

TR: SAAQ

From: "Hillinger, Marie-Pierre" <marie-pierre.hillinger@finances.gouv.qc.ca>
To: "Hareb, Samir" <samir.hareb@finances.gouv.qc.ca>
Cc: "Guay, Marie-Michelle" <marie-michelle.guay@finances.gouv.qc.ca>, "Brousseau, Pierre" <pierre.brousseau@finances.gouv.qc.ca>
Date: Wed, 11 Oct 2017 14:45:21 +0000
Attachments: Note_interne_SAAQv5.docx (116.73 kB); SAAQ_régime d'emprunt_note_octobre 2017.pdf (60.92 kB)

Allo Samir,

Tel que discuté, voici les deux notes envoyées à la SAAQ. Pour ton information, la note en format pdf actualise les chiffres de la simulation de la note interne.

Nous sommes disponibles pour en discuter avec vous.

Marie-Pierre



SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC (SAAQ)

PRATIQUES DE FINANCEMENT

CONTEXTE

Le régime d'emprunts de la SAAQ qui venait à échéance le 31 décembre 2016, a été prorogé d'une année, jusqu'au 31 décembre 2017, afin de convenir avec la SAAQ d'un modèle de financement qui respecte les principes de saine gestion financière.

Depuis plusieurs années, la SAAQ finance à court terme, plutôt qu'à long terme, ses projets d'immobilisation terminés¹ par la voie d'un compte de dépôt à vue à découvert auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ)².

Toutefois, le ministère des Finances (MFQ) estime que les pratiques de financement de la SAAQ vont à l'encontre des orientations gouvernementales en cette matière qui préconisent que les projets d'immobilisation terminés soient financés à long terme et que les termes de financement soient similaires aux termes d'amortissement.

En vue du renouvellement du régime d'emprunts venant à échéance le 31 décembre 2017, des discussions sont en cours entre la SAAQ et le MFQ afin de convenir des modalités de financement de ses immobilisations.

POSITION DE LA SAAQ

La SAAQ argumente que ses choix de financement lui ont permis de réduire ses coûts d'intérêts d'un montant annuel de plus 5 M\$³, ce qui a contribué à rembourser son déficit cumulé⁴.

Par ailleurs, la SAAQ soutient que les développements informatiques, ci-après (PGI) devraient être financés auprès de la CDPQ tel qu'il a été fait au cours des 19 dernières années puisque le PGI sert à percevoir les contributions d'assurance qui appartiennent au FAAQ et non au gouvernement.

- La SAAQ a obtenu une opinion juridique externe favorable à l'effet que le FAAQ puisse acquérir le PGI et le transférer à ses livres.

¹ Les immobilisations corporelles financées par la SAAQ sont composées d'un terrain, d'un centre d'évaluation des conducteurs, d'aménagement du siège social et améliorations locatives, d'équipements et matériel roulant, de matériel informatique, de logiciels, de développement informatique et de postes de contrôle routier.

² Ce compte porte intérêt au taux de rendement quotidien établi par la CDPQ majoré de 0,05 %. Au 14 août 2017, le taux d'intérêt applicable est de 0,80 %.

³ Ce montant incorpore le coût d'opportunité des placements effectués par le FAAQ dont la SAAQ est le fiduciaire.

⁴ Au 31 décembre 2016, le déficit cumulé de la SAAQ était de 183,8 M\$.

- Toutefois, bien que le Vérificateur général du Québec reconnaisse que le PGI est une pièce importante du modèle d'affaires du FAAQ, celui-ci souhaite que la Loi sur la SAAQ soit modifiée afin de rendre plus explicites les dispositions permettant au FAAQ d'acquérir le PGI.

POSITION DU MFQ

Le MFQ estime qu'il n'est pas de la mission de la SAAQ de prendre des risques financiers pouvant mettre en péril ses capacités à réaliser ses activités principales notamment pour cause de manque de liquidités ou de coûts de financement déraisonnablement élevés.

- En finançant à court terme ses projets d'immobilisation, la SAAQ encourt un risque financier important lié aux variations des taux d'intérêt ainsi qu'un risque de liquidité (disponibilité des fonds).
- La SAAQ prend ainsi une vue de marché à l'égard de l'évolution des taux d'intérêt de court terme, ce qui est contraire à une approche de gestion de dette prudente.
 - À noter que l'absence observée de hausses du taux directeur de la Banque du Canada durant une période de plus de 7 ans est considérée exceptionnelle.
- Dans la mesure où la SAAQ ne serait plus en mesure de se financer auprès de la CDPQ, pour cause notamment de rupture de marché, elle pourrait recourir à du financement auprès du Fonds de financement (FF). Le gouvernement devrait alors trouver les sommes requises en période d'instabilité financière et à des conditions peu favorables.
- En procédant au financement à long terme de ses immobilisations, la SAAQ fixerait ses coûts d'emprunts et évacuerait tout risque de taux d'intérêt et de liquidité.

D'ailleurs, les pratiques de financement visant à financer à long terme les projets terminés sont appliquées à l'ensemble des organismes publics, et ce, dans un objectif de saines pratiques de gestion financière et d'appariement entre la nature des actifs et des passifs comptables.

- Le mode de financement des immobilisations préconisé par la SAAQ est donc de nature exceptionnelle au sein de l'environnement gouvernemental du Québec.

Notons que les risques financiers auxquels s'exposent les organismes inclus au périmètre comptable sont, en bout de piste, supportés par le gouvernement.

- La SAAQ expose ainsi le gouvernement à des risques financiers importants.
- Il revient au gouvernement, et non aux organismes publics, de décider du niveau de prise de risque acceptable lié aux pratiques de financement et de refléter celui-ci dans son programme de financement et ses activités de gestion de la dette.

- Notons que si tous les organismes publics conservaient leur financement d'immobilisations à court terme, comme la SAAQ, le gouvernement du Québec ferait face à un risque de liquidité très important dû à une éventuelle rupture de marché telle que vécue en 2007-2008.
 - Le gouvernement finance à long terme plus de 50 milliards d'immobilisations via le Fonds de financement et Financement-Québec.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

Modalités du régime d'emprunts institué par le conseil d'administration de la SAAQ

La volonté de la SAAQ de financer à court terme ses immobilisations va à l'encontre des modalités du régime d'emprunts adopté par son conseil d'administration.

- La résolution de la séance du conseil d'administration de la SAAQ datée du 31 octobre 2013 prévoit :
 - « QUE les emprunts à court terme ou par marge de crédit prévus à ce régime d'emprunts permettent le financement temporaire des besoins opérationnels et des travaux requis à la réalisation de projets d'investissement. »
 - « QU'à moins de circonstances exceptionnelles, les emprunts à court terme contractés aux fins de projets d'investissements soient convertis, lorsque les travaux auront été complétés en emprunts à long terme ».
- Rappelons que le gouvernement a autorisé la SAAQ à instituer ce régime d'emprunts comportant les caractéristiques et limites apparaissant à cette résolution, entérinant ainsi les lignes directrices de gestion financière qui y sont énoncées.

Gestion de la dette du gouvernement du Québec

L'approche de gestion de la dette préconisée par le gouvernement du Québec est très prudente et ne repose pas sur des vues de marché mais plutôt sur une diversification des échéances et des titres financiers négociés. Notamment, le portefeuille de dette est constitué à :

- 90 % d'emprunts à taux fixe; et
- l'exposition de la dette en devises étrangères après instruments financiers dérivés est nulle.

Par ailleurs, le MFQ dispose depuis 2012-2013 d'un fonds de liquidités prudentielles afin de se prémunir contre le risque de liquidité découlant d'éventuelles ruptures de marchés.

Financement des immobilisations par organisme agissant à titre de fiduciaires



Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST)⁵



IMPACTS BUDGÉTAIRES AFFÉRENTS AU FINANCEMENT À LONG TERME

Afin d'évaluer les impacts budgétaires d'une conversion du financement à court terme en financement à long terme pour les projets d'immobilisation terminés, une simulation a été effectuée à partir des hypothèses suivantes :

- Les projets d'immobilisation terminés aux livres au 30 juin 2017⁶;

⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2016, les activités de la CSST, de la Commission des normes du travail et de la Commission sur l'équité salariale sont regroupées sous la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST).

Imprimé le [AD] à [AT] / Créé le [ASD] à [ACD]

[APG] de [ANP]

- Le terme de financement correspond à la durée de vie résiduelle moyenne des actifs sous-jacents;
- Les remboursements de capital mensuels correspondent à l'amortissement comptable;
- Les paiements d'intérêts sont considérés mensuels; et
- Les taux d'intérêt à court terme prévisionnels quotidiens (sans marge) et les taux des obligations Québec sont tirés de la prévision financière officielle du MFQ de juin 2017.

Pour fins de simplification, les éléments suivants ont été omis :

- Les frais d'émission et frais de gestion applicables aux financements à long terme réalisés auprès du FF;
- Les coûts du financement à court terme afférents aux liquidités insuffisantes pour le remboursement du service de la dette; et
- Le financement du terrain (1,6 M\$).

TABLEAU 1
PROJETS D'INVESTISSEMENT COMPLÉTÉS AU 30 JUIN 2017

	Montant (M\$)	Terme de financement (années)	Taux d'intérêt à long terme ¹	Émission du financement	Échéance du financement
Bâtisse	1,7	13,3	2,59 %	1 ^{er} juillet 2017	1 ^{er} nov. 2030
Siège social	2,9	4,1	1,59 %	1 ^{er} juillet 2017	1 ^{er} août 2021
Matériel roulant	5,1	3,5	1,50 %	1 ^{er} juillet 2017	1 ^{er} février 2021
Matériel informatique et logiciels	12,8	2,9	1,36 %	1 ^{er} juillet 2017	1 ^{er} juillet 2020
Développements informatiques	81,4	3,9	1,55 %	1 ^{er} juillet 2017	1 ^{er} juin 2021
Postes de contrôle routier	36,8	10,8	2,41 %	1 ^{er} juillet 2017	1 ^{er} mai 2028
Financement global	140,7	4,5²	1,66 %	1^{er} juillet 2017	1^{er} février 2022

(1) Taux d'intérêt nominal capitalisé mensuellement calculé à partir des taux d'intérêt du 1^{er} juillet 2017 présenté à la prévision officielle du MFQ de juin 2017 pour le terme de financement recherché.

(2) Terme de financement correspondant à la durée de vie utile résiduelle moyenne pondérée par le capital.

Le tableau 2 présente les impacts budgétaires du recours au financement à long terme en comparaison au financement à un jour présentement utilisé par la SAAQ aux fins du financement de ses immobilisations complétées.

⁶ Données acheminées au MFQ par la SAAQ le 10 août 2017.

TABEAU 2
IMPACTS BUDGÉTAIRES SIMULÉS DE LA CONVERSION DU FINANCEMENT À COURT
TERME EN FINANCEMENT À LONG TERME PAR PROJET
(en milliers de dollars)

Année financière	Bâtisse	Siège social	Matériel roulant	Matériel informatique et logiciel	Développements informatiques	Postes de contrôle routier	Coût (Bénéfice) annuel	
2017-2018 ¹	22,1	16,2	25,3	50,1	436,8	438,0		988,7
2018-2019	24,9	13,3	19,2	32,7	347,8	479,6		917,6
2019-2020	14,2	0,6	(0,6)	(4,5)	4,6	247,2		261,6
2020-2021	4,2	(3,7)	(3,0)	(0,7)	(84,6)	40,8		(47,0)
2021-2022	(4,6)	(0,5)	0,0	0,0	(2,7)	(129,3)		(137,1)
2022-2023	(4,7)	0,0	0,0	0,0	0,0	(122,4)		(127,1)
2023-2024	(4,1)	0,0	0,0	0,0	0,0	(100,6)		(104,7)
2024-2025	(3,6)	0,0	0,0	0,0	0,0	(78,8)		(82,3)
2025-2026	(3,0)	0,0	0,0	0,0	0,0	(57,0)		(60,0)
2026-2027	(2,4)	0,0	0,0	0,0	0,0	(35,2)		(37,6)
2027-2028	(1,8)	0,0	0,0	0,0	0,0	(13,4)		(15,2)
2028-2029	(1,2)	0,0	0,0	0,0	0,0	(0,1)		(1,4)
2029-2030	(0,6)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		(0,6)
2030-2031	(0,1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		(0,1)
TOTAL	39,4	25,9	41,0	77,7	701,9	668,9		1 554,8

(1) L'année financière 2017-2018 est composée des mois de juillet 2017 à mars 2018.

À terme, l'impact budgétaire totalise 1,555 M\$:

- Bien que les premières années s'avèrent plus onéreuses, la fixation du taux d'intérêt à long terme au 1^{er} juillet 2017 entraîne des diminutions de coûts à compter de 2020-2021.
- Par ailleurs, le coût total de 1,555 M\$ engendré d'ici 2030-2031 est, en quelque sorte, une prime d'assurance permettant de se prémunir contre les risques de taux d'intérêt et de liquidité.

Autrement, la SAAQ pourrait procéder à un financement global de 140,7 M\$ sur 4,5 ans. L'impact budgétaire de cette solution est de 1,346 M\$ répartis de la façon suivante :

TABEAU 3
IMPACTS BUDGÉTAIRES SIMULÉS DE LA CONVERSION DU FINANCEMENT À COURT
TERME EN FINANCEMENT À LONG TERME GLOBAL
(en milliers de dollars)

Année financière	Coût (Bénéfice)
2017-2018 ¹	869,4
2018-2019	748,0
2019-2020	80,0
2020-2021	(226,1)
2021-2022	(125,8)

Imprimé le [AD] à [AT] / Créé le [ACD] à [ACD]
[AF]

[APG] de [ANP]

TOTAL	1 345,5
--------------	----------------

(1) L'année financière 2017-2018 est composée des mois de juillet 2017 à mars 2018.

RECOMMANDATION

Compte tenu de ce qui précède et de la situation financière de la SAAQ, il est recommandé de :

- considérer le recours au financement à court terme, comme une circonstance exceptionnelle, en ce qui a trait aux projets d'immobilisation terminés;
 - étant donné les discussions en cours entourant l'acquisition potentielle du PGI par le Fonds d'assurance, le financement à long terme des développements informatiques n'est pas considéré.
- procéder par étape en ce qui concerne la conversion des financements à court terme en financement à long terme :
 - Dans un premier temps, convertir en financement à long terme les immobilisations terminées afférentes à la bâtisse et aux postes de contrôle routier selon la durée de vie résiduelle moyenne.
 - Pour ces projets les risques financiers encourus sont beaucoup plus importants en raison de leur durée de vie résiduelle plus longue. L'impact budgétaire de cette opération serait de l'ordre 0,7 M\$ au total sur tout l'horizon d'analyse considéré, soit jusqu'en 2030-2031.
 - Dans un deuxième temps, convertir en financement à long terme les immobilisations relatives au siège social, au matériel roulant ainsi qu'au matériel informatique et logiciel. L'impact budgétaire de cette opération serait de l'ordre de 140 000\$.