



PROCESSUS DE MISE EN PLACE D'UN RÉGIME D'EMPRUNTS - SAAQ

MISE EN CONTEXTE

Pour emprunter auprès du Fonds de financement, tout organisme doit mettre en place un régime d'emprunts et obtenir les autorisations nécessaires.

La note présente l'encadrement légal ainsi que le processus pour mettre en place un régime d'emprunts.

RESPONSABLES IMPLIQUÉS

Les responsables de l'organisme, du ministère des Finances, du ministère responsable de l'organisme et du Secrétariat du conseil du Trésor sont impliqués dans le processus.

ENCADREMENT LÉGAL

Autorisations requises

Pour mettre en place un régime d'emprunts, tout organisme doit obtenir les autorisations nécessaires prévues à la loi qui leur est applicable, soit l'autorisation du gouvernement (décret) ou des autorisations ministérielles (lettres d'autorisation¹)

Pour la SAAQ, en vertu de l'article 21 de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec (chapitre S-11.011)*, elle doit obtenir l'autorisation préalable du gouvernement pour contracter des emprunts par billets, obligations ou autres titres au taux d'intérêt et aux autres conditions que détermine le gouvernement.

Régime d'emprunts

Pour emprunter, chaque organisme met en place un régime d'emprunts, conformément à l'article 78 de la Loi sur l'administration financière, dont le ministre des Finances est responsable.

Le régime d'emprunts doit établir les caractéristiques et les modalités des emprunts à réaliser ainsi que :

- Le montant maximal des emprunts qui pourront être contractés;
- La nature des besoins à financer (besoins opérationnels, projets d'investissement);
- La période de validité du régime;
- Les prêteurs autorisés;
- La délégation, à l'intérieur des limites établies, du pouvoir de conclure des emprunts à des dirigeants ou, selon le cas, des employés de l'organisme.

Pour instituer un régime d'emprunts, une résolution adoptée par le conseil d'administration de l'organisme est nécessaire.

¹ L'autorisation du ministre responsable est requise en vertu de la loi applicable à l'organisme et de la Loi sur l'administration financière. L'autorisation du ministre des Finances, en vertu de la Loi sur l'administration financière.

Le régime d'emprunts facilite la réalisation des emprunts. À défaut de mettre en place un régime d'emprunts, l'organisme devra, préalablement à chaque emprunt, obtenir :

- L'autorisation du conseil d'administration (résolution requise).
- L'autorisation du gouvernement (décret) ou des ministres (lettres d'autorisation).

ÉTAPES – MISE EN PLACE D'UN RÉGIME D'EMPRUNTS

Étape 1 – Transmission de la demande par l'organisme

L'organisme transmet au MFQ le détail des besoins à financer.

- Une ventilation du montant à emprunter est demandée.

Chaque type de besoin de financement sera financé à court et/ou à long terme.

- Les besoins opérationnels sont empruntés à court terme ou par marge de crédit, auprès d'institutions financières ou du Fonds de financement.
- Les projets d'investissement subventionnés en cours de réalisation sont financés par marge de crédit auprès du Fonds de financement.
- Les projets d'investissement non subventionnés peuvent être financés à court terme ou par marge de crédit, auprès d'institutions financières ou du Fonds de financement. Lorsque complété, le projet peut être financé à long terme uniquement auprès du Fonds de financement.
 - Dans le cas de la SAAQ, les emprunts à court terme auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec sont également autorisés pour l'ensemble de ses besoins².

Étape 2 – Analyse de la demande par le MFQ

Besoins opérationnels

Les besoins opérationnels doivent être appuyés par un budget de caisse afin d'identifier les sources de décalages connues et potentielles entre les entrées et sorties de fonds prévues.

- L'analyse du budget de caisse permet d'identifier les emprunts maximums requis au cours de la durée du régime/autorisation. Le niveau maximal atteint correspond au montant requis pour les besoins opérationnels.

Projets d'investissement

L'organisme doit fournir la liste des projets d'investissement subventionnés et des projets d'investissement non subventionnés ainsi que les montants afférents prévus pour la période de validité du régime d'emprunts.

Il doit aussi indiquer les autorisations requises qui ont été obtenues (du Conseil du trésor, du ministre responsable et/ou du gouvernement) pour la réalisation du projet. Les projets d'investissement de la plupart des organismes doivent être inscrits au Plan québécois des infrastructures (PQI), ce qui n'est pas le cas pour la SAAQ.

- Les projets d'investissement de la SAAQ sont soumis à l'autorisation du conseil d'administration lors de l'exercice budgétaire annuel et sont exclus du Plan québécois des infrastructures (PQI).

Le Fonds de financement agit comme prêteur aux organismes du secteur public. Au moment de consentir un emprunt, il vérifie que le montant emprunté est conforme au régime d'emprunts, mais n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de réaliser l'emprunt.

² En novembre 2023, la SAAQ a réalisé ses premiers emprunts par marge de crédit auprès du Fonds de financement. Avant cette date, elle réalisait la totalité de ses emprunts à court terme auprès de la CDPQ. En novembre 2024, elle a remboursé ses emprunts auprès de la CDPQ et la totalité de ses emprunts est maintenant réalisée auprès du Fonds de financement.

Pour tout emprunt, l'organisme a l'obligation de s'assurer qu'il respecte les caractéristiques du régime d'emprunts ainsi que l'autorisation donnée par le gouvernement ou les ministres.

Étape 3 – Consultations préliminaires

Le MFQ valide les besoins de l'organisme et le montant maximal demandé auprès des intervenants suivants :

- Ministère responsable de l'organisme
- Secrétariat du Conseil du trésor. : le secteur budgétaire et le secteur responsable du suivi du PQI, lorsqu'applicable.
- Ministère des Finances : secteur responsable de l'organisme, lorsque requis.

À la suite des consultations, des modifications peuvent être apportées à la demande de l'organisme.

Lorsque les besoins à financer et le montant maximal sont approuvés par tous les intervenants, les documents requis pour le régime d'emprunts sont préparés en conséquence.

Étape 4 – Documentation juridique

Pour mettre en place le régime d'emprunts, le MFQ prépare un projet de résolution à transmettre à l'organisme.

Autorisation du gouvernement

Pour obtenir l'autorisation du gouvernement pour instituer le régime d'emprunts, les documents suivants sont également préparés par le MFQ :

- Projet de décret à présenter au Conseil des ministres.
- Note explicative au soutien du décret, dont la recommandation est signée par le ministre responsable de l'organisme et le ministre des Finances.

Les documents sont transmis au cabinet du MFQ et au cabinet du ministre responsable, via le Secrétariat, pour signature.

Avant la présentation du dossier au Conseil des ministres, les documents sont validés :

- par un responsable au Secrétariat du Conseil du trésor;
- par un responsable au Secrétariat du Conseil exécutif.

Des modifications peuvent être apportées au décret et à la note explicative, à la demande de ces responsables.

Autorisation ministérielle

Pour obtenir des autorisations ministérielles, les projets de lettres sont préparés par le MFQ.

- Les autorisations portent sur le montant maximal autorisé du régime d'emprunts, ainsi que les caractéristiques des emprunts à contracter (notamment la nature des emprunts et les besoins à financer).

Étape 5 – Entrée en vigueur du régime d'emprunts

Le régime d'emprunts de l'organisme est valide une fois les autorisations requises obtenues (prise du décret par le gouvernement ou lettres ministérielles signées).

- L'organisme a l'obligation de respecter l'ensemble des caractéristiques et des modalités prévues au régime d'emprunts.

PROCESSUS OPÉRATIONNEL – DEMANDE EMPRUNTS

Une fois le régime d'emprunts en place, les transactions sont réalisées de la façon suivante :

Emprunt par marge de crédit

- Une convention de prêt est signée avant la première transaction.
- Une demande de transaction est saisie par l'organisme sur l'extranet Financement regroupé.
- La date souhaitée de la transaction ainsi que le montant demandé doivent être indiqués.
- Un ou deux signataires, selon le cas, dûment autorisés au régime d'emprunts de l'organisme, doivent approuver la transaction.
- Le Fonds de financement s'assure que la demande de transaction respecte le régime d'emprunts avant de l'accepter.
- Les fonds sont versés à l'organisme à la date indiquée dans la demande.

Emprunt à long terme

- L'organisme remplit un formulaire de demande d'emprunt à long terme et le transmet par courriel au Fonds de financement.
- Le Fonds de financement s'assure que la demande respecte le régime d'emprunts ainsi que les bonnes pratiques de financement.
- Le Fonds de financement confirme ensuite les paramètres du prêt à l'organisme ainsi que le taux d'intérêt lorsqu'il est déterminé.
- La convention de prêt est transmise à l'organisme pour signature par deux dirigeants autorisés au régime d'emprunts.
- Les documents doivent être retournés dûment signés au Fonds de financement, pour que les fonds soient versés.

ANNEXE 1

– Synthèse du régime d'emprunts 2013 de la SAAQ –

RÉGIME D'EMPRUNTS

RÉGIME D'EMPRUNTS – VALIDE DU 4 DÉCEMBRE 2013 AU 31 DÉCEMBRE 2016

(en millions de dollars)

Limite	Montant
Globale	400,0
— Besoins opérationnels	180,0
— Projets d'investissement	272,0

Besoins opérationnels

Les besoins de financement temporaire sont requis pour combler le déficit cumulé. Ce déficit devait se résorber au cours des années subséquentes, par le biais d'allègements administratifs. L'objectif est de réduire ces emprunts afin qu'ils correspondent uniquement aux besoins du fonds de roulement de la SAAQ.

Ces dépenses sont estimées à un montant maximal de 176 M\$ au cours de la période visée par le régime d'emprunts. Toutefois, par conservatisme, un montant de 180 M\$ est proposé pour la durée du régime d'emprunts.

Projets d'investissement

Les projets d'investissements sont principalement constitués de postes de contrôle routier et de travaux de développement informatique.

Ces projets sont prévus au Plan triennal d'immobilisations de la SAAQ qui couvre la période de validité du régime d'emprunts proposé. Les besoins d'emprunts reliés aux projets d'investissement sont estimés à 272 M\$.

Limite globale

Une limite globale de 400 M\$ est établie sur la base de l'utilisation prévisionnelle maximale de 390,4 M\$ atteinte au 31 décembre 2016. Un montant additionnel de 9,6 M\$ est prévu pour pallier des surplus d'opération inférieurs à ceux prévus et aux paiements des frais d'émission et de gestion lors de la réalisation des emprunts à long terme.

BESOINS DE FINANCEMENT DE LA SAAQ D'ICI LE 31 DÉCEMBRE 2016

(en millions de dollars)

	2014	2015	2016
Dépenses d'opérations	176,0	158,6	118,4
Besoins relatifs aux projets d'investissements	194,9	228,5	272,0
Utilisation prévue au 31 décembre	370,9	387,1	390,4

EMPRUNTS EN COURS

ENCOURS DES EMPRUNTS AU 31 MARS 2013

(en millions de dollars)

Besoins ⁽¹⁾	Montant	Nombre de prêts
Emprunts à court terme	166,0	n.d.
Emprunts à long terme	—	—
TOTAL	166,0	n.d.

(1) Les emprunts à court terme sont réalisés auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec alors que les emprunts à long terme sont réalisés auprès du Fonds de financement.

ANNEXE 1 (SUITE)
– Synthèse du régime d'emprunts 2016 de la SAAQ –

RÉGIME D’EMPRUNTS

RÉGIME D’EMPRUNTS – VALIDE DU 21 DÉCEMBRE 2016 AU 31 DÉCEMBRE 2017
(en millions de dollars)

Limite	Montant
Besoins opérationnels	229,8
Projets d’investissement	170,2
TOTAL	400,0

Besoins opérationnels

Les besoins opérationnels de la SAAQ découlent essentiellement du déficit cumulé. Ce déficit devrait se résorber au cours des prochaines années, par le biais d’allègements administratifs.

Les prévisions de trésorerie établissent les besoins opérationnels maximaux à 184,1 M\$. Toutefois, la SAAQ estime que ses besoins pourraient s’avérer supérieurs advenant des revenus moindres ou des imprévus requérants des déboursés supplémentaires. Par conséquent, le besoin maximum identifié est de 229,8 M\$.

Projets d’investissement

Le régime d’emprunts proposé permettra à la SAAQ de financer des projets d’investissement, principalement des projets de développements informatiques et relatifs aux postes de contrôle routier.

Le montant requis aux fins des projets d’investissement, pour l’année 2017, totalise 170,2 M\$ soit :

- 146,7 M\$ pour les projets complétés au 31 décembre 2016; et
- 23,5 M\$ pour de nouveaux projets d’investissement.

EMPRUNTS EN COURS

ENCOURS DES EMPRUNTS AU 31 MARS 2016
(en millions de dollars)

Besoins ⁽¹⁾	Montant	Nombre de prêts
Emprunts à court terme	156,1	n.d.
Emprunts à long terme	—	—
TOTAL	156,1	n.d.

(1) Les emprunts à court terme sont réalisés auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec alors que les emprunts à long terme sont réalisés auprès du Fonds de financement.

ANNEXE 1 (SUITE)
– Synthèse du régime d'emprunts 2017 de la SAAQ –

RÉGIME D’EMPRUNTS

RÉGIME D’EMPRUNTS – VALIDE DU 20 DÉCEMBRE 2017 AU 31 DÉCEMBRE 2022
(en millions de dollars)

Limite	Montant
Globale	703,9
Court terme ⁽¹⁾	360,0

(1) La limite à court terme finance notamment les besoins liés aux opérations de la SAAQ, lesquels découlent essentiellement de son déficit cumulé. Cette dernière est établie pour s’assurer que les projets d’investissement financés initialement à court terme, soient convertis à long terme lorsqu’ils seront terminés.

Besoins de financement à court terme

Les besoins de financement par emprunts à court terme et par marge de crédit contractés en vertu du régime proposé et non encore remboursés sont établis à 360 000 000 \$, soit un montant correspondant au maximum requis à ce titre selon les prévisions de la SAAQ.

Ces besoins de financement à court terme se divisent en deux catégories :

- Les besoins liés aux opérations de la SAAQ, lesquels découlent essentiellement de son déficit cumulé.
- Les besoins liés aux coûts cumulés des projets d’investissement en cours de réalisation durant la période de validité du régime d’emprunts et qui seront financés à long terme lorsque complétés.

Projets d’investissement

Le régime d’emprunts proposé permet à la SAAQ de financer des projets d’investissement, principalement des projets de développements informatiques et des projets relatifs aux postes de contrôle routier.

Le montant autorisé aux fins des projets d’investissement pour la durée du régime d’emprunts totalise 453 730 000 \$ soit :

- 163 080 000 \$ pour les projets complétés au 31 décembre 2017;
- 290 650 000 \$ pour de nouveaux projets d’investissement.

Ces nouveaux investissements sont tous inscrits au Plan québécois des infrastructures 2017-2027.

EMPRUNTS EN COURS

ENCOURS DES EMPRUNTS AU 31 MARS 2017
(en millions de dollars)

Besoins ⁽¹⁾	Montant	Nombre de prêts
Emprunts à court terme	55,5	n.d.
Emprunts à long terme	–	–
TOTAL	55,5	n.d.

(1) Les emprunts à court terme sont réalisés auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec alors que les emprunts à long terme sont réalisés auprès du Fonds de financement.

ANNEXE 1 (SUITE)

– Synthèse du régime d'emprunts 2022 de la SAAQ –

RÉGIME D'EMPRUNTS

RÉGIME D'EMPRUNTS – VALIDE DU 1^{ER} AVRIL 2022 AU 31 MARS 2025

(en millions de dollars)

Limite	Montant
Globale	630,0
Court terme ⁽¹⁾	425,0

(1) La limite à court terme finance notamment les besoins liés aux opérations de la SAAQ, lesquels découlent essentiellement de son déficit cumulé. Cette dernière est établie pour s'assurer que les projets d'investissement financés initialement à court terme, soient convertis à long terme lorsqu'ils seront terminés.

Besoins de financement à court terme

Les besoins de financement à court terme et par marge de crédit prévus au régime proposé sont établis à 425 000 000 \$, soit un montant correspondant au maximum requis à ce titre selon les prévisions de la SAAQ.

Ces besoins de financement se divisent en deux catégories :

- Les besoins liés aux opérations de la SAAQ, lesquels découlent essentiellement de son déficit cumulé.
- Les besoins liés aux coûts cumulés des projets d'investissement en cours de réalisation durant la période de validité du régime d'emprunts et qui seront financés à long terme lorsque complétés.

Projets d'investissement

Le régime d'emprunts permet à la SAAQ de financer à long terme les besoins suivants :

PROJETS D'INVESTISSEMENT DU 1^{ER} AVRIL 2022 AU 31 MARS 2025

(en millions de dollars)

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	Total
Projet informatique (CASA)	92,2	17,9	9,4	119,5
Société ⁽¹⁾	37,8	26,8	26,6	91,2
Contrôle routier ⁽²⁾	9,1	8,4	9,2	26,7
TOTAL	139,1	53,1	45,2	237,4

(1) Projets technologiques autres que CASA

(2) Postes et aires de contrôle

Les projets d'investissement sont soumis à l'autorisation du conseil d'administration de la SAAQ lors de l'exercice budgétaire annuel. À noter que les projets de la Société ne sont plus inclus au Plan québécois des infrastructures.

EMPRUNTS EN COURS

ENCOURS DES EMPRUNTS AU 31 MARS 2021

(en millions de dollars)

Besoins ⁽¹⁾	Montant	Nombre de prêts
Emprunts à court terme	6,0	n.d.
Emprunts à long terme	258,8	14
TOTAL	264,8	n.d.

(1) Les emprunts à court terme sont réalisés auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec alors que les emprunts à long terme sont réalisés auprès du Fonds de financement.

ANNEXE 1 (SUITE)

– Synthèse du régime d’emprunts 2024 de la SAAQ –

RÉGIME D’EMPRUNTS

RÉGIME D’EMPRUNTS – VALIDE DU 1^{ER} JUIN 2024 AU 31 MAI 2026

(en millions de dollars)

Limite	Montant
Besoins opérationnels	717,0
Projets d’investissement	100,0
TOTAL	817,0

Besoins opérationnels

Le financement temporaire est requis pour combler des besoins de liquidités provenant des résultats déficitaires de la SAAQ. Ces derniers s’expliquent par :

- des effectifs supplémentaires, accordés en 2022 et 2023, qui sont toujours nécessaires afin d’atteindre le niveau de service requis du nouveau système informatique;
- l’ouverture d’un nouveau centre de service à Montréal;
- le sous-financement des activités de la SAAQ en raison des tarifs non revus depuis 1991; et
- le sous-financement des activités de contrôle routier.

Au cours de l’année 2024-2025, la SAAQ devait déposer un plan de retour à l’équilibre afin de diminuer son déficit.

Projets d’investissement

Le régime d’emprunts proposé permettra à la SAAQ de financer à court terme, par marge de crédit ou à long terme les projets d’investissement suivants :

PROJETS D’INVESTISSEMENT D’ICI LE 31 MAI 2026

(en millions de dollars)

	2024	2025	2026	Total
Société ⁽¹⁾	23,7	21,8	10,0	55,5
Contrôle routier ⁽²⁾	4,3	9,1	5,8	19,2
Projet informatique (CASA)	5,0	14,0	6,3	25,3
TOTAL	33,0	44,9	22,1	100,0

(1) Projets technologiques autres que CASA
(2) Postes et aires de contrôle

Les projets d’investissement sont soumis à l’autorisation du conseil d’administration lors de l’exercice budgétaire annuel. Les projets de la société sont exclus du Plan québécois des infrastructures (PQI).

EMPRUNTS EN COURS

ENCOURS DES EMPRUNTS AUPRÈS DU FONDS DE FINANCEMENT AU 31 MARS 2023

(en millions de dollars)

	Montant	Nombre de prêts
Emprunts à court terme	114,2	n.d.
Emprunts à long terme	472,5	21
TOTAL	586,7	n.d.

ANNEXE 2
– Historique des régimes d’emprunts de la SAAQ –

Historique des régimes d'emprunts de la SAAQ

Période de validité		Limite financement à CT	Opérationnels	Investissements	Limite globale
19 décembre 2007	31 décembre 2011	s.o.	s.o.	s.o.	400 000 000
14 décembre 2011	31 décembre 2013	s.o.	s.o.	s.o.	400 000 000
4 décembre 2013	31 décembre 2016	s.o.	180 000 000	272 000 000	400 000 000
21 décembre 2016	31 décembre 2017	s.o.	229 800 000	170 200 000	400 000 000
20 décembre 2017	31 décembre 2022	360 000 000	s.o.	s.o.	703 940 000
1er avril 2022	31 mars 2025	425 000 000	s.o.	s.o.	630 000 000
1er juin 2024	31 mai 2026	s.o.	717 000 000	100 000 000	817 000 000