds.

Un décret qui fixe les sommes prévues au paragraphe 2° du premier alinéa est pris sur la recommandation du ministre, qui consulte au préalable Hydro-Québec.

4. Malgré l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001), le gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine et sur la recommandation du ministre, décréter que soit versée directement dans le fonds la partie qu'il fixe de toute somme qu'il perçoit ou reçoit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation.

5. Le ministre est responsable de l'administration du fonds. Les sommes constituant le fonds sont versées au crédit du ministre qui doit les déposer auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Les dépenses relatives au fonds sont imputées à ce dernier.

La comptabilité du fonds et l'enregistrement des engagements financiers qui lui sont imputables sont tenus par le ministre.

6. La Caisse de dépôt et placement du Québec gère les sommes provenant du fonds suivant la politique de placement que le ministre détermine en collaboration avec celle-ci. Cette politique comporte la recherche du rendement optimal des sommes constituant le Fonds tout en contribuant au développement économique du Québec.

7. Le ministre peut prendre toute somme constituant le fonds pour rembourser la dette du gouvernement.

8. Les articles 26, 27 et 89 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001) s'appliquent au fonds, compte tenu des adaptations nécessaires.

11. Le ministre fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget, des sommes constituant le fonds et, le cas échéant, de celles utilisées pour rembourser la dette du gouvernement.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

22. Pour l'année civile 2007, la moitié des redevances exigibles des détenteurs de forces hydrauliques, à l'exception d'Hydro-Québec, en vertu de l'article 68 de la *Loi sur le régime des eaux* (chapitre R-13) tel que modifié par l'article 18 du chapitre 24 des lois de 2006, ou en vertu d'un décret ou contrat découlant de l'application de l'article 3 de la *Loi sur le régime des eaux*, est versée au Fonds des générations. L'autre moitié de ces redevances est versée au fonds consolidé du revenu.

Les redevances sur les forces hydrauliques exigibles d'Hydro-Québec, pour cette même année, sont réduites de moitié et versées dans le Fonds des générations.

Annexe 6 – Extraits de la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*

(L.R.Q., chapitre R-25.1)

1. Le ministre des Finances détermine à l'occasion du discours sur le budget les excédents qui peuvent être affectés en totalité ou en partie à une réserve budgétaire.

Il détermine alors les volets de la réserve ainsi que les montants affectés à chacun d'eux.

Dans la présente loi, le mot «excédent» a le sens prévu par l'article 2 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (chapitre E-12.00001).

2. La réserve ne peut être utilisée que pour des projets d'immobilisations et d'autres projets dont la réalisation a une durée déterminée.

Toutefois, lorsque le gouvernement estime que l'intérêt public l'exige, il peut autoriser des projets autres que ceux prévus au premier alinéa.

3. Le gouvernement constitue des comités pour la sélection des projets relatifs à chacun des volets. Ces comités sont composés du ministre des Finances, du président du Conseil du trésor et de tout autre ministre désigné par le gouvernement.

Les comités soumettent les projets sélectionnés à l'approbation du gouvernement.

4. Malgré les articles 1 à 3, le gouvernement peut affecter en totalité ou en partie la réserve au maintien de l'équilibre budgétaire lorsqu'il estime que survient l'une des circonstances suivantes :

1° une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ;

2° une détérioration importante des conditions économiques ;

3° une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui réduirait de façon substantielle les paiements de transferts versés au gouvernement.

5. Le ministre dépose auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec durant l'année financière visée par le budget les sommes affectées à la réserve, à l'exception de celles utilisées en application de l'article 2 et de celles affectées en application de l'article 4.

La Caisse de dépôt et placement du Québec administre ces sommes suivant la politique de placement déterminée par le ministre.

Les revenus produits par ces sommes sont comptabilisés au fonds consolidé du revenu et sont réputés être affectés à la réserve.

6. Le budget de dépenses présente un sommaire des crédits relatifs aux dépenses qui se rapportent à l'utilisation de la réserve.

Les sommes allouées pour ces dépenses ne peuvent être utilisées que pour la réalisation des projets approuvés par le gouvernement.

Le présent article ne s'applique pas aux sommes affectées en application de l'article 4.

7. Le ministre peut également, à l'occasion du discours sur le budget, réduire les montants affectés à l'un des volets de la réserve des sommes qui n'ont pas été allouées à un projet. Ces sommes devront être allouées de nouveau à d'autres volets.

8. Le ministre fait rapport annuellement à l'Assemblée nationale de l'état des opérations de la réserve pour chacun des volets.