

The background of the cover is a photograph of the Parliament of Quebec building. The building is a large, ornate, light-colored stone structure with multiple stories, many windows, and a prominent clock tower on the left side. A flag is flying from the top of the clock tower. The sky is clear and blue. The text is overlaid on the right side of the image.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2014



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2014

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



Québec, février 2014

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

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

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt
Chapitre 3	Analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013
Chapitre 4	<i>Budget des fonds spéciaux</i>
Chapitre 5	Opinions modifiées et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant
Chapitre 6	Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction
Chapitre 7	Régie de l'énergie : informations sensibles et autres constatations



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2014

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Analyse de la situation économique et financière du Québec	5
3 Présentation du budget dans les états financiers	8

1 Introduction

1 Pour une cinquième année consécutive, le Vérificateur général du Québec publie un rapport distinct portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes.

2 Historiquement, ce rapport présente les principales constatations et recommandations qui découlent de mes travaux d'audit financier. De plus, il renseigne les parlementaires sur différents sujets liés à l'information financière. En effet, les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* me permettent de faire les commentaires que je juge appropriés, entre autres sur :

- les états financiers du gouvernement, des autres organismes publics et des organismes du gouvernement ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés ;
- la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les Comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et d'autres biens publics.

3 Un peu plus de 40 % du budget annuel du Vérificateur général est consacré à l'audit d'états financiers ou d'autres informations financières. La publication de ce rapport vise à ce que les parlementaires puissent bénéficier de l'expertise de mon personnel dans ce secteur d'activité.

4 Au cours de la dernière année, des parlementaires m'ont signifié leur intérêt à l'égard de ce rapport distinct. Je poursuis donc dans la même voie que celle des dernières années avec l'ajout, cette fois-ci, d'un chapitre distinct qui présente les résultats de mes travaux à la suite de l'analyse de la mise à jour économique et financière qu'a présentée le ministre des Finances et de l'Économie en novembre dernier. Ce chapitre constitue la pièce maîtresse du présent rapport.

5 Je suis toujours d'avis qu'il est important de bien renseigner les parlementaires sur divers sujets touchant l'information financière. Le présent rapport vise à répondre favorablement aux attentes exprimées par les parlementaires.

2 Analyse de la situation économique et financière du Québec

6 Le 24 septembre 2013, l'Assemblée nationale a adopté la motion suivante : « Que l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec afin d'analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances et de l'Économie relativement à l'année 2013-2014. » Je l'ai avisée peu après, par l'entremise de son président, que je comptais donner suite à cette motion. J'ai également rencontré, le 4 novembre 2013, les membres de la Commission des finances publiques afin de leur expliciter les fondements de la réflexion qui avaient motivé ma décision.

7 Parmi ces fondements, deux méritent d'être mentionnés. En premier lieu, le Vérificateur général est une institution vouée au service des parlementaires. L'Assemblée nationale, y compris les commissions parlementaires, constitue notre seul et unique client. Dans cette perspective, mon personnel et moi-même nous faisons un devoir d'être à l'écoute de ses besoins afin de l'assister dans ses fonctions de contrôle de l'action gouvernementale. En second lieu, la *Loi sur le vérificateur général* me confie les pouvoirs nécessaires pour entreprendre légitimement ce mandat. Ainsi, il est utile de rappeler que l'objet même de cette loi est « de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics ».

8 Afin de réaliser mon mandat, j'ai formé une équipe chevronnée qui a procédé avec diligence à l'analyse du document intitulé *Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Je suis bien conscient que les parlementaires désirent avoir une rétroaction rapide et que la pertinence des constatations et des recommandations découlant de nos travaux est directement liée à leur livraison au moment opportun. En effet, les prévisions incluses dans cette mise à jour seront remplacées par de nouvelles au moment du dépôt du prochain budget.

9 Le temps consacré à la réalisation de mon mandat a été très court. En effet, pour bien répondre à la demande de l'Assemblée nationale, mon objectif était de produire mon rapport en temps opportun, peu après la reprise des travaux par les parlementaires en février 2014, afin qu'il leur soit utile.

10 La réalisation d'un tel mandat à l'intérieur de ces délais est tributaire de la collaboration des intervenants impliqués et de l'accès à l'information au moment opportun. La centralisation de l'information a rendu la tâche de mon personnel laborieuse et retardé le déroulement des travaux.

11 Les représentants du ministère des Finances et de l'Économie avaient le souci de nous transmettre des documents complets et exacts. Je reconnais d'ailleurs la qualité de ce qui nous a été transmis ainsi que les efforts déployés par le personnel du ministère pour nous alimenter le mieux possible. Toutefois, étant donné les contraintes découlant de ce souci de qualité, il ne m'a pas été possible de réaliser tous les travaux que j'aurais initialement souhaité. Malgré tout, je suis en mesure de conclure sur deux des trois objectifs de vérification que je m'étais fixés, en plus de faire plusieurs observations et recommandations au ministère.

12 Le chapitre 3 du présent rapport contient les constatations et les recommandations qui découlent de cette vérification. À cet égard, il m'importe ici de rappeler une mise en garde importante : une prévision est un regard sur l'avenir. En conséquence, elle est tributaire de plusieurs facteurs dont certains sont indépendants des actions posées par le gouvernement. Par contre, ce dernier peut, par ses gestes, influencer sur la réalisation ou non de la prévision. Une chose est certaine, il y aura des écarts entre les prévisions et la réalité, et ceux-ci pourraient être significatifs. En outre, plus les prévisions sont éloignées dans le temps, plus les écarts risquent d'être importants.

13 La mise à jour économique et financière de novembre 2013 prévoit un retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016. Il s'agit d'un objectif ambitieux si l'on considère l'importance des efforts à faire pour réduire la croissance des dépenses et éliminer les écarts à résorber ainsi que la faible marge de prudence dans les prévisions.

14 Je reconnais que les efforts des dernières années pour réduire la croissance des dépenses ont porté fruit. En fait, depuis 2010-2011, elle a été inférieure à la croissance de l'économie mesurée par le produit intérieur brut (PIB) nominal. La croissance annuelle des dépenses consolidées excluant le service de la dette s'est établie à 2,5 % en 2012-2013, le plus bas niveau de la décennie.

15 L'atteinte de la cible de 2,1 % à compter de 2014-2015 après un soubresaut à 3,3 % en 2013-2014 nécessitera encore des efforts soutenus et un suivi rigoureux. Je considère que cette cible est ambitieuse. Le retour à l'équilibre budgétaire et la réduction de la croissance des dépenses consolidées dans les prochaines années comportent des risques importants, comme l'illustre le chapitre 3. Par exemple, la mise à jour de novembre 2013 laisse entrevoir des compressions majeures dans les dépenses de programmes et celles des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux pour la période de trois ans se terminant en 2017-2018 par rapport aux prévisions de mars 2013. L'information mise à notre disposition ne permet pas d'évaluer dans quelle mesure cette hypothèse pourra se concrétiser. Le gouvernement n'a pas donné d'indication à cet égard. Il prévoit le faire à l'occasion du dépôt du prochain budget. Néanmoins, il est clair que des mesures structurantes, c'est-à-dire des mesures ayant un caractère récurrent, devront être mises en place. À cet égard, j'invite le gouvernement à se doter d'un plan d'action qui s'inscrira dans une perspective à moyen et à long terme.

16 Mes travaux visaient surtout à m'assurer que les parlementaires disposaient de la meilleure information possible pour évaluer la qualité des prévisions présentées dans la mise à jour économique et financière. Le gouvernement du Québec est reconnu pour la qualité de ses prévisions et de son processus. Je l'invite à poursuivre dans la voie tracée jusqu'à maintenant et je suis d'avis qu'il y a encore place pour des améliorations, plus particulièrement au chapitre de la présentation d'une information et d'analyses comparables à celles publiées dans ses états financiers consolidés. Je souhaite que mon rapport soit reçu avec ouverture par le gouvernement, dans une perspective d'amélioration continue, et qu'il constitue un apport additionnel pour aider les parlementaires à jouer leur rôle qui est au cœur même de notre système démocratique.

3 Présentation du budget dans les états financiers

17 Dans le tome portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes publié en 2012, le chapitre 7 traitait de la présentation des états financiers des organismes publics. Il y était question de la nécessité pour ces organismes d'utiliser le même modèle de présentation que celui employé par le gouvernement du Québec. Cette exigence touchait les organismes publics qui appliquent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (à l'exclusion des organismes sans but lucratif du secteur public). Ce modèle, prescrit par ces mêmes normes, requiert notamment la présentation du budget dans les états financiers.

18 À cet égard, les prévisions budgétaires doivent :

- figurer dans l'état des résultats et dans l'état de la variation des actifs financiers nets (ou état de la variation de la dette nette) ;
- être présentées pour le même ensemble d'activités et de la même manière que les résultats réels de l'exercice ;
- correspondre aux résultats prévus à l'origine ;
- être approuvées en temps opportun par les responsables de la gouvernance.

19 À la suite de la présentation par les organismes publics de leur budget, j'ai fait certaines observations et recommandations à leurs dirigeants et aux responsables de la gouvernance.

20 De façon générale, les organismes ont présenté leur budget dans leurs états financiers. Cependant, quelques lacunes ont été relevées :

- 18 % des entités, soit 9 entités sur 51, n'ont pas fait approuver leur budget en temps opportun, c'est-à-dire dans les trois mois suivant le début de l'exercice ;
- 16 % des entités, soit 8 entités sur 51, n'ont ni préparé ni approuvé de budget selon le même ensemble d'activités et de la même manière que les résultats réels de l'exercice, ce qui a donné lieu à des ajustements lors de leur inclusion dans les états financiers ;
- l'ensemble des établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les commissions scolaires n'ont pas présenté leur budget dans l'état de la variation des actifs financiers nets (ou état de la variation de la dette nette) ; cette information a été plutôt incluse dans les notes complémentaires de leurs états financiers. Cela provient du fait que ces entités utilisent un gabarit produit par leur ministère respectif pour établir leurs états financiers. Or, le gabarit ne permet pas l'inclusion des données budgétaires et, par conséquent, il devra être modifié pour permettre la présentation de l'information dans la forme requise par les

normes comptables. Ces changements devraient être effectués au cours de l'année 2014. De plus, pour les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, les données budgétaires sont limitées au fonds d'exploitation, alors qu'elles devraient inclure celles liées à l'ensemble des fonds.

21 D'autre part, afin de valider si les parlementaires reçoivent de l'information fiable lors de la présentation du budget du gouvernement, nous avons comparé les données budgétaires des entités incluses dans le budget 2012-2013 du gouvernement déposé le 20 mars 2012 avec celles figurant dans leurs propres états financiers.

22 Ainsi, les prévisions budgétaires que les entités ont soumises aux parlementaires sont, à toutes fins utiles, identiques à celles utilisées par les entités dans leurs états financiers audités. Les résultats recueillis démontrent que les prévisions budgétaires des entités se rapprochent des prévisions soumises pour la préparation du budget du gouvernement.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2014

États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Ministère des Finances et de l'Économie

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec nécessitent des efforts importants pour leur préparation et leur audit. Nos travaux avaient pour objectif d'exprimer une opinion sur ces états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de l'audit et des travaux connexes

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de nos travaux.

De notre point de vue, les états financiers consolidés du gouvernement respectent, à une exception près, les Normes comptables canadiennes pour le secteur public. L'exception découle d'une divergence d'opinions quant à l'interprétation de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. Selon notre estimation, le déficit annuel 2012-2013 est sous-évalué de 626 millions de dollars. La dette nette et les déficits cumulés sont, quant à eux, sous-évalués de 8,1 milliards.

À notre avis, la pratique budgétaire du gouvernement donne lieu à un contrôle parlementaire qui ne s'exerce pas au moment opportun. Le gouvernement inscrit sa dépense de subventions et la soumet au vote annuel des crédits au même rythme que son paiement, et ce, sans égard au fait que l'immobilisation subventionnée est déjà acquise ou entièrement construite.

La presque totalité des entités visées s'est conformée à la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* (la loi). À notre avis, le fait de ne pas comptabiliser les subventions à recevoir n'est pas fidèle à leur situation financière et n'est pas conforme aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Ainsi, en ce qui concerne les entités pour qui nous étions l'auditeur indépendant, nous avons formulé des réserves dans nos rapports.

La notion d'«exigibilité» incluse dans la loi est interprétée de façon non uniforme dans les différents secteurs d'activité. Ainsi, le montant des subventions à recevoir calculé selon les dispositions de la loi peut être différent d'une entité bénéficiaire à l'autre.

L'information présentée dans les obligations contractuelles a fait l'objet d'améliorations importantes. Toutefois, des analyses supplémentaires demeurent nécessaires concernant certaines ententes.

En 2012-2013, le gouvernement a réduit la valeur de ses immobilisations sans justification suffisante en retirant les sommes relatives aux travaux effectués à titre gratuit par les municipalités sur son réseau routier. Cette situation entraîne une sous-évaluation des immobilisations et une surévaluation des déficits cumulés de 255 millions de dollars en 2012-2013 (248 millions en 2011-2012).

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Contrôleur des finances et de l'Agence du revenu du Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités visées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandation au Contrôleur des finances et à l'Agence du revenu du Québec

- 1 Effectuer des analyses supplémentaires concernant la convention comptable relative à l'impôt des sociétés afin de démontrer et d'appuyer le fait que l'assiette fiscale est instable ou d'élaborer une méthode permettant une estimation des sommes non comptabilisées.**

Recommandation au Contrôleur des finances

- 2 Analyser les contrats ou les accords écrits afin de s'assurer que la présentation dans les états financiers des obligations qui en découlent respecte les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et bonifier, s'il y a lieu, leur présentation dans les états financiers consolidés.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Sommaire de l'audit	7
3 Paiements de transfert	8
3.1 Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	8
Incidence sur les états financiers consolidés	
Commentaires du vérificateur général	
Évolution de la normalisation	
3.2 Pratique budgétaire	11
3.3 Rapport de l'auditeur pour les entités bénéficiaires	12
3.4 Incidence des modifications législatives	14
Interprétation des modifications législatives	
4 Événements d'intérêt de 2012-2013	17
4.1 Recettes fiscales	17
Créances douteuses afférentes aux revenus fiscaux	
Convention comptable sur les revenus et les dépenses fiscales	
Recommandation	
4.2 Retraitement des chiffres comparatifs des obligations contractuelles	19
Recommandation	
4.3 Contributions des municipalités pour les routes du Québec	20
4.4 Traitement comptable des partenariats public-privé	21
4.5 Transferts interrégimes	22
4.6 Présentation de l'information sectorielle	23
5 Suivi des recommandations des années précédentes	24
5.1 Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	24
Commentaires des entités visées	26
Annexes et sigles	29

Équipe

Julie Laflamme
Directrice de vérification
Christian Madore
Directeur de vérification par intérim
France Babin
Marie-Josée Couture
Jean Lemelin
Sandra Mc Lean

Le Contrôleur des finances fait
partie intégrante du ministère
des Finances et de l'Économie.

1 Mise en contexte

- 1 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2013 ont été déposés à l'Assemblée nationale le 31 octobre dernier par le ministre des Finances et de l'Économie.
- 2 La préparation des états financiers exige le déploiement d'efforts considérables de la part du personnel des ministères, des organismes, des fonds ainsi que des entreprises du gouvernement et, plus particulièrement, de la part du personnel du **Contrôleur des finances**. Quant à l'audit de ces états, il mobilise une part importante de notre force de travail. Nous tenons à souligner le travail important effectué par le Contrôleur des finances afin de faciliter la préparation des états financiers consolidés ainsi que la réalisation de nos travaux d'audit.
- 3 L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Dans le présent chapitre, nous traitons des principaux constats découlant de notre audit des états financiers consolidés du gouvernement et d'autres éléments d'intérêt.

2 Sommaire de l'audit

4 Notre opinion d'audit a porté sur les états financiers consolidés, les notes complémentaires et les annexes y afférentes inclus dans la section 2 du volume 1 des Comptes publics. Cette opinion ne porte cependant pas sur l'analyse des états financiers consolidés incluse dans ce volume. Nos travaux sur la section de l'analyse des états financiers se sont limités à nous assurer de la cohérence de l'information présentée avec celle figurant dans les états financiers consolidés.

5 Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, le rapport de l'auditeur indépendant (annexe 1) indique que les états financiers consolidés respectent les conventions comptables du gouvernement.

6 Le rapport mentionne que les états financiers respectent, à une exception près, les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP). L'exception découle d'une divergence d'opinions entre notre institution et le ministère des Finances et de l'Économie quant à l'interprétation de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert.

7 La section suivante donne plus de détails quant à cette divergence à l'égard des paiements de transfert.

3 Paiements de transfert

3.1 Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Incidence sur les états financiers consolidés

Un paiement de transfert est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers et pour lequel :

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

8 La réserve concernant les états financiers consolidés du gouvernement résulte du fait que le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé, aux 31 mars 2013 et 2012, dans l'état consolidé de la situation financière, des **paiements de transfert** à payer relatifs à différents programmes d'aide. Ces derniers concernaient la « construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés ».

9 À notre avis, cette situation constitue une dérogation à la nouvelle norme comptable canadienne pour le secteur public sur les paiements de transfert. Cette dérogation est le résultat de notre divergence d'opinions avec le gouvernement à ce sujet. Nous avons évalué l'incidence de cette dérogation à partir de la meilleure information disponible.

10 Selon notre estimation, le déficit annuel 2012-2013 est sous-évalué de 626 millions de dollars. La dette nette et les déficits cumulés sont, quant à eux, sous-évalués de 8,1 milliards.

11 Le tableau 1 présente l'incidence de la réserve sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement aux 31 mars 2013 et 2012.

Tableau 1 Incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les états financiers consolidés (en millions de dollars)

	2013			2012		
	Soldes réels	Incidence de la réserve	Soldes ajustés	Soldes réels	Incidence de la réserve	Soldes ajustés
État consolidé de la situation financière						
Actifs financiers	62 015	(3 150)	58 865	59 950	(2 653)	57 297
Passifs	237 502	4 933	242 435	227 650	4 804	232 454
Dette nette	(175 487)	(8 083)	(183 570)	(167 700)	(7 457)	(175 157)
Actifs non financiers	57 392	–	57 392	52 480	–	52 480
Déficits cumulés	(118 095)	(8 083)	(126 178)	(115 220)	(7 457)	(122 677)
État consolidé des résultats de fonctionnement						
Revenus	87 997	–	87 997	86 268	–	86 268
Dépenses	90 512	626	91 138	88 134	485	88 619
Déficit annuel	(2 515)	(626)	(3 141)	(1 866)	(485)	(2 351)
Note 19						
Obligations contractuelles¹	52 703	(8 083)	44 620	46 888	(7 457)	39 431

1. Les obligations contractuelles incluent celles liées aux dépenses, celles liées aux investissements ainsi que les intérêts assumés par le gouvernement.

12 La surévaluation des obligations contractuelles concerne les trois rubriques suivantes :

- Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires : 7 697 millions de dollars en 2013 (7 099 millions en 2012) ;
- Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires : 262 millions de dollars en 2013 (225 millions en 2012) ;
- Transferts – ententes autres que capital : 124 millions de dollars en 2013 (133 millions en 2012).

Commentaires du vérificateur général

Un référentiel d'information financière est constitué d'un ensemble de textes normatifs qui régissent la comptabilité et qui sont utilisés pour la préparation des états financiers.

13 La *Loi sur le vérificateur général* permet à ce dernier de formuler tout commentaire jugé approprié dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement.

14 De même, les Normes canadiennes d'audit prévoient que l'auditeur doit communiquer son point de vue aux responsables de la gouvernance sur des aspects qualitatifs importants des pratiques comptables de l'entité. Le cas échéant, il doit expliquer pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le **référentiel d'information financière** applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières de l'entité.

15 Dans cette optique, le vérificateur général a ajouté des commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant afin d'expliquer le contexte entourant sa divergence d'interprétation avec le gouvernement, la nature de celle-ci, ainsi que les principaux motifs à l'appui de son opinion.

16 À cet égard, les deux derniers rapports portant sur la vérification de l'information financière que nous avons déposés à l'Assemblée nationale en février 2012 et en mars 2013 expliquent de façon détaillée cette divergence.

17 D'entrée de jeu, le gouvernement considère qu'une dépense de transfert, aussi appelée subvention, ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires.

18 Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, nous observons que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Un engagement de type contractuel, telle une entente de subvention, possède un caractère obligatoire et contraignant lorsqu'une décision a été prise par les représentants du gouvernement, de sorte que ce dernier n'a pas d'autre option réaliste que celle d'honorer le contrat et, ainsi, de respecter sa promesse de subvention.

19 Une subvention doit alors être reconnue comme une dette, car le gouvernement l'a autorisée et les bénéficiaires ont engagé des dépenses admissibles donnant droit à cette subvention.

Évolution de la normalisation

20 Dans ses commentaires, le vérificateur général souligne également que d'autres différences sont apparues au sein de la profession quant à l'interprétation de la nouvelle norme sur les paiements de transfert. Il y mentionne ce qui suit :

Des représentations ont été faites, notamment par l'ensemble des vérificateurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral incluant le Vérificateur général du Québec ainsi que par le gouvernement du Québec auprès du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) – l'organisme responsable de la normalisation – afin de le sensibiliser à

cette situation et d'obtenir des indications plus précises pour s'assurer d'une interprétation cohérente de la norme partout au Canada. Compte tenu de l'intérêt suscité par la question des paiements de transfert, le CCSP a, en septembre 2013, demandé à son personnel permanent de préparer une analyse de la question et de proposer différentes avenues possibles en la matière.

21 En décembre 2013, le « CCSP a discuté, à la lumière de la réunion de septembre 2013 du Groupe de discussion sur la comptabilité dans le secteur public, de différentes solutions possibles aux questions d'autorisation et de comptabilisation des produits. Le CCSP a convenu de regrouper certains de ses membres en un sous-comité chargé d'examiner les faits et leurs interprétations en ce qui concerne ces questions. Le sous-comité fera des recommandations au Conseil. » Nous suivrons de près l'évolution de la normalisation à cet égard.

3.2 Pratique budgétaire

22 La préoccupation que nous avons soulevée au cours des dernières années concernant les paiements de transfert va bien au-delà de l'aspect comptable. Elle touche également la pratique budgétaire actuelle du gouvernement.

23 À notre avis, la pratique budgétaire du gouvernement du Québec donne lieu à un contrôle parlementaire qui ne s'exerce pas au moment opportun.

24 De fait, la pratique consiste à verser sur plusieurs années les subventions qui servent à financer les immobilisations. En conséquence, les bénéficiaires doivent souvent emprunter pour financer l'acquisition ou la construction des biens en attendant de recevoir les subventions promises par le gouvernement.

25 Le gouvernement inscrit sa dépense de subventions et la soumet au vote annuel des crédits au même rythme que son paiement, et ce, sans égard au fait que l'immobilisation subventionnée est déjà acquise ou entièrement construite.

26 Pour illustrer cela, c'est comme si le gouvernement subventionnait un bien appartenant à un tiers en utilisant sa carte de crédit sans inscrire la dette qui en découle dans son bilan. Chaque année, le gouvernement enregistre dans ses livres et effectue seulement le paiement minimum requis sur sa carte de crédit, soit l'équivalent de ce qui est soumis au vote des crédits. Ainsi, les parlementaires votent sur la portion du remboursement de la dette qui est exigible au cours de l'année à venir plutôt que sur le montant estimatif des travaux admissibles qui seront réalisés dans l'année par les bénéficiaires de subventions.

27 Dans le cas où le gouvernement subventionne une immobilisation en payant le service de la dette sur une période de 20 ans, on peut se demander s'il est raisonnable de faire voter les parlementaires 20 fois sur cette subvention, alors que l'immobilisation est déjà construite et opérationnelle. À cet égard, la pratique budgétaire du Québec diffère de celle d'autres gouvernements, par exemple celui de l'Ontario et le gouvernement fédéral.

28 Le 20 novembre 2013, le vérificateur général par intérim a été invité à la Commission des finances publiques. À cette occasion, il a réitéré l'invitation adressée au gouvernement d'amorcer une réflexion relativement au moment le plus opportun pour débattre de l'approbation des crédits relatifs aux obligations qui engagent des fonds publics substantiels.

3.3 Rapport de l'auditeur pour les entités bénéficiaires

29 Le gouvernement a fait adopter des modifications législatives afin de préciser les règles d'autorisation parlementaire relatives aux transferts pluriannuels.

30 Ainsi, l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* (la loi), entrée en vigueur le 14 juin 2013, a pour effet d'obliger les entités bénéficiaires à comptabiliser les subventions provenant du gouvernement du Québec uniquement lorsqu'elles sont autorisées par le Parlement et qu'elles sont exigibles. Cette obligation est cohérente avec la position du gouvernement qui n'inscrit pas, à titre de passif dans ses états financiers, les subventions pour lesquelles le vote des crédits n'a pas encore eu lieu.

31 Certaines entités pour qui nous sommes l'auditeur indépendant ont :

- soit suivi les dispositions légales, mais une réserve était alors formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant à la suite de la non-inscription des subventions à recevoir provenant du gouvernement du Québec ;
- ou inscrit les subventions à recevoir, ce qui a donné lieu à une opinion sans réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant. Toutefois, cela donnait lieu à un commentaire de non-conformité quant aux dispositions légales dans ce rapport.

32 Des ministères subventionnaires ont également transmis des lettres ou des directives à leurs bénéficiaires pour expliquer l'interprétation du gouvernement et leur demander d'adopter le traitement comptable requis par la loi.

33 Ainsi, la presque totalité des entités visées s'est conformée à la loi. Certaines entités ont dû retirer les subventions à recevoir du gouvernement déjà inscrites depuis plusieurs années dans leurs états financiers. À notre avis, les opérations et les faits doivent être comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime plutôt leur substance que leur forme juridique. Par conséquent, étant donné que les entités n'ont pas inscrit leurs subventions à recevoir, leurs états financiers ne présentent pas fidèlement leur situation financière et ne sont pas conformes aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. Ainsi, en ce qui concerne les entités pour qui nous étions l'auditeur indépendant, nous avons formulé des réserves dans nos rapports.

34 Nous avons toutefois conclu que ces états financiers respectaient les dispositions légales et réglementaires. Notons que, d'après celles-ci, la comptabilisation des subventions à recevoir sans égard au référentiel comptable applicable est interdite lorsque les crédits ne sont pas votés.

35 En fait, selon les PCGR canadiens, il peut être permis d'utiliser différents référentiels d'information financière. Les entités doivent utiliser le référentiel qui est le plus approprié pour répondre aux besoins des utilisateurs de leurs états financiers. Certains organismes publics utilisent donc un référentiel différent de celui du gouvernement.

36 C'est le cas de la Société des établissements de plein air du Québec qui, en 2013, a dressé ses états financiers selon les Normes internationales d'information financière (IFRS). Selon ce référentiel comptable, une subvention à recevoir doit être inscrite lorsqu'il y a une assurance raisonnable que l'entité bénéficiaire se conformera aux conditions attachées à cette subvention et que cette dernière sera reçue.

37 Le **diagnostic IFRS** établi par un cabinet de comptables professionnels agréés mentionne que les subventions à recevoir devraient continuer à être comptabilisées dans le bilan de la Société lorsque cette dernière aura obtenu l'assurance raisonnable de les recevoir.

Un diagnostic IFRS consiste à déterminer l'impact des IFRS sur les données comptables d'une entité.

38 Le Vérificateur général et un autre cabinet de comptables professionnels agréés qui a agi comme **impartiteur** pour l'audit des états financiers ont conclu que la Société avait l'assurance raisonnable de recevoir ces sommes. Pourtant, cette dernière a retiré les subventions à recevoir du gouvernement du Québec de ses états financiers afin de se conformer à la loi, ce qui a donné lieu à une réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant.

Un impartiteur est un cabinet de comptables professionnels agréés du secteur privé qui effectue en tout ou en partie un audit des états financiers d'une entité faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général. Ces travaux sont effectués à la demande du Vérificateur général, qui en demeure responsable.

39 D'autres organismes utilisent des normes différentes de celles du gouvernement pour la comptabilisation des subventions à recevoir. C'est le cas notamment de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ) et des cégeps. Les normes s'appliquant aux organismes sans but lucratif du secteur public prévoient qu'une subvention à recevoir doit être inscrite lorsque le montant peut faire l'objet d'une estimation raisonnable et que la réception de ce montant est raisonnablement assurée. Malgré le respect de ces critères, ces entités n'ont pas présenté les subventions à recevoir du gouvernement du Québec afin de se conformer à la loi. Nous avons donc formulé une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant de l'ITHQ et du cégep du Vieux Montréal.

40 La quasi-totalité des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux n'ont pas présenté les subventions à recevoir du gouvernement du Québec dans leurs états financiers. Contrairement au Vérificateur général du Québec, les cabinets de comptables professionnels agréés qui audient les entités des réseaux n'ont pas formulé de réserve dans leur rapport de l'auditeur indépendant. Cela illustre bien les divergences d'interprétation au sein de la profession comptable quant à l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert.

41 D'ailleurs, un cabinet de comptables professionnels agréés a jugé bon d'inclure un paragraphe additionnel dans son rapport de l'auditeur indépendant pour certaines entités du réseau de la santé et des services sociaux. Ce cabinet souligne que des discussions quant à l'interprétation de la norme sont en cours entre différentes instances, que la profession n'a pas encore pris position et qu'il est présentement impossible d'évaluer les modifications qui pourraient être apportées à l'issue de ces discussions.

42 L'annexe 2 présente, en date du 31 décembre 2013, le portrait et l'incidence des réserves que nous avons formulées à la suite de la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir du gouvernement du Québec dans les états financiers d'entités bénéficiaires pour l'année 2012-2013. Ces réserves n'ont pas d'incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement puisqu'il s'agit d'opérations entre apparentés qui n'y figurent pas.

43 Par ailleurs, quatre entités ont comptabilisé leurs paiements de transfert du gouvernement du Québec conformément à leur référentiel comptable ; elles contreviennent de ce fait à l'article 1.1 de la loi. Ainsi, nos rapports de l'auditeur indépendant concluent que leurs états financiers respectent les PCGR tout en indiquant qu'ils ne sont pas conformes aux exigences légales et réglementaires.

44 Les entités concernées sont le Musée de la civilisation, le Musée national des beaux-arts du Québec, le Musée d'art contemporain de Montréal et l'Université du Québec à Montréal. Ces entités utilisent des normes comptables différentes de celles du gouvernement.

3.4 Incidence des modifications législatives

45 Les modifications législatives concernant la comptabilisation des paiements de transfert donnent lieu à des traitements comptables différents pour une subvention similaire selon que celle-ci est attribuée par un ministère ou qu'elle l'est par un organisme autre que budgétaire.

46 Au cours de l'année financière, les subventions attribuées principalement par des organismes autres que budgétaires, soit la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) et la Société d'habitation du Québec (SHQ), ont été comptabilisées adéquatement par le gouvernement à titre de passif. Ainsi, 1 380 millions de dollars ont été ajoutés aux autres passifs et 48 millions, aux créiteurs et aux frais à payer du gouvernement au 31 mars 2012. Au 31 mars 2013, ces montants étaient respectivement de 1 262 millions et de 166 millions.

47 Le gouvernement est d'avis qu'un passif doit être reconnu pour les organismes autres que budgétaires parce que :

- les programmes administrés par ces entités ne requièrent pas l'autorisation annuelle du Parlement ;

- le conseil d'administration des entités a le pouvoir d'autoriser leurs engagements financiers et les versements qui s'y rattachent ;
- les bénéficiaires ont respecté les critères d'admissibilité.

48 Ainsi, contrairement aux dépenses faites par un ministère, les dépenses de ces entités sont constatées dès que l'entente de transfert a été dûment autorisée par l'organisme et que les travaux admissibles ont été réalisés par les bénéficiaires.

49 Les modifications législatives ont non seulement une incidence sur les entités qui attribuent les subventions, mais elles touchent également celles qui les reçoivent. Ces dernières sont donc tenues de comptabiliser différemment leurs subventions provenant du gouvernement du Québec selon qu'elles viennent ou non d'un ministère ou qu'elles viennent d'un organisme autre que budgétaire.

50 Or, les bénéficiaires n'ont pas toujours l'information nécessaire pour déterminer la provenance de leurs subventions et, par conséquent, ils ne savent pas quel est le traitement comptable à adopter. Une directive de novembre 2013 du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) à l'intention des municipalités reconnaît d'ailleurs cette difficulté. Elle demande aux municipalités de ne pas comptabiliser leurs subventions à recevoir si elles sont incapables de déterminer leur provenance. Cette situation s'explique par le fait que le MAMROT verse, en plus des siennes, certaines subventions pour le compte de la SOFIL. De plus, le MAMROT ajoute que ce traitement pourrait toutefois entraîner une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant.

Interprétation des modifications législatives

51 Certaines entités bénéficiaires de subventions destinées à financer des immobilisations ont une fin d'exercice différente de celle du gouvernement. Voici des exemples :

- universités : 30 avril ;
- cégeps et commissions scolaires : 30 juin ;
- municipalités : 31 décembre.

52 La notion d'« exigibilité » incluse dans la loi est interprétée de façon non uniforme dans les différents secteurs d'activité.

53 L'article 1.1 de la loi stipule que la subvention doit, à la fois, être exigible pendant l'exercice de l'organisme et être autorisée dans l'année financière du gouvernement pour être comptabilisée. Une interprétation différente de cet article a été observée lorsque la fin d'année financière de l'entité bénéficiaire diffère de celle du gouvernement.

54 Par exemple, le MAMROT a demandé aux municipalités de comptabiliser à titre de subventions à recevoir du gouvernement du Québec au 31 décembre 2013 les encaissements de capital prévus dans les trois mois suivant leur fin d'exercice, soit du 1^{er} janvier au 31 mars 2014.

55 Le MAMROT considère que ces créances sont exigibles puisque les travaux admissibles ont été effectués avant la fin de l'exercice des municipalités (31 décembre) et qu'elles ont été autorisées lors de l'adoption des crédits pour l'année financière du gouvernement s'étendant du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.

56 Cette façon d'interpréter l'article diffère de l'interprétation des autres entités ayant une fin d'exercice différente de celle du gouvernement. À titre d'exemple, les commissions scolaires n'ont pas comptabilisé de subventions à recevoir pour les neuf mois compris entre la fin de leur exercice, soit le 30 juin 2013, et celle du gouvernement, le 31 mars 2014. Pourtant, tout comme pour les municipalités, les travaux admissibles ont été effectués avant leur fin d'exercice et les subventions à recevoir jusqu'au 31 mars 2014 ont été autorisées.

57 Ainsi, le montant des subventions à recevoir calculé selon les dispositions de la loi peut être différent d'une entité à l'autre. Nous invitons le gouvernement à clarifier le terme *exigible* qui figure dans la loi afin d'en assurer une compréhension uniforme.

4 Événements d'intérêt de 2012-2013

4.1 Recettes fiscales

58 La nouvelle norme sur les recettes fiscales adoptée par le CCSP s'est appliquée pour la première fois aux états financiers consolidés du gouvernement cette année. Le gouvernement a appliqué adéquatement cette **norme rétroactivement avec le retraitement** des données des états financiers des années antérieures. Cela a entraîné différentes modifications aux données de 2012, lesquelles sont présentées à des fins de comparaison dans les états financiers du 31 mars 2013.

59 En raison de l'application de la norme sur les recettes fiscales, les crédits d'impôt remboursables sont majoritairement présentés dans les dépenses. Auparavant, conformément aux NCCSP, ils étaient présentés en diminution des revenus d'impôt sur le revenu et les biens. Ce reclassement s'élève à 5317 millions de dollars au 31 mars 2013 et à 5142 millions au 31 mars 2012.

60 Notons également que des ajustements rétroactifs ont aussi été effectués à la méthode d'évaluation des provisions relatives aux revenus fiscaux. La note 3 incluse dans les notes complémentaires des états financiers consolidés du gouvernement présente l'effet de ces ajustements.

Le fait d'appliquer la norme rétroactivement avec le retraitement des données des états financiers des exercices antérieurs signifie que la nouvelle méthode comptable est appliquée aux événements et aux opérations à compter de la date à laquelle ils se sont produits. Les données des états financiers de chaque exercice antérieur présentées à des fins de comparaison sont retraitées en fonction de la nouvelle méthode.

Créances douteuses afférentes aux revenus fiscaux

61 Au cours de la dernière année financière, le gouvernement a modifié sa méthode d'évaluation des créances douteuses relatives aux revenus fiscaux. Cette modification vise à mieux tenir compte des annulations et des radiations de cotisations estimatives se rapportant aux activités de récupération fiscale.

62 Le changement de méthode a pour effet de réduire de façon plus importante les revenus associés à certaines sommes cotisées dès leur constatation initiale parce qu'il n'y a pas d'espoir de récupération. Cela entraîne une réduction des créances douteuses par la suite. Nous sommes d'accord avec le gouvernement à propos de l'ajustement qu'il a effectué.

63 La modification a été comptabilisée rétroactivement par le retraitement des données des états financiers de l'année antérieure. Cette modification a eu pour effet de diminuer la dépense pour créances douteuses de 246 millions de dollars ainsi que les revenus comptabilisés de 314 millions au 31 mars 2012. Le déficit de l'année terminée à cette date a donc été augmenté de 68 millions.

64 Les données redressées montrent que les créances douteuses afférentes aux revenus fiscaux se sont accrues de 11,5 % en 2013.

65 Le tableau 2 illustre l'incidence du changement de méthode apporté par le gouvernement sur la dépense pour créances douteuses ainsi que l'évolution de cette dépense.

Tableau 2 Modification comptable concernant les créances douteuses afférentes aux revenus fiscaux (en millions de dollars)

	2012-2013	2011-2012	Variation (%)
Créances douteuses déterminées selon la méthode antérieure	899	871	3,2
Modification comptable	(202)	(246)	(17,9)
Créances douteuses déterminées selon la nouvelle méthode	697	625	11,5

Convention comptable sur les revenus et les dépenses fiscales

66 La nouvelle norme traite également de la constatation des recettes fiscales. Cette norme énonce entre autres que :

- les revenus et les transferts effectués par le truchement du régime fiscal doivent être comptabilisés lorsque le fait imposable se produit, soit lorsque les contribuables gagnent un revenu imposable ;
- l'utilisation d'un modèle statistique pour estimer ces éléments peut être appropriée lorsque l'assiette fiscale est stable, mais l'être moins lorsque cette dernière est instable. Lorsque l'assiette est instable, les actifs résultant des opérations fiscales et les recettes correspondantes ne peuvent être mesurés avec fiabilité qu'un certain temps après la réalisation du fait imposable. Les actifs et les recettes peuvent alors être constatés dans l'exercice suivant celui où le fait imposable s'est produit.

67 La convention comptable du gouvernement à l'égard de l'impôt des sociétés consiste actuellement à comptabiliser ces revenus sur la base des encaissements ajustés en fin d'année des avis de cotisation «émis» au 31 mars.

68 Le gouvernement considère que l'assiette fiscale est trop instable pour permettre une estimation fiable et vérifiable de l'impôt des sociétés sur la base du fait imposable.

69 À cet égard, la documentation qui nous a été remise montre une certaine instabilité dans les revenus d'impôt des sociétés. Toutefois, cette documentation devrait être bonifiée afin de justifier l'utilisation de la convention comptable actuelle. Par exemple, une bonne partie des passifs provient des crédits d'impôt remboursables. La documentation produite ne permet pas d'isoler le comportement de ces crédits et de conclure quant à leur prévisibilité.

70 Cela est d'autant plus important que la méthode de comptabilisation actuelle du gouvernement a pour effet de décaler d'environ un an l'inscription des résultats réels des sociétés. L'effet de l'économie sur leur situation et l'effet de leurs activités donnant droit à divers crédits remboursables sont donc pris en compte en partie à retardement dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandation

71 La recommandation suivante s'adresse au Contrôleur des finances et à l'Agence du revenu du Québec.

- 1 Effectuer des analyses supplémentaires concernant la convention comptable relative à l'impôt des sociétés afin de démontrer et d'appuyer le fait que l'assiette fiscale est instable ou d'élaborer une méthode permettant une estimation des sommes non comptabilisées.

4.2 Retraitement des chiffres comparatifs des obligations contractuelles

72 Les **obligations contractuelles** constituent un sujet d'intérêt qui est présenté depuis quelques années dans nos rapports portant sur la vérification de l'information financière; elles font l'objet cette année de divers retraitements dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Les obligations contractuelles sont des obligations d'un gouvernement envers des tiers, qui deviennent des passifs au moment où les conditions prévues dans les contrats ou les accords en cause sont remplies.

73 L'information présentée dans les obligations contractuelles a fait l'objet d'améliorations importantes. Toutefois, des analyses supplémentaires demeurent nécessaires concernant certaines ententes.

74 Le gouvernement a retraité les données se rapportant aux obligations contractuelles présentées dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2012. Celles-ci ont diminué de 2 590 millions de dollars.

75 D'une part, les données de l'année financière 2011-2012 ont été retraitées adéquatement pour tenir compte de l'application de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert (SP 3410), ce qui équivaut à 1 778 millions de dollars. Il s'agit principalement de transferts relatifs à des programmes administrés par des organismes autres que budgétaires, soit la SOFIL et la SHQ, comme nous l'avons expliqué dans la section 3 du présent chapitre.

76 D'autre part, les données de 2012 ont été diminuées d'une somme nette de 812 millions de dollars à la suite de la révision des critères utilisés pour conclure qu'un contrat donne lieu à l'existence d'une obligation contractuelle.

77 Ces ajustements résultent principalement des ententes collectives conclues avec les responsables de services de garde en milieu familial qui ne sont plus prises en compte dans les obligations contractuelles. Ces ententes représentaient 407 millions de dollars au 31 mars 2013 et 1 004 millions au 31 mars 2012. Ce

retrait devra faire l'objet d'une analyse plus approfondie par le Contrôleur des finances afin d'assurer l'uniformité et la cohérence de ce traitement comptable tout en respectant les NCCSP. Une recommandation a été formulée à cet égard.

78 De plus, en 2011-2012, l'exhaustivité des obligations contractuelles dans le réseau de la santé et des services sociaux posait problème. Les travaux effectués dans ce réseau en 2012-2013 ont permis d'améliorer l'information sur les obligations contractuelles par l'ajout d'environ 2 milliards de dollars liés à des ententes contractuelles relatives aux ressources intermédiaires et à celles de type familial, aux services ambulanciers ainsi qu'aux groupes de médecine familiale. Aucun retraitement n'a été effectué pour les années antérieures par rapport à ces ententes puisque le gouvernement n'a pas été en mesure de le quantifier au prix d'un effort raisonnable.

79 Par ailleurs, un centre de santé et de services sociaux n'a pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes ses obligations contractuelles étaient présentées dans son rapport financier annuel. Conséquemment, une réserve a été formulée à ce sujet dans le rapport de l'auditeur indépendant. Cette situation est discutée dans le chapitre 5.

Recommandation

80 La recommandation suivante s'adresse au Contrôleur des finances.

- 2 Analyser les contrats ou les accords écrits afin de s'assurer que la présentation dans les états financiers des obligations qui en découlent respecte les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et bonifier, s'il y a lieu, leur présentation dans les états financiers consolidés.**

4.3 Contributions des municipalités pour les routes du Québec

81 Les municipalités du Québec effectuent, à l'occasion, des travaux sur des routes, lesquels étaient comptabilisés à titre d'actif dans les états financiers du gouvernement du Québec, sans obtenir de contrepartie en retour. Les municipalités confirment au gouvernement le coût des travaux à la fin de ceux-ci.

82 Le gouvernement a comptabilisé dans le passé une immobilisation et un revenu reporté équivalent à partir de la prémisse que la durée de vie utile de la route s'en trouvait augmentée. Les revenus étaient constatés au même rythme que l'amortissement des immobilisations correspondantes.

83 En 2012-2013, le gouvernement a réduit la valeur de ses immobilisations sans justification suffisante en retirant les sommes cumulées relatives aux travaux effectués à titre gratuit par les municipalités sur son réseau routier. Cela a créé une sous-évaluation des immobilisations et une surévaluation des déficits cumulés de 255 millions de dollars (248 millions en 2011-2012).

84 À notre avis, en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme sur les paiements de transfert, les revenus auraient dû être constatés dans les résultats dès la comptabilisation des immobilisations, les contributions n'étant assorties d'aucune **stipulation** répondant à la définition d'un passif.

Les stipulations sont des modalités imposées par le gouvernement cédant quant à l'utilisation de ressources transférées ou aux actions qu'un bénéficiaire doit accomplir pour conserver le transfert.

4.4 Traitement comptable des partenariats public-privé

85 Notre rapport portant sur la vérification de l'information financière déposé à l'Assemblée nationale en mars 2013 expliquait que le Contrôleur des finances avait modifié son traitement comptable à l'égard du Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert-sur-le-Golf, construit en mode **partenariat public-privé** (PPP). Nous avons alors indiqué notre désaccord sur la modification de ce traitement comptable.

86 Pour l'exercice 2011-2012, le Contrôleur des finances, appuyé par un cabinet de comptables professionnels agréés, a retiré des livres comptables du gouvernement les sommes liées à l'immeuble et la dette se rapportant à l'entente de PPP pour le CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf.

87 L'entente, qui était auparavant comptabilisée comme un contrat de location-acquisition, est maintenant comptabilisée comme un paiement de transfert par le gouvernement. Par conséquent, les sommes versées au partenaire sont maintenant constatées dans les dépenses au rythme des décaissements et une obligation contractuelle est présentée dans les notes aux états financiers. Ce traitement comptable a également été adopté dans les états financiers de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie.

88 À notre avis, cette agence assume les principaux risques et bénéficie des avantages associés à ces installations. Elle devrait donc les comptabiliser à titre d'immobilisations corporelles louées.

89 D'ailleurs, le cabinet de comptables professionnels agréés responsable de l'audit de cette agence au 31 mars 2012 avait également manifesté son désaccord avec la position comptable adoptée par celle-ci en incluant une réserve dans son rapport de l'auditeur indépendant.

90 Pour l'exercice se terminant le 31 mars 2013, l'audit des états financiers de cette agence a été confié à un autre cabinet de comptables professionnels agréés, qui a maintenu la réserve.

Dans le mode partenariat public-privé, un organisme public s'associe à une ou à des entreprises du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celles-ci, pour la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation d'une infrastructure publique, comme une route, un hôpital ou une salle de spectacle.

91 Bien que le Vérificateur général et les deux cabinets de comptables professionnels agréés aient une opinion différente de celle du gouvernement, le Contrôleur des finances a adopté le même traitement pour deux ententes similaires conclues en 2011-2012 avec le CHSLD Sainte-Catherine et le CHSLD de Laval. Ces CHSLD étaient toujours en cours de construction au 31 mars 2013.

92 De surcroît, deux nouvelles ententes de PPP conclues en 2012-2013 ont été traitées de la même façon : celles avec le CHSLD de Granby et le CHSLD Saint-Jean-sur-Richelieu.

93 Le traitement comptable adopté par l'agence et le gouvernement relativement au PPP du CHSLD Saint-Lambert-sur-le-Golf a pour effet de sous-évaluer les immobilisations et la dette brute de 27,6 millions de dollars (31 mars 2012 : 28,2 millions). L'incidence financière de cette divergence s'accroîtra lorsque les quatre nouveaux CHSLD mentionnés précédemment seront terminés. Ainsi, si le gouvernement maintient le traitement comptable actuel, les immobilisations et la dette brute devraient être sous-évaluées d'environ 86 millions en 2013-2014 et de 102 millions en 2014-2015.

4.5 Transferts interrégimes

Les promotions interrégimes sont des transferts de participants d'un régime de retraite à un autre, tels que les transferts du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au RRPE ou ceux du RRPE au régime de retraite de l'administration publique.

94 L'an dernier, nous avons souligné que la charge des régimes de retraite du gouvernement ne prenait pas en compte au moment opportun l'impact des **promotions interrégimes**.

95 Nous sommes d'avis que ces promotions, principalement celle du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), donnent lieu à une charge et à un passif supplémentaires le jour du transfert puisque, d'une part, les régimes d'arrivée sont plus généreux envers les participants à l'égard de certaines dispositions et que, d'autre part, les nouveaux participants bénéficient systématiquement d'une augmentation salariale.

96 Cette charge et ce passif supplémentaires sont estimés uniquement lors de la préparation triennale des évaluations actuarielles subséquentes aux transferts. Les pertes actuarielles qui en découlent sont par la suite passées en charge sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants du régime d'arrivée. Pour le RRPE, cette durée est de neuf ans.

97 Ainsi, le coût inhérent aux promotions interrégimes devrait être estimé et il devrait se refléter annuellement dans la charge de retraite du gouvernement.

98 Cette situation entraîne une sous-évaluation de la dette du gouvernement à l'égard des régimes de retraite. Nous avons estimé son incidence financière à environ 66 millions de dollars au 31 mars 2013 (70 millions au 31 mars 2012).

99 En 2013, le gouvernement a consulté un cabinet de comptables professionnels agréés qui lui a confirmé que sa position était conforme aux NCCSP. Nous sommes toutefois toujours d'avis que le traitement comptable adopté par le gouvernement n'est pas le plus approprié pour refléter adéquatement le coût relatif aux promotions interrégimes. Cependant, des discussions sont prévues avec le Contrôleur des finances à ce sujet dans la prochaine année.

4.6 Présentation de l'information sectorielle

100 L'an dernier, nous avons expliqué que les changements apportés aux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement avaient une influence sur l'**information sectorielle**. Cela rendait difficile l'analyse des tendances de la performance des secteurs.

101 Cette situation s'expliquait par la méthode de sectorisation employée par le gouvernement du Québec. Nous avons alors invité le Contrôleur des finances à entreprendre une réflexion sur sa méthode de sectorisation.

102 En 2012-2013, le Contrôleur des finances a revu la méthode de sectorisation de l'information sectorielle présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement. Elle est maintenant axée sur les grandes missions du gouvernement, ce qui est conforme aux NCCSP.

L'information sectorielle a pour but d'aider les utilisateurs des états financiers consolidés à porter un jugement sur les activités principales du gouvernement. Elle les aide aussi à mieux comprendre la structure et la performance des secteurs, en plus de leur fournir une vue d'ensemble.

103 Les secteurs présentés sont les suivants :

- santé et services sociaux ;
- éducation et culture ;
- économie et environnement ;
- soutien aux personnes et aux familles ;
- gouverne et justice ;
- service de la dette.

104 Ce changement donne lieu à davantage de stabilité et d'objectivité. De plus, il facilite le retraitement des données sectorielles comparatives lors de la restructuration des activités gouvernementales. Notons que la nouvelle méthode de sectorisation est comparable à celle d'autres gouvernements, comme celui de l'Ontario et celui de la Colombie-Britannique.

5 Suivi des recommandations des années précédentes

Les responsables de la gouvernance sont la ou les personnes physiques ou morales ayant la responsabilité de surveiller l'orientation stratégique de l'entité et l'exécution de ses obligations en matière de reddition de comptes. Cette responsabilité s'étend à la surveillance du processus d'information financière.

105 Chaque année, la réalisation de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement se déroule dans le respect des Normes canadiennes d'audit. En vertu de ces normes, le Vérificateur général doit communiquer aux **responsables de la gouvernance** ses principaux constats.

106 Trois des quatre recommandations portées à l'attention de l'Assemblée nationale l'an dernier font l'objet d'un suivi reporté. Le gouvernement nous a soumis des plans d'action et nous ferons le suivi des recommandations au cours des prochaines années.

107 L'autre recommandation fait l'objet de progrès satisfaisants. Les prochains paragraphes fournissent des explications sur notre appréciation des progrès observés relativement à cette recommandation.

5.1 Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

108 Depuis plusieurs années, le Vérificateur général adresse des recommandations au Contrôleur des finances et aux ministères responsables des réseaux, lesquelles visent à accroître l'efficacité du processus de consolidation.

109 Le Contrôleur des finances a accompli des actions visant à améliorer le processus de consolidation des réseaux. Les progrès à cet égard sont jugés satisfaisants. Toutefois, des améliorations demeurent nécessaires de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

110 En effet, au cours de l'année financière 2012-2013, le Contrôleur des finances a transmis aux ministères responsables des réseaux des instructions afin de les guider dans la préparation des états financiers consolidés et de fixer les dates à respecter. Ces instructions clarifient les rôles respectifs du Contrôleur des finances et des ministères concernés.

111 Le Contrôleur des finances a aussi rendu disponibles différents rapports informatiques pour les ministères afin de leur procurer de l'information pertinente pour la réalisation de leurs travaux en temps opportun.

112 Enfin, il a offert un suivi constant aux répondants du MSSS et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport tout au long de l'année financière afin de les soutenir dans le déroulement de leurs travaux.

113 Toutefois, le MSSS a produit tardivement les ajustements de consolidation, ce qui a amené le Contrôleur des finances à intervenir dans la préparation des écritures de régularisation afin de réduire les délais. Cette situation entraîne des risques par rapport aux opérations de clôture des états financiers et, conséquemment, à nos travaux d'audit. Ainsi, les lacunes observées l'an dernier à l'égard du processus de consolidation persistent.

114 Étant donné que le MSSS a encore des correctifs à apporter, le suivi de la recommandation à son égard fera l'objet d'un rapport aux responsables de sa gouvernance.

Commentaires des entités visées

Les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

« **Paielements de transfert.** Le ministère des Finances et de l'Économie réitère son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée au budget 2012-2013 (Plan budgétaire, section A, pages A.53 et A.54) ainsi qu'au budget 2013-2014 (Plan budgétaire, section C, pages C.61 à C.64). L'autorisation d'un transfert, critère retenu par la norme révisée pour la constatation d'une dépense de transfert, est un geste qui relève de la gouvernance et qui est prévu dans la constitution canadienne. Au Québec, le pouvoir d'autoriser le gouvernement à effectuer une dépense sur le fonds consolidé du revenu est conféré au Parlement du Québec.

« Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque les deux pouvoirs, le Parlement et le gouvernement, ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, les sommes qui pourvoient aux transferts sont prélevées sur le fonds consolidé du revenu, conformément aux crédits que seul le Parlement peut lui octroyer. Il s'agit d'une autorisation qui fait partie intégrante du processus d'approbation puisque sans ces crédits, un transfert n'est pas possible.

« Cette interprétation du ministère des Finances et de l'Économie a été confirmée par quatre firmes de comptables professionnels agréés indépendantes. La quatrième firme consultée, soit KPMG, a d'ailleurs émis son opinion en tenant compte des propos exposés par le Vérificateur général, dans son rapport à l'Assemblée nationale du 1^{er} mars 2012, et sur la base des ententes examinées par le Vérificateur général.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités (égouts, aqueducs et transport en commun) et par les universités (bâtiments et équipements), le gouvernement du Québec a, depuis plus de 30 ans, choisi d'octroyer des subventions annuelles pour rembourser le coût du service de la dette, soit le remboursement du capital et des intérêts aux bénéficiaires découlant des emprunts qu'ils ont contractés pour l'acquisition d'immobilisations. Ainsi, l'autorisation annuelle des parlementaires ne vise pas l'acquisition des immobilisations effectuées par les bénéficiaires.

« Du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être satisfaits pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. Comme présenté au budget 2013-2014, le gouvernement a proposé des modifications législatives qui ont été adoptées en juin 2013 par le Parlement

afin de préciser clairement le moment où un transfert est considéré comme autorisé pour les bénéficiaires de transferts du gouvernement.

« Pour l'année 2012-2013, les entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont bénéficiaires de transferts de ministères et qui utilisent les normes comptables applicables au secteur public, ont constaté leurs revenus de transfert avec le principe d'autorisation retenu par le gouvernement. Leurs états financiers annuels ont fait l'objet d'un audit par des auditeurs qui sont indépendants. À l'exception des entités auditées par le Vérificateur général, toutes ces entités, soit 317, ont obtenu une opinion sans réserve de la part de leur auditeur. De ce constat, le ministère est d'avis qu'un consensus sur l'application de cette norme comptable se dégage en faveur de l'interprétation du gouvernement et que les parlementaires doivent en être avisés.

« En ce qui concerne les programmes de transfert administrés par des organismes tels que la Société de financement des infrastructures locales du Québec et la Société d'habitation du Québec, le Vérificateur général a la même interprétation que celle qui a été retenue par le ministère des Finances et de l'Économie.

« Le respect des Normes comptables pour le secteur public constitue une priorité pour le ministère des Finances et de l'Économie. Le ministère prévoit poursuivre dans cette voie et appliquer la norme comptable sur les transferts avec rigueur et transparence. Ainsi, pour dénouer l'impasse avec le Vérificateur général, le ministère des Finances et de l'Économie et le Contrôleur des finances ont effectué des représentations auprès du CCSP dans le but que des améliorations et des précisions soient apportées à la norme comptable. Le CCSP a accueilli les commentaires du ministère avec intérêt.

« Le ministère suivra de près l'évolution de ce dossier.

« **Recettes fiscales.** Le ministère des Finances et de l'Économie prend acte de la recommandation. Il entend travailler, de concert avec l'Agence du revenu du Québec, à la production d'analyses complémentaires à celles déjà existantes démontrant la nature instable de l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés.

« **Obligations contractuelles.** Le ministère des Finances et de l'Économie tient à souligner que, parmi toutes les juridictions canadiennes, le gouvernement du Québec est celui qui présente le plus d'informations à l'égard de ses obligations contractuelles dans ses états financiers consolidés. Notamment, le Québec est l'une des seules provinces au Canada à présenter les informations financières comparatives à l'égard des obligations contractuelles, bien que cela ne constitue pas une exigence des Normes comptables pour le secteur public.

« Par ailleurs, le ministère des Finances et de l'Économie prend acte des commentaires du Vérificateur général et entend continuer à améliorer la reddition de comptes à l'égard des obligations contractuelles.

« **Contributions des municipalités sur les routes du Québec.** La capitalisation des travaux effectués par les municipalités sur le réseau routier dans les livres du gouvernement est inappropriée puisqu'elle engendrerait une comptabilisation

des mêmes actifs dans les états financiers du gouvernement et des municipalités. Pour les municipalités, ces travaux sont réalisés pour les bénéfices de leurs citoyens et s'assimilent à des améliorations locatives qui doivent être présentées dans les actifs des municipalités qui les utilisent et les défraient. De plus, le gouvernement n'assume aucun coût relativement à ces travaux.

« **Partenariats public-privé.** Le gouvernement ayant toujours eu l'intention de s'inspirer des meilleures pratiques comptables, le traitement comptable de l'entente du CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf a été modifié pour tenir compte de l'évolution des normes comptables.

« Ainsi, considérant que ce dossier est similaire à des dossiers de CHSLD conventionnés privés, les paiements sont en substance des transferts et aucun actif ni aucune dette afférente ne doivent être comptabilisés dans les livres du gouvernement pour cette entente. Les quatre nouveaux CHSLD en construction, qui font l'objet d'une entente similaire à celui de Saint-Lambert, sont traités de la même façon sur le plan comptable.

« Par ailleurs, il est important de souligner que la position du gouvernement a été confirmée par la firme de comptables professionnels agréés PricewaterhouseCoopers.

« **Transferts interrégimes.** En 2013, le ministère des Finances et de l'Économie a mandaté une importante firme comptable de renommée internationale pour obtenir une opinion sur la problématique soulevée par le Vérificateur général. Cette firme conclut que : "[...] les deux sources de l'écart actuariel à constater au moment du transfert, soit l'augmentation de la rémunération future et les dispositions plus avantageuses du régime d'arrivée, sont assimilables à des gains ou pertes actuariels puisqu'ils sont liés à des changements dans les caractéristiques de l'individu. Les normes comptables actuellement en vigueur pour le secteur public font en sorte que les gains/pertes actuariels sont amortis sur la durée moyenne estimative du reste de carrière. En conséquence, la comptabilisation du gain/perte actuariel sera étalée en fonction de la durée moyenne estimative du reste de carrière à compter du transfert de l'employé au régime."

« Ainsi, le traitement comptable appliqué par le ministère est conforme aux exigences normatives, tant sur le plan comptable qu'actuariel. »

Commentaires de l'Agence du revenu du Québec

« **Recettes fiscales.** Revenu Québec prend acte de la recommandation. Il entend travailler, de concert avec le ministère des Finances et de l'Économie, à la production d'analyses complémentaires à celles déjà existantes démontrant la nature instable de l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir pour 2012-2013

Sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	ITHQ	Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
PCGR	Principes comptables généralement reconnus	SHQ	Société d'habitation du Québec
IFRS	Normes internationales d'information financière	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PPP	Partenariat public-privé	SOFIL	Société de financement des infrastructures locales du Québec

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2012-2013

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée nationale,

Rapport sur les états financiers consolidés

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints du gouvernement du Québec, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2013, les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives inclus dans les notes complémentaires et les annexes.

Responsabilité de la direction pour les états financiers

Le ministre des Finances et de l'Économie est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit assortie d'une réserve.

COMPTES PUBLICS 2012-2013 – VOLUME 1

Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé, aux 31 mars 2013 et 2012 à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 19 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert (Normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Par ailleurs, l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001), entré en vigueur le 14 juin 2013, énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisée dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement. La comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert comme le prescrit la loi entraîne les ajustements suivants sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec :

	Augmentation / (Diminution)	
	En millions de dollars	
	<u>2013</u>	<u>2012</u>
État consolidé de la situation financière		
Prêts et placements de portefeuille	(3 150)	(2 653)
Autres passifs	<u>4 933</u>	<u>4 804</u>
Dette nette et déficits cumulés	<u>8 083</u>	<u>7 457</u>
État consolidé des résultats de fonctionnement		
Dépenses		
Santé et services sociaux	15	(38)
Éducation et culture	178	188
Économie et environnement	424	303
Soutien aux personnes et aux familles	18	30
Gouverne et justice	<u>(9)</u>	<u>2</u>
Déficit annuel	<u>626</u>	<u>485</u>
Note 19		
Obligations contractuelles	(8 083)	(7 457)

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2012-2013

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le paragraphe sur le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2013, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2013 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière 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 et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001), entré en vigueur le 14 juin 2013.

De plus, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, compte tenu de l'application rétroactive des changements apportés aux paiements de transfert et aux recettes fiscales expliqués dans la note 3, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaires du vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. De plus, les Normes canadiennes d'audit prévoient que l'auditeur doit communiquer son point de vue aux responsables de la gouvernance sur des aspects qualitatifs importants des pratiques comptables de l'entité et, le cas échéant, il doit expliquer pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information financière applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières de l'entité. C'est donc dans ce contexte que j'ai décidé de formuler les commentaires suivants qui complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le 1^{er} avril 2012, une nouvelle norme sur la comptabilisation des paiements de transfert est entrée en vigueur (chapitre SP 3410 du *Manuel de l'ICCA pour le secteur public*). Le fondement de mon opinion avec réserve exprimé ci-dessus découle de mon interprétation de cette nouvelle norme, à la lumière du cadre conceptuel actuel ainsi que de ma connaissance approfondie des pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec.

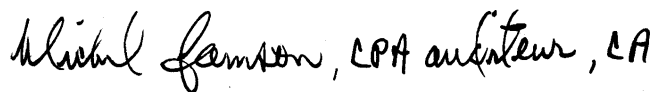
COMPTES PUBLICS 2012-2013 – VOLUME 1

Les chapitres 1 et 8 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 – Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* ainsi que le chapitre 2 du rapport pour l'année 2012-2013 décrivent de façon détaillée les raisons à l'appui de mon opinion. J'y indique notamment pourquoi la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas, à mon avis, la plus appropriée. Le gouvernement ne partage pas mon interprétation.

Sommairement, ces chapitres exposent que le gouvernement interprète qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires. Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, je constate que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Dès lors, les paiements de transfert sont autorisés lorsqu'une décision a été prise par le gouvernement de sorte qu'il n'a plus d'autre option réaliste que d'effectuer le transfert. Je considère donc qu'une dépense de subvention doit être comptabilisée dès que le gouvernement l'a autorisée au terme de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont engagé les dépenses admissibles donnant droit à cette subvention.

Par ailleurs, en plus de la divergence exprimée ci-dessus, d'autres différences importantes quant à l'interprétation de cette norme sont apparues au sein de la profession. Des représentations ont été faites, notamment par l'ensemble des vérificateurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral incluant le Vérificateur général du Québec ainsi que par le gouvernement du Québec auprès du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) – l'organisme responsable de la normalisation – afin de le sensibiliser à cette situation et d'obtenir des indications plus précises pour s'assurer d'une interprétation cohérente de la norme partout au Canada. Compte tenu de l'intérêt suscité par la question des paiements de transfert, le CCSP a, en septembre 2013, demandé à son personnel permanent de préparer une analyse de la question et de proposer différentes avenues possibles en la matière. Il examinera le tout à sa réunion de décembre 2013. Je suivrai de près l'évolution de la normalisation.

Le vérificateur général du Québec par intérim,



Michel Samson, CPA auditeur, CA
Québec, le 22 octobre 2013

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir pour 2012-2013 (en milliers de dollars)¹

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	181 581	117 177	-	(64 404)	64 404	-	(64 404)
Centre hospitalier de l'Université de Montréal	1 780 390	1 780 390	-	-	-	-	-
Cégep du Vieux Montréal	44 514	44 514	-	-	-	-	-
CHU de Québec	565 269	560 828	4 441	-	19	19	-
Commission de la capitale nationale du Québec	72 135	-	72 135	-	(3 343)	(3 343)	-
Commission scolaire du Chemin-du-Roy	107 434	107 434	-	-	-	-	-
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	7 261	5 629	-	(1 632)	528	-	(528)
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	42 354	20 643	-	(21 711)	2 807	-	(2 807)
Institut national de santé publique du Québec	13 240	13 240	-	-	-	-	-
Société de développement des entreprises culturelles	16 045	16 459	-	414	(414)	(414)	-
Société de la Place des Arts de Montréal	72 976	71 016	1 960	-	1960	-	(1 960)
Société des établissements de plein air du Québec	67 529	65 002	-	(2 527)	434	434	-
Société des traversiers du Québec	102 820	-	102 820	-	34 988	34 988	-
Société du Centre des congrès de Québec	57 308	57 308	-	-	-	-	-
Société du Grand Théâtre de Québec	20 119	15 635	4 484	-	(641)	(641)	-
Société du Palais des congrès de Montréal	260 551	194 355	66 196	-	(514)	-	514
Télé-Québec	45 564	32 818	-	(12 746)	12 746	-	(12 746)

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général du Québec, ont été prises en compte jusqu'au 31 décembre 2013.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2014

Analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013

Ministère des Finances et de l'Économie du Québec

CHAPITRE

3

Sommaire

Objectifs des travaux

Le ministère des Finances et de l'Économie du Québec a notamment pour rôle de conseiller le gouvernement dans les domaines budgétaire, fiscal, économique, financier et comptable. Dans un souci de transparence, depuis 2006, il présente une mise à jour économique et financière qui jette un regard actualisé sur l'exécution du budget et qui comprend une prévision révisée des résultats budgétaires.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- s'assurer que la mise à jour économique et financière est préparée selon un processus efficace et rigoureux ;
- s'assurer que les prévisions relatives au cadre financier et à la dette sont raisonnables ;
- s'assurer que l'information présentée est juste et suffisante, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous un sommaire des principaux constats que nous avons faits lors de la vérification de la mise à jour économique et financière de novembre 2013.

Mise en contexte et portée des travaux

Le présent mandat de vérification a été réalisé sur Le Point de novembre 2013 à la suite d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale le 24 septembre 2013. Cette dernière prévoit : « QUE l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec afin d'analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances et de l'Économie relativement à l'année 2013-2014. »

Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit : l'examen du processus utilisé par le ministère des Finances et de l'Économie du Québec (MFEQ) pour préparer la mise à jour économique et financière, l'analyse des prévisions qu'il a établies au chapitre de l'économie, des revenus, des dépenses et de la dette du gouvernement ainsi que l'appréciation de l'information divulguée dans Le Point.

Nos travaux se sont limités à conclure quant aux prévisions portant sur les trois premières années de l'horizon prévisionnel, soit celles allant de 2013-2014 à 2015-2016. Nous avons analysé le caractère raisonnable des prévisions économiques, celles relatives aux revenus, aux dépenses, à la dette brute, à la dette représentant les déficits cumulés et à l'équilibre budgétaire. Par ailleurs, nous n'avons pas évalué la qualité des prévisions relatives aux revenus des entreprises du gouvernement, ni celles relatives aux organismes autres que budgétaires et aux fonds spéciaux. Nous n'avons pas davantage analysé le processus budgétaire propre à chacune de ces entités. Ces dernières sont autonomes et imputables de leurs prévisions.

Nos travaux visaient à nous assurer que les parlementaires disposaient de la meilleure information possible pour évaluer la qualité des prévisions présentées dans la mise à jour économique et financière.

Limites inhérentes à notre analyse

Les prévisions sont fondées sur des hypothèses relatives à des événements futurs. En conséquence, les résultats réels seront différents des informations présentées et les écarts pourraient être significatifs.

La responsabilité du processus d'élaboration des hypothèses incombe au MFEQ, à qui il revient également de s'assurer que ces hypothèses sont appropriées. La qualité des prévisions dépend en grande partie du caractère complet et raisonnable des hypothèses. Celles-ci sont souvent interdépendantes, leur cohérence est donc nécessaire.

Notre mandat de vérification n'avait pas pour but d'exprimer une opinion sur la possibilité ou la probabilité que les hypothèses et les prévisions se réalisent.

Processus de préparation de la mise à jour économique et financière

L'obtention de documents est l'une des étapes de validation d'un processus. L'auditeur doit, par la suite, attester de l'exactitude des descriptions obtenues et s'assurer que le processus a fonctionné tel qu'il a été décrit.

Les documents qui nous ont été remis par le MFEQ décrivent un processus rigoureux en ce qui concerne l'établissement des prévisions économiques et des revenus. Toutefois, compte tenu de la réception tardive de la documentation relative aux processus de même que l'accès restreint aux personnes, aux systèmes et aux données au moment opportun, nous n'avons pas été en mesure de nous assurer que les étapes du processus décrites par le MFEQ étaient, dans les faits, toutes réalisées. En conséquence, nous ne pouvons conclure quant à l'efficacité et à la rigueur du processus utilisé par le MFEQ pour préparer Le Point de novembre 2013.

Prévisions du gouvernement

Le tableau qui suit le prochain paragraphe (tableau 2 dans le rapport) présente le résultat sommaire de nos travaux quant à la qualification des prévisions incluses dans Le Point de novembre 2013. Les prévisions ont été qualifiées de raisonnables ou, lorsqu'elles étaient non raisonnables, de pessimistes ou d'ambitieuses, selon la situation.

Pour évaluer le caractère raisonnable des prévisions, nous avons considéré une combinaison de facteurs quantitatifs et qualitatifs. Selon le type de prévisions, les facteurs considérés varient. Le tableau 34 présenté à l'annexe 4 du rapport fait état de ces facteurs pour les prévisions économiques, les prévisions budgétaires des revenus, celles des dépenses de même que les prévisions de dettes.

Qualification des prévisions du Point de novembre 2013

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Prévisions économiques globales	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
PIB réel	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Hausse des prix	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
PIB nominal	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Revenus (A)	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Impôt des particuliers	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Fonds des services de santé	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Taxes à la consommation	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Impôt des sociétés	Note 1	Note 1	Note 1
Revenus des entreprises du gouvernement	Note 2	Note 2	Note 2
Transferts fédéraux			
■ Péréquation	Raisonnable	Pessimiste	Pessimiste
■ TCS et TCPS	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Dépenses (B)	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
■ Fonds général	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
■ Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	Note 2	Note 2	Note 2
■ Réseaux	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
■ Service de la dette	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Équilibre (solde) budgétaire (A - B)	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
Prévisions de la dette			
Dette brute	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Dette représentant les déficits cumulés	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse

1. Les travaux réalisés dans le cadre de ce rapport n'ont pas permis de conclure sur la qualité de cette prévision comme expliqué dans la section concernée.
2. En raison de la portée de nos travaux, laquelle est présentée à l'annexe 1, nous ne pouvons conclure sur la qualité de cette prévision.

Prévisions économiques

Afin de s'assurer qu'il atteindra ses objectifs budgétaires et considérant que l'élaboration de prévisions est assortie d'incertitude, le gouvernement doit établir des prévisions à court et à moyen terme qui correspondent aux perspectives les plus probables tout en adoptant une approche prudente. Cette prudence est d'autant plus justifiée que le Québec est exposé à plusieurs risques associés au comportement de l'économie mondiale et américaine, comme en fait foi Le Point de novembre 2013.

Les perspectives économiques globales du MFEQ sont raisonnables puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable. Seulement le tiers de celles-ci peuvent être qualifiées de prudentes lorsqu'on les compare aux prévisions du secteur privé.

Historique du PIB réel et du PIB nominal

La prévision du PIB pour l'année à venir constitue une perspective à court terme et reflète la base des prévisions budgétaires de revenus au moment de la publication du budget ou de la mise à jour économique et financière. Cette prévision est déterminante non seulement pour l'année concernée mais également pour les années suivantes puisqu'elle se répercute sur le niveau de croissance des revenus des années suivantes.

Au cours des 10 dernières années, les prévisionnistes – tant ceux du secteur privé que ceux du gouvernement – ont fait preuve d'un biais optimiste dans l'établissement de leurs prévisions économiques quant au PIB réel et au PIB nominal pour l'année à venir.

Pendant cette décennie, le MFEQ a surestimé la croissance annuelle du PIB réel de l'année à venir de 0,6 point de pourcentage (p.p.) en moyenne. Le secteur privé, quant à lui, l'a surestimée de 0,7 point. En ce qui a trait au PIB nominal, nous avons observé un biais optimiste dans les prévisions présentées par le MFEQ de 0,4 p.p. pour l'année à venir.

Une prévision trop optimiste de ces variables économiques a pour conséquence de surestimer les revenus autonomes. Par exemple, selon l'analyse de sensibilité publiée par le MFEQ dans *Le Point*, un biais de 0,4 p.p. dans la prévision relative au PIB nominal, biais qui correspond à celui constaté au cours des dernières années, aurait une incidence de 200 millions de dollars sur les revenus autonomes du gouvernement en 2013-2014.

Révision du scénario économique

Le PIB nominal permet de mesurer adéquatement le potentiel des revenus autonomes du gouvernement, puisqu'il représente l'assiette qui est effectivement taxable par celui-ci.

Le secteur privé a réduit ses prévisions du PIB nominal pour l'année 2013 beaucoup plus rapidement que l'a fait le MFEQ, notamment à l'automne 2012 et au printemps 2013. Le gouvernement a attendu l'automne 2013 pour reconnaître la situation.

Le rajustement tardif des prévisions établies par le gouvernement explique la dureté de la révision à la baisse des hypothèses économiques présentées en novembre 2013 et de leur incidence sur les prévisions budgétaires de 2013-2014. La révision à la baisse de 1,5 p.p. du PIB nominal a eu une incidence de 750 millions de dollars sur les revenus autonomes du gouvernement.

Contrôle des dépenses

Dans les économies modernes, les gouvernements sont des acteurs importants et ils ont une influence significative sur l'activité économique d'un territoire. Ainsi, les décisions importantes relatives aux investissements ou aux dépenses d'un gouvernement doivent être prises en compte dans les hypothèses économiques servant à l'élaboration des prévisions budgétaires.

Le MFEQ n'a pas pris en considération l'incidence qu'auront les restrictions des dépenses prévues dans Le Point sur la croissance de l'économie (PIB). En effet, ces compressions pourraient freiner l'activité économique.

Plusieurs modifications ont été apportées aux prévisions en ce qui concerne les dépenses consolidées pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018 dans Le Point de novembre 2013. De même, de nouvelles dépenses recensées en novembre 2013 devront être assumées par le gouvernement à même les nouveaux objectifs de dépenses révisés à la baisse à compter de 2014-2015.

Marge de prudence économique

Les bonnes pratiques en ce domaine recommandent que les décideurs tiennent compte d'une marge de prudence économique dans leurs prévisions afin de pallier les erreurs à cet égard.

Une marge de prudence peut être explicite, comme celle que le gouvernement fédéral a intégrée dans sa plus récente mise à jour des projections économiques et budgétaires : sa prévision relative au PIB nominal a été réduite de 20 milliards de dollars (1 %) à compter de l'année 2014 afin de tenir compte des risques associés à la prévision, ce qui s'est traduit par une réduction de la prévision concernant ses revenus de 3 milliards. La marge de prudence peut également être implicite, comme le fait de se donner une approche conservatrice, sans plus de précision.

Le MFEQ n'est pas constant dans l'établissement ou non d'une marge implicite de prudence économique. Il n'établit pas de directives claires à cet égard et ne donne aucune information dans Le Point sur la façon dont il désire intégrer ce type de marges dans ses prévisions économiques.

Prévisions des revenus

Nous avons analysé la prévision des revenus les plus importants, soit l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), le Fonds des services de santé (FSS), l'impôt des sociétés, les taxes à la consommation, les revenus des entreprises du gouvernement ainsi que certains transferts fédéraux.

La prévision relative aux revenus consolidés du gouvernement est raisonnable. Toutefois, elle comporte des risques qui ne sont pas clairement exposés dans Le Point.

Par exemple, les trois principales entreprises du gouvernement ont mentionné des risques au MFEQ lors de la transmission de leurs prévisions. Ces risques n'ont pas été reproduits dans Le Point. Parmi ceux-ci, soulignons le fait qu'Hydro-Québec n'a pas été en mesure de fournir de prévisions pour l'année 2015-2016 et les suivantes.

Impôt des sociétés

À l'examen des procédés utilisés par le MFEQ pour effectuer la prévision des revenus d'impôts des sociétés, il nous apparaît qu'il effectue un travail sérieux. Toutefois, dans le temps qui nous a été imparti pour accomplir notre travail, il nous a été impossible d'approfondir nos analyses davantage. Nous constatons que la prévision relative à l'impôt des sociétés comporte un niveau d'incertitude important. En effet, plusieurs facteurs économiques influencent le niveau de bénéfice des sociétés. De plus, selon leur secteur d'activités (construction, vente au détail, entreprise de services, etc.) et la présence d'activités ayant trait au commerce extérieur (importations et exportations), ces facteurs peuvent avoir plus ou moins d'incidence sur leurs bénéfices.

Compte tenu de la volatilité historique des bénéfices des sociétés, de la difficulté à prévoir le comportement des sociétés en matière de stratégie fiscale dont l'utilisation de leurs pertes fiscales reportées et du risque associé au taux de recouvrement des créances découlant des activités de récupération fiscale, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le caractère raisonnable de la prévision faite par le MFEQ relativement aux impôts des sociétés.

Transferts fédéraux

Au chapitre des transferts fédéraux de péréquation, l'estimation de la capacité fiscale de chacune des autres provinces comporte des risques élevés compte tenu du nombre de variables à considérer et de la diversité des économies des provinces à l'intérieur du Canada.

Les prévisions relatives aux transferts fédéraux de péréquation sont pessimistes à l'exception de celle établie pour l'année financière 2013-2014 qui est raisonnable. La sous-évaluation de 548 millions de dollars relative à la prévision faite pour l'année financière 2014-2015, mise en lumière à la suite de la nouvelle estimation établie par le gouvernement fédéral en décembre 2013, explique cette qualification. Cette nouvelle estimation entraînera également un écart dans la prévision effectuée pour l'année 2015-2016.

Prévisions des dépenses

Les objectifs de croissance des dépenses consolidées ont été déterminés sans tenir compte des prévisions de dépenses préparées par les ministères et les organismes budgétaires. Le MFEQ considère à la marge les écarts entre les besoins exprimés par les ministères et les organismes budgétaires dans leurs prévisions détaillées et le niveau de dépenses visé. Ces dernières prévisions ne nous ont d'ailleurs pas été communiquées. Le MFEQ a considéré que cette information n'était pas pertinente pour nos travaux, avis qu'évidemment nous ne partageons pas. Ainsi, l'information disponible ne permet pas d'apprécier l'importance des actions qui devront être posées pour réduire la croissance de l'ensemble des dépenses.

Bien que nous ayons été limités dans nos travaux, nous sommes en mesure de conclure que les prévisions de dépenses consolidées sont raisonnables pour 2013-2014, mais ambitieuses pour les deux années suivantes. En conséquence, le respect des prévisions pour 2014-2015 et 2015-2016 nécessitera des efforts considérables et un suivi rigoureux.

Les dépenses consolidées passeront de 83,4 milliards de dollars en 2013-2014 à 90,9 milliards en 2017-2018. Cette hausse des dépenses correspond à une croissance annuelle moyenne de 2,4 %. Le taux de croissance prévu pour les cinq prochaines années est beaucoup plus faible que le taux de croissance moyen des années 2006-2007 à 2012-2013 qui s'élève à 4,6 %.

Le tableau qui suit (tableau 25 dans le rapport) présente les révisions relatives aux prévisions des dépenses consolidées et l'effort total demandé pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018 dans Le Point.

Révisions relatives aux prévisions des dépenses consolidées¹ (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Le Point de mars 2013	83 034	85 154	87 418	89 838	92 371	437 815
Le Point de novembre 2013	83 372	85 142	86 930	88 435	90 854	434 733
Révisions relatives à l'objectif des dépenses consolidées	338	(12)	(488)	(1 403)	(1 517)	(3 082)
Régimes de retraite des secteurs public et parapublic	(404)	(394)	(399)	(400)	(400)	(1 997)
Politique économique	(52)	(607)	(651)	(690)	–	(2 000)
Politique de solidarité	–	(80)	(89)	(95)	–	(264)
Aide à la communauté de Lac-Mégantic	(60)	–	–	–	–	(60)
Nouvelles dépenses financées à même l'objectif des dépenses consolidées	(516)	(1 081)	(1 139)	(1 185)	(400)	(4 321)
Total de l'effort demandé au titre du contrôle des dépenses consolidées	(178)	(1 093)	(1 627)	(2 588)	(1 917)	(7 403)

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

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

Fonds général

Les dépenses du fonds général, soit les dépenses de programmes, représentent 30,4 % des dépenses pour l'ensemble des secteurs.

L'importance de la réduction de la croissance des dépenses de programmes et les efforts considérables demandés pour respecter leur objectif de croissance pour les années 2014-2015 et 2015-2016 nous amènent à conclure que les prévisions des dépenses du fonds général sont ambitieuses pour ces deux années.

Pour déterminer le niveau global des dépenses des années financières subséquentes, le MFEQ a appliqué un pourcentage d'augmentation aux dépenses de l'année 2013-2014. Ce pourcentage de croissance a été réduit par rapport aux prévisions de mars 2013. De plus, le MFEQ a déterminé des dépenses additionnelles qui seront financées à l'intérieur même de l'objectif de dépenses de programmes. Par conséquent, les ministères et les organismes budgétaires devront faire des efforts considérables pour respecter l'objectif de croissance souhaité. Cet effort représente près de 2,0 milliards de dollars à compter de l'année financière 2015-2016. Rappelons que cet exercice est effectué sans tenir compte des besoins estimés par les ministères et les organismes budgétaires.

Des mesures de nature temporaire ont été mises en œuvre pour atteindre l'objectif de dépenses 2013-2014. Or, l'importance des réductions attendues dans les prochaines années commande des mesures nettement plus structurantes.

Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

Les dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation représentent 43,3 % des dépenses pour l'ensemble des secteurs. La croissance prévue des dépenses des deux réseaux pour les années financières 2014-2015 et 2015-2016 est l'une des plus faibles de tous les secteurs. De plus, les réseaux subiront une réduction importante des revenus de transfert provenant du fonds général à partir de 2014-2015. Par exemple, pour l'année financière 2015-2016, les revenus de transferts aux réseaux ont été amputés de près de 1,3 milliard de dollars, soit une diminution de 3,8 %. Pourtant, les services à la population dans le secteur de la santé font face à une demande croissante.

La prévision est raisonnable pour 2013-2014 et ambitieuse pour les deux années suivantes. La pression exercée sur les dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation accentuée par une réduction importante des revenus de transfert provenant du fonds général à partir de 2014-2015 explique notre appréciation.

Prévisions relatives à la dette

Le Point de novembre 2013 présente des prévisions échelonnées sur un horizon de cinq ans pour trois concepts utilisés en matière de dette : la dette brute, la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés.

À tous les égards importants, la prévision ayant trait à la dette brute est raisonnable, et ce, compte tenu de l'ampleur de la dette. Toutefois, des écarts inexpliqués non négligeables relevés dans les immobilisations nettes pourraient faire varier la dette brute.

La prévision relative à la dette représentant les déficits cumulés pour l'année 2013-2014 est raisonnable. Par contre, l'effet cumulatif des risques associés aux compressions dans les dépenses et aux écarts à résorber fait en sorte que nous qualifions les prévisions pour les années 2014-2015 et 2015-2016 d'ambitieuses.

Présentation de l'information

La publication d'une mise à jour économique et financière est une bonne pratique en matière de transparence adoptée par le gouvernement. Le MFEQ présente d'ailleurs dans Le Point de novembre 2013 beaucoup d'information utile sur l'évolution des finances publiques entre deux budgets.

Le MFEQ a bonifié l'information contenue dans Le Point de novembre 2013 par rapport au Point précédent. Toutefois, des améliorations sont encore souhaitables. En effet, l'information présentée ne permet pas au lecteur d'apprécier pleinement la qualité des prévisions et de comprendre les risques associés à ces dernières.

Hypothèses

Aucune hypothèse n'est publiée concernant les dépenses. Cette situation est cohérente avec le fait que le MFEQ fixe le niveau global des dépenses de façon résiduelle en fonction des revenus prévus et du niveau d'endettement souhaité, et ce, sans analyse détaillée des tendances historiques par nature de dépenses, ni même par grandes missions de l'État.

Détail des révisions

Certaines révisions apportées aux prévisions depuis Le Point de mars 2013 sont expliquées, d'autres ne le sont pas. Les explications sont particulièrement pauvres en matière de révisions relatives aux dépenses et aux investissements prévus.

Par exemple, la hausse prévue de 783 millions de dollars dans les dépenses des réseaux en 2013-2014 n'est pas plus documentée que la baisse d'un milliard en 2017-2018. S'il peut être compréhensible que les modifications visant un horizon plus lointain soient moins expliquées, celles qui sont faites pour l'année en cours devraient certes l'être clairement, ce qui n'est pas le cas.

Risques

Le Point identifie certains risques liés aux prévisions économiques tels que les facteurs qui influent sur le dollar canadien, le prix des matières premières et l'inflation. Or, les risques liés aux prévisions financières, notamment aux prévisions de revenus autonomes, ne sont pas exposés ni commentés. L'information sur l'évolution des dépenses est rudimentaire et ne permet pas d'évaluer les risques associés aux prévisions.

Certains risques s'inscrivent dans une perspective à moyen ou à long terme. Tel est le cas pour ceux qui sont associés aux changements démographiques. Le Point ne présente pas de projections au-delà de 2017-2018. Pourtant, ces changements auront un impact majeur sur l'évolution des finances publiques. Il est important de situer les prévisions à l'intérieur d'un cycle économique et de les analyser sur cette base.

Comparabilité

Les informations et les explications du Point sont morcelées en fonction de certains secteurs de reddition de comptes, ce qui complexifie la compréhension et la comparabilité. Contrairement aux états financiers consolidés du gouvernement, l'information diffusée dans Le Point ne permet pas de connaître les revenus par sources et les dépenses regroupées par missions ou par supercatégories. Ainsi, les données prévisionnelles ne peuvent être comparées aux données réelles vérifiées.

L'analyse préparée par le MFEQ qui accompagne les états financiers du gouvernement présente une information fort pertinente quant à l'évolution de certaines grandes composantes des finances publiques. Des analyses de tendance y sont présentées ainsi que plusieurs indicateurs d'intérêt. L'information diffusée dans Le Point ne permet pas de situer les prévisions qui y sont contenues par rapport aux tendances et aux indicateurs. Par exemple, il est impossible d'évaluer quelle est la progression moyenne prévue pour les dépenses liées à la mission « Santé et services sociaux » dans l'horizon couvert par le document. Nul doute qu'un parallèle entre les deux documents aurait apporté une valeur ajoutée en termes d'information dans Le Point.

Équilibre budgétaire

Dans Le Point de novembre 2013, le gouvernement a annoncé le report du retour à l'équilibre budgétaire de deux années, soit en 2015-2016.

Le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 est un objectif ambitieux si l'on considère l'importance des efforts à faire pour réduire la croissance des dépenses et pour éliminer les écarts à résorber ainsi que la faible marge de prudence dans les prévisions.

Écarts à résorber pour atteindre l'équilibre budgétaire

Dans la section portant sur les prévisions de dépenses, nous avons démontré que la limitation de la croissance des dépenses de programmes à 2 % en 2014-2015 et en 2015-2016 est un objectif qui ne tient pas compte des besoins exprimés par les ministères et les organismes budgétaires. En outre, cette croissance est considérablement inférieure à la croissance moyenne historique observée. En soi, cet objectif présente un risque à l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2015-2016.

À ce risque s'ajoute la présence d'écarts à résorber pour atteindre les cibles de surplus ou de déficit prévues. Compte tenu de l'annonce du gouvernement de ne pas hausser les impôts et les taxes, il est raisonnable de croire que ces écarts devront être résorbés notamment par une hausse dans la tarification des services ou par une baisse additionnelle dans les dépenses.

Le tableau qui suit (tableau 32 dans le rapport) présente l'évolution des écarts à résorber depuis le dépôt du Budget de novembre 2012 pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018.

Évolution des écarts à résorber (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Budget de novembre 2012 et Le Point de mars 2013					
Écarts à résorber	–	430	430	430	430
Le Point de novembre 2013					
Réduction des dépenses du FINESSS	–	(430)	(430)	(430)	(430)
Nouveaux écarts à résorber	–	400	1 000	400	400
Écarts à résorber	–	400	1 000	400	400

Provisions pour éventualités

Lors du Point de novembre 2013, le gouvernement a éliminé de son cadre financier les provisions pour éventualités pour les années 2013-2014 et 2014-2015 (200 et 300 millions de dollars) et il a réduit de moitié les provisions des trois dernières années de l'horizon prévisionnel pour les établir à 200 millions. Il nous apparaît non justifié de réduire cette marge de prudence, voire de l'éliminer, dans le contexte où les moyens n'ont pas été identifiés pour atteindre un objectif de croissance des dépenses ambitieux et où des écarts à résorber persistent.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances et de l'Économie du Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires.

Certains de ceux-ci ont nécessité une réaction. Les commentaires et la réaction sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère des Finances et de l'Économie du Québec

- 1 S'assurer que la détermination du niveau global des dépenses se fait à la lumière d'une information complète ; c'est-à-dire, en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement jusqu'à présent, notamment pour évaluer les risques liés aux objectifs fixés.**
- 2 Présenter les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation distinctement dans le cadre financier.**
- 3 S'assurer de la cohérence entre les investissements en immobilisations qui sont présentés dans le Plan québécois des infrastructures 2013-2023 et ceux qui sont utilisés pour faire les prévisions dans les documents budgétaires afin que celles-ci soient bien établies.**
- 4 Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici le 31 mars 2026.**
- 5 Expliquer toutes les hypothèses significatives sous-jacentes au cadre financier et les principaux risques liés aux prévisions financières pour permettre aux lecteurs d'apprécier la qualité des prévisions et de comprendre les risques qui leur sont associés.**
- 6 Bonifier l'analyse de sensibilité des prévisions aux variables économiques présentée dans Le Point afin que celle-ci intègre toutes les variables significatives et leurs incidences sur les prévisions détaillées, et ce, pour la durée de l'horizon prévisionnel.**
- 7 Expliquer toutes les révisions significatives au cadre financier afin que les lecteurs puissent en apprécier les causes et le caractère récurrent.**
- 8 Présenter les données prévisionnelles sous une forme comparable avec les données réelles publiées dans les états financiers consolidés du gouvernement.**
- 9 Bonifier l'information comparative avec les autres gouvernements pour aider les lecteurs à l'apprécier avec justesse.**
- 10 Adopter une orientation claire concernant la marge de prudence à intégrer dans le scénario économique et dans les prévisions budgétaires, la diffuser de façon explicite aux différents intervenants et expliquer cette position dans les documents budgétaires.**

Table des matières

1 Mise en contexte	16
2 Résultats de la vérification	19
2.1 Processus de préparation de la mise à jour économique et financière	20
2.1.1 Sommaire des étapes suivies	
2.1.2 Évaluation du processus	
2.2 Prévisions du gouvernement	24
2.2.1 Prévisions économiques	
2.2.2 Prévisions des revenus	
2.2.3 Prévisions des dépenses	
Recommandations	
2.2.4 Prévisions relatives au service de la dette	
2.2.5 Prévisions relatives à la dette	
Recommandations	
2.3 Présentation de l'information	89
Recommandations	
2.4 Équilibre budgétaire	94
Recommandation	
 Commentaires de l'entité vérifiée	 99
Annexes et sigles	109

Équipe

Yves Doré
Lucie Pageau
Directeur et directrice de vérification
Guillaume Bellemare
Marc-André Bouchard
Moïsette Fortin
Mélanie Girard
Marie-Claude Laroche
Simon Lauzon
Mélanie Poisson
Sébastien Simard

1 Mise en contexte

- 1 Le budget pour l'année financière 2013-2014 a été déposé à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances et de l'Économie à l'automne 2012. Par la suite, le gouvernement a publié *Le Point sur la situation économique et financière du Québec* en mars 2013 (Le Point de mars 2013) ainsi qu'un second Point le 28 novembre 2013 (Le Point de novembre 2013).
- 2 Le présent mandat de vérification a été réalisé sur Le Point de novembre 2013 à la suite d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale le 24 septembre 2013. Cette dernière prévoit : « QUE l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec afin d'analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances et de l'Économie relativement à l'année 2013-2014. »
- 3 Cette publication met à jour les orientations ainsi que les priorités économiques et budgétaires du gouvernement. Elle présente les informations concernant :
 - les perspectives économiques ;
 - la situation financière du gouvernement ;
 - la dette du gouvernement.
- 4 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Notre vérification a principalement été menée auprès du ministère des Finances et de l'Économie du Québec (MFEQ).
- 5 Le tableau 1 montre l'évolution, pour cette année financière, des prévisions du gouvernement quant à son cadre financier et à sa dette, et ce, depuis le dépôt du budget en novembre 2012.

**Tableau 1 Évolution des prévisions pour l'année financière 2013-2014
(en millions de dollars)**

Prévision	Budget Novembre 2012	Révisions	Le Point Mars 2013	Révisions	Le Point Novembre 2013
Cadre financier					
Revenus consolidés	95 192	(138)	95 054	(2 263)	92 791
Dépenses consolidées	(93 753)	(48)	(93 801)	(421)	(94 222)
Provisions pour éventualités	(400)	200	(200)	200	-
Surplus (déficit)	1 039	14	1 053	(2 484)	(1 431)
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	(1 039)	(14)	(1 053)	(16)	(1 069)
Solde budgétaire	-	-	-	(2 500)	(2 500)
Dettes					
Déficit cumulé	120 016	(3 300)	116 716	2 810	119 526
En % du PIB ¹	33,3	s. o.	31,5	s. o.	32,7
Dettes brutes	197 111	(33)	197 078	1 550	198 628
En % du PIB ¹	54,7	s. o.	53,2	s. o.	54,4

1. Il s'agit du produit intérieur brut.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

6 À la lumière du tableau 1, nous pouvons constater que des révisions significatives ont été effectuées en novembre 2013 en ce qui concerne les prévisions publiées en mars 2013. Ces révisions affectent principalement à la baisse les prévisions relatives aux revenus consolidés. Quant aux révisions effectuées en mars 2013 par rapport aux prévisions de novembre 2012, celles-ci sont minimales à l'exception de la diminution du déficit cumulé de 3,3 milliards de dollars. Cette diminution découle du report d'un an, par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), de la date de basculement obligatoire aux Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les sociétés qui réalisent, comme Hydro-Québec, des activités à tarifs réglementés. Ainsi, la provision pour l'impact du passage d'Hydro-Québec aux IFRS est dorénavant inscrite dans l'année financière 2014-2015 puisque la date de basculement établie par l'ICCA est maintenant le 1^{er} janvier 2015.

Processus budgétaire au gouvernement du Québec

7 Le processus budgétaire du gouvernement repose sur plusieurs acteurs qui ont des rôles et des responsabilités à l'égard de la gestion des finances publiques. Ces derniers leur sont dévolus par la *Loi sur le ministère des Finances*, la *Loi sur l'administration publique* et la *Loi sur l'administration financière*.

8 Ces lois prévoient également la production de documents publics qui servent à rendre compte de l'exécution de ces responsabilités. L'annexe 2 présente ces rôles et ces responsabilités. Bien qu'elle ne soit prescrite dans aucune loi, la publication *Le Point* s'inscrit maintenant dans le cadre de ce processus budgétaire. Selon la *Loi sur l'administration financière*, le ministre peut préparer, à sa convenance, tout rapport financier du gouvernement. Ainsi, depuis 2006, il présente généralement à l'automne une mise à jour économique et financière, soit à mi-chemin de l'année financière concernée par le budget.

9 Cette publication jette un regard actualisé sur l'exécution du budget et comprend, notamment, une prévision révisée des résultats budgétaires pour l'année en cours et, au minimum, pour les deux années suivantes.

10 Dans le cadre de cet exercice, le cadre financier est mis à jour pour tenir compte d'un réexamen des hypothèses économiques et des décisions gouvernementales ou de toutes circonstances susceptibles d'avoir un effet significatif sur le budget.

11 Il est important de retenir qu'une mise à jour économique et financière n'est pas un budget. Elle n'a pas pour objet de revoir en profondeur les grandes orientations économiques et financières du gouvernement qui découlent notamment des consultations prébudgétaires auprès de la population. De plus, contrairement au budget, la mise à jour n'est pas déposée à l'Assemblée nationale pour approbation de la politique budgétaire du gouvernement.

2 Résultats de la vérification

12 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit : l'examen du processus utilisé par le MFEQ pour préparer la mise à jour économique et financière, l'analyse des prévisions qu'il a établies au chapitre de l'économie, des revenus, des dépenses et de la dette du gouvernement ainsi que l'appréciation de l'information divulguée dans *Le Point sur la mise à jour économique et financière* publié le 28 novembre 2013.

13 Tout d'abord, il est à noter que la publication d'un tel document permet d'accroître la transparence des finances publiques et de faire état des progrès réalisés en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs gouvernementaux. Il s'agit d'une bonne pratique reconnue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Déroulement de la vérification

14 Nos travaux de vérification se sont déroulés dans un contexte inhabituel. Après que le vérificateur général a signifié son intention de donner suite à la motion adoptée par l'Assemblée nationale le 24 septembre 2013, le MFEQ lui a indiqué qu'il était disposé à ce qu'il puisse entreprendre ses travaux sous certaines conditions. La lettre transmise au vérificateur général par le sous-ministre des Finances et de l'Économie le 17 octobre 2013 a été reproduite à l'annexe 3.

15 Dans ce contexte, nous avons été en mesure d'entreprendre l'examen de la documentation décrivant les procédés utilisés dans le cadre de la préparation de la mise à jour économique et financière à compter de la fin du mois d'octobre 2013. Notre vérification du contenu de la mise à jour a débuté le 4 décembre 2013.

16 Le temps dont nous disposions pour réaliser notre mandat a été très court. En effet, pour répondre adéquatement à la demande de l'Assemblée nationale, notre objectif était de produire notre rapport en temps opportun, peu après la reprise des travaux par les parlementaires en février 2014, afin qu'il leur soit utile.

17 La réalisation d'un pareil mandat à l'intérieur de ces délais est tributaire de la collaboration des intervenants impliqués et de l'accès à l'information au moment opportun. La centralisation de l'information a rendu notre tâche laborieuse et a retardé le déroulement des travaux. De plus, nous nous attendions à réaliser nos travaux avec de l'information source utilisée par les intervenants. Or, nous avons dû composer avec celle qui a été produite pour répondre à nos demandes, et ce, avec les délais additionnels que cela comporte.

18 Les représentants du MFEQ nous ont mentionné avoir eu le souci de nous transmettre des documents complets et exacts. Nous reconnaissons la qualité de ce qui nous a été transmis ainsi que les efforts déployés par le personnel du MFEQ pour nous alimenter le mieux possible. Toutefois, étant donné les

contraintes découlant de ce souci de qualité, il ne nous a pas été possible de réaliser tous les travaux que nous aurions initialement souhaité quant au contenu du Point. Malgré tout, nous sommes en mesure de conclure sur deux des trois objectifs de vérification que nous nous étions fixés, en plus de faire plusieurs observations et recommandations au MFEQ.

19 Nos travaux visaient surtout à nous assurer que les parlementaires disposaient de la meilleure information possible pour évaluer la qualité des prévisions présentées dans la mise à jour économique et financière. Le Québec est reconnu pour la qualité de ses prévisions et de son processus. Nous sommes d'avis qu'il y a encore place pour des améliorations, plus particulièrement au chapitre de la présentation d'une information et d'analyses comparables avec celles qui sont publiées dans les états financiers consolidés du gouvernement. Nous souhaitons que notre rapport soit reçu avec ouverture par le gouvernement, dans une perspective d'amélioration continue et qu'il constituera un apport additionnel pour aider les parlementaires à jouer leur rôle qui est au cœur même de notre système démocratique.

Limites inhérentes à notre analyse

20 Les prévisions sont fondées sur des hypothèses relatives à des événements futurs. En conséquence, les résultats réels seront différents des informations présentées et les écarts pourraient être significatifs.

21 La responsabilité du processus d'élaboration des hypothèses incombe au MFEQ, à qui il revient également de s'assurer que ces hypothèses sont appropriées. La qualité des prévisions dépend en grande partie du caractère complet et raisonnable des hypothèses. Celles-ci sont souvent interdépendantes, leur cohérence est donc nécessaire.

22 Notre mandat de vérification n'avait pas pour but d'exprimer une opinion sur la possibilité ou la probabilité que les hypothèses et les prévisions se réalisent.

2.1 Processus de préparation de la mise à jour économique et financière

23 Cette section présente sommairement les principales étapes de production d'une mise à jour économique et financière. Nous faisons état de nos constatations en ce qui a trait à l'objectif de vérification qui consistait à s'assurer que ce document est préparé selon un processus efficace et rigoureux.

2.1.1 Sommaire des étapes suivies

24 Le calendrier de production du Point s'étend sur plusieurs semaines. Pour la préparation de celui de novembre 2013, le processus a débuté en août et s'est terminé à la fin du mois de novembre.

25 Le processus comprend, dans un premier temps, la collecte d'informations. Ces dernières proviennent de sources internes aux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement et aussi de sources externes. Parmi les sources internes, l'on compte notamment certains ministères, les organismes autres que budgétaires, les fonds spéciaux et les entreprises du gouvernement. Les sources externes sont, entre autres, des firmes oeuvrant dans le domaine de l'économie et des statistiques comme IHS Global Insight, Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

26 Après avoir recueilli les données nécessaires aux prévisions provenant des sources externes au périmètre comptable du gouvernement, des rencontres préparatoires ont lieu afin de déterminer les hypothèses et les risques associés à ces prévisions. Le MFEQ effectue par la suite les prévisions économiques au niveau international, américain, canadien et québécois. Celles-ci sont ensuite converties en prévisions budgétaires de revenus, puis, conformément à l'article 4 de la *Loi sur le ministère des Finances*, le MFEQ établit le niveau global des dépenses de programmes pour les années financières présentées dans Le Point.

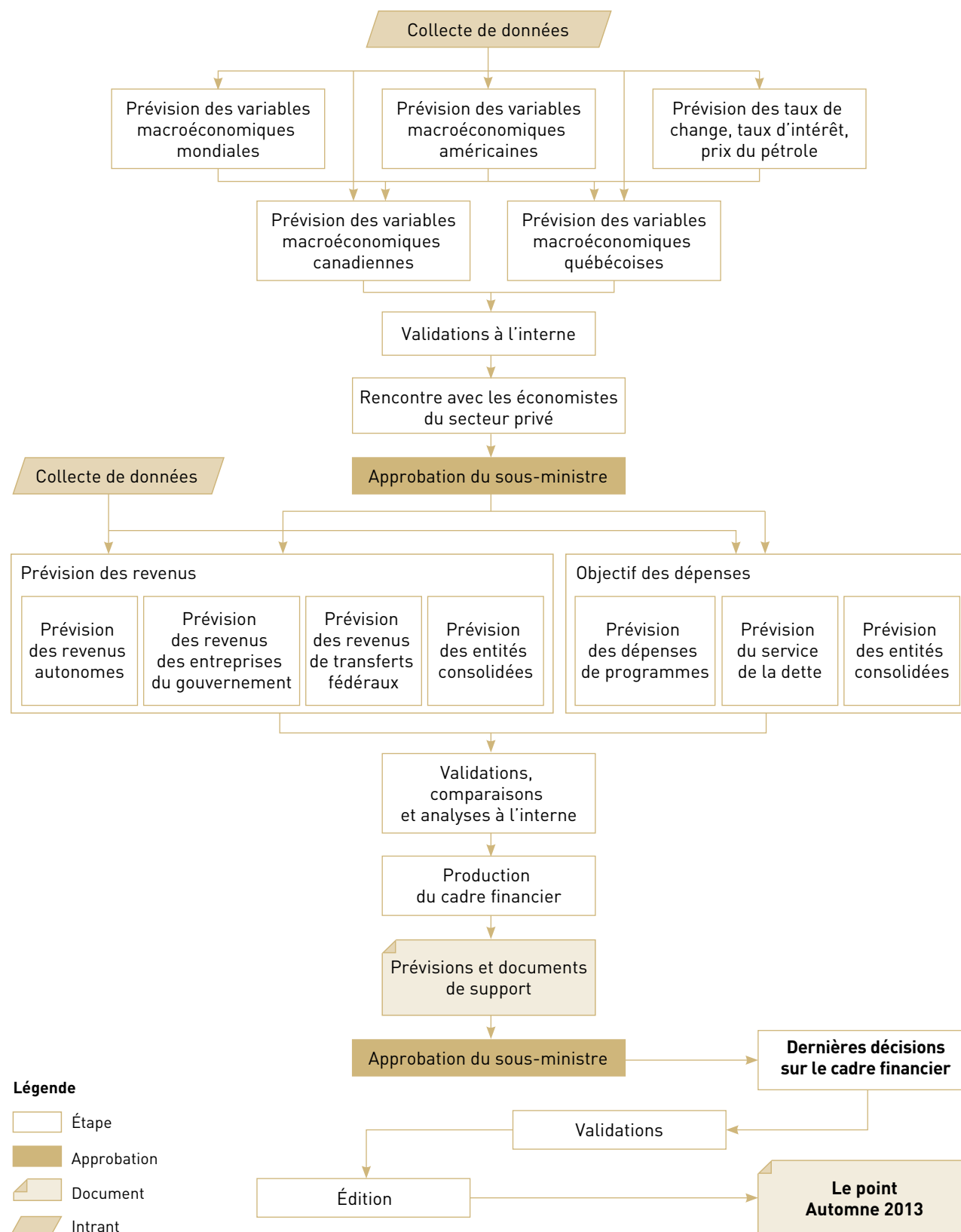
27 Plusieurs entités collaborent à l'établissement des prévisions dont le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) qui gère le système d'information budgétaire et d'aide à la décision (SINBAD), qui effectue le suivi budgétaire des dépenses de programmes auprès des ministères et des organismes budgétaires et qui coordonne la collecte des prévisions auprès des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux. À cet effet, les organismes autres que budgétaires et les fonds spéciaux sont imputables du budget révisé pour l'année courante ainsi que des données prévisionnelles établies pour les quatre années suivantes qu'ils transmettent via SINBAD. Le MFEQ valide l'information qu'il reçoit et il peut la modifier en fonction des décisions du gouvernement.

28 Les ministères et les organismes budgétaires préparent également des prévisions quinquennales qu'ils saisissent dans le système SINBAD. Ces dernières n'ont cependant pas été utilisées par le MFEQ dans la préparation du Point tel que nous l'expliquons plus loin.

29 Le processus se poursuit par certaines validations, comme des comparaisons avec le secteur privé, ainsi qu'avec des analyses pour se conclure par la publication du Point sur la situation économique et financière du Québec.

30 La figure 1 illustre le processus de la mise à jour économique du MFEQ.

Figure 1 Processus de la mise à jour économique et financière



2.1.2 Évaluation du processus

31 Notre premier objectif visait à nous assurer que le processus de préparation du Point de novembre 2013 était efficace et rigoureux.

32 Les documents qui nous ont été remis par le MFEQ décrivent un processus rigoureux en ce qui concerne l'établissement des prévisions économiques et des revenus. Toutefois, compte tenu de la réception tardive de la documentation relative aux processus de même que l'accès restreint aux personnes, aux systèmes et aux données au moment opportun, nous n'avons pas été en mesure de nous assurer que les étapes du processus décrites par le MFEQ étaient, dans les faits, toutes réalisées. En conséquence, nous ne pouvons conclure quant à l'efficacité et à la rigueur du processus utilisé par le MFEQ pour préparer Le Point de novembre 2013.

33 Nos travaux ont débuté par la prise de connaissance des différentes étapes servant à préparer Le Point. Pour cette première phase, le MFEQ nous a remis une documentation décrivant chacune de ces étapes.

34 Les documents qui nous ont été remis par le MFEQ et le SCT contenaient une description détaillée des travaux qu'ils effectuent. Les principales étapes étaient clairement identifiées et décrites, de même que les différentes étapes relatives au contrôle de la qualité.

35 Selon les Normes d'audit généralement reconnues, l'obtention des documents est l'une des étapes de validation d'un processus. L'auditeur doit, par la suite, attester de l'exactitude des descriptions obtenues et s'assurer que le processus a fonctionné tel qu'il a été décrit.

36 Nous avons prévu compléter l'analyse et la vérification des processus avant la publication du Point. Toutefois, puisque le ministère nous a refusé l'accès aux documents et aux données avant la publication du Point, nous lui avons demandé de nous fournir la documentation étayant Le Point de mars 2013 afin d'être en mesure d'effectuer nos travaux de validation du processus. Le ministère a refusé une fois de plus d'acquiescer à notre demande. Les descriptions de processus des prévisions relatives aux dépenses nous ont été remises tardivement rendant ainsi impossible leur validation à l'intérieur des délais que nous nous étions fixés.

37 Nous avons tout de même pris connaissance des processus décrits par le MFEQ, par le SCT ainsi que par les ministères responsables des réseaux, soit le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

38 En ce qui a trait au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST), il n'avait aucune procédure écrite des travaux qu'il effectue. À sa décharge, il faut rappeler qu'en bout de piste, la responsabilité première de l'établissement du niveau global des dépenses appartient au MFEQ.

2.2 Prévisions du gouvernement

39 Le Point de novembre 2013 présente un cadre financier consolidé sur une période de cinq ans. Ainsi, en plus de faire état des résultats de l'année financière 2012-2013, il comporte une prévision des revenus et des dépenses consolidés pour la période allant de 2013-2014 jusqu'à 2017-2018. Une section du Point est également consacrée à la dette. L'on y retrouve une prévision relative à la dette brute, à la dette nette et à la dette représentant les déficits cumulés sur le même horizon.

40 Dans la présente section, nous avons analysé le caractère raisonnable des prévisions établies par le MFEQ. L'annexe 4 présente les facteurs quantitatifs et qualitatifs sur lesquels a reposé notre appréciation.

41 Nous présentons au tableau 2 le résultat sommaire de nos travaux quant à la qualification des prévisions incluses dans Le Point de novembre 2013 pour les années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016, soit les années incluses dans la portée de nos travaux. Les prévisions ont été qualifiées de raisonnables ou, lorsqu'elles étaient non raisonnables, de pessimistes ou d'ambitieuses, selon la situation.

Tableau 2 Qualification des prévisions du Point de novembre 2013

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Prévisions économiques globales	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
PIB réel	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Hausse des prix	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
PIB nominal	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Revenus (A)	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Impôt des particuliers	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Fonds des services de santé	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Taxes à la consommation	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Impôt des sociétés	Note 1	Note 1	Note 1
Revenus des entreprises du gouvernement	Note 2	Note 2	Note 2
Transferts fédéraux			
■ Péréquation	Raisonnable	Pessimiste	Pessimiste
■ TCS et TCPS	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Dépenses (B)	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
■ Fonds général	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
■ Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	Note 2	Note 2	Note 2
■ Réseaux	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
■ Service de la dette	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Équilibre (solde) budgétaire (A - B)	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse
Prévisions de la dette			
Dette brute	Raisonnable	Raisonnable	Raisonnable
Dette représentant les déficits cumulés	Raisonnable	Ambitieuse	Ambitieuse

1. Les travaux réalisés dans le cadre de ce rapport n'ont pas permis de conclure sur la qualité de cette prévision comme expliqué dans la section concernée.
2. En raison de la portée de nos travaux, laquelle est présentée à l'annexe 1, nous ne pouvons conclure sur la qualité de cette prévision.

42 L'une des étapes déterminantes dont il faut tenir compte pour prévoir la situation financière du gouvernement est d'établir le **scénario économique** le plus probable pour les années à venir : il s'agit de la prévision économique. La prévision économique est ensuite convertie en prévision budgétaire.

43 La prévision économique est à la base de la prévision relative aux revenus autonomes. L'évolution de ces revenus est étroitement liée à l'activité économique, qui est notamment mesurée par le PIB nominal.

44 Les dépenses de programmes sont, dans une moindre mesure, influencées par les hypothèses économiques. D'autres facteurs y jouent un rôle important, comme la demande de services des citoyens et des entreprises ainsi que les choix du gouvernement quant à la contribution qu'il prévoit allouer pour ces services. Dans tous les cas, pour maintenir l'équilibre budgétaire, le niveau des dépenses est influencé par celui des revenus disponibles. Quant aux dépenses

Le scénario économique représente les prévisions réalisées par le MFEQ relativement aux composantes du PIB, aux assiettes taxables du gouvernement et aux principaux indicateurs économiques à l'appui de la prévision budgétaire.

relatives au service de la dette, elles sont directement liées à la prévision de l'évolution des taux d'intérêt et, lorsque la dette est contractée sur les marchés extérieurs, à celle du taux de change du dollar canadien.

45 Compte tenu du court délai pour réaliser la présente vérification, nous avons dû faire des choix quant aux prévisions à analyser.

46 En ce qui a trait aux revenus, nous avons donc analysé la prévision qui concerne les plus importantes sources, soit l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), les revenus du Fonds des services de santé (FSS), l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS), les taxes à la consommation, les revenus des entreprises du gouvernement ainsi que certains transferts fédéraux.

47 Quant aux dépenses, nous avons été limités dans notre analyse par le manque d'information regroupée par missions fondamentales du gouvernement ou par supercatégories de dépenses. Ainsi, nous n'avons pas été en mesure d'analyser les prévisions des diverses dépenses en les comparant aux tendances historiques et aux données passées incluses dans les **états financiers historiques** du gouvernement. Nous reviendrons sur cet aspect dans la section portant sur la prévision des dépenses. Finalement, compte tenu de leur importance dans les finances publiques du Québec, nous avons analysé la prévision qui concerne la dette brute et celle de la dette qui représente les déficits cumulés. Cette information était également essentielle à l'analyse de la prévision relative au service de la dette.

Les états financiers historiques du gouvernement sont inclus dans les Comptes publics. En plus du service de la dette, les dépenses y sont présentées dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement selon les cinq missions suivantes : Santé et services sociaux, Éducation et culture, Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles ainsi que Gouvernance et justice. Les dépenses sont également présentées en annexe selon les supercatégories Transferts, Rémunération, Fonctionnement, Créances douteuses et autres provisions ainsi que Service de la dette.

2.2.1 Prévisions économiques

48 Le MFEQ s'appuie sur des modèles économétriques pour estimer la croissance économique internationale, américaine, canadienne et québécoise, lesquels modèles intègrent plusieurs milliers de variables.

49 À l'instar du gouvernement du Québec, certaines institutions (institutions financières et gouvernement fédéral) ont développé leurs propres modèles de prévisions, d'autres utilisent des modèles développés par des entreprises spécialisées alors que d'autres n'ont aucun modèle sophistiqué. Ces derniers fondent plutôt leurs prévisions sur l'**équation de la demande du PIB** et ils établissent les prévisions quant aux autres variables économiques en se fondant sur leur évolution historique tout en s'assurant de leur cohérence avec les prévisions du PIB.

50 Les modèles plus sophistiqués sont davantage utilisés pour établir les prévisions à long terme, pour évaluer l'effet d'un événement particulier ou pour faire des analyses de sensibilité (étudier des scénarios de risque, par exemple).

L'équation de la demande du PIB s'établit comme suit :
Consommation des ménages
+ Investissements résidentiels et non résidentiels + Dépenses des gouvernements incluant les investissements
+ Exportations nettes.

51 Ainsi, compte tenu de l'ampleur de la tâche et du temps dont nous disposons, nous n'avons pas évalué la performance des modèles du MFEQ. Nous avons adopté une approche alternative pour réaliser notre vérification et apprécier le caractère raisonnable des prévisions. Dans un premier temps, nous avons déterminé les variables économiques les plus sensibles, c'est-à-dire celles qui sont les plus susceptibles d'avoir une incidence importante sur les prévisions financières. Dans un deuxième temps, nous avons comparé les prévisions de ces variables avec celles qui sont élaborées par le **secteur privé** tout en les mettant en perspective avec les données historiques des dernières années.

Le secteur privé fait référence aux 10 institutions auxquelles le MFEQ se compare dans le Point de novembre 2013.

52 Pour conclure que les prévisions économiques du gouvernement étaient raisonnables, les deux caractéristiques suivantes devaient être satisfaites :

- Elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable qui correspond aux perspectives économiques les plus probables pour la période visée.
- Les écarts importants que l'on observe par rapport à la fourchette acceptable ou à la tendance historique des 10 dernières années sont expliqués.

53 Il existe plusieurs façons de définir une fourchette acceptable. La Banque du Canada utilise notamment la **dispersion** moyenne des prévisions établies par le secteur privé pour déterminer cette fourchette. L'approche que nous avons retenue est la dispersion moyenne des prévisions du secteur privé pour la période allant de 2013 à 2017. Selon ce calcul, notre fourchette acceptable se situe à plus ou moins 0,5 point de pourcentage (p.p.) pour le PIB réel, à plus ou moins 0,6 p.p. pour le PIB nominal et à plus ou moins 0,3 p.p. pour ce qui est du déflateur du PIB.

La dispersion représente la variabilité ou l'étendue des différentes valeurs que peut prendre une variable.

54 Il importe de préciser que, généralement, plus la prévision est éloignée dans le temps moins elle est fiable puisqu'elle comporte un niveau plus élevé d'incertitude.

55 Le MFEQ établit des prévisions économiques allant jusqu'en 2030, mais seule la période de cinq ans à venir est présentée dans les documents budgétaires. En général, l'information disponible à l'égard des prévisions faites par le secteur privé est abondante pour ce qui est des perspectives du Québec à court terme, soit sur un horizon d'un an ou deux. Toutefois, sur un horizon de cinq ans, elle l'est beaucoup moins et elle se limite généralement à la prévision du PIB réel, à la hausse des prix et au PIB nominal. Des extraits provenant du scénario économique élaboré par le MFEQ pour Le Point de novembre 2013 sont présentés à l'annexe 5.

Le déflateur du PIB mesure le prix actuel de tous les biens et services produits dans une économie. De manière générale, et en fonction du volume et de l'évolution des prix des importations et des exportations, le déflateur du PIB s'écarte de l'indice des prix à la consommation, mais la différence est habituellement faible.

56 La présente section traite des perspectives économiques globales, soit de la prévision des composantes du PIB, à savoir : le PIB réel, la hausse des prix (soit le **déflateur du PIB**) ainsi que le PIB nominal. Nous abordons également le concept de marge de prudence qui est intégré dans les prévisions économiques.

57 Les autres variables ayant une incidence plus ciblée sur les prévisions budgétaires sont analysées dans les sections portant sur les revenus et les dépenses les concernant, comme l'illustre le tableau 3.

Tableau 3 Autres variables économiques analysées

Variables économiques	Section concernée
Salaires et traitements	Impôt sur le revenu des particuliers
Revenus de pension des régimes de retraite privés	Impôt sur le revenu des particuliers
Consommation des ménages	Taxes à la consommation
Investissements résidentiels	Taxes à la consommation
Excédent d'exploitation net des sociétés	Impôt sur le revenu des sociétés
Taux d'intérêt	Service de la dette
Taux de change	Service de la dette

Perspectives économiques globales pour le Québec

58 Le PIB nominal est l'indicateur économique principal qui mesure la production réalisée sur un territoire donné. Le PIB réel est une mesure de la production en volume, c'est-à-dire une fois que la variation des prix est retranchée du PIB nominal. La variation du PIB réel d'une période à une autre permet de mesurer le taux de la croissance économique d'un territoire.

59 Afin de s'assurer de l'atteinte de ses objectifs budgétaires et puisque l'élaboration de prévisions est assortie d'incertitude, le gouvernement doit établir des prévisions à court et à moyen terme qui correspondent aux perspectives les plus probables tout en adoptant une approche prudente. Cette prudence est d'autant plus justifiée que le Québec est exposé à plusieurs risques associés au comportement de l'économie mondiale et américaine, comme en fait foi Le Point de novembre 2013.

60 Nous constatons que l'adoption d'une approche prudente est généralement admise dans la littérature traitant des bonnes pratiques qui prévalent en matière de prévisions économiques et budgétaires. Certains gouvernements, comme celui de l'Ontario, ont légiféré afin d'intégrer cette prudence dans les scénarios portant sur les prévisions. La *Loi sur la transparence et la responsabilité financières* de cette province prévoit que la politique budgétaire doit être fondée sur des hypothèses prudentes et que le plan financier doit comprendre une réserve afin de pourvoir à une éventuelle détérioration imprévue des revenus et des dépenses.

61 Nous présentons dans la section qui traite de l'équilibre budgétaire (voir le tableau 31) quelques bonnes pratiques observées au sein des gouvernements du Canada, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

62 Étant donné que le concept de prudence est important dans les prévisions établies par le gouvernement et que les discussions que nous avons eues avec le MFEQ à ce sujet témoignent de sa volonté d'adopter un scénario économique prudent, nous avons évalué dans quelle mesure il l'était.

63 Pour réaliser cette évaluation, nous avons comparé la prévision économique établie par le MFEQ à la moyenne de celles faites par les prévisionnistes du secteur privé. En fonction de l'écart entre les deux prévisions, nous avons évalué dans quelle mesure les hypothèses raisonnables étaient :

- réalistes : écart de plus ou moins 0,1 p.p. ;
- prudentes : écart inférieur d'au moins 0,2 p.p. ;
- optimistes : écart supérieur d'au moins 0,2 p.p.

64 Les perspectives économiques globales du MFEQ pour les années 2013-2014 à 2015-2016 sont raisonnables puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable. Les hypothèses sont majoritairement réalistes et seulement le tiers de celles-ci peuvent être qualifiées de prudentes lorsqu'on les compare aux prévisions du secteur privé.

65 Le gouvernement affirme dans Le Point de novembre 2013 que, sur un horizon de cinq ans, les prévisions du ministère sont comparables à celles du secteur privé, et ce, tant en ce qui concerne l'évolution du PIB réel que celle des prix et du PIB nominal.

66 En effet, pour les années 2013 à 2017, les prévisions du MFEQ à l'égard du PIB réel, du PIB nominal et du déflateur du PIB s'approchent de la moyenne établie par le secteur privé et de la moyenne historique observée au cours des 10 dernières années. Le tableau 4 compare les prévisions faites par le MFEQ avec la moyenne de celles du secteur privé pour la période s'échelonnant de 2013 à 2017. Il présente également la moyenne historique observée pour la période allant de 2002 à 2012, telle que rapportée par Statistique Canada.

Tableau 4 Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé

Données réelles		Prévisions					
	Moyenne observée 2002-2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne prévue 2013-2017
PIB réel							
MFEQ		0,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
Moyenne du secteur privé		1,1	1,9	2,2	1,9	1,8	1,8 ¹
Statistique Canada	1,6						
Hausse des prix							
MFEQ		1,3	1,8	2,0	1,9	1,9	1,8
Moyenne du secteur privé		1,2	1,6	1,9	1,9	1,8	1,7
Statistique Canada	2,1						
PIB nominal							
MFEQ		2,1	3,6	3,9	3,7	3,6	3,4
Moyenne du secteur privé		2,3	3,6	4,0	3,8	3,6	3,5
Statistique Canada	3,7						

1. La moyenne publiée par le ministère des Finances et de l'Économie du Québec dans Le Point de novembre 2013 est de 1,7.

67 Les constats suivants se dégagent de ce tableau :

- La moyenne des prévisions établies par le MFEQ quant à la croissance réelle (PIB réel) de l'économie pour les 5 prochaines années est égale à celle observée au cours des 10 dernières années. Toutefois, tant le secteur privé que le MFEQ prévoient revenir à une croissance plus élevée que cette moyenne historique dès 2014.
- La hausse des prix prévue par le MFEQ est supérieure à celle qui est prévue par le secteur privé, et ce, pour tout l'horizon prévisionnel de 5 ans, à l'exception de l'année 2016 où elle est égale.
- Le PIB nominal prévu par le MFEQ est égal à celui établi par le secteur privé pour les années 2014 et 2017. Il est légèrement inférieur pour les trois autres années.

68 Selon nos critères, cinq des neuf prévisions faites pour les années 2013 à 2015 peuvent être qualifiées de réalistes et trois autres de prudentes : celles relatives au PIB réel pour 2013 et 2015 ainsi que celle qui concerne le PIB nominal pour 2013.

L'existence d'un biais dans les prévisions démontre que les écarts sont continuellement du même côté de la valeur de référence, c'est-à-dire qu'elles ne se compensent pas au fil du temps.

Historique du PIB réel et du PIB nominal

69 L'objectif des prévisionnistes du MFEQ est de prévoir, avec le plus de justesse possible, la croissance de l'économie afin de, notamment, traduire cette croissance en potentiel de revenus autonomes pour le gouvernement. Une prévision équilibrée est une prévision qui ne présente pas de **biais**.

70 Au cours des 10 dernières années, les prévisionnistes – tant ceux du secteur privé que ceux du gouvernement – ont fait preuve d'un biais optimiste dans l'établissement de leurs prévisions économiques quant au PIB réel et au PIB nominal pour l'**année à venir**.

La prévision de l'année à venir correspond à la prévision de l'année civile non encore débutée au moment de la prévision.

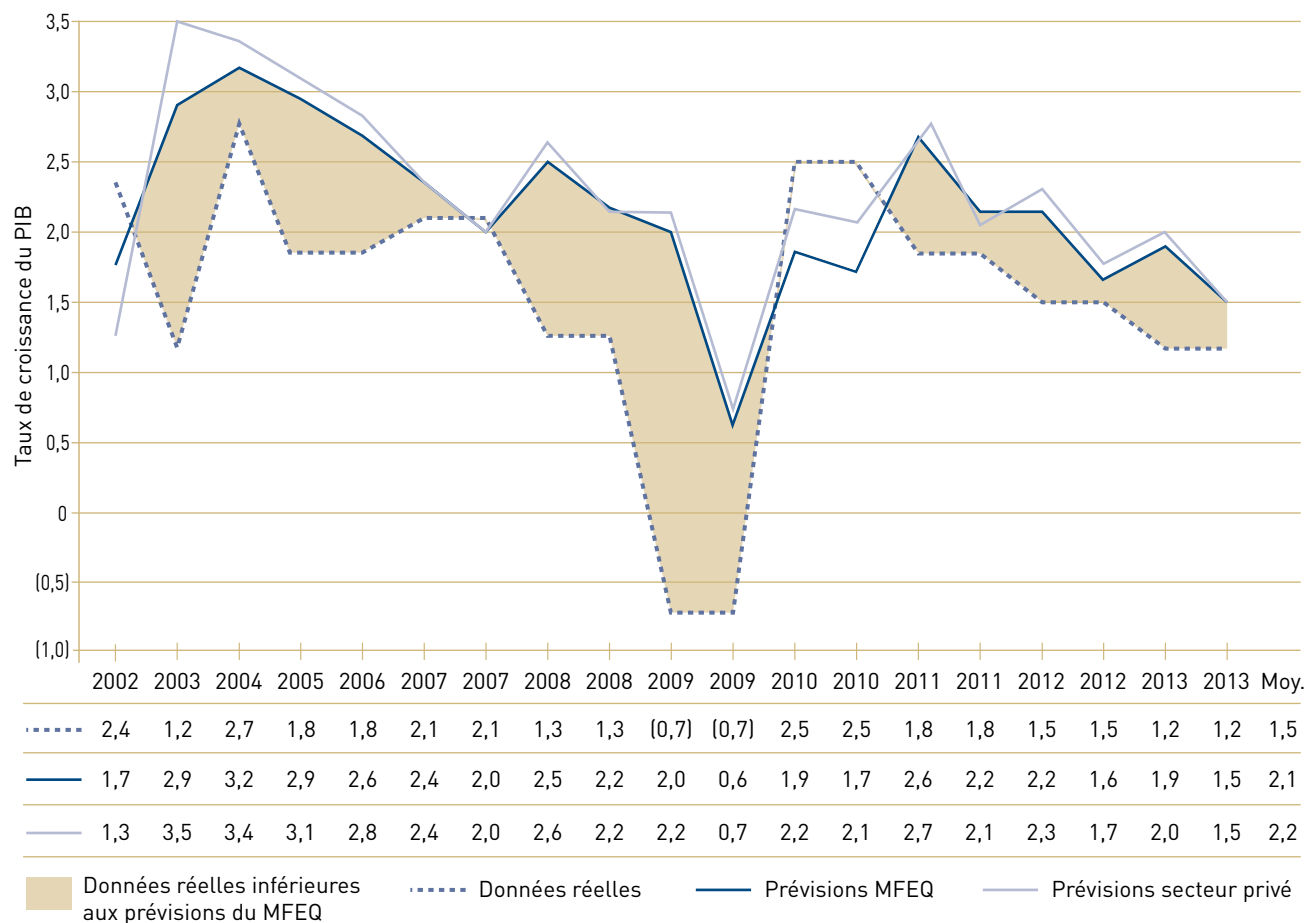
71 La prévision du PIB pour l'année à venir constitue une perspective à court terme et reflète la base des prévisions budgétaires de revenus au moment de la publication du budget ou de la mise à jour économique et financière. Cette prévision est déterminante non seulement pour l'année concernée mais également pour les années suivantes puisqu'elle se répercute sur le niveau de croissance des revenus des années suivantes. Dans le cadre du budget déposé en novembre 2012, la prévision relative à l'année à venir correspond à celle de l'année 2013 alors que dans Le Point de novembre 2013, l'année à venir correspond à celle de 2014.

72 En comparant les prévisions du gouvernement et celles du secteur privé au cours des 10 dernières années avec les données réelles, nous avons pu constater un biais optimiste dans les prévisions concernant l'année à venir. La crise financière qui a marqué le début d'un creux cyclique dans les années 2008 et 2009 n'est pas étrangère à la surestimation du PIB pendant cette période. Toutefois, elle ne peut expliquer le biais observé depuis 2002.

73 La figure 2 illustre ce biais pour les années 2002 à 2013. Pendant cette décennie, le MFEQ a surestimé la croissance annuelle du PIB réel de l'année à venir de 0,6 p.p. en moyenne. Le secteur privé, quant à lui, l'a surestimée de 0,7 point.

74 Dans cette figure, lorsque plusieurs données apparaissent pour une année civile, cela signifie que le ministère a fait plusieurs prévisions à l'égard de cette année. Ainsi, cette situation peut survenir lorsqu'un budget et une mise à jour économique sont produits dans une année civile donnée et qu'ils contiennent des prévisions économiques relatives à l'année civile à venir.

Figure 2 Prévision relative au PIB réel pour l'année à venir¹



1. Les données réelles prennent en compte les plus récentes données disponibles publiées par l'ISQ. Puisque ce dernier révisé pendant quatre ans les statistiques relatives à une année donnée, certaines valeurs du PIB réel présentées dans la figure ne sont pas finales. Par ailleurs, l'année 2013 tient compte des données réelles pour les trois premiers trimestres.

75 Des 19 publications déposées par le gouvernement durant cette période, seules 4 d'entre elles ont présenté des prévisions qui se sont avérées égales ou inférieures à la donnée réelle, soit :

- la prévision relative à l'année 2002 présentée dans le budget de novembre 2001 ;
- la prévision relative à l'année 2007 présentée dans la mise à jour économique de l'automne 2006 ;
- la prévision relative à l'année 2010 présentée dans le budget du printemps ainsi que dans la mise à jour économique et financière de l'automne 2009.

76 La surestimation du PIB réel a également eu une incidence sur le PIB nominal où nous avons observé, pour la même période, un biais optimiste dans les prévisions présentées par le MFEQ de 0,4 p.p. pour l'année à venir. En conséquence de cette situation, le MFEQ a dû réviser à plusieurs reprises ses prévisions concernant le PIB à la baisse lors de budgets ou de mises à jour économiques subséquents.

77 Une prévision trop optimiste de ces variables économiques a pour conséquence de surestimer les revenus autonomes. Par exemple, selon l'analyse de sensibilité publiée par le MFEQ dans *Le Point*, un biais de 0,4 p.p. dans la prévision relative au PIB nominal, biais qui correspond à celui constaté au cours des dernières années, aurait une incidence de 200 millions de dollars sur les revenus autonomes du gouvernement en 2013-2014.

Caractère raisonnable des prévisions

78 Comme cela a été mentionné précédemment, le caractère raisonnable des prévisions en ce qui a trait au PIB réel, au déflateur et au PIB nominal a été apprécié à la lumière des tendances historiques et des prévisions établies par la moyenne des prévisionnistes du secteur privé.

79 Les prévisions concernant le PIB qui ont été effectuées par le MFEQ pour les années 2013 à 2017 sont raisonnables puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable, soit la dispersion moyenne des prévisions établies par le secteur privé.

80 Les prévisions utilisées par le MFEQ pour effectuer ses comparaisons proviennent d'institutions privées crédibles et reconnues. Ce sont à peu près les mêmes qui sont consultées par le gouvernement fédéral. Les voici :

- Banque Laurentienne ;
- Banque Royale du Canada ;
- Banque Scotia ;
- Banque TD ;
- BMO Nesbitt Burns ;
- Conference Board du Canada (CBOC) ;
- Desjardins ;
- Financière Banque Nationale ;
- IHS Global Insight ;
- Marchés mondiaux CIBC.

81 Le tableau 5 présente la dispersion des prévisions établies par ces institutions privées, selon l'information recueillie auprès de celles-ci par le MFEQ ainsi que la position de ce dernier à l'intérieur de ces prévisions.

Tableau 5 Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2013-2017
PIB réel						
Institution privée	1,2	2,2	2,7	2,6	2,5	2,2
Institution privée	1,4	2,0	2,6	2,0	1,8	2,0
Institution privée	1,2	1,9	2,2	2,0	2,0	1,9
Institution privée	0,8	2,0	2,2	2,0	1,9	1,8
Institution privée	0,8	1,8	2,3	2,0	2,1	1,8
Moyenne – secteur privé	1,1	1,9	2,2	1,9	1,8	1,8
Institution privée	1,0	1,8	2,0	2,0	2,0	1,8
Institution privée	1,2	1,9	2,1	1,7	1,5	1,7
Institution privée	1,1	1,8	2,0	n.d.	n.d.	1,6
MFEQ	0,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
Institution privée	0,8	2,0	1,7	1,5	1,3	1,5
Institution privée	1,1	1,9	1,7	1,3	1,3	1,5
Hausse des prix						
Institution privée	1,6	2,0	2,4	1,9	1,9	2,0
MFEQ	1,3	1,8	2,0	1,9	1,9	1,8
Institution privée	1,4	1,7	1,9	1,8	1,6	1,7
Institution privée	1,3	1,5	1,8	2,0	2,0	1,7
Institution privée	1,2	1,7	1,8	1,8	2,1	1,7
Moyenne – secteur privé	1,2	1,6	1,9	1,9	1,8	1,7
Institution privée	0,9	1,8	1,9	2,1	1,9	1,7
Institution privée	1,3	1,6	1,7	1,8	1,8	1,6
Institution privée	1,1	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Institution privée	1,1	1,3	2,0	1,8	1,6	1,6
Institution privée	1,1	1,3	1,7	1,8	1,8	1,5
PIB nominal						
Institution privée	2,4	4,0	4,5	4,5	4,6	4,0
Institution privée	2,6	3,8	4,4	3,9	3,9	3,7
Institution privée	2,5	3,3	4,6	3,8	3,4	3,5
Institution privée	2,3	3,8	4,1	3,8	3,5	3,5
Moyenne – secteur privé	2,3	3,6	4,0	3,8	3,6	3,5
Institution privée	2,1	3,7	4,0	3,8	3,4	3,4
MFEQ	2,1	3,6	3,9	3,7	3,6	3,4
Institution privée	2,1	3,4	4,0	3,8	3,9	3,4
Institution privée	2,1	3,1	3,7	3,8	3,8	3,3
Institution privée	2,4	3,4	3,5	3,3	3,3	3,2
Institution privée	1,9	3,8	3,4	3,2	3,0	3,1

Hausse des prix

82 La croissance des prix est une variable qui influence directement le PIB nominal et, par le fait même, les assiettes de taxation du gouvernement.

83 Les prévisions relatives au déflateur du PIB pour les années 2013 à 2015 sont raisonnables puisqu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette acceptable. Toutefois, pour 2014, la prévision est empreinte d'optimisme puisqu'elle se situe parmi les plus élevées lorsque nous la comparons avec les prévisions faites par le secteur privé.

84 Comme le démontre le tableau 5, pour l'année 2014, le MFEQ a prévu une croissance de 1,8 % du déflateur du PIB. Ce choix d'hypothèse nous apparaît optimiste compte tenu de la moyenne des prévisions faites par le secteur privé qui se situe à 1,6 %. D'ailleurs, le ministère reconnaît, à la page B.55 du Point, qu'il existe un risque que l'inflation soit plus faible que celle qu'il a prévue.

La Banque du Canada est responsable de la politique monétaire du pays et contribue à la bonne tenue de l'économie et à l'amélioration constante du niveau de vie des Canadiens en maintenant l'inflation à un taux bas, stable et prévisible.

85 De plus, notons que la **Banque du Canada**, dans son rapport portant sur la politique monétaire publié en octobre 2013, ne s'attend pas à ce que le taux d'inflation retourne au niveau de 1,8 % avant le premier trimestre de 2015. Pour l'année 2014, elle prévoit plutôt que les prix à la consommation augmenteront de 1,5 % au Canada.

86 En supposant une croissance des prix à la consommation de 1,5 % plutôt que de 1,8 %, le PIB nominal serait également revu à la baisse d'environ 0,3 p.p., générant une diminution de 150 millions de dollars des revenus autonomes pour l'année financière 2014-2015.

Révision du scénario économique

87 Bien que l'accent soit mis principalement sur le PIB réel dans les documents présentés par le gouvernement, c'est davantage le PIB nominal qui permet de mesurer adéquatement le potentiel des revenus autonomes du gouvernement, puisqu'il représente l'assiette qui est effectivement taxable par celui-ci. C'est pourquoi la prévision de cette variable économique est très importante.

88 Le secteur privé a réduit ses prévisions du PIB nominal pour l'année 2013 beaucoup plus rapidement que le MFEQ l'a fait, notamment à l'automne 2012 et au printemps 2013. Le gouvernement a attendu l'automne 2013 pour reconnaître la situation.

89 Le tableau 6 présente l'évolution de ces variables et leurs révisions depuis le dépôt du budget 2012-2013 en mars 2012.

Tableau 6 Prévisions relatives au PIB nominal et à la hausse des prix pour l'année 2013 (en pourcentage)

	Budget 2012-2013 Mars 2012	Révisions	Budget 2013-2014 Novembre 2012	Révisions	Le Point Mars 2013	Révisions	Le Point Novembre 2013
PIB nominal							
MFEQ	4,1	(0,4)	3,7	(0,1)	3,6	(1,5)	2,1
Moyenne du secteur privé	3,9	(0,5)	3,4	(0,3)	3,1	(0,8)	2,3
Écart dans la prévision	0,2		0,3		0,5		(0,2)
Hausse des prix							
MFEQ	2,1	0,1	2,2	–	2,2	(0,9)	1,3
Moyenne du secteur privé	1,9	–	1,9	(0,1)	1,8	(0,6)	1,2
Écart dans la prévision	0,2		0,3		0,4		0,1

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

90 Les constats suivants se dégagent de ce tableau :

- La prévision relative au PIB nominal faite par le MFEQ était supérieure à celle du secteur privé de 0,3 p.p. en novembre 2012 et de 0,5 p.p. en mars 2013. Ce n'est qu'à l'automne 2013 que le ministère a ramené sa prévision sous la moyenne établie par le secteur privé de 0,2 p.p..
- L'écart qui existe entre les prévisions faites par le secteur privé et celles du MFEQ concernant la hausse des prix dans le Budget de novembre 2012 (0,3) ainsi que dans Le Point de mars 2013 (0,4) a donné lieu à un rajustement substantiel de 0,9 p.p. en novembre 2013 comparativement à 0,6 p.p. pour le secteur privé.

91 Le rajustement tardif des prévisions établies par le gouvernement explique la dureté de la révision à la baisse des hypothèses économiques présentées en novembre 2013 et leur incidence sur les prévisions budgétaires de l'année financière 2013-2014. La révision à la baisse de 1,5 p.p. du PIB nominal a eu une incidence de 750 millions de dollars sur les revenus autonomes du gouvernement.

Contrôle des dépenses

92 Dans les économies modernes, les gouvernements sont des acteurs importants et ils ont une influence significative sur l'activité économique d'un territoire. Ainsi, les décisions importantes relatives aux investissements ou aux dépenses d'un gouvernement doivent être prises en compte dans les hypothèses économiques servant à l'élaboration des prévisions budgétaires.

93 Le MFEQ n'a pas pris en considération l'incidence qu'auront les restrictions des dépenses prévues dans Le Point sur la croissance de l'économie (PIB). En effet, ces compressions pourraient freiner l'activité économique.

94 Plusieurs modifications ont été apportées aux prévisions en ce qui concerne les dépenses consolidées pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018 dans Le Point de novembre 2013. De même, de nouvelles dépenses recensées en novembre 2013 devront être assumées par le gouvernement à même les nouveaux objectifs de dépenses révisés à la baisse à compter de 2014-2015. Le détail de ces compressions à faire dans les dépenses consolidées est présenté au tableau 25 dans la section relative aux dépenses.

95 Par ailleurs, les écarts à résorber au cours des prochaines années (voir le tableau 32) pourraient notamment se traduire par des coupures dans les dépenses. Ces compressions auront une incidence négative sur la croissance de l'économie. Une réduction de dépenses de l'ordre d'un milliard de dollars représente une baisse de 0,25 p.p. du PIB et de 125 millions des revenus du gouvernement.

Marge de prudence économique

96 Les études pertinentes concernant les prévisions budgétaires concluent généralement qu'un certain degré d'incertitude est inévitable dans un tel processus puisque l'évolution de plusieurs variables économiques ne dépend pas directement du gouvernement. Cette incertitude augmente avec la durée de l'horizon prévisionnel. De plus, la conversion des prévisions économiques en prévisions budgétaires est aussi assortie d'un degré d'incertitude.

97 Les bonnes pratiques en ce domaine recommandent que les décideurs tiennent compte d'une **marge de prudence économique** dans leurs prévisions afin de pallier les erreurs à cet égard.

98 Une marge de prudence peut être explicite, comme celle que le gouvernement fédéral a intégrée dans sa plus récente mise à jour des projections économiques et budgétaires : sa prévision relative au PIB nominal a été réduite de 20 milliards de dollars (1 %) à compter de l'année 2014 afin de tenir compte des risques associés à la prévision, ce qui s'est traduit par une réduction de la prévision concernant ses revenus de 3 milliards. La marge de prudence peut également être implicite, comme le fait de se donner une approche conservatrice, sans plus de précision.

99 Le MFEQ n'est pas constant dans l'établissement ou non d'une marge implicite de prudence économique. Il n'établit pas de directives claires à cet égard et ne donne aucune information dans Le Point sur la façon dont il désire intégrer ce type de marges dans ses prévisions économiques.

100 Nous avons démontré précédemment que le MFEQ tend à choisir un scénario économique qui s'approche de la moyenne établie par le secteur privé et, qu'au cours des 10 dernières années, un biais optimiste se dégage des prévisions relatives à cette moyenne lorsque nous les comparons avec les données réelles.

Une marge de prudence économique consiste à choisir un scénario économique en deçà du consensus.

101 De plus, nous avons démontré que, bien que la prévision ayant trait au PIB réel soit semblable à celle établie par le secteur privé, le MFEQ n'est pas constant dans son approche. En effet, lorsque nous décomposons la prévision du PIB réel (PIB nominal et hausse des prix), nous remarquons des disparités quant à la position du ministère : quelquefois sa prévision est identique ou inférieure à celle du secteur privé alors que, parfois, elle est supérieure. Ainsi, rien n'atteste que le MFEQ incorpore une marge de prudence dans ses prévisions économiques.

102 Le tableau 7 compare la prévision relative au PIB nominal pour les années 2009 à 2013 entre le secteur privé et le MFEQ.

Tableau 7 Comparaison de la prévision de croissance du PIB nominal entre le secteur privé et le MFEQ

Publication	Croissance prévue pour l'année	Prévision du secteur privé	Prévision du ministère	Écart avec le secteur privé
Budget 2009-2010	2009	(0,4)	(0,1)	0,3
Mise à jour automne 2009	2009	(1,6)	(0,6)	1,0
Budget 2010-2011	2010	4,2	4,0	(0,2)
Mise à jour automne 2010	2010	4,7	4,1	(0,6)
Budget 2011-2012	2011	4,6	3,9	(0,7)
Mise à jour automne 2011	2011	4,8	4,4	(0,4)
Budget 2012-2013	2012	3,5	3,8	0,3
Budget 2013-2014	2012	2,9	3,4	0,5
Mise à jour printemps 2013	2013	3,1	3,6	0,5
Mise à jour automne 2013	2013	2,3	2,1	(0,2)
Moyenne				0,05

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

103 Lorsque nous avons discuté de cet aspect avec les représentants du MFEQ, ces derniers nous ont confirmé n'avoir émis au personnel aucune directive ni politique claire concernant l'intégration d'une marge de prudence dans les scénarios économiques. Toutefois, en entrevue, tous les intervenants impliqués nous confirment qu'ils adoptent une approche prudente lors de la préparation des prévisions qui leur sont imputables.

104 Une plus grande transparence ainsi qu'une politique claire quant à l'établissement d'une marge de prudence réduiraient les risques associés aux prévisions, en plus de favoriser l'atteinte des objectifs budgétaires. Nous abordons de façon globale la prudence en matière de prévisions budgétaires dans la section 2.4 qui porte sur l'équilibre budgétaire.

2.2.2 Prévisions des revenus

¹⁰⁵ Dans le cadre de nos travaux et comme nous l'avons mentionné précédemment, nous avons analysé la prévision ayant trait aux revenus les plus importants, soit l'IRP, le FSS, l'impôt des sociétés, les taxes à la consommation, les revenus des entreprises du gouvernement ainsi que certains transferts fédéraux.

¹⁰⁶ La prévision relative aux revenus consolidés du gouvernement pour les années financières 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 est raisonnable. Toutefois, pour ces trois années la prévision comporte des risques qui ne sont pas clairement exposés dans Le Point.

Impôt sur le revenu des particuliers

La base fiscale est l'assiette totale assujettie à l'impôt sur le revenu des particuliers.

¹⁰⁷ La prévision de l'IRP repose principalement sur l'estimation des salaires et des traitements ainsi que sur celle des revenus de pension provenant des régimes de retraite privés, deux composantes de la **base fiscale** assujettie à l'IRP.

¹⁰⁸ Le tableau 8 montre les prévisions relatives à l'IRP pour les années 2013-2014 à 2017-2018 ainsi que la moyenne de cet horizon quinquennal. Il présente également, à titre de comparaison, les résultats réels obtenus pour l'année 2012-2013.

Tableau 8 Prévisions de l'impôt sur le revenu des particuliers (en millions de dollars)

	États financiers	Le Point Novembre 2013					
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Moyenne
Fonds général ^{1,2}	20 792	21 445	22 538	23 806	25 068	26 088	23 789
Variation annuelle (%)	1,6	3,1	5,1	5,6	5,3	4,1	4,6
Fonds spéciaux ³	714	1 082	1 165	1 221	1 262	1 300	1 206
Transferts financés par le régime fiscal ¹	3 564	3 615	3 741	3 700	3 763	3 821	3 728
Impôt sur le revenu des particuliers	25 070	26 142	27 444	28 727	30 093	31 209	28 723
Variation annuelle (%)	2,3	4,3	5,0	4,7	4,8	3,7	4,5
Base fiscale (%) ⁴	4,2	3,3	3,8	3,9	3,7	3,6	3,7

1. La prévision relative au fonds général et celle ayant trait aux transferts financés par le régime fiscal excluent l'incidence des créances douteuses puisque ce sont des dépenses, alors que Le Point les inclut.
2. Le crédit d'impôt pour la solidarité a été ajouté aux revenus du fonds général présentés dans Le Point (page C.13) afin de rendre l'information comparable à celle présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement.
3. Il s'agit du Fonds relatif à l'administration fiscale, du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) et du Fonds du développement nordique.
4. Il s'agit de la variation par rapport à l'année civile, soit la période de 12 mois se terminant au cours de l'année financière concernée par la prévision.

109 La prévision qui concerne l'IRP provenant du fonds général pour l'année financière 2013-2014 a été revue à la baisse d'un montant de 885 millions de dollars dans Le Point de novembre 2013. Cela est dû en bonne partie à la révision à la baisse du taux d'inflation.

110 Le gouvernement est d'avis que les contribuables ont participé à l'assainissement des finances publiques au cours des dernières années. Ainsi, dans ses orientations, il privilégie de ne pas hausser davantage le fardeau fiscal des particuliers.

111 Dans Le Point de novembre 2013, le MFEQ soutient que la croissance prévue de l'IRP du fonds général en 2014-2015 et 2015-2016 est attribuable à :

- l'évolution du revenu personnel, compte tenu de la progressivité du régime fiscal ;
- l'apport des revenus de pension provenant des régimes de retraite privés ;
- la fin du crédit d'impôt ÉcoRénov en 2014.

112 Les explications fournies dans Le Point ne nous ont pas permis à elles seules d'apprécier le caractère raisonnable de la croissance prévue de l'IRP. Voici pourquoi :

- Le revenu personnel est un concept économique qui ne correspond pas à l'assiette fiscale assujettie à l'IRP (la base fiscale).
- Les prévisions faites par le MFEQ quant à la croissance du revenu personnel, des revenus de pension provenant des régimes de retraite privés ou de la base fiscale ne sont pas présentées dans Le Point.
- À la page B.24 de la mise à jour économique et financière, le MFEQ présente les perspectives de croissance du revenu des ménages pour les années 2013 et 2014, mais il s'agit d'un concept économique différent qui n'est pas utile pour évaluer les prévisions relatives à l'IRP selon nos discussions avec le ministère.

113 Force est de constater qu'il est complexe d'apprécier les prévisions de la croissance de l'IRP établies par le MFEQ, même pour un lecteur averti.

Caractère raisonnable de la base fiscale

114 La base fiscale est l'assiette totale assujettie à l'IRP. Nos analyses ont été effectuées à partir de cette base. Les salaires et les traitements représentent 64 % de l'assiette totale en 2013-2014 alors que les revenus de pension provenant des régimes de retraite privés représentent environ 9 %.

115 Les prévisions ayant trait aux principales variables qui composent la base fiscale, soit les salaires et les traitements ainsi que les revenus de pension provenant des régimes de retraite privés, sont raisonnables pour tout l'horizon prévisionnel.

L'IPC est un indicateur de la variation des prix à la consommation payés pour un panier fixe de biens et de services acheté par les Canadiens. Il reflète uniquement la fluctuation pure des prix.

L'IPC est couramment utilisé comme indicateur de la variation du niveau général des prix à la consommation ou du taux d'inflation.

Salaires et traitements

116 La prévision des salaires et des traitements est notamment influencée par le niveau d'emploi et par la croissance des salaires qui est elle-même influencée par l'évolution de l'**indice des prix à la consommation** (IPC). Ainsi, la prévision relative à l'IPC, une composante du déflateur du PIB dont le caractère raisonnable a été commenté dans la section portant sur la prévision économique, a une incidence sur celle des revenus provenant de l'IRP.

117 Pour apprécier le caractère raisonnable de la prévision qui concerne les salaires et les traitements, nous avons comparé les prévisions faites par le MFEQ par rapport à l'évolution historique de cette variable. Nous avons également mis les prévisions du MFEQ en perspective avec celles du Conference Board du Canada (CBOC), le seul organisme du secteur privé qui prévoit l'évolution de cette variable. En général, nous avons constaté que les prévisions du MFEQ étaient raisonnables.

118 De plus, compte tenu de l'importance que représente le poids des salaires et des traitements dans le PIB nominal en termes de revenus, nous avons observé la corrélation qui existe entre les croissances prévues pour ces deux variables. Sur cette base également, les prévisions nous sont apparues raisonnables.

Revenus de pension des régimes de retraite privés

119 Quant aux revenus de pension des régimes de retraite privés, le MFEQ prévoit qu'ils seront en hausse par rapport à la moyenne historique des dernières années. Il explique cette situation par l'accroissement des retraits effectués par les contribuables, ce qui est raisonnable compte tenu du contexte démographique de vieillissement de la population. Toutefois, aucune institution du secteur privé n'effectue de prévision concernant cette variable. Le gouvernement ne peut donc pas se comparer avec d'autres institutions comme il a l'habitude de le faire pour d'autres variables, ce qui accroît les risques liés à la prévision.

120 Depuis 2008, la part des régimes de pension privés dans la base fiscale augmente, passant de 7,6 % à 8,8 % (prévision en 2013). Le taux de croissance de ce type de revenus pour la même période est deux fois plus élevé que celui des salaires et des traitements.

Caractère raisonnable des prévisions de l'impôt sur le revenu des particuliers

121 Les prévisions de l'IRP pour les années financières 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 sont raisonnables.

122 La prévision du taux de croissance de la base fiscale assujettie à l'IRP produite par le MFEQ pour les années 2013 à 2017 s'élève en moyenne à 3,7 % alors que la croissance prévue de l'IRP est supérieure (voir le tableau 8). Elle s'élève en moyenne à 4,5 % pour la même période.

123 L'analyse de cet écart entre l'évolution prévue de la base fiscale assujettie et la croissance prévue du revenu de l'IRP doit prendre en compte d'autres éléments, plus particulièrement dans un contexte où aucune hausse d'impôt n'est annoncée par le gouvernement.

124 Par ailleurs, nous avons constaté que le taux de croissance moyen de l'IRP au cours des cinq dernières années s'élève à 3,1 % et qu'il est généralement inférieur à celui de la base fiscale qui, lui, atteint 3,5 % au cours de la même période, alors que l'on constate l'inverse en ce qui concerne les prévisions établies pour les années 2013 à 2017. Cette situation s'explique, entre autres, par certaines **baisses d'impôts** accordées au cours des années précédentes affectant ainsi la moyenne à la baisse.

125 L'analyse de l'évolution historique de ces données ne suffit pas pour tirer des conclusions sur les prévisions, car en plus des baisses d'impôt qui peuvent être accordées à l'occasion, la progressivité du régime fiscal et l'indexation des tables d'imposition affectent également l'IRP. L'annexe 6 explique plus en détail l'incidence de la progressivité du régime fiscal et de l'indexation des tables d'imposition sur la prévision de l'IRP.

126 Dans un régime fiscal progressif, le taux d'imposition s'accroît en fonction de la valeur de l'élément taxé, soit l'assiette taxable. Toutefois, cette incidence est atténuée par l'indexation des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers. L'effet combiné de la progressivité du régime fiscal, de la croissance économique (traduit par la croissance de la base fiscale) et de l'indexation des tables d'imposition explique en grande partie la relation entre la croissance du revenu assujetti à l'impôt et celle de l'IRP. Cette relation est appelée élasticité.

127 L'élasticité prévue par le MFEQ est cohérente avec sa prévision concernant l'inflation et varie dans le sens attendu. Selon notre analyse des données historiques et des prévisions faites par le MFEQ, nous pouvons affirmer que la prévision est raisonnable.

À titre d'illustration, la réduction de l'IRP accordée au 1^{er} janvier 2008 s'est traduite, d'une part, par une augmentation d'environ 28 % des seuils attribués aux tranches de revenu imposable de la table d'imposition et, d'autre part, par une bonification d'environ 5 % du crédit d'impôt de base qui est accordé à tous les particuliers.

Cet accroissement des seuils de la table d'imposition est largement supérieur à l'indexation habituelle.

Prévision consolidée de l'impôt sur le revenu des particuliers

128 Le tableau 9 démontre la croissance de la prévision de l'IRP du fonds général, en incluant l'incidence de l'élasticité ainsi que les autres facteurs qui amènent le MFEQ à prévoir un taux de croissance plus élevé dans Le Point.

Tableau 9 Croissance de l'impôt sur le revenu des particuliers du fonds général (en pourcentage)

Prévisions	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Croissance de la base fiscale ajustée par l'élasticité ¹	3,3	5,0	4,8	4,3	4,1
Crédit ÉcoRénov	–	(0,4)	0,6	–	–
Autres facteurs	–	0,8	0,5	1,2	0,1
Croissance inscrite dans Le Point	3,3	5,4	5,9	5,5	4,2

1. Il s'agit de la croissance de la base fiscale ajustée pour tenir compte de l'incidence de l'élasticité, comme calculée au tableau 37 de l'annexe 6.

Le crédit d'impôt ÉcoRénov est destiné aux particuliers qui font exécuter, par un entrepreneur qualifié, des travaux de rénovation écoresponsables dans leur lieu principal de résidence ou leur chalet en vertu d'une entente conclue après le 7 octobre 2013 et avant le 1^{er} novembre 2014.

129 Le coût du **crédit d'impôt ÉcoRénov** a été évalué par le gouvernement à 4,8 millions de dollars en 2013-2014 et à 91,7 millions en 2014-2015. Ce crédit d'impôt est présenté à l'encontre de l'IRP inscrit dans le fonds général et inclus dans les transferts financés par le régime fiscal. Ainsi, la fin de ce crédit d'impôt représentera un accroissement de l'IRP prévu pour ce fonds de près de 0,6 % en 2015-2016. En réalité, sur une base consolidée et comparable aux états financiers du gouvernement, la disparition de ce crédit contribuera uniquement à réduire les dépenses financées par le régime fiscal. Elle n'aura aucun impact sur les revenus autonomes du gouvernement mais plutôt sur ses dépenses.

130 Les autres facteurs ayant une incidence sur la croissance des revenus de l'IRP provenant du fonds général sont, notamment, les effets de la récupération fiscale. Une hausse des activités liées à la récupération fiscale devrait avoir une incidence positive sur cette croissance.

Présentation de l'information

131 L'information contenue dans Le Point n'est pas présentée selon la même base que l'information financière publiée dans les Comptes publics. En conséquence, elle est difficilement comparable.

132 Les prévisions détaillées concernant l'IRP contenues dans Le Point portent uniquement sur le fonds général. Des revenus significatifs d'IRP sont enregistrés dans d'autres unités comptables comme dans le Fonds relatif à l'administration fiscale ou encore sous la rubrique « Transferts financés par le régime fiscal » comme il apparaît au tableau 8.

133 Ainsi, il n'y a pas de portrait d'ensemble permettant de comparer les prévisions des revenus de l'IRP avec les données réelles présentées dans les états financiers consolidés. De plus, l'information consolidée présentée dans Le Point à la section A regroupe les revenus d'impôt des particuliers et des sociétés, les revenus du FSS ainsi que les impôts fonciers scolaires sous le vocable « Impôt sur le revenu et les biens ».

Cotisations pour les services de santé

134 Les cotisations pour les services de santé présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement comprennent les cotisations au Fonds des services de santé (FSS) et la **contribution santé**.

135 Les cotisations au FSS visent à ce que tous les particuliers qui bénéficient des services de santé au Québec contribuent à leur financement. Elles proviennent à la fois des employeurs et des particuliers. Ces revenus sont présentés dans le fonds général et représentent la part la plus importante des cotisations pour les services de santé. Nos travaux ont principalement porté sur ceux-ci.

En 2010, le gouvernement introduisait la contribution santé pour aider à financer le système de santé. Cette contribution est payée à même la déclaration d'impôts. Pour l'année 2012, le montant de la contribution santé s'élevait à 200 dollars. Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2013, la contribution santé est devenue progressive.

136 Les revenus provenant de la contribution santé payée par les particuliers au moment de produire leur déclaration d'impôts sont quant à eux présentés dans les fonds spéciaux puisqu'ils sont comptabilisés dans le FINESSS.

137 La présentation adoptée dans Le Point diffère de celle des états financiers consolidés. Ces derniers présentent les cotisations pour les services de santé sous une seule rubrique. Dans Le Point, la section C présente les revenus du FSS uniquement alors que la section A regroupe le FSS et la contribution santé sous la rubrique « Impôt sur le revenu et les biens ». En conséquence, Le Point ne présente pas de portrait d'ensemble des prévisions de cotisations pour les services de santé permettant de les comparer avec les données réelles.

138 Les prévisions de revenus provenant du FSS sont raisonnables pour tout l'horizon prévisionnel.

139 Les cotisations des employeurs représentent la part la plus importante des revenus du FSS. Elles sont calculées sur le total de la **rémunération assujettie** versée aux employés qui excède un certain seuil d'exemption. De plus, les particuliers qui déclarent des revenus autres que ceux provenant d'un emploi et qui excèdent un certain seuil d'exemption doivent aussi payer une cotisation au FSS.

La rémunération assujettie comprend notamment les salaires versés aux employés, les indemnités de vacances, les pourboires et les avantages imposables.

140 Le tableau 10 présente les prévisions du MFEQ relatives aux cotisations pour les services de santé pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018.

Tableau 10 Prévisions relatives aux cotisations pour les services de santé (en millions de dollars)

États financiers		Le Point Novembre 2013				
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Fonds des services de santé						
Fonds général	6 597	6 681	6 920	7 165	7 403	7 637
Ajustements de consolidation	(1 134)	(1 167)	(1 202)	(1 237)	(1 274)	(1 311)
Sous-total	5 463	5 514	5 718	5 928	6 129	6 326
Variation annuelle (%)	5,7	0,9	3,7	3,7	3,4	3,2
Contribution santé						
Fonds spéciaux (FINESSS)	928	698	710	721	728	735
Total des cotisations pour les services de santé	6 391	6 212	6 428	6 649	6 857	7 061
Variation annuelle (%)	10,6	(2,8)	3,5	3,4	3,1	3,0

141 Les ajustements de consolidation résultent de l'élimination des opérations entre les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Dans le cas présent, il s'agit des cotisations destinées au FSS qui sont payées par les entités incluses dans le périmètre comptable relativement à la rémunération assujettie des employés du secteur public.

142 Les cotisations au FSS sont calculées, comme mentionné précédemment, en fonction de la rémunération assujettie à laquelle est appliqué un taux de cotisation. Ce taux varie de 2,7 % à 4,26 % selon la rémunération assujettie de l'année concernée.

143 Notre analyse a principalement consisté à comparer la prévision relative aux revenus du FSS établie par le MFEQ avec celle qu'il a faite pour les salaires et les traitements. En moyenne, sur l'horizon prévisionnel, sa prévision concernant les revenus du FSS représente 3,3 % de sa prévision en ce qui a trait aux salaires et aux traitements. Cette prévision est raisonnable compte tenu de la tendance historique des dernières années qui s'établit autour de 3,4 %.

144 En ce qui a trait à la contribution santé, le tableau 10 illustre une baisse prévue de 230 millions de dollars des revenus en 2013-2014. Cette baisse est expliquée par les changements apportés au financement de la santé, lesquels ont été annoncés lors du Budget 2013-2014 déposé en novembre 2012. En 2013-2014, le FINESSS reçoit moins de revenus provenant de la nouvelle contribution santé progressive. Par ailleurs, la baisse de la contribution santé est compensée par des revenus additionnels provenant de la hausse d'impôt de 1,75 p.p. pour les contribuables à haut revenu. Cette hausse d'impôt est présentée dans les revenus du FINESSS inscrits dans l'IRP.

Impôts des sociétés

145 La prévision des revenus autonomes du gouvernement concernant les impôts des sociétés est issue de quatre sources différentes :

- l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) ;
- la taxe sur le capital des sociétés d'assurance ;
- la taxe compensatoire des institutions financières ;
- la taxe sur les services publics.

146 Les impôts des sociétés sont principalement comptabilisés sur une base d'encaissement et de décaissement. Il en est de même pour les prévisions. Voici le libellé de la convention comptable des états financiers consolidés du gouvernement en ce qui concerne ces revenus :

« Les revenus provenant de l'impôt des sociétés sont comptabilisés au moment de la réception des fonds, car les sommes à recevoir ou à rembourser ne peuvent être estimées avec précision. En effet, les revenus imposables des sociétés sont très variables d'une année à l'autre et le délai de production des déclarations des sociétés ne permet pas d'obtenir l'information complète et à temps pour établir les ajustements à l'égard des revenus à la date de clôture des états financiers du gouvernement. Un ajustement est fait pour tenir compte des avis de cotisation émis avant la fin de l'année financière. »

147 Les encaissements réguliers provenant de l'IRS ainsi que les remboursements d'acomptes provisionnels versés en trop et les pertes reportées revêtent une grande importance en ce qui a trait à la prévision des revenus.

Modèle de prévision des revenus

148 Le modèle de prévision du ministère utilisé pour estimer les impôts des sociétés tient compte de certaines variables faisant partie du scénario économique. Parmi ces variables, la plus importante est l'excédent d'exploitation net des sociétés (anciennement appelé « les bénéfices des sociétés avant impôts »).

149 Le gouvernement effectue une prévision du revenu imposable qui est notamment basée sur un facteur d'élasticité représentant la relation entre la croissance des excédents nets et la croissance des revenus imposables.

150 En se basant sur les données historiques, le MFEQ établit cette relation à 0,6. À titre d'exemple, pour l'année civile 2014, la croissance prévue de 4,5 % des excédents d'exploitation nets se traduit en une prévision de hausse des revenus imposables de 2,7 %. Par la suite, les taux d'imposition statutaires sont appliqués à la prévision du revenu imposable ; ce qui donne lieu à la prévision des revenus d'impôts.

Caractère raisonnable de la prévision des revenus

151 À l'examen des procédés utilisés par le MFEQ pour effectuer la prévision des revenus d'impôts des sociétés, il nous apparaît qu'il effectue un travail sérieux. Toutefois, dans le temps qui nous a été imparti pour accomplir notre travail, il nous a été impossible d'approfondir nos analyses davantage. Nous constatons que la prévision relative à l'impôt des sociétés comporte un niveau d'incertitude important. En effet, plusieurs facteurs économiques influencent le niveau de bénéfice des sociétés. De plus, selon leur secteur d'activités (construction, vente au détail, entreprise de services, etc.) et la présence d'activités ayant trait au commerce extérieur (importations et exportations), ces facteurs peuvent avoir plus ou moins d'incidence sur leurs bénéfices.

152 Compte tenu de la volatilité historique des bénéfices des sociétés, de la difficulté à prévoir le comportement des sociétés en matière de stratégie fiscale dont l'utilisation de leurs pertes fiscales reportées et du risque associé au taux de recouvrement des créances découlant des activités de récupération fiscale, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur le caractère raisonnable de la prévision faite par le MFEQ relativement aux impôts des sociétés pour les années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016.

153 Les tendances récentes démontrent que l'excédent d'exploitation net des sociétés fluctue de façon importante au fil des années. Ainsi, il est difficile d'apprécier le caractère raisonnable de cette prévision qui, rappelons-le, est fondamentale pour établir la prévision des revenus d'IRS.

154 D'ailleurs, dans Le Point de novembre 2013, le gouvernement a significativement révisé à la baisse le taux de croissance prévu pour cette variable, le faisant passer de 4,9 % à -6,0 %, soit un écart de près de 11 points de pourcentage depuis Le Point de mars 2013.

155 Selon l'analyse de sensibilité publiée dans la mise à jour économique et financière de l'automne, la variation d'un point de pourcentage de l'excédent d'exploitation net des sociétés, prise isolément, modifie les revenus de l'IRS de près de 30 millions de dollars pour l'année financière de 2013-2014.

156 En conséquence, la réduction de 11 points de pourcentage de la croissance prévue pour cette variable compte pour environ 330 millions de dollars dans la baisse des revenus de 741 millions de l'IRS de l'année financière 2013-2014 par rapport au dernier Point de mars 2013. Le Point est peu explicite quant aux autres facteurs justifiant les 400 millions supplémentaires de baisses des revenus.

157 Notons que dans la section du Point traitant de l'économie, le MFEQ explique qualitativement certaines causes du recul de la croissance des bénéfices des sociétés en 2013 par rapport à 2012 (de -0,6 % à -6,0 %), soit :

- la lente reprise des exportations ;
- la croissance modérée de la consommation ;
- la croissance modérée des prix.

158 Tous ces facteurs sont inclus dans le concept de l'excédent d'exploitation net des sociétés et ne permettent pas d'expliquer en totalité la sensibilité des revenus de l'IRS aux autres facteurs.

Report rétrospectif et prospectif de pertes

159 Les règles fiscales en vigueur au Québec permettent aux sociétés de déduire du revenu imposable d'un exercice donné certaines pertes encourues au cours d'autres exercices. Ainsi, une perte fiscale peut être reportée contre un revenu gagné au cours des trois exercices antérieurs ou être utilisée pour réduire l'impôt à payer au cours des 20 exercices futurs.

160 Au cours des cinq dernières années, Revenu Québec estime que la production de déclarations amendées résultant d'une demande de report de pertes par les sociétés a coûté au gouvernement entre 245 et 370 millions de dollars annuellement en remboursements d'impôt.

161 Bien entendu, la conjoncture économique influence les choix fiscaux des sociétés. Le MFEQ effectue des prévisions quant à l'utilisation des reports de pertes par les sociétés en se basant sur les tendances historiques. Cet exercice présente toutefois un risque lié à la prévision.

162 En effet, seulement pour l'année 2012-2013, les statistiques de Revenu Québec en matière fiscale font état de plus de 6,2 milliards de dollars de pertes reportées déclarées et non utilisées par les sociétés. À ces pertes, s'ajoutent celles des années antérieures qui peuvent être utilisées, rappelons-le, sur une période future de 20 ans. Revenu Québec nous a confirmé que le

passif fiscal total du gouvernement n'est pas une information disponible. Toutefois, son ampleur, conjuguée avec la situation financière future des sociétés est susceptible d'influencer le niveau de revenu du gouvernement.

Récupération fiscale et crédits d'impôt remboursés

163 La récupération fiscale constitue l'ensemble des activités de contrôle fiscal que Revenu Québec mènent pour lutter contre le travail au noir et l'**évasion fiscale**. Selon l'intensité de ces activités, elles permettent de récupérer des revenus fiscaux. Des cibles de récupération fiscales sont établies par le gouvernement et Revenu Québec intensifie ses activités à cet égard. Toutefois, il est difficile de prévoir les retombées précises de ces activités.

164 Les crédits d'impôt remboursés sont de natures diverses. Selon les tendances observées dans les années passées, les plus significatifs sont les crédits suivants :

- recherche scientifique et développement expérimental ;
- affaires électroniques ;
- production cinématographique ;
- construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public.

165 La plupart de ces crédits sont remboursés par Revenu Québec lors du traitement de la déclaration d'impôts. Une petite partie seulement est déduite des acomptes provisionnels versés par les sociétés. Cette situation fait en sorte qu'il peut y avoir un décalage entre le moment où les sociétés posent les gestes donnant droit à ces crédits et le moment où le gouvernement les inscrit dans ses états financiers.

166 En effet, d'une part, les sociétés disposent d'un délai de six mois après la fin de leur exercice financier pour produire leur déclaration. D'autre part, le délai de traitement des déclarations d'impôts varie généralement entre quatre et six mois. L'inscription aux livres du gouvernement se fait donc avec un retard d'environ un an. De plus, selon la vigueur économique des secteurs admissibles aux différents crédits, ces derniers peuvent être plus ou moins importants.

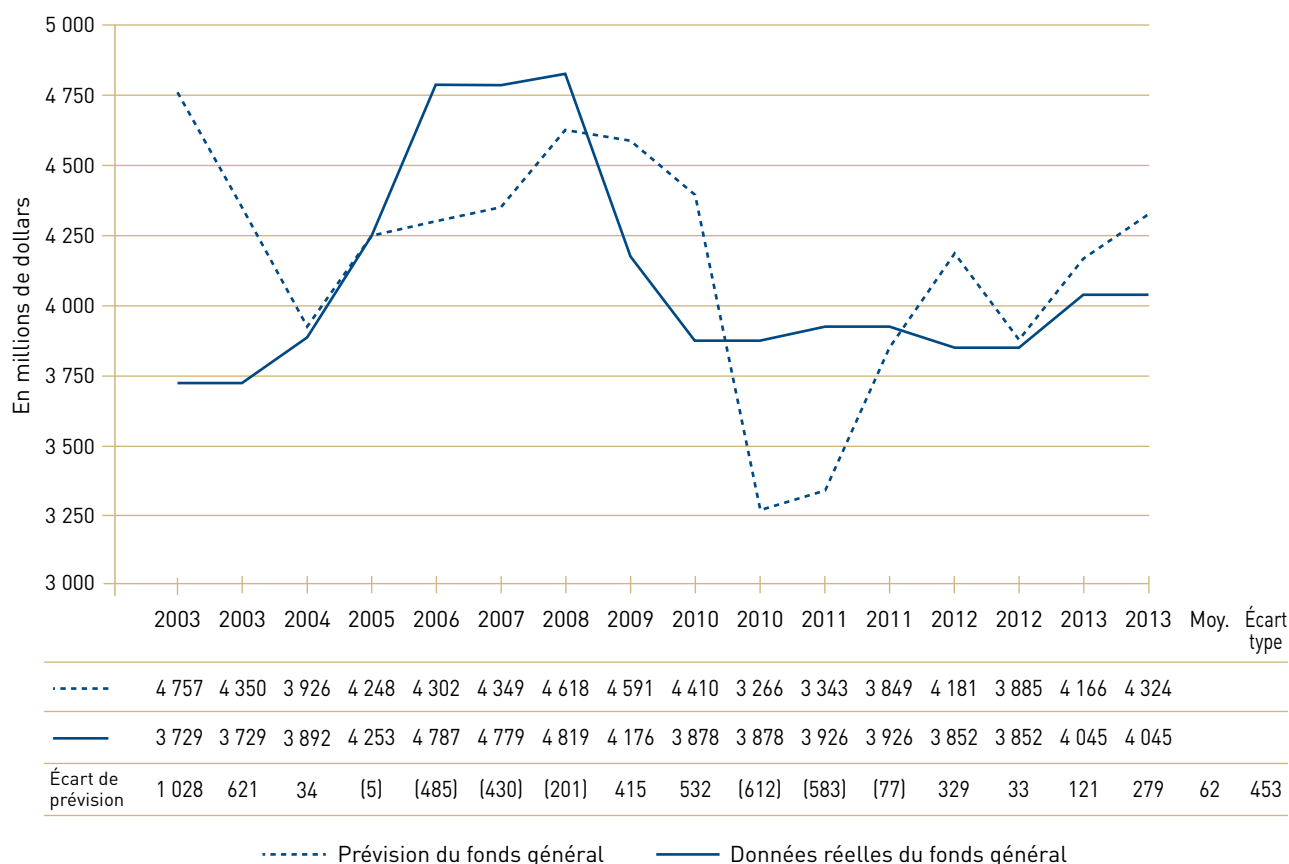
Tendances historiques

167 Nous avons comparé les prévisions historiques de l'impôt sur le revenu des sociétés effectuées par le MFEQ avec les données réelles. L'exercice a consisté à comparer les prévisions pour l'année à venir, et ce, pour toutes les publications déposées au cours des 10 dernières années (budget ou mise à jour économique et financière). La figure 3 présente le résultat de cette comparaison.

L'évasion fiscale consiste à ignorer délibérément une partie précise des lois sous l'administration de Revenu Québec. Une source importante d'évasion fiscale est la dissimulation d'activités économiques à l'État par des citoyens et des entreprises, qui agissent ainsi afin de remettre moins d'argent qu'ils ne le devraient au fisc.

Certains domaines, dont ceux de la construction et de la restauration, sont particulièrement touchés par l'évasion fiscale et le travail au noir. La vente illicite de produits, dont ceux du tabac, les transactions immobilières de même que les placements et les investissements constituent également des sources importantes d'évasion fiscale.

Figure 3 Comparaison des prévisions de revenus d'IRS du fonds général avec les données réelles pour les années financières du 31 mars 2003 au 31 mars 2013



1. Certaines données réelles du fonds général pour les années 2008-2009 à 2012-2013 ne concordent pas avec celles présentées au tableau 11. Dans la présente figure, l'incidence de la création du FRAF a été considérée uniquement à partir de l'année 2011-2012.

168 À l'examen de cette figure, on peut faire les constats suivants :

- L'écart moyen sur 10 ans est très faible entre la prévision établie pour l'année à venir et la donnée réelle, soit 62 millions de dollars.
- L'**écart type** est de 453 millions de dollars.
- Sur 16 prévisions, 9 présentent des surévaluations alors que 7 présentent des sous-évaluations, il n'y a donc pas de biais dans celles-ci.

L'écart type est une mesure de dispersion utilisée dans le domaine des statistiques. Elle mesure l'étalement ou la dispersion par rapport à la moyenne d'un ensemble de données.

169 Il découle de ces constats que, sur une longue période, en moyenne, les prévisions se rapprochent de la donnée réelle. Cela signifie qu'il y a un équilibre entre les risques positifs et négatifs pris en considération par le MFEQ. Toutefois, la prévision faite pour une année donnée à l'intérieur d'une longue période est sujette à une grande dispersion (453 millions de dollars en moyenne au cours des 10 dernières années).

170 Par ailleurs, nous avons analysé la tendance récente concernant les revenus de l'impôt des sociétés, autant pour le fonds général que pour les revenus consolidés. Nous les avons également mis en perspective avec les prévisions du Point. Le tableau 11 détaille cette comparaison.

Tableau 11 Revenus d'impôts des sociétés (en millions de dollars)

	États financiers consolidés du gouvernement						Le Point Novembre 2013					
	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	Moyenne	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	Moyenne
Fonds général ¹	4 060	3 763	3 807	3 852	4 045	3 905	3 902	4 166	4 439	4 657	4 881	4 409
Variation annuelle (%)	(14,6)	(7,3)	1,2	1,2	5,0	(2,9)	(3,5)	6,8	6,6	4,9	4,8	3,9
Fonds spéciaux ²	116	115	119	160	170	136	175	192	204	213	223	201
Organismes autres que budgétaires ²	60	59	62	64	66	62	67	70	73	75	77	72
Transferts financés par le régime fiscal ¹	1 630	1 617	1 847	1 746	1 753	1 719	1 833	1 877	1 933	1 955	1 975	1 915
Impôts totaux des sociétés	5 866	5 554	5 835	5 822	6 034	5 822	5 977	6 305	6 649	6 900	7 156	6 597
Variation annuelle (%)	(7,1)	(5,3)	5,1	(0,2)	3,6	(0,8)	(0,9)	5,5	5,5	3,8	3,7	3,5
Variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés ³	(2,9)	(5,4)	16,8	3,0	(0,6)	1,9	(6,0)	4,5	5,6	5,1	5,3	2,8

1. La prévision du fonds général et celle relative aux transferts financés par le régime fiscal excluent l'incidence des créances douteuses alors que Le Point l'inclut.

2. Les entités concernées sont : la Commission des normes du Travail, le Fonds du développement nordique et le Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF). En ce qui a trait au FRAF, lequel a été créé le 1^{er} avril 2011, nous avons utilisé les données du MFEQ pour les années 2008-2009 à 2010-2011 afin de rendre les données comparables avec les prévisions.

3. Il s'agit de la variation par rapport à l'année civile, soit la période de 12 mois se terminant au cours de l'année financière concernée par la prévision. La moyenne des variations annuelles a été calculée selon la méthode à taux annuel composé.

171 À l'examen de ce tableau, nous pouvons faire les constats suivants :

- En considérant les transferts financés par le régime fiscal, lesquels sont déduits des revenus du fonds général, la moyenne des revenus consolidés des cinq dernières années s'élève à 5 822 millions de dollars (décroissance annuelle moyenne de 0,8 %), alors que celle des cinq prochaines années est de 6 597 millions (croissance annuelle moyenne de 3,5 %). Cette situation s'explique principalement par la crise financière de 2008-2009 qui a eu des répercussions importantes sur la croissance des revenus de cette période.
- Les transferts financés par le régime fiscal représentent, en moyenne, 29 % des impôts totaux des sociétés. Ces transferts peuvent donc influencer de façon significative la croissance des impôts des sociétés inscrits au fonds général qui sont présentés au net.
- Il est difficile de tirer des conclusions en comparant la variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés et les impôts des sociétés pour les raisons déjà énoncées, à savoir : les reports de pertes peuvent permettre de lisser l'effet des années déficitaires sur les revenus d'impôts et l'inscription tardive des revenus réels aux états financiers du gouvernement.

¹⁷² Nos travaux nous ont permis de constater que la relation qui existe entre la variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés et celle des impôts des sociétés (incluant les taxes) est également influencée par certaines mesures fiscales annoncées lors de budgets précédents. Citons notamment les suivantes qui contribuent à la hausse des revenus du gouvernement :

- la fin de l'amortissement accéléré pour le matériel de fabrication et de transformation ;
- la fin de l'allègement fiscal concernant la taxe sur les services publics pour le secteur des télécommunications.

Taxes à la consommation

¹⁷³ La prévision des revenus provenant des taxes à la consommation est étroitement liée à l'évolution de la conjoncture économique. Les principales variables qui influencent ces revenus sont la consommation nominale des ménages (en excluant les aliments et les loyers qui ne sont pas taxés) et les investissements résidentiels taxables. La prévision incluse dans Le Point découle principalement de quatre sources différentes de taxation. Le tableau 12 détaille cette prévision pour les années 2013-2014 à 2017-2018.

¹⁷⁴ Étant donné que la taxe de vente du Québec (TVQ) représente la plus grande partie de la prévision relative aux revenus provenant des taxes à la consommation, notre vérification a porté sur le caractère raisonnable de celle-ci.

Tableau 12 Prévision consolidée des revenus provenant des taxes à la consommation (en millions de dollars)

Le Point Novembre 2013					
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Taxe de vente du Québec	13 209	13 614	14 140	14 630	15 017
Taxe sur le carburant	2 298	2 350	2 385	2 419	2 453
Taxe sur le tabac	1 039	1 003	968	937	897
Taxe sur les boissons alcooliques ¹	554	462	469	51	51
Revenus consolidés selon Le Point	17 100	17 429	17 962	18 037	18 418
Variation (%)	6,3	1,9	3,1	0,4	2,1
Taxe dédiée au Fonds des générations ¹	–	100	100	525	525
Revenus consolidés ajustés	17 100	17 529	18 062	18 562	18 943
Variation (%)	6,3	2,5	3,0	2,8	2,1

1. Le budget de 2013-2014 prévoit un versement de 100 millions de dollars annuellement au Fonds des générations à compter de l'année 2014-2015. Le Point de novembre 2013 prévoit un transfert additionnel de 425 millions, pour un total de 525 millions à compter de l'année 2016-2017. Des modifications législatives seront apportées à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* pour prendre en compte ces nouveaux versements.

¹⁷⁵ Soulignons qu'au tableau 12, nous avons ajusté la croissance des revenus consolidés provenant des taxes à la consommation pour tenir compte des taxes sur les boissons alcooliques qui seront versées au Fonds des générations à compter de l'année financière 2014-2015. La présentation de ces revenus dans le Fonds des générations fait perdre de vue le taux de croissance de l'ensemble des revenus de taxes consolidés.

¹⁷⁶ Comme nous l'avons fait pour les autres sources de revenus, notre travail a notamment consisté à analyser les tendances historiques et à comparer la prévision faite par le MFEQ avec celle effectuée par le secteur privé en ce qui concerne les variables les plus sensibles à la prévision.

¹⁷⁷ Pour ce qui est de la consommation nominale des ménages, nous avons aussi analysé la cohérence de la prévision avec celle du PIB nominal. Cette variable est prépondérante dans l'économie québécoise. De plus, elle représente un poids de 76 % dans le modèle de prévision de l'assiette taxable du MFEQ en 2013-2014. Quant aux investissements résidentiels taxables, ils ont un poids d'environ 13 %.

¹⁷⁸ Plusieurs facteurs influencent la consommation nominale des ménages, notamment la création d'emplois, la progression des salaires et des traitements, le taux d'épargne et le niveau de confiance des consommateurs. Le niveau de la consommation nominale est aussi influencé par l'évolution de l'IPC.

¹⁷⁹ C'est d'ailleurs la révision de l'IPC qui explique en grande partie la révision à la baisse des revenus provenant des taxes à la consommation de 576 millions de dollars pour l'année financière 2013-2014 entre Le Point de mars 2013 et celui de novembre 2013, car la prévision établie par le MFEQ à l'égard de la consommation des ménages en termes réels est demeurée inchangée (1,8 %) pour l'année 2013.

Consommation nominale des ménages

¹⁸⁰ Le tableau 13 présente l'évolution de la croissance de la consommation nominale des ménages, du PIB nominal et de l'IPC depuis 2009. De plus, nous y présentons la croissance de la prévision des revenus provenant de la TVQ jusqu'en 2016-2017.

Tableau 13 Croissance des revenus de la TVQ, de la consommation nominale des ménages, du PIB nominal et de l'IPC (en pourcentage)

	Données réelles					Prévisions				
	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Moyenne	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Moyenne
Croissance des revenus de la TVQ	(2,5)	9,7	13,3	3,6	6,0	5,3	3,1	3,9	3,5	3,9
Consommation nominale des ménages ^{1,2,3}	(0,4)	5,2	4,1	2,6	2,9	2,7	3,6	3,7	3,5	3,4
PIB nominal ^{2,3}	0,6	4,5	4,7	3,6	3,4	2,1	3,6	3,9	3,7	3,3
Indice des prix à la consommation ^{2,3}	0,6	1,2	3,0	2,1	1,8	0,9	1,8	2,2	2,1	1,8

1. Il s'agit de la consommation de biens et de services, exclusion faite des aliments et du logement, donc la consommation taxable.

2. Il s'agit de la donnée applicable à l'année civile se terminant au cours de l'année financière présentée.

3. Il s'agit de la moyenne annuelle composée.

181 Ce tableau nous permet de faire les constats suivants :

- La croissance des revenus de la TVQ de 6,0 % constatée au cours des quatre dernières années est supérieure à celle prévue pour les quatre prochaines années qui, elle, s'établit à 3,9 %. Cette situation s'explique par les hausses successives des taux de la TVQ en janvier 2011, 2012 et 2013. Aucune hausse n'est prévue au cours de l'horizon prévisionnel du Point.
- La prévision relative à la consommation nominale des ménages est, en moyenne, semblable à celle du PIB (3,4 % par rapport à 3,3 %), ce qui est cohérent.
- La croissance moyenne de la consommation nominale des ménages pour les années 2009 à 2012 (2,9 %) est inférieure de 0,5 % à celle du PIB nominal (3,4 %) alors que c'est l'inverse en ce qui concerne l'horizon prévisionnel. En effet, la croissance moyenne prévue de la consommation nominale des ménages (3,4 %) est supérieure de 0,1 % à celle du PIB nominal (3,3 %).

182 Ce dernier constat témoigne du fait que le gouvernement s'attend à ce que les facteurs qui ont influencé à la baisse la consommation nominale des ménages au cours des dernières années se dissipent ; il prévoit notamment un retour de l'inflation en 2014 à un niveau significativement plus élevé que celui de 2013 (0,9 %) et équivalente à la tendance récente des quatre dernières années (1,8 %). Toutefois, l'endettement élevé des ménages et leur propension à épargner davantage depuis quelques années (situation identifiée dans Le Point) pourraient limiter le potentiel de croissance de la consommation des ménages.

183 La prévision relative à la consommation nominale des ménages peut également être mise en perspective avec celle effectuée par le secteur privé quant à l'évolution des ventes au détail et à la création d'emplois. Nous avons constaté que la croissance de ces variables s'oriente dans la même direction que la prévision ayant trait à la consommation faite par le MFEQ, ce qui est cohérent.

Investissements résidentiels taxables

184 Le tableau 14 présente l'historique des investissements résidentiels taxables depuis 2009 ainsi que les perspectives du MFEQ jusqu'en 2016.

Tableau 14 Investissements résidentiels taxables (en pourcentage)

	Données réelles					Prévisions				
	2009	2010	2011	2012	Moyenne ¹	2013	2014	2015	2016	Moyenne ¹
Investissements résidentiels taxables	[0,2]	12,1	1,0	4,5	4,2	[4,3]	0,7	1,3	2,7	0,1

1. Il s'agit de la moyenne annuelle composée.

185 La prévision faite par le MFEQ quant aux investissements relatifs à la construction résidentielle se situe en deçà de la tendance observée au cours des dernières années. Au Québec, le secteur immobilier a subi un ajustement à la baisse, dû en partie aux mesures de restrictions touchant l'assurance hypothécaire et visant à freiner l'endettement des ménages. Pour les prochaines

années, le MFEQ prévoit une certaine stabilisation du secteur résidentiel au Québec, ce qui est cohérent avec les prévisions effectuées par le secteur privé en ce qui concerne les mises en chantier.

186 Toutefois, tel qu'il est mentionné à la page B.57 du Point, d'autres mesures éventuelles visant à ralentir le secteur résidentiel canadien pourraient avoir une incidence négative sur le secteur résidentiel québécois et sur l'économie.

Caractère raisonnable des prévisions liées à la TVQ

187 Nous avons analysé le caractère raisonnable de la prévision des revenus provenant de la TVQ dans le contexte où le MFEQ ne prévoit pas de hausse du taux de taxation.

188 Les prévisions faites par le MFEQ concernant les revenus provenant de la TVQ sont raisonnables pour tout l'horizon prévisionnel.

189 Par ailleurs, notons que, dans la section qui traite des prévisions économiques, nous avons mentionné que la prévision qui concerne le déflateur du PIB (effet global de la hausse des prix en incluant l'IPC) est optimiste pour l'année civile 2014. Une inflation plus faible que prévu aurait une incidence négative sur les revenus provenant de la TVQ.

Risque lié à la prévision relative aux taxes à la consommation

190 Les revenus provenant de la TVQ sont influencés par les remboursements de taxes sur les intrants (RTI) que le gouvernement accorde aux contribuables à l'égard de leurs activités commerciales. Les organismes publics comme les municipalités ne perçoivent pas la TVQ, car la fourniture de leurs biens et services est détaxée. En conséquence, ils ne peuvent recevoir de RTI.

191 Toutefois, le gouvernement leur accorde des remboursements partiels de taxes de vente sur leurs achats de fournitures taxables. L'Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités pour les années 2007 à 2013 stipule les taux de remboursement de la TVQ qui leur seront accordés par le gouvernement.

192 Dans les prévisions présentées dans Le Point de novembre 2013, le MFEQ utilise un taux de remboursement de la TVQ effectivement payée de 62,8 % pour estimer le montant de RTI qui sera accordé aux organismes municipaux à compter de 2014. Ce taux reflète l'Entente actuellement en vigueur.

193 Cette Entente est arrivée à échéance le 31 décembre 2013. Les négociations portant sur la signature d'une nouvelle entente ont été reportées à l'année 2014. Les organismes municipaux réclament un remboursement de 100 % de la taxe payée. Selon l'issue de ces négociations, les revenus provenant des taxes pourraient être moindres que ce qui est prévu. À titre informatif, un remboursement de 100 % de la taxe payée réduirait les revenus provenant de cette taxe d'environ 300 millions de dollars pour une année.

Revenus des entreprises du gouvernement

Ces entreprises sont les suivantes :
Hydro-Québec, Loto-Québec,
la Société des alcools du Québec,
Investissement Québec,
la Capital Financière Agricole inc.
ainsi que les quatre sociétés
Innovatech du Québec.

Sommairement, le bénéfice net
des entreprises représente la
différence entre leurs revenus
et leurs dépenses.

194 Dans Le Point de novembre 2013, il est indiqué que la prévision concernant les revenus provenant des **entreprises du gouvernement** s'élève à 5 milliards de dollars pour l'année financière 2013-2014, soit 5,4 % de la prévision des revenus totaux du gouvernement.

195 Le MFEQ prévoit que ces revenus seront relativement stables jusqu'en 2014-2015, s'établissant également autour de 5 milliards de dollars. À compter de 2015-2016, une progression est constatée : les revenus provenant des entreprises du gouvernement devraient atteindre près de 6 milliards en 2017-2018 alors que la décision de fermer la centrale nucléaire de Gentilly-2 commencera à générer des économies.

196 Nos travaux de vérification ont porté sur le caractère raisonnable des prévisions relatives aux revenus provenant d'Hydro-Québec, de Loto-Québec et de la Société des alcools du Québec en raison du fait qu'elles représentent la quasi-totalité des revenus des entreprises du gouvernement. Conformément à la convention comptable encadrant la comptabilisation de ces revenus aux états financiers consolidés du gouvernement, la prévision représente la quote-part des **bénéfices nets** des entreprises qui revient au gouvernement. Pour les trois entreprises vérifiées, cette quote-part est de 100 %.

197 Le tableau 15 détaille ces prévisions pour la durée du cadre financier quinquennal du gouvernement.

Tableau 15 Revenus provenant des entreprises du gouvernement (en millions de dollars)

	Le Point Mars 2013	Le Point Novembre 2013				
	2013-2014	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Revenus						
Hydro-Québec	2 725	2 800	2 800	2 890	2 990	3 310
Loto-Québec	1 271	1 157	1 181	1 211	1 211	1 211
Société des alcools du Québec	1 067	1 037	1 067	1 098	1 112	1 157
Autres	45	41	40	39	40	40
Sous-total	5 108	5 035	5 088	5 238	5 353	5 718
Variation (%)	2,5	(1,4)	1,1	2,9	2,2	6,8
Somme présentée sous « Autres sources de revenus »						
Revenus d'Hydro-Québec dédiés au Fonds des générations	–	–	(71)	(165)	(265)	(585)
Somme présentée sous « Entreprises du gouvernement »	5 108	5 035	5 017	5 073	5 088	5 133

198 Comme il le fait pour tous les revenus qui sont dédiés au Fonds des générations, le gouvernement présente les revenus d'Hydro-Québec provenant de l'indexation de l'électricité patrimoniale sous la rubrique « Autres sources

de revenus». Aux fins de nos analyses, nous avons considéré les revenus totaux des entreprises en incluant les revenus dédiés au Fonds des générations.

Processus de prévision

199 Le processus d'établissement de prévisions des revenus des entreprises du gouvernement est mis en oeuvre par une demande du MFEQ. Celles-ci préparent les prévisions quinquennales concernant leurs bénéfices nets et les transmettent au ministère.

200 Chaque entreprise du gouvernement est autonome et imputable de la prévision de ses revenus, de ses dépenses et de son bénéfice net.

201 Après l'analyse des prévisions reçues afin de s'assurer de leur plausibilité, de leur comparabilité avec celles reçues lors de la publication précédente (budget ou mise à jour économique et financière) et de leur cohérence avec les budgets de l'année courante déjà approuvés par le gouvernement à titre d'actionnaire, le MFEQ peut demander les ajustements qui s'imposent. Les prévisions sont ensuite intégrées à la mise à jour économique.

202 Les instructions du MFEQ stipulent notamment que les prévisions fournies par certaines entreprises doivent prendre en compte :

- les efforts de réduction des dépenses et d'augmentation de la productivité exigés dans le cadre du *Discours sur le budget 2010-2011* et de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* ;
- les efforts additionnels identifiés dans le cadre du *Discours sur le budget 2013-2014*.

203 Le tableau 16 résume les efforts exigés des entreprises commerciales pour les années financières 2013-2014 et 2014-2015, tels qu'ils ont été annoncés par le gouvernement lors des *Discours sur le budget* de 2010-2011 et de 2013-2014.

Tableau 16 Efforts demandés aux entreprises du gouvernement (en millions de dollars)

	2013-2014			2014-2015	
	Efforts au Budget 2010-2011	Efforts additionnels au Budget 2013-2014	Efforts totaux	Efforts additionnels au Budget 2013-2014	Efforts totaux
Hydro-Québec	250	225	475	–	475
Loto-Québec	50	50	100	40	140
Société des alcools du Québec	50	15	65	–	65
Total	350	290	640	40	680

Caractère raisonnable de la prévision

204 Nous n'avons pas pu qualifier la prévision des revenus provenant des entreprises du gouvernement. L'évaluation de la qualité de ces prévisions demanderait un travail sur le processus budgétaire de chacune de celles-ci, ce que nous avons exclu de la portée de notre mandat telle qu'elle est décrite à l'annexe 1.

205 Nous avons tout de même examiné les prévisions transmises par les entreprises du gouvernement au MFEQ ainsi que les notes qui les accompagnaient. De plus, nous avons analysé les ajustements effectués par le MFEQ, le cas échéant.

206 Les entreprises ont mentionné au MFEQ avoir tenu compte des orientations du gouvernement dans leurs prévisions. À titre d'exemple, Hydro-Québec indique que les engagements gouvernementaux en matière d'énergie éolienne ont été pris en compte dans ses prévisions. De son côté, Loto-Québec a considéré la nouvelle réglementation concernant l'autorisation de vente et de consommation de boissons alcoolisées dans les aires de jeu des casinos.

207 De plus, les entreprises à qui le gouvernement a demandé des efforts visant à réduire leurs dépenses et à hausser leur productivité (voir tableau 16) affirment dans leur communication au MFEQ les avoir intégrés dans leurs prévisions. Ces efforts totalisent 640 millions de dollars en 2013-2014 et 680 millions en 2014-2015. Le MFEQ n'a pas été en mesure de nous démontrer qu'il vérifie l'information reçue des entreprises à cet égard.

208 Pour les années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016, la prévision des revenus des entreprises du gouvernement comporte des risques qui ne sont pas clairement exposés dans Le Point.

Risques liés à la prévision relative à Hydro-Québec

209 La prévision du bénéfice net d'Hydro-Québec pour 2014-2015 prend en compte deux demandes déposées auprès de la Régie de l'énergie pour des hausses tarifaires qui totalisent 5,8 %. Les décisions de la Régie sont attendues par l'entreprise au cours du premier trimestre de 2014. Les hausses de tarifs demandées incluent 0,8 % (71 millions de dollars) pour l'**indexation de l'électricité patrimoniale**. Compte tenu du mécanisme d'indexation qui est prévu dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, cette partie de la hausse tarifaire ne requiert pas d'approbation par l'organisme de réglementation. À titre informatif, une hausse tarifaire de 1 % se traduit par une augmentation des revenus d'Hydro-Québec d'environ 100 millions de dollars.

210 Hydro-Québec n'a pas transmis de prévisions au MFEQ pour les années 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018. Elle affirme ne pas être en mesure de le faire puisqu'elle effectuera prochainement son exercice de planification stratégique. Cet exercice considérera notamment les travaux de la **Commission sur les enjeux énergétiques**.

L'indexation de l'électricité patrimoniale est une mesure qui a été révisée lors du Budget de 2013-2014. Le gouvernement a alors annoncé que la hausse de 1 ¢/kWh sur cinq ans du prix de l'électricité patrimoniale (qui avait été annoncée lors d'un précédent budget) a été abolie et qu'elle est remplacée par son indexation au coût de la vie.

Le rôle de la Commission sur les enjeux énergétiques est de réfléchir aux principaux enjeux énergétiques du Québec et de proposer des orientations en matière énergétique qui soient conformes aux principes de développement durable, aux valeurs et à l'identité de la société québécoise.

211 En conséquence, le MFEQ a reconduit pour ces trois années financières la prévision relative au bénéfice net effectuée par Hydro-Québec pour l'année 2014-2015 (avant l'indexation de l'électricité patrimoniale et l'ajustement aux revenus), soit 2 725 millions de dollars.

212 À ce bénéfice net ont été ajoutés les revenus provenant de l'indexation de l'électricité patrimoniale calculés par le MFEQ ainsi que les économies prévues au budget 2013-2014 qui résultent de la fermeture de la centrale nucléaire Gentilly-2.

213 Le tableau 17 résume la construction de la prévision relative au bénéfice net d'Hydro-Québec effectuée par le MFEQ pour les années 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018, et ce, à partir des prévisions transmises par l'entreprise pour les deux premières années du cadre financier.

Tableau 17 Prévisions du bénéfice net d'Hydro-Québec (en millions de dollars)

	Prévisions d'Hydro-Québec		Prévisions du ministère des Finances et de l'Économie		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Bénéfice avant les éléments suivants :	2 725	2 725	2 725	2 725	2 725
Indexation de l'électricité patrimoniale	–	71	165	265	370
Économies résultant de la fermeture de Gentilly-2	–	–	–	–	215
Révision des revenus par Hydro-Québec	75	4	–	–	–
Prévision	2 800	2 800	2 890	2 990	3 310
Variation (%)	s. o.	–	3,2	3,5	10,7

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

214 Les revenus provenant de l'indexation de l'électricité patrimoniale sont, en vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, dédiés au Fonds des générations. Ainsi, l'indexation qui est présentée au tableau 17 de pair avec les économies réalisées à la suite de la **fermeture de la centrale nucléaire Gentilly-2** à compter de l'année financière 2017-2018 concordent avec les revenus d'Hydro-Québec qui seront affectés au Fonds des générations, tel que cela est présenté au tableau 15.

Les économies provenant de la fermeture de la centrale nucléaire Gentilly-2 ont été établies par le gouvernement à 215 millions de dollars pour chaque année financière se terminant à compter de l'année 2017-2018, jusqu'à celle se terminant en 2043-2044.

Risques liés à la prévision relative à Loto-Québec

215 Loto-Québec a indiqué au MFEQ ne pas être en mesure de fournir des prévisions détaillées pour l'année 2015-2016 et les années subséquentes.

216 Elle a cependant fourni des prévisions préliminaires en indiquant que ces dernières excluent l'incidence de certains facteurs économiques pouvant influencer les comportements de sa clientèle et les revenus correspondants. Ces facteurs, établis par Loto-Québec et attribués plus spécifiquement aux loteries vidéo, sont les suivants :

- le comportement des clients a changé ; ils fréquentent moins les bars ;
- la difficulté de renouveler la clientèle, compte tenu, entre autres, de la pression sociale exercée sur les joueurs de loteries vidéo ;
- la migration de certains clients vers les jeux alternatifs proposés sur Internet.

217 Il est à noter que, selon Statistique Canada, pour la première moitié de l'exercice 2013, une baisse des revenus de l'ordre de 2,6 % est constatée dans l'ensemble de l'industrie des jeux de hasard et d'argent au Canada. Cette situation explique, entre autres, la révision à la baisse de 114 millions de dollars dans la prévision relative aux revenus de l'année financière 2013-2014 par rapport au Point de mars 2013.

Risques liés à la prévision relative à la Société des alcools du Québec

218 La Société des alcools du Québec a évalué l'incidence de la hausse de la TVQ (le 1^{er} janvier 2012) et de celle sur les boissons alcooliques (le 21 novembre 2012) sur la croissance de ses ventes. Elle constate que le budget discrétionnaire consacré à l'achat de boissons alcooliques par le consommateur est influencé par le prix des produits, toutes taxes incluses.

219 Ses prévisions pour les années 2013-2014 à 2017-2018 ont été révisées à la baisse par rapport au dernier budget afin de tenir compte, notamment, d'une croissance plus faible sur le plan de la consommation, laquelle a été constatée au cours des cinq dernières années. Dans ces prévisions, il a été présumé que les taux de taxes à la consommation en vigueur au 1^{er} janvier 2013 seraient maintenus au cours des cinq prochaines années. Ces hypothèses nous apparaissent raisonnables compte tenu des orientations du gouvernement.

220 Étant donné que la Société constate une corrélation entre la variation de ses ventes et l'évolution du PIB, un taux de croissance économique plus faible que prévu pourrait avoir une incidence sur les prévisions de ses bénéfices.

Transferts fédéraux

221 Les transferts fédéraux sont composés des trois principaux transferts suivants :

- les transferts liés à la péréquation ;
- les transferts en matière de santé (TCS) ;
- les transferts en matière de programmes sociaux (TCPS).

222 Nos travaux de vérification ont porté sur le caractère raisonnable de la prévision relative à ces trois transferts, puisqu'ils représentent 80 % des transferts totaux en provenance du gouvernement fédéral pour l'année financière terminée le 31 mars 2013.

223 Le tableau 18 résume la prévision faite par le MFEQ à l'égard des transferts fédéraux et la proportion de ceux-ci dans le total de la prévision relative aux revenus consolidés.

Tableau 18 Prévision des transferts fédéraux (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Péréquation	7 833	8 738	8 927	9 160	9 384
TCS	5 256	5 230	5 560	5 912	6 163
TCPS	1 528	1 564	1 587	1 613	1 642
Sous-total	14 617	15 532	16 074	16 685	17 189
Harmonisation de la TVQ à la TPS – Compensation	1 467	–	–	–	–
Autres programmes	2 433	2 142	2 225	2 034	2 104
Total	18 517	17 674	18 299	18 719	19 293
Variation (%)	5,7	(4,6)	3,5	2,3	3,1
Total des revenus consolidés	92 791	95 343	99 270	102 700	106 126
Proportion (%)	20,0	18,5	18,4	18,2	18,2

224 Selon la prévision faite par le MFEQ, les transferts fédéraux représenteront 20 % des revenus consolidés totaux du gouvernement en 2013-2014. Ils s'établiront autour de 18 % au cours des années subséquentes. Cette baisse s'explique par la non-réurrence de la compensation fédérale de 1 467 millions de dollars pour l'harmonisation de la TVQ à la TPS prévue en 2013-2014, laquelle présente les caractéristiques suivantes :

- elle résulte d'une entente conclue avec le gouvernement fédéral qui prévoyait une compensation totale de 2,2 milliards de dollars ;
- 733 millions ont déjà été comptabilisés dans l'année financière 2012-2013 ;
- elle n'est associée à aucun risque lié à la prévision, sauf le respect des conditions de l'entente pour conserver les sommes.

Péréquation

225 Le programme de péréquation permet aux provinces bénéficiaires de recevoir des paiements qui tendent à égaliser leur capacité fiscale à la moyenne de celle des 10 provinces canadiennes. Le but est de redistribuer la richesse du pays.

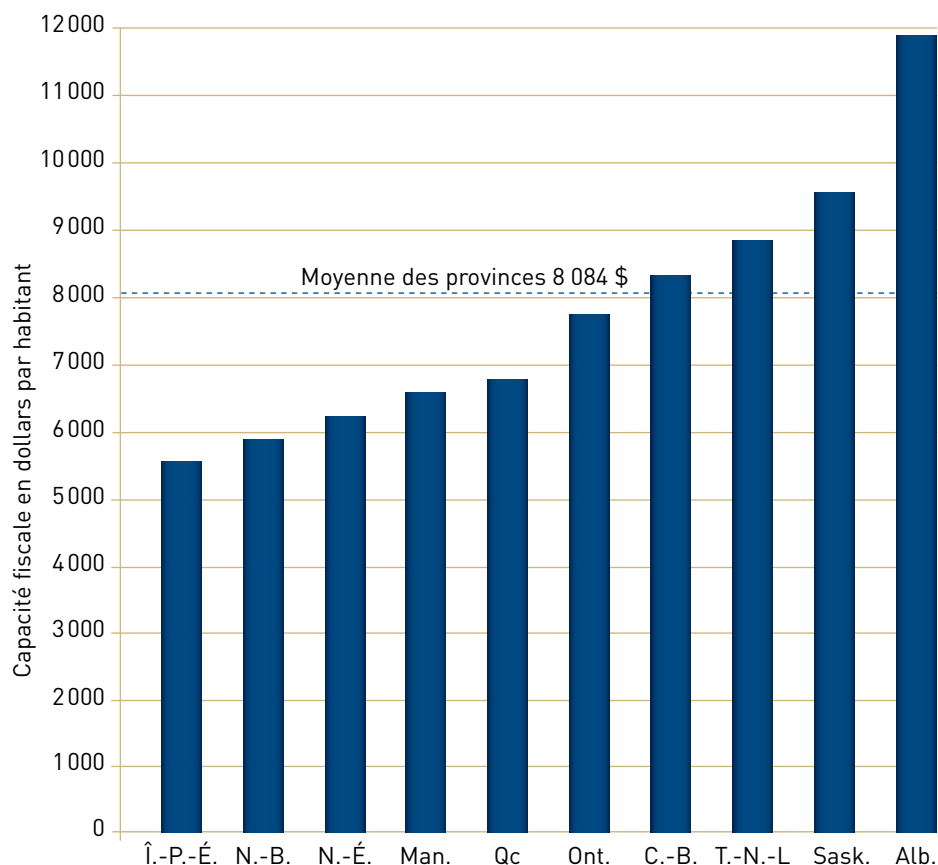
226 Une province dont la capacité fiscale, en dollars par habitant, est inférieure à celle de la moyenne des 10 provinces recevra des paiements de péréquation. À l'inverse, si sa capacité est supérieure, elle n'en recevra pas ni n'en versera aux autres provinces bénéficiaires puisque le programme est financé à même les revenus d'impôts, de taxes et autres qui sont prélevés par le gouvernement fédéral.

227 La capacité fiscale est la capacité de prélever des revenus. Il s'agit des revenus qu'une province obtiendrait si elle appliquait les taux de taxation moyens en vigueur dans les 10 provinces à ses assiettes fiscales, comme définies dans le programme de péréquation. Ces assiettes sont les suivantes :

- l'IRP ;
- l'IRS ;
- les taxes à la consommation ;
- les ressources naturelles ;
- les impôts fonciers.

228 La figure 4 illustre sommairement le fonctionnement du programme de péréquation. Elle présente la capacité fiscale en dollars par habitant des provinces telle qu'elle est estimée par le MFEQ pour l'année civile 2014. Selon cette estimation, les provinces bénéficiaires seront celles dont leur capacité fiscale en dollars par habitant est inférieure à la moyenne des 10 provinces qui s'établit à 8 084 dollars. Le gouvernement du Québec dont la capacité fiscale est de 6 878 dollars en fait partie.

Figure 4 Capacité fiscale des provinces pour l'année civile 2014
(en dollars par habitant)



Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

229 L'estimation de la capacité fiscale de chacune des autres provinces requiert du MFEQ de prévoir leurs assiettes fiscales de même que les facteurs de l'économie qui les influenceront. Cet exercice comporte des risques élevés liés à la précision de la prévision compte tenu du nombre de variables à considérer et de la diversité des économies des provinces à l'intérieur du Canada.

230 Nous nous sommes interrogés à propos du risque que le MFEQ estime une capacité fiscale en dollars par habitant différente de celle estimée par les autres provinces et le gouvernement fédéral. Nous avons constaté que, dans son budget, le gouvernement fédéral ne publie pas la répartition de l'enveloppe globale qu'il prévoit verser aux provinces. De plus, le MFEQ nous a confirmé qu'il n'est pas en mesure de comparer son estimation avec celle des autres provinces ou du gouvernement fédéral compte tenu du fait que cette information n'est pas disponible.

Caractère raisonnable de la prévision

231 Les prévisions relatives aux transferts fédéraux de péréquation sont pessimistes à l'exception de celle établie pour l'année financière 2013-2014 qui est raisonnable. La sous-évaluation de 548 millions de dollars relative à la prévision faite pour l'année financière 2014-2015, qui a été mise en lumière à la suite de la nouvelle estimation établie par le gouvernement fédéral en décembre 2013, explique cette qualification. Cette nouvelle estimation entraînera également un écart dans la prévision effectuée pour l'année 2015-2016.

232 En décembre 2012 et 2013, le gouvernement fédéral a confirmé les montants de péréquation suivants au gouvernement du Québec :

- pour l'année financière 2013-2014 : 7 833 millions de dollars ;
- pour l'année financière 2014-2015 : 9 286 millions.

233 Alors que la prévision faite pour l'année 2013-2014 qui est présentée dans Le Point concorde avec la confirmation du gouvernement fédéral, la péréquation prévue pour l'année 2014-2015 se compose de la prévision de 8 738 millions de dollars, comme établie dans Le Point, à laquelle il faut ajouter 548 millions en raison de la nouvelle estimation du fédéral.

234 Dans son calcul, le gouvernement fédéral a pris en compte les plus récentes données statistiques de 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, lesquelles ont été rendues publiques trop tardivement pour être prises en compte dans la prévision du Point.

235 Cette nouvelle estimation tient compte d'une réduction des assiettes taxables du Québec. Cela témoigne d'une détérioration de certains facteurs économiques au Québec par rapport à la moyenne de l'ensemble des provinces canadiennes.

236 La prévision établie dans Le Point de novembre 2013 quant aux années 2015-2016 à 2017-2018 fait état d'une hausse à l'égard de la péréquation qui est expliquée par les facteurs présentés dans le tableau 19.

Tableau 19 Évolution de la prévision de la péréquation (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Péréquation de l'année précédente	7 391	7 833	8 738	8 927	9 160
Facteurs de variation					
Démographie	–	440	64	30	40
Données économiques et fiscales	442	55	330	203	389
Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2	–	410	(205)	–	(205)
Total	7 833¹	8 738	8 927	9 160	9 384

1. Cette donnée était connue au moment de rendre public Le Point de novembre 2013.

237 Une révision à la hausse de la population du Québec diminue sa capacité fiscale par habitant et l'éloigne de la moyenne de la capacité fiscale des 10 provinces, augmentant ainsi ses paiements de péréquation.

238 Au chapitre de la démographie, le tableau 19 illustre une hausse de 440 millions de dollars des revenus de péréquation à compter de l'année financière 2014-2015 en raison d'une révision positive de la croissance de la population du Québec, laquelle découle du recensement de 2011. Ce recensement a été rendu public par Statistique Canada à l'automne 2013.

239 Les données économiques et fiscales comprennent l'ensemble des facteurs qui influencent les assiettes fiscales des provinces. En raison du mécanisme de lissage prévu dans la formule de calcul de la péréquation, la sous-estimation de la prévision de 2014-2015 de 548 millions de dollars aura également une incidence sur la prévision des deux années financières suivantes. Les prévisions pourraient être revues à la hausse, mais dans une mesure moindre. En conséquence, elles sont probablement sous-évaluées.

240 En effet, les données économiques et fiscales les plus récentes concernant 2012-2013 sont intégrées dans le calcul de la péréquation de la façon suivante :

- 50 % pour la péréquation de 2014-2015 ;
- 25 % pour la péréquation de 2015-2016 ;
- 25 % pour la péréquation de 2016-2017.

241 Toute chose étant égale par ailleurs, la sous-évaluation de 548 millions de dollars en 2014-2015 pourrait avoir une incidence à la hausse de 274 millions sur les revenus des années financières de 2015-2016 et 2016-2017. Bien entendu, la lecture des données économiques et fiscales pour 2013-2014 influencera également le revenu de péréquation de ces années. Le MFEQ effectuera en février 2014 un nouvel exercice de prévision à cet égard.

242 La baisse du bénéfice d'Hydro-Québec, causée par la mise hors service de la centrale nucléaire de Gentilly-2 au cours de l'année 2012-2013, réduit la part du Québec dans l'assiette des ressources naturelles par rapport aux autres provinces bénéficiaires et, par conséquent, augmente les paiements de péréquation du Québec pour un montant total de 820 millions de dollars (capacité fiscale de 2012-2013). Conformément au mécanisme de lissage expliqué précédemment, cette capacité fiscale est répartie sur trois années financières, soit 50 % en 2014-2015 et 25 % aux années financières suivantes (205 millions). Notons que cette baisse de la capacité fiscale en 2012-2013 se résorbera l'année financière suivante, soit en 2013-2014.

TCS et TCPS

243 L'objectif du TCS est d'assurer un financement prévisible à long terme des soins de santé selon les principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Celui du TCPS est de soutenir l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.

244 Les deux principales variables influençant le TCS et le TCPS sont les suivantes :

- l'impôt fédéral de base, lequel est lui-même influencé par :
 - les plus récentes statistiques fiscales relatives aux particuliers fournies par l'Agence du revenu du Canada, soit l'année 2011 ;
 - les salaires et les traitements ;
 - la main-d'œuvre ;
- la population du Québec.

245 La prévision des revenus provenant des TCS et des TCPS est raisonnable. Elle est cohérente avec les données les plus récentes de l'Agence du revenu du Canada, les prévisions du secteur privé et les données prévisionnelles sur la population publiées par Statistique Canada.

246 Les prévisions des revenus provenant des TCS et des TCPS résultent du scénario économique concilié et des estimations des transferts fiscaux du MFEQ. De plus, elles reflètent les plus récentes décisions du gouvernement fédéral concernant ces transferts.

247 Nous avons examiné les différences entre les prévisions du gouvernement fédéral et celles du MFEQ pour l'année financière dont les données fédérales étaient disponibles, soit celle de 2013-2014. Les prévisions du MFEQ sont raisonnables par rapport à celles du gouvernement fédéral.

248 Le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget de 2012 une augmentation de l'enveloppe totale du TCS, laquelle a été confirmée dans la mise à jour de ses projections économiques et budgétaires de novembre 2013. La progression de l'enveloppe totale du TCS de 6 % par année sera maintenue

jusqu'en 2016-2017 et, à compter de 2017-2018, celle-ci correspondra à la moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal, assortie d'une hausse garantie d'au moins 3 % par année.

249 Les données du Québec, telles qu'elles sont présentées au tableau 18, reflètent une croissance plus élevée en 2013-2014 (9,7 %) à cause de la révision positive de la croissance de la population du Québec découlant du recensement de 2011. Cette révision a eu pour effet d'augmenter le poids démographique du Québec par rapport à celui des autres provinces canadiennes, ce qui s'est traduit par une hausse de la part du Québec dans l'enveloppe du TCS.

250 L'évolution de la prévision relative au TCPS est essentiellement expliquée par la croissance annuelle de 3 % de l'enveloppe accordée par le gouvernement fédéral.

2.2.3 Prévisions des dépenses

251 Selon l'article 4 de la *Loi sur le ministère des Finances*, le MFEQ a pour fonction d'établir et de proposer le niveau global des dépenses. Rappelons qu'une mise à jour économique et financière est plus sommaire qu'un budget et qu'aucune consultation n'est tenue au préalable. Dans ce contexte, nous ne nous attendions pas à ce que le gouvernement ait complété sa réflexion sur les choix à faire pour atteindre le niveau global des dépenses établi pour les prochaines années. Par contre, de notre point de vue, la détermination du niveau global des dépenses par le MFEQ doit se faire à la lumière d'une information complète; c'est-à-dire, en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement jusqu'à présent. Cette information est impérative afin que les décideurs puissent évaluer l'importance des gestes à poser et en rendre compte adéquatement. Le risque associé à la réalisation des prévisions en dépend.

252 Le Point présente les prévisions de dépenses des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Le MFEQ regroupe les entités selon différents secteurs, pour lesquels le processus de collecte de l'information diffère. Le tableau 20 présente les principales différences.

Tableau 20 Secteurs et intervenants impliqués dans la préparation des prévisions de dépenses

Secteur	Information produite par entité	Préparateur des prévisions	Réviseur des prévisions	Approbateur des prévisions incluses dans Le Point
Fonds général (Ministères et organismes budgétaires)	Non	MFEQ	s.o.	s.o.
Fonds spéciaux [37]	Oui	Fonds spécial	Ministère responsable	MFEQ
Organismes autres que budgétaires (61)	Oui	Organisme autre que budgétaire	Ministère responsable	MFEQ
Réseau de la santé et des services sociaux¹				
Agences de santé (16)	Non	MSSS	s.o.	MFEQ
Établissements publics (183)	Non	MSSS	s.o.	MFEQ
Réseau de l'éducation¹				
Commissions scolaires (73) ²	Non	MELS	s.o.	MFEQ
Cégeps (48)	Non	MESRST	s.o.	MFEQ
Université du Québec et ses constituantes (11)	Non	MESRST	s.o.	MFEQ

1. Pour ces entités, les prévisions sont globales pour chaque groupe composant le réseau.

2. Le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal est regroupé avec les commissions scolaires.

253 Pour produire les prévisions de dépenses, le MFEQ demande aux organismes autres que budgétaires, aux fonds spéciaux et, pour les réseaux, à leurs ministères responsables de fournir les données financières relatives à l'année 2012-2013 et des prévisions pour les cinq années suivantes. En ce qui a trait aux ministères et aux organismes budgétaires, le MFEQ discute du niveau global des dépenses avec le SCT, l'organisme qui est responsable du suivi budgétaire. Il effectue ensuite divers ajustements pour tenir compte des données réelles les plus récentes, pour intégrer les orientations et les annonces du gouvernement qui ont un impact significatif sur les prévisions et pour éliminer les soldes et les opérations entre apparentés.

254 Les objectifs de croissance des dépenses consolidées pour les années 2013-2014 à 2017-2018 sont nettement en dessous de la tendance historique observée depuis la consolidation des réseaux en 2006-2007. Ils ont été déterminés sans tenir compte des prévisions de dépenses préparées par les ministères et les organismes budgétaires. Ces dernières prévisions ne nous ont d'ailleurs pas été communiquées. En ce qui concerne les réseaux, les ministères responsables n'ont pas consulté les entités qui les composent pour

préparer les prévisions transmises au MFEQ. Ainsi, l'information disponible ne permet pas d'apprécier l'importance des actions qui devront être posées pour réduire la croissance de l'ensemble des dépenses.

255 Nous sommes d'avis que les prévisions relatives aux dépenses consolidées sont raisonnables pour 2013-2014 mais ambitieuses pour les deux années suivantes, d'autant plus que, dans certains secteurs comme celui de la santé, les services à la population font face à une demande croissante. En conséquence, le respect des prévisions pour 2014-2015 et 2015-2016 nécessitera des efforts considérables et un suivi rigoureux.

256 Le tableau 21 présente les dépenses consolidées par secteur pour les années 2012-2013 à 2017-2018 telles qu'elles ont été établies par le MFEQ. Aux fins de notre analyse, nous avons ajouté les données réelles après consolidation pour l'année 2012-2013.

Tableau 21 Dépenses consolidées par secteur de 2012-2013 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Secteurs	Données réelles		Prévisions				
	Après ajustements de consolidation 2012-2013	Avant ajustements de consolidation 2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Fonds général	24 500 ¹	62 247	63 825	65 106	66 390	67 750	69 981
Variation (%)		1,2	2,5	2,0	2,0	2,0	3,3
Fonds spéciaux	4 487	6 959	8 567	8 344	8 657	8 826	8 802
Variation (%)		6,0	23,1	(2,6)	3,8	2,0	(0,3)
Organismes autres que budgétaires	16 736	17 331	18 317	19 106	20 572	21 139	22 063
Variation (%)		2,6	5,7	4,3	7,7	2,8	4,4
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	34 950	36 768	37 625	38 022	38 569	39 584	40 672
Variation (%)		4,1	2,3	1,1	1,4	2,6	2,7
Comptes à fin déterminée	- ²	1 098	1 077	1 161	958	958	958
Variation (%)		(25,7)	(1,9)	7,8	(17,5)	-	-
Dépenses financées par le régime fiscal	- ²	6 014	6 152	6 335	6 364	6 465	6 558
Variation (%)		4,3	2,3	3,0	0,5	1,6	1,4
Moins : Ajustements de consolidation	s.o.	(49 744)	(52 191)	(52 932)	(54 580)	(56 287)	(58 180)
Variation (%)		1,9	4,9	1,4	3,1	3,1	3,4
Dépenses consolidées excluant service de la dette	80 673	80 673	83 372	85 142	86 930	88 435	90 854
Variation (%)		2,5	3,3	2,1	2,1	1,7	2,7

1. Ce montant inclut un ajustement de consolidation de 6 millions de dollars relatif aux opérations entre apparentés non conciliées.

2. Ces données sont réparties dans les autres secteurs, car elles ne correspondent pas à une entité.

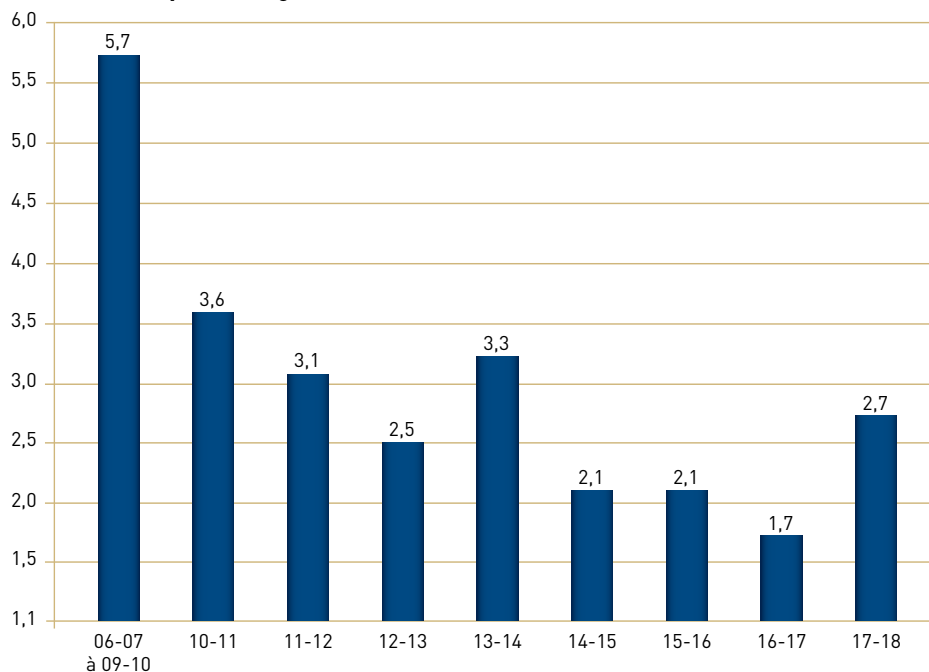
257 Les constats suivants se dégagent du tableau 21 :

- En 2012-2013, les dépenses réelles des réseaux après les ajustements de consolidation sont plus importantes que celles du fonds général.
- Les ajustements de consolidation ont pour effet de réduire substantiellement les dépenses du fonds général. Ces données révèlent qu'un peu plus de 60 % des dépenses de programmes servent à financer d'autres entités incluses dans le périmètre comptable.
- L'information concernant le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation est regroupée. Compte tenu de l'importance financière respective de ces deux réseaux ainsi que de l'intérêt qu'ils suscitent, nous nous serions attendus à ce que ces derniers soient présentés distinctement dans Le Point. Ces deux réseaux représentent d'ailleurs deux secteurs d'activités différents dans les Comptes publics.
- La croissance prévue des dépenses des deux réseaux pour les années financières 2014-2015 et 2015-2016 est l'une des plus faibles de tous les secteurs ; elle sera inférieure à la croissance prévue du fonds général, et des organismes autres que budgétaires.

258 Les dépenses consolidées passeront de 83,4 milliards de dollars en 2013-2014 à 90,9 milliards en 2017-2018. Cette hausse des dépenses correspond à une croissance annuelle moyenne de 2,4 %. Le taux de croissance prévu pour les cinq prochaines années est beaucoup plus faible que le taux de croissance moyen des années 2006-2007 à 2012-2013 qui s'élève à 4,6 %.

259 La figure 5 reproduit celle contenue dans Le Point de novembre 2013 qui illustre les taux de croissance historiques et prévus des dépenses consolidées par année financière.

Figure 5 Croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette (en pourcentage)



Source : Le Point sur la situation économique et financière du Québec de novembre 2013.

Dépenses par secteurs

260 Afin d'évaluer si les prévisions de dépenses présentées dans Le Point de novembre 2013 sont raisonnables, nous avons analysé les prévisions de dépenses des secteurs les plus importants : fonds général, fonds spéciaux, organismes autres que budgétaires et réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Les sections suivantes présentent certaines observations et constatations pour chacun des secteurs analysés.

Fonds général

261 En 2012-2013, tel qu'il a été illustré précédemment au tableau 21, les dépenses du fonds général, après les ajustements de consolidation et en excluant le service de la dette, s'élèvent à 24,5 milliards de dollars, soit 30,4 % des dépenses pour l'ensemble des secteurs.

262 Les ministères et les organismes budgétaires transmettent des informations au SCT sur le respect du budget de dépenses pour l'année en cours dans le cadre du suivi budgétaire trimestriel. Ces informations sont saisies dans le système SINBAD. Rappelons que ce système contient aussi les données prévisionnelles de ces entités pour les quatre prochaines années. Étant donné que le SCT est responsable du système SINBAD, nous lui avons demandé un accès à ces prévisions. Ce dernier a transmis notre demande au MFEQ qui ne l'a pas autorisé à nous donner cet accès.

263 Les représentants du MFEQ ont affirmé que les prévisions détaillées des ministères et des organismes budgétaires ne sont pas utilisées pour fixer le niveau global des dépenses ni pour préparer Le Point. En fait, aux fins de ce document, le niveau de dépenses est établi de façon résiduelle à partir des revenus prévus et du niveau d'endettement souhaité. Les impératifs d'équilibre budgétaire imposent que les dépenses soient limitées lorsque les revenus ne sont pas au rendez-vous. En conséquence, le MFEQ a considéré que cette information n'était pas pertinente pour nos travaux, avis qu'évidemment nous ne partageons pas.

264 Ainsi, le MFEQ considère à la marge les écarts entre les besoins exprimés par les ministères et les organismes budgétaires dans leurs prévisions détaillées et le niveau de dépenses visé. Il ignore donc l'ampleur des efforts réels à faire dans les prochaines années.

265 Le MFEQ nous a toutefois mentionné s'être informé auprès du SCT du suivi des dépenses des ministères et des organismes budgétaires pour l'année financière 2013-2014 au moment de la préparation du Point de novembre 2013. Le SCT nous a d'ailleurs transmis des notes portant sur les suivis budgétaires de juin et de novembre 2013. À la suite de notre demande d'obtenir les comptes rendus des discussions sur le niveau global des dépenses entre le SCT et le MFEQ, le MFEQ nous a répondu qu'il n'existe aucune trace écrite de ces discussions.

266 Compte tenu de cela, il n'a pas été possible de vérifier dans quelle mesure les prévisions de dépenses établies par les ministères et les organismes budgétaires s'éloignent de celles publiées dans Le Point. Ainsi, les efforts demandés aux ministères et aux organismes budgétaires pourraient être encore plus grands que ceux qui sont identifiés pour atteindre les prévisions du MFEQ.

267 Bien que nous ayons été limités dans nos travaux, l'importance de la réduction de la croissance des dépenses de programmes et les efforts considérables demandés pour respecter l'objectif de croissance pour 2014-2015 et 2015-2016 nous amènent à conclure que les prévisions de dépenses du fonds général sont ambitieuses pour ces deux années.

268 Pour déterminer le niveau global des dépenses des années financières subséquentes, le MFEQ a appliqué un pourcentage d'augmentation aux dépenses de l'année 2013-2014. Ce pourcentage de croissance a été réduit par rapport aux prévisions de mars 2013. De plus, le MFEQ a déterminé des dépenses additionnelles qui seront financées à l'intérieur même de l'objectif de dépenses de programmes. Par conséquent, les ministères et les organismes budgétaires devront faire des efforts considérables pour respecter l'objectif de croissance souhaité. Le tableau 22 illustre l'ampleur de cet effort qui représente près de 2,0 milliards de dollars à compter de l'année financière 2015-2016. Rappelons que cet exercice est effectué sans tenir compte des besoins estimés par les ministères et les organismes budgétaires.

Tableau 22 Révisions aux dépenses de programmes (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Point de mars 2013	63 825	65 411	67 502	69 665	71 881	338 284
Croissance (%)	1,9 ¹	2,5	3,2	3,2	3,2	
Point de novembre 2013	63 825	65 106	66 390	67 750	69 981	333 052
Croissance (%)	2,5 ²	2,0	2,0	2,0	3,3	
Révisions de l'objectif de dépenses de programmes	–	(305)	(1 112)	(1 915)	(1 900)	(5 232)
Révision de la croissance (%)	0,6	(0,5)	(1,2)	(1,2)	0,1	
Régimes de retraite des secteurs public et parapublic	(404)	(394)	(399)	(400) ³	(400) ³	(1 997)
Politique économique	(21)	(276)	(322)	(354)	–	(973)
Politique de solidarité	–	(80)	(89)	(95)	–	(264)
Aide à la communauté de Lac-Mégantic	(60)	–	–	–	–	(60)
Nouvelles dépenses financées à même l'objectif de dépenses de programmes	(485)	(750)	(810)	(849)	(400)	(3 294)
Total de l'effort demandé au titre du contrôle des dépenses	(485)	(1 055)	(1 922)	(2 764)	(2 300)	(8 526)

1. Ce pourcentage est calculé par rapport à la prévision établie dans le Plan budgétaire 2012-2013.

2. Ce pourcentage est calculé par rapport à la donnée réelle 2012-2013.

3. Ce montant est une estimation.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

269 Le contrôle rigoureux et responsable des dépenses est l'une des mesures importantes définies par le gouvernement pour atteindre le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016. Toutefois, Le Point ne contient pas d'information permettant de voir comment les dépenses seront contrôlées et quels sont les risques associés à l'objectif ambitieux de faible croissance des dépenses. Compte tenu de l'ampleur des montants en cause, il aurait été pertinent que le gouvernement produise des informations plus détaillées.

270 À ce chapitre, le 20 novembre 2013, le SCT a constaté qu'il reste encore un écart important à résorber pour atteindre l'objectif de dépenses 2013-2014, année financière qui se termine dans quatre mois. Cet écart s'explique notamment par les nouvelles dépenses déterminées au tableau 22 qui totalisent 485 millions.

271 Pour le résorber, les mesures suivantes ont notamment été adoptées : le gel de l'embauche, le report de contrats d'achats et la limitation de versements d'aide financière aux cas jugés inévitables. Cependant, ces mesures de nature temporaire ne permettent pas de réduire les dépenses de façon récurrente ; pour le moment, tout au plus, les dépenses sont reportées à l'année financière subséquente. Or, l'importance des réductions attendues dans les prochaines années commande des mesures nettement plus structurantes.

272 Soulignons que Le Point ne présente pas de projections financières à plus long terme. Pourtant, il est important de situer les prévisions à l'intérieur d'un cycle économique et de les analyser sur cette base. L'information anémique divulguée en novembre 2013 en ce qui a trait à l'évolution des dépenses ne permet pas d'apprécier si le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre dans ses dépenses pour retourner à l'équilibre budgétaire en 2015-2016.

273 Pour poursuivre un contrôle rigoureux et responsable des dépenses, le gouvernement indique qu'il privilégie les trois orientations suivantes :

- un renforcement de la planification des ministères et des organismes afin de se doter d'une vision à moyen terme quant au niveau et à l'utilisation des ressources disponibles ;
- une poursuite de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité dans la gestion des services publics ;
- une amélioration de la reddition de comptes publique et la sensibilisation des citoyens aux enjeux des finances publiques.

274 Ces orientations étaient sous-jacentes à la *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000. Bien qu'elles soient tout à fait louables, ces mesures élaborées il y a plus de 13 ans ne seront pas suffisantes pour permettre de régler l'impasse actuelle.

Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux

275 En 2012-2013, tel qu'il a été illustré précédemment au tableau 21, les dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux après les ajustements de consolidation et en excluant le service de la dette s'élèvent à 21,2 milliards de dollars, soit 26,3 % des dépenses pour l'ensemble des secteurs.

276 Dans le cadre du processus budgétaire et de préparation du Point, chacun des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux prépare des prévisions quinquennales qu'il saisit dans le système SINBAD. Le MFEQ obtient du SCT ces données prévisionnelles. Pour chaque secteur, le MFEQ analyse les écarts ayant un impact jugé significatif sur les prévisions financières du gouvernement par rapport au Point de mars 2013 ainsi que sur les taux de croissance. Il peut demander des explications aux entités et, s'il y a lieu, apporter des corrections aux informations saisies dans SINBAD. L'impact des normes comptables est analysé par le MFEQ, puis la consolidation des données prévisionnelles de chaque secteur est effectuée.

277 Nous n'avons pas pu qualifier les prévisions des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux. L'évaluation de la qualité des prévisions de ces entités demanderait un travail sur le processus budgétaire de chacune de celles-ci, ce que nous avons exclu de la portée de notre mandat telle qu'elle est décrite à l'annexe 1.

278 Nous avons obtenu des accès au système SINBAD nous permettant de consulter les données prévisionnelles finales préparées par chacune de ces entités. De plus, le MFEQ nous a remis les prévisions de chacune des entités après révision. Nous avons concilié les données saisies dans le système SINBAD par les entités avec les données utilisées par le MFEQ, et ce, pour les **entités jugées les plus importantes**. Les données utilisées correspondent, à l'exception des révisions effectuées par le MFEQ, à celles transmises par les entités.

279 Soulignons que les entités n'ont pas fourni les explications des variations significatives dans le système SINBAD, malgré les demandes à cet effet formulées par le SCT. Cette information aurait permis de mieux comprendre les variations par rapport au Point de mars 2013.

280 Les documents que nous avons reçus du MFEQ expliquent pour certaines entités importantes les variations de croissance des dépenses et les révisions faites par rapport au Point de mars 2013. Toutefois, ces explications sont sommaires, ce qui ne permet pas toujours de comprendre les variations de croissance ou les écarts observés. Par exemple, les documents ne comprennent aucune explication sur le ralentissement de la croissance des dépenses de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) de 8,9 % en 2015-2016 à 4,6 % en 2016-2017.

281 Les révisions apportées aux dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, présentées au tableau 23, reflètent les changements relatifs à la révision des perspectives économiques, à la Politique économique et à des gestes de resserrement.

Les entités jugées les plus importantes sont : Agence du revenu du Québec, Fonds de l'assurance-médicaments, Régie de l'assurance maladie du Québec, Société d'habitation du Québec, La Financière agricole du Québec, Société de financement des infrastructures locales du Québec, Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux, Fonds des réseaux de transport terrestre, Fonds relatif à l'administration fiscale et le Fonds vert.

Tableau 23 Révisions relatives aux prévisions des dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux en excluant le service de la dette depuis Le Point de mars 2013 (en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Croissance moyenne de 2013-2014 à 2017-2018
Organismes autres que budgétaires							
Le Point de novembre 2013	17 331	18 317	19 106	20 572	21 139	22 063	
Croissance (%)	2,6	5,7	4,3	7,7	2,8	4,4	5,0
Le Point de mars 2013	17 547	18 334	19 084	20 303	21 042	21 750	
Croissance (%)	5,1	4,5	4,1	6,4	3,6	3,4	4,4
Révisions	(216)	(17)	22	269	97	313	
Fonds spéciaux							
Le Point de novembre 2013	6 959	8 567	8 344	8 657	8 826	8 802	
Croissance (%)	6,0	23,1	(2,6)	3,8	2,0	(0,3)	5,2
Le Point de mars 2013	7 521	8 270	8 520	8 782	8 957	9 175	
Croissance (%)	14,4	10,0	3,0	3,1	2,0	2,4	4,1
Révisions	(562)	297	(176)	(125)	(131)	(373)	

282 Nous constatons que, pour l'ensemble des organismes autres que budgétaires, les prévisions de dépenses ont été révisées à la hausse à partir de 2014-2015 par rapport aux prévisions du printemps 2013. Quant aux prévisions de dépenses de l'ensemble des fonds spéciaux, n'eût été de l'amputation de 430 millions de dollars annuellement au FINESSS à compter de 2014-2015, elles auraient également été révisées à la hausse. Nous reviendrons sur le sujet du FINESSS dans la section portant sur l'équilibre budgétaire.

283 Par ailleurs, les taux de croissance moyens sont de 5,0 % pour les organismes autres que budgétaires et de 5,2 % pour les fonds spéciaux pour les années 2013-2014 à 2017-2018, ce qui est beaucoup plus élevé que la croissance moyenne prévue des dépenses consolidées de 2,4 % pour les mêmes années.

284 Le Point de novembre 2013 présente, en guise d'explications des variations, les prévisions qui concernent certains fonds spéciaux pour les années 2012-2013 et 2013-2014 ainsi que celles de la RAMQ et du Fonds de l'assurance-médicaments pour 2013-2014 et 2014-2015. Si cette information permet de savoir quelles sont les entités qui connaissent une forte croissance de leurs dépenses pour ces deux années, elle est insuffisante pour permettre de comprendre les grands facteurs qui influencent les taux de croissance des dépenses globalement. L'information diffusée ne couvre pas les mêmes années, elle ne permet pas de voir les ajustements apportés depuis Le Point de mars 2013 et, finalement, elle n'explique pas les raisons des variations. Par exemple, en ce qui concerne les organismes autres que budgétaires, la croissance plus élevée des dépenses de la RAMQ et du Fonds de l'assurance-médicaments est justifiée par leur « mission prioritaire », ce qui informe peu le lecteur sur la croissance de leurs prévisions de dépenses de 9,6 % en 2013-2014 et de 6,9 % en 2014-2015.

Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

285 En 2012-2013, tel qu'il a été illustré précédemment au tableau 21, les dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, après les ajustements de consolidation et en excluant le service de la dette, s'élèvent à 35 milliards de dollars, soit 43,3 % des dépenses pour l'ensemble des secteurs.

286 Le MFEQ obtient directement des ministères responsables les données prévisionnelles de chacun des **réseaux**. Le MFEQ analyse les écarts ayant un impact jugé significatif sur les prévisions financières du gouvernement par rapport au Point de mars 2013. Il peut demander des explications aux ministères et, s'il y a lieu, des corrections aux données prévisionnelles.

287 Mentionnons que, lors de la préparation du Point de mars 2013, les ministères responsables n'ont pas transmis de prévisions détaillées pour leurs réseaux. Ainsi, le MFEQ a choisi d'utiliser les prévisions établies en novembre 2012 parce qu'il s'était écoulé seulement quatre mois lors de la préparation du Point de mars 2013. Cette situation fait en sorte que les écarts constatés entre Le Point de novembre 2013 et celui de mars 2013 sont probablement plus grands.

288 Nous avons obtenu des ministères responsables de chacun des réseaux les dernières prévisions transmises au MFEQ. Elles correspondent aux prévisions que le MFEQ a utilisées dans la préparation du Point.

289 Selon le processus actuel d'établissement des prévisions, les entités comprises dans chaque réseau ne sont pas consultées pendant la préparation des prévisions par les ministères responsables. Par conséquent, les prévisions ne tiennent pas compte des besoins de chacun des établissements du réseau.

290 À titre d'exemple, les prévisions reçues du MELS indiquent que le réseau des commissions scolaires sera en déficit de 49 millions de dollars en 2013-2014 et en équilibre budgétaire pour les années subséquentes. Dans les faits, cette prévision d'équilibre budgétaire pour 2014-2015 et 2015-2016 pourrait être compromise si les commissions scolaires doivent rembourser en partie les hausses de taxes scolaires comme il est prévu dans le projet de loi n° 63 déposé à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2013. Le gouvernement estime que ce remboursement éventuel sera compensé par des coupures équivalentes dans les dépenses. Les répercussions financières de ce projet de loi sont estimées à plusieurs dizaines de millions de dollars pour chacune de ces deux années.

291 Les révisions relatives aux prévisions des revenus et des dépenses des réseaux par rapport au Point de mars 2013 portent principalement sur la réduction des transferts du gouvernement du Québec et sur la hausse des revenus autonomes. L'impact de ces révisions est reflété au tableau 24.

Les entités faisant partie des réseaux sont : agences de la santé et des services sociaux, établissements de la santé et des services sociaux, commissions scolaires, cégeps, Université du Québec et ses constituantes.

Tableau 24 Révisions relatives aux prévisions des revenus et des dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation					
Transferts du gouvernement du Québec	168	(620)	(1 266)	(1 752)	(1 787)
Revenus autonomes et transferts fédéraux ¹	512	650	787	849	739
Révisions apportées aux revenus	680	30	(479)	(903)	(1 048)
Dépenses	783	114	(329)	(720)	(1 005)
Service de la dette	10	(38)	(120)	(152)	(32)
Révisions apportées aux dépenses	793	76	(449)	(872)	(1 037)
Impact sur le résultat net	(113)	(46)	(30)	(31)	(11)

1. Les revenus autonomes du réseau de la santé et des services sociaux comprennent le revenu provenant des usagers, les revenus divers et les transferts du gouvernement fédéral. Ceux du réseau de l'éducation comprennent notamment les revenus de l'impôt foncier, les revenus divers et les transferts du gouvernement fédéral.

292 La prévision est raisonnable pour 2013-2014 et ambitieuse pour les deux années suivantes. La pression exercée sur les dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, accentuée par une réduction importante des revenus de transfert provenant du fonds général à partir de 2014-2015, explique notre appréciation.

293 Le tableau 24 illustre que les révisions ayant trait aux prévisions des revenus des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ont un impact sur le résultat net. En effet, les réseaux sont déficitaires à partir de 2013-2014. Bien que les réductions de revenus provenant de transferts du gouvernement du Québec soient compensées par une hausse des revenus autonomes et une diminution des dépenses, il n'en demeure pas moins que, pour l'année financière 2015-2016, ces revenus de transferts ont été amputés de près de 1,3 milliard de dollars, soit une diminution de 3,8 %. De telles révisions accroissent la pression déjà présente sur les dépenses de ces réseaux.

294 Soulignons que Le Point est avare d'explications en ce qui concerne la révision à la hausse des dépenses excluant le service de la dette des réseaux de 783 millions de dollars pour l'année 2013-2014 par rapport aux dépenses présentées dans Le Point de mars 2013. Il n'est donc pas possible d'apprécier dans quelle mesure les raisons qui justifient cette hausse ont un caractère récurrent.

Dépenses consolidées

295 Nos travaux portant sur les dépenses consolidées révèlent que des efforts considérables et un suivi rigoureux devront être effectués par le gouvernement pour atteindre les objectifs établis en matière de dépenses et, par conséquent, pour retourner à l'équilibre budgétaire en 2015-2016.

296 Le tableau 25 présente l'effort total demandé pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018 dans Le Point de novembre 2013.

Tableau 25 Révisions relatives aux prévisions des dépenses consolidées¹ (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Le Point de mars 2013	83 034	85 154	87 418	89 838	92 371	437 815
Le Point de novembre 2013	83 372	85 142	86 930	88 435	90 854	434 733
Révisions relatives à l'objectif des dépenses consolidées	338	(12)	(488)	(1 403)	(1 517)	(3 082)
Régimes de retraite des secteurs public et parapublic	(404)	(394)	(399)	(400)	(400)	(1 997)
Politique économique	(52)	(607)	(651)	(690)	–	(2 000)
Politique de solidarité	–	(80)	(89)	(95)	–	(264)
Aide à la communauté de Lac-Mégantic	(60)	–	–	–	–	(60)
Nouvelles dépenses financées à même l'objectif des dépenses consolidées	(516)	(1 081)	(1 139)	(1 185)	(400)	(4 321)
Total de l'effort demandé au titre du contrôle des dépenses consolidées	(178)	(1 093)	(1 627)	(2 588)	(1 917)	(7 403)

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

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

297 Les efforts qui devront être faits d'ici le 31 mars 2018 sont considérables. Rappelons que cette réduction des dépenses consolidées a été établie sans tenir compte des besoins estimés par les ministères et les organismes budgétaires ni consultation auprès des entités des réseaux. Puisque le MFEQ ne fait pas un tel exercice, les efforts à faire pour atteindre les prévisions risquent d'être plus importants que ce qu'il a estimé.

Recommandations

298 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

- 1 S'assurer que la détermination du niveau global des dépenses se fait à la lumière d'une information complète ; c'est-à-dire, en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement jusqu'à présent, notamment pour évaluer les risques liés aux objectifs fixés.
- 2 Présenter les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation distinctement dans le cadre financier.

2.2.4 Prévisions relatives au service de la dette

299 Le service de la dette désigne la totalité des dépenses occasionnées annuellement par la dette qui figure aux états financiers consolidés du gouvernement, en incluant celle qui est relative aux régimes de retraite. La dépense s'élevait à 9,8 milliards de dollars au 31 mars 2013. L'annexe 7 illustre ses principales composantes ainsi que les données financières qui y sont associées.

300 Dans cette section, nous avons analysé les hypothèses et les prévisions importantes effectuées par le MFEQ en ce qui concerne le service de la dette pour les années 2013-2014 à 2015-2016, et ce, en fonction du niveau de la dette qu'il a estimé. Les prévisions relatives à la dette, quant à elles, sont traitées dans la section suivante.

301 Aux fins de l'analyse, il importe de mentionner que la prévision ayant trait au service de la dette est notamment influencée par deux facteurs : le niveau de la dette et le **risque de marché**. En ce qui concerne ce dernier, après la prise en compte des instruments de couverture du risque, la proportion de la dette brute à taux variable et de la dette à taux d'intérêt fixe venant à échéance à court terme s'établissait à 12,8 % au 31 mars 2013. Quant au risque lié au taux de change, il était nul au 31 mars 2013 alors que la proportion de la dette brute en dollars canadiens s'établissait à 100 % après la couverture.

Le risque de marché est composé entre autres du risque lié au taux d'intérêt et du risque lié au taux de change.

302 Les prévisions ayant trait au service de la dette diffusées dans Le Point de novembre 2013 sont raisonnables. En outre, elles intègrent une marge de prudence et prennent en compte les données financières les plus récentes.

303 Pour effectuer ses prévisions, le MFEQ utilise un modèle qui tient compte de l'ensemble des instruments financiers composant la dette, des caractéristiques propres à chaque instrument et des données réelles les plus récentes en matière de dette et de service de la dette.

304 Les prévisions relatives aux taux d'intérêt reposent sur une approche conservatrice. En effet, nos travaux montrent que les principaux taux prévus pour chaque année examinée sont en moyenne plus élevés que ceux du secteur privé.

305 Des prévisions sont établies pour chaque mois et un suivi du calcul du modèle par rapport aux résultats réels est effectué de façon périodique à des fins de validation. Les rapports de suivi que nous avons obtenus montrent des écarts minimes entre les résultats réels et les prévisions du modèle.

306 Les prévisions comprennent également deux provisions servant à couvrir l'achat d'instruments financiers de protection et diverses éventualités dont la volatilité des marchés financiers. Le niveau de ces provisions est approuvé par le sous-ministre associé. Elles totalisent 50 millions de dollars pour l'année financière 2013-2014 et 125 millions pour les années subséquentes. Selon le MFEQ, ces provisions sont maintenues par prudence bien qu'elles n'aient pas été entièrement utilisées dans les dernières années.

307 À ce chapitre, notons qu'au 31 août 2013, respectivement 98, 89 et 81 % des emprunts composant la dette prévisionnelle du fonds général des années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 étaient connus. Une telle situation réduit la portion qui reste des dépenses à estimer pour ces années et réduit le risque associé aux prévisions.

308 Historiquement, le MFEQ démontre de la prudence dans l'établissement des prévisions du service de la dette. Comme le tableau 26 le montre, les prévisions antérieures ont presque toujours été surestimées depuis 2009-2010, soit l'année où la consolidation ligne par ligne des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation a été adoptée. À titre d'exemple, la prévision relative au service de la dette, établie en mars 2011 pour l'année financière terminée au 31 mars 2013, avait été fixée à 11 127 millions de dollars pour être revue à la baisse lors de chaque budget ou mise à jour économique subséquente et, finalement, s'établir à 9 839 millions au 31 mars 2013, soit une différence de 1 288 millions ou 11,6 %.

Tableau 26 Prévisions relatives au service de la dette au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mars 2010									
Budget de 2010-2011									
Service de la dette	7 928	9 001	10 143	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mars 2011									
Budget de 2011-2012									
Service de la dette	7 844 ¹	8 857	9 860	11 127	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Octobre 2011									
Mise à jour économique									
Service de la dette	7 844 ¹	8 935 ¹	9 855	10 854	11 754	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mars 2012									
Budget de 2012-2013									
Service de la dette	7 844 ¹	8 935 ¹	9 491	10 384	11 143	11 433	11 977	12 525	n.d.
Novembre 2012									
Budget de 2013-2014									
Service de la dette	7 844 ¹	8 935 ¹	9 451 ¹	10 065	10 869	11 184	11 740	12 251	12 907
Mars 2013									
Mise à jour économique									
Service de la dette	7 844 ¹	8 935 ¹	9 451 ¹	9 947	10 767	10 984	11 440	11 851	12 432
Novembre 2013									
Mise à jour économique									
Service de la dette	7 844 ¹	8 935 ¹	9 451 ¹	9 839 ¹	10 850	11 055	11 479	12 057	12 476
Augmentation annuelle (%)	s.o.	13,9	5,8	4,1	10,3	1,9	3,8	5,0	3,5

1. Il s'agit de la dépense réelle. Certains des montants présentés proviennent des Comptes publics.

309 Les dernières prévisions du mois de novembre 2013 ayant trait au service de la dette ont été revues à la hausse pour les années 2013-2014 à 2017-2018, ce qui est conséquent avec la révision à la hausse des prévisions relatives à la dette brute. La croissance moyenne du service de la dette entre 2009-2010 et 2012-2013 a été de 7,9 %. Cette moyenne s'élève même à 8,5 % si l'on inclut la prévision de l'année financière en cours. Le *Rapport mensuel des opérations financières* au 30 septembre 2013, produit par le MFEQ, semble confirmer la

prévision de croissance de 10,3 % pour l'année financière 2013-2014, puisqu'il illustre que la croissance réelle du service de la dette du fonds général pour les six premiers mois de l'année financière est de 9,1 % par rapport à l'an dernier.

310 Selon Le Point, le service de la dette continuera de progresser pour s'établir à 11,5 milliards de dollars au 31 mars 2016, soit une hausse de 16,7 % par rapport au 31 mars 2013. Une telle progression est plus rapide que celle des revenus du gouvernement. En effet, pendant cette période, les revenus totaux devraient croître de 10,5 %. En fait, 11,6 % de ses revenus y seront consacrés au 31 mars 2016. Plus la part des revenus réservés au paiement des intérêts sur la dette est grande, moins il en reste pour couvrir les dépenses de fonctionnement. Au cours de cette même période, il est prévu que la dette brute s'accroîtra de 9,4 %.

Les intérêts sur le passif des régimes de retraite sont composés des intérêts sur les obligations relatives aux régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic réduits des revenus de placements du FARR et des fonds particuliers.

311 Quant aux **intérêts sur le passif des régimes de retraite**, qui sont inclus dans le service de la dette, ils sont estimés en fonction des obligations propres à chacun des régimes ainsi que du taux d'actualisation établi dans les nouvelles évaluations actuarielles préparées en 2013 aux fins de la comptabilisation. L'estimation est adéquate. De plus, nous concluons que la méthode de calcul à l'égard des revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) est cohérente avec celle qui est utilisée dans les états financiers consolidés du gouvernement.

312 Enfin, tel que l'OCDE l'a identifié dans ses meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire, le MFEQ présente, depuis Le Point de novembre 2013, les résultats d'une analyse de sensibilité du service de la dette liée aux taux d'intérêt et aux taux de change.

Risques liés à la prévision relative au service de la dette

313 Le principal risque lié à la prévision relative au service de la dette provient de l'atteinte des cibles du niveau de la dette. Le respect de ces cibles dépend notamment du respect des objectifs en matière d'équilibre budgétaire. De plus, le taux d'intérêt pourrait être influencé par une révision des cotes de crédit du gouvernement du Québec. Néanmoins, ces risques sont atténués par la marge de prudence intégrée dans la prévision. Cette marge pourrait aussi contribuer à dégager un écart favorable par rapport aux prévisions, comme cela a généralement été le cas dans le passé.

2.2.5 Prévisions relatives à la dette

314 Le Point de novembre 2013 présente des prévisions échelonnées sur un horizon de cinq ans pour trois concepts utilisés en matière de dette : la dette brute, la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés. L'annexe 8 explique les différentes terminologies relatives à la dette et illustre ces concepts ainsi que leurs interrelations.

315 Dans cette section, nous présentons une analyse des prévisions ayant trait à la dette brute et à la dette représentant les déficits cumulés. Nous avons choisi ces concepts en matière de dettes en considérant leur importance dans les finances publiques du Québec et, notamment, parce qu'ils font l'objet de cibles de réduction à long terme. Nos travaux ont porté sur leurs principales composantes, leur évolution ainsi que les risques qui y sont associés.

Dette brute

316 À tous les égards importants, les prévisions ayant trait à la dette brute sont raisonnables, et ce, compte tenu de l'ampleur de la dette. Toutefois, des écarts inexpliqués non négligeables relevés dans les immobilisations nettes pourraient faire varier la dette brute.

317 L'estimation du niveau de la dette nécessite la prise en compte de plusieurs informations pour lesquelles divers intervenants sont mis à contribution. Le tableau 27 présente les éléments qui font varier la dette brute, leur évolution depuis 2009-2010 ainsi que leurs prévisions jusqu'en 2017-2018.

Tableau 27 Éléments de croissance de la dette brute du gouvernement au 31 mars (en millions de dollars)

	Dette au début de l'année financière	Déficit budgétaire	Impact de la fermeture de Gentilly-2	Placements, prêts et avances	Immobilisations nettes	Autres facteurs	Fonds des générations	Dette à la fin de l'année financière
2009-2010 ¹	157 630	3 174	–	1 746	4 226	(2 733)	(725)	163 318
2010-2011 ¹	163 318	3 150	–	2 507	4 923	298	(760)	173 436
2011-2012 ¹	173 436	2 628	–	1 861	5 071	1 228	(840)	183 384
2012-2013 ¹	183 384	1 600	1 876	659	4 863	335	(961)	191 756
2013-2014	191 756	2 500	–	1 454	5 208	(921)	(1 369)	198 628
2014-2015	198 628	1 750	–	1 299	5 264	31	(1 296)	205 676
2015-2016	205 676	–	–	1 367	4 467	(22)	(1 661)	209 827
2016-2017	209 827	–	–	1 427	3 541	(1 132)	(2 408)	211 255
2017-2018	211 255	–	–	843	3 043	145	(2 996)	212 290

1. Il s'agit de données réelles.

318 Les paragraphes qui suivent présentent nos observations à propos des principaux éléments faisant varier la dette brute, soit : les immobilisations nettes, le déficit budgétaire, les placements, les prêts et les avances ainsi que les versements au Fonds des générations. Les autres facteurs comprennent notamment la variation des comptes débiteurs et des comptes créditeurs. Étant donné leur importance et leur nature, ils n'ont pas fait l'objet de nos travaux.

Les immobilisations nettes comprennent le coût des acquisitions d'immobilisations diminué des amortissements et de la valeur comptable nette des cessions de celles-ci.

Publié en avril 2013 par le SCT, le PQI 2013-2023 prévoit des investissements publics de 92,3 milliards de dollars pour le maintien et le développement des infrastructures québécoises au cours des 10 prochaines années financières.

Immobilisations nettes

319 La presque totalité des **immobilisations nettes** qui sont prévues pour les années 2013-2014 à 2015-2016 provient des entités consolidées. Rappelons que les fonds spéciaux et les organismes autres que budgétaires sont responsables de la préparation de leurs prévisions et que nous n'avons pas apprécié leur qualité.

320 Nous avons cherché à faire le rapprochement entre les investissements en immobilisations, considérés aux fins du calcul de la dette brute, et ceux qui sont prévus au **Plan québécois des infrastructures 2013-2023** (PQI). Nous voulions aussi valider le fait que l'accélération des investissements annoncée dans Le Point était prise en compte dans les prévisions émanant des entités consolidées.

321 À cet égard, nous avons constaté une incohérence entre les investissements prévus au PQI en ce qui concerne les entités consolidées et ceux qui ont été prévus dans Le Point de novembre 2013 aux fins du calcul de la dette brute.

322 Une conciliation effectuée par le MFEQ entre ces deux données a mis en lumière des écarts non négligeables. Les investissements qui sont pris en compte pour le calcul de la dette brute sont sous-évalués de 311 millions de dollars pour l'année financière 2013-2014 et ils sont surévalués respectivement de 322 et de 2 108 millions de dollars pour les années 2014-2015 et 2015-2016. Le MFEQ n'a pas été en mesure de nous expliquer la nature de ces écarts ni les raisons. Compte tenu de ces écarts, il n'a pas été possible de vérifier si les immobilisations nettes sont correctement établies.

323 Par ailleurs, les informations obtenues des entités consolidées en lien avec la cession d'immobilisations représentent la valeur nette comptable des immobilisations cédées et non le produit prévu de la cession. Le MFEQ a ajusté à la baisse, sur la base des données historiques, ces informations pour les années 2013-2014 à 2015-2016 de 637, 775 et 686 millions de dollars respectivement, et ce, sans consultation auprès des entités. Cette baisse signifie que le MFEQ estime que les entités consolidées ne disposeront pas de la totalité de ces immobilisations, et ce, malgré les prévisions qu'elles ont fournies à cet effet.

Déficit budgétaire

Le déficit budgétaire représente principalement le surplus ou déficit déterminé dans les états financiers diminué des revenus du Fonds des générations.

324 Le **déficit budgétaire** est une autre composante importante à prendre en compte dans le concept de prévision relative à la dette brute. Les prévisions en la matière viennent, dans le cas d'un surplus, diminuer la dette du gouvernement et, par contre, l'augmenter dans le cas d'un déficit. Les prévisions du MFEQ sont fondées sur le niveau de déficit prévu. Toutefois, le déficit budgétaire pourrait différer en fonction des risques favorables ou défavorables mentionnés dans les sections précédentes traitant des revenus et des dépenses. Il sera

difficile pour le gouvernement de contrer un dépassement du déficit budgétaire par un écart favorable dans les autres éléments faisant varier la dette. En effet, le gouvernement mentionne dans ses documents budgétaires que l'atteinte de l'équilibre budgétaire doit se faire sans nuire à la croissance économique, ce qui comprend l'importance de conserver ses cibles d'investissements en immobilisations.

Placements, prêts et avances

325 Les placements, les prêts et les avances font varier la dette brute en fonction de leur impact sur les liquidités du gouvernement. Nos travaux ont porté sur le principal élément composant les prévisions relatives aux placements, aux prêts et aux avances du fonds général, soit les participations dans les entreprises du gouvernement. Les prévisions à cet égard sont principalement composées des résultats nets moins les dividendes reçus. Par exemple, Hydro-Québec verse annuellement en dividendes au gouvernement 75 % de ses bénéfices nets. La différence, soit 25 % des bénéfices nets, est conservée par Hydro-Québec. Ce montant augmente le placement du gouvernement dans cette entreprise. Les prévisions sont raisonnables puisqu'elles tiennent compte des résultats attendus et du niveau de dividendes exigé par le gouvernement.

Fonds des générations

326 La dernière composante à faire l'objet de nos travaux fait référence aux versements prévus au Fonds des générations. Les hypothèses liées à ces versements revêtent une importance particulière puisque le Fonds des générations est considéré par le gouvernement comme étant un élément clé servant à atteindre les cibles de réduction de la dette.

327 Les deux éléments qui contribuent principalement à l'augmentation du Fonds des générations sont les revenus qui y sont versés tels que les redevances hydrauliques, les revenus miniers, à compter de 2015-2016, et les taxes sur les boissons alcooliques de même que les revenus de placements de celui-ci.

328 Tout d'abord, les prévisions liées aux redevances hydrauliques ont peu varié depuis mars 2013. Elles ont été jugées raisonnables. En ce qui concerne les revenus de placements, le gouvernement les estime en fonction d'un rendement espéré de 6,45 %. Ce rendement est raisonnable puisque la politique de placements du Fonds des générations s'apparente à celle du FARR qui utilise le même taux de rendement. Ces éléments représentent respectivement 99, 86 et 76 % des revenus dévolus au Fonds des générations pour les années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016.

Dettes représentant les déficits cumulés

329 Nous sommes d'avis que la prévision présentée dans Le Point relativement à la dette représentant les déficits cumulés pour l'année financière 2013-2014 est raisonnable. Par contre, l'effet cumulatif des risques associés aux compressions dans les dépenses et aux écarts à résorber nous amène à qualifier les prévisions pour les années 2014-2015 et 2015-2016 d'ambitieuses.

330 La dette représentant les déficits cumulés varie principalement en fonction du niveau prévu de surplus ou de déficits conformément aux conventions comptables utilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement.

331 Un autre élément fait également varier cette dette, il s'agit de la provision servant à amortir l'impact du passage d'Hydro-Québec aux IFRS. Le gouvernement a choisi de maintenir sa prévision de 3,3 milliards de dollars à cet égard malgré le fait que les informations dont il dispose, en date du 15 novembre 2013, laissent plutôt entrevoir un impact de 6,4 milliards de dollars. Cet impact découle des pertes actuarielles reportées relativement à la dette des régimes de retraite d'Hydro-Québec en date du 31 décembre 2012. Ces pertes pourraient être modifiées de façon substantielle à la suite de l'évaluation actuarielle qui sera produite pour ses états financiers du 31 décembre 2013. En effet, le comportement favorable des marchés financiers au cours de la dernière année et la révision des conventions collectives pourraient faire fondre considérablement ces pertes reportées. Notons que cette incertitude comporte des risques positifs et négatifs.

332 Historiquement, les prévisions de la dette représentant les déficits cumulés sont fréquemment sous-estimées depuis mars 2010. Au 31 mars 2013, son niveau réel est supérieur aux prévisions pour une quatrième année consécutive. Comme il est démontré au tableau 28, le MFEQ avait prévu, en mars 2013, que cette dette serait de 117 769 millions de dollars au 31 mars 2013. Elle s'est finalement établie à 118 095 millions, ce qui représente un écart de 326 millions. L'écart est toutefois de 5 786 millions si l'on compare les résultats réels avec la prévision faite en mars 2010. Cet écart s'explique principalement par la comptabilisation de :

- passifs environnementaux (2,1 milliards) ;
- la perte relative à la fermeture de la centrale nucléaire Gentilly-2 (1,9 milliard) ;
- la modification découlant d'une correction d'erreur relative à la comptabilisation des intérêts sur le passif des régimes de retraite (1,2 milliard) ;
- transferts à payer à la suite de l'application d'une nouvelle norme comptable (1 milliard).

Tableau 28 Prévisions de la dette représentant les déficits cumulés au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mars 2010									
Budget de 2010-2011									
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.	n.d.	n.d.
Décembre 2010									
Mise à jour économique									
Déficits cumulés	107 617 ¹	111 381	113 608	113 952	112 835	111 309	n.d.	n.d.	n.d.
Mars 2011									
Budget de 2011-2012									
Déficits cumulés	107 617 ¹	111 418	114 278	114 731	113 623	112 075	110 074	n.d.	n.d.
Octobre 2011									
Mise à jour économique									
Déficits cumulés	109 125 ^{1,2}	111 902 ¹	114 773	115 226	114 118	112 558	110 550	n.d.	n.d.
Mars 2012									
Budget de 2012-2013									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 902 ¹	117 654	119 450	118 409	116 834	114 804	112 300	n.d.
Novembre 2012									
Budget de 2013-2014									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ^{1,3}	114 122 ¹	117 755	120 016	118 630	116 746	114 618	112 002
Mars 2013									
Mise à jour économique									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ¹	114 122 ¹	117 769	116 716	118 648	116 772	114 607	111 952
Novembre 2013									
Mise à jour économique									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ¹	115 220 ^{1,4}	118 095 ¹	119 526	123 280	121 619	119 211	116 215
Augmentation annuelle (%)	s.o.	2,6	2,9	2,5	1,2	3,1	-1,3	-2,0	-2,5

1. Il s'agit de la dette réelle.

2. La dette au 31 mars 2010 a été redressée de 1 508 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2011.

3. La dette au 31 mars 2011 a été redressée de 44 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012.

4. La dette au 31 mars 2012 a été redressée de 1 098 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2013.

333 Par ailleurs, tel que cela est exposé au chapitre 2 du présent tome, la dette représentant les déficits cumulés ne prend pas en compte certaines dettes à rembourser à la suite d'engagements pris par le gouvernement. Le traitement comptable de ces dettes qui découlent de paiements de transferts fait l'objet d'une divergence d'opinions entre le gouvernement et le Vérificateur général du Québec. Ainsi, à notre avis, la dette représentant les déficits cumulés du gouvernement est sous-évaluée respectivement de 8 083 et de 7 457 millions de dollars aux 31 mars 2013 et 2012.

Risques liés à la prévision

334 Les risques associés à l'atteinte de l'équilibre budgétaire soulignés dans la section portant sur l'équilibre budgétaire ainsi que ceux qui sont associés à la croissance du Fonds des générations ont un impact direct sur les prévisions relatives à la dette. Les modifications apportées aux normes comptables pourraient aussi influencer les prévisions d'une façon significative. Outre l'adoption des IFRS par Hydro-Québec, soulignons l'entrée en vigueur, au 1^{er} avril 2014, d'une nouvelle norme visant la comptabilisation des passifs environnementaux. Ces passifs totalisent 3,2 milliards de dollars au 31 mars 2013. Ils sont exclus du calcul de la dette brute, mais inclus dans les déficits cumulés.

335 Par ailleurs, l'Institut canadien des actuaires devrait déposer sous peu de nouvelles tables de mortalité qui feront état de l'augmentation de l'espérance de vie. La prise en considération de ces nouvelles tables pourrait faire croître de façon non négligeable les passifs et les dépenses découlant des régimes de retraite dans les entreprises du gouvernement. Par conséquent, ces nouvelles tables créeront une pression à la hausse sur les déficits cumulés du gouvernement.

Cibles de réduction de la dette

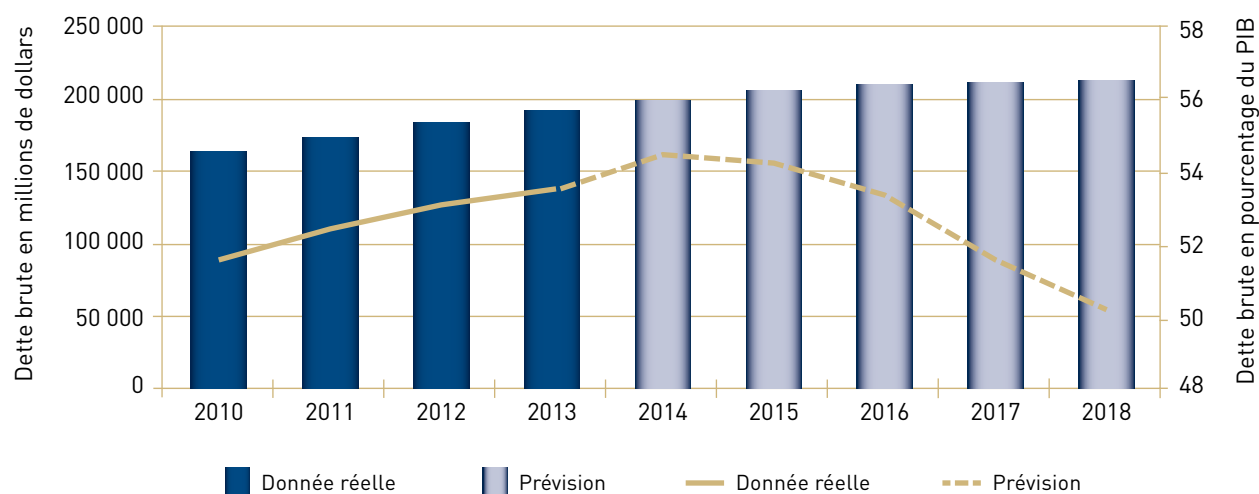
336 En juin 2010, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a été modifiée afin de fixer les cibles de réduction du ratio de la dette brute et celui de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB. Les cibles à atteindre sont respectivement 45 et 17 % du PIB au 31 mars 2026.

337 Dans un contexte où le gouvernement a décidé d'accélérer ses investissements pour soutenir la croissance économique, où le contrôle des dépenses représente un enjeu majeur et où la prochaine décennie sera caractérisée par une baisse du taux global d'activité, nous considérons que l'atteinte des cibles de réduction de la dette prévues dans la loi au 31 mars 2026 nécessitera des efforts considérables et un suivi rigoureux.

Dettes brute

338 La figure 6 démontre que le ratio de la dette brute sur le PIB est en croissance depuis les quatre dernières années passant de 50,3 % au 31 mars 2009 à 53,6 % au 31 mars 2013. Le MFEQ prévoit que ce ratio augmentera encore de 0,8 % en 2013-2014 pour atteindre 54,4 %. La figure 6 illustre aussi l'évolution prévue pour les années financières suivantes ainsi que les montants relatifs à la dette brute qui sont en cause.

Figure 6 Évolution de la dette brute du gouvernement



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dettes brute du gouvernement ¹	163 318	173 436	183 384	191 756	198 628	205 676	209 827	211 255	212 290
En pourcentage du PIB	51,8	52,6	53,1	53,6	54,4	54,3	53,3	51,8	50,3

1. Les données sont tirées du Point sur la situation économique et financière du Québec, automne 2013.

339 Le tableau 29 présente, quant à lui, l'évolution de la prévision relative au niveau de la dette brute depuis l'annonce de l'instauration des cibles en 2010.

Tableau 29 Prévisions relatives à la dette brute au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mars 2010									
Budget de 2010-2011									
Dette brute	160 117	170 599	180 084	186 490	189 428	192 169	n.d.	n.d.	n.d.
Pourcentage du PIB	53,2	54,5	55,1	54,6	53,3	52,0	n.d.	n.d.	n.d.
Décembre 2010									
Mise à jour économique									
Dette brute	163 318 ¹	173 306	183 259	190 256	193 821	197 128	n.d.	n.d.	n.d.
Mars 2011									
Budget de 2011-2012									
Dette brute	163 318 ¹	173 429	183 770	190 962	196 086	201 899	207 298	n.d.	n.d.
Octobre 2011									
Mise à jour économique									
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 936	191 172	196 314	202 154	207 547	n.d.	n.d.
Mars 2012									
Budget de 2012-2013									
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 780	191 717	197 130	203 032	207 138	210 802	n.d.
Novembre 2012									
Budget de 2013-2014									
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 384 ¹	193 337	197 111	202 021	204 939	207 372	208 093
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	55,7	54,7	53,9	52,7	51,4	49,8
Pourcentage du PIB ajusté ²	51,6	52,5	53,0	54,1	53,2	52,4	51,1	49,9	48,4
Mars 2013									
Mise à jour économique									
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 384 ¹	193 641	197 078	201 839	204 637	206 227	207 983
Pourcentage du PIB	51,6	52,5	53,0	54,2	53,2	52,5	51,2	49,8	48,5
Novembre 2013									
Mise à jour économique									
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 384 ¹	191 756 ¹	198 628	205 676	209 827	211 255	212 290
Pourcentage du PIB	51,8	52,6	53,1	53,6	54,4	54,3	53,3	51,8	50,3

1. Il s'agit de la dette réelle.

2. Les ratios de la dette brute en fonction du PIB ajusté tiennent compte du PIB établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des années financières concernées et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement.

340 Le tableau précédent nous permet de constater que le MFEQ a eu tendance à sous-évaluer le niveau de la dette brute dans le passé. Par exemple, la dette brute, comme l'indique le tableau 29 pour le mois de novembre 2013, est supérieure pour chacune des années à ce que le MFEQ avait estimé en mars 2010, soit au moment de la détermination des cibles. Cet écart de prévisions atteint environ 13,5 milliards de dollars en ce qui a trait à la prévision du 31 mars 2015.

341 Il faut cependant mentionner que le budget de mars 2010 ne prenait pas en compte les emprunts effectués par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation en leur nom propre auprès d'institutions financières exclues du périmètre comptable du gouvernement. Ces emprunts représentaient environ 5 milliards de dollars au 31 mars 2009, ce qui explique une partie des écarts entre la prévision de mars 2010 et les plus récentes.

342 En ce qui concerne le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB, il faut interpréter les résultats avec précaution étant donné que des modifications ont été apportées à la méthodologie de calcul du PIB par Statistique Canada en 2012.

343 Tel que nous l'avons mentionné dans la section 4.2 du chapitre 6 de notre rapport déposé en mars 2013, ces modifications ont eu pour effet d'accroître le PIB du Québec et, par conséquent, de réduire le ratio de sa dette brute en pourcentage du PIB. Malgré cette réduction non anticipée, il demeure que le ratio prévu au 31 mars 2015 (54,3 %) sera supérieur de 2,3 % par rapport aux prévisions déterminées en mars 2010 (52 %).

344 Au 31 mars 2014, selon Le Point de novembre 2013, le ratio prévisionnel aura augmenté de 2,6 % en cinq ans avant de décroître en 2015 et en 2016. Cette baisse prévue est tributaire de la réalisation de plusieurs prévisions, dont celle qui concerne la hausse de 73 % des revenus au Fonds des générations qui passeront de 961 millions de dollars en 2012-2013 à 1 661 millions en 2015-2016.

345 Selon les récentes prévisions du gouvernement, le ratio de la dette brute connaîtra une croissance de 1,5 % de 2010 à 2016. Ainsi, l'atteinte de l'objectif suppose qu'il y aura une réduction du taux de 8,3 % dans les 10 années suivant le 31 mars 2016. Les changements démographiques au Québec font en sorte que cette décennie connaîtra fort probablement une réduction de son **taux global d'activité**. Le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010* produit par le commissaire au développement durable commente ces changements. Cette situation pourrait avoir un effet négatif sur la croissance économique et, par conséquent, sur la croissance des revenus autonomes du Québec.

Le taux global d'activité correspond à la population active par rapport à la population de 15 ans ou plus.

346 L'analyse de l'évolution du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB conjuguée à celle de la situation démographique du Québec nous amène à conclure que des efforts considérables devront être réalisés pour atteindre la cible que le gouvernement s'est fixée en juin 2010, soit : 45 % du PIB au 31 mars 2026. Pour y arriver, le gouvernement devra contrôler la croissance de sa dette brute en dollars et espérer que la croissance économique se comporte en accord avec les prévisions.

Dette représentant les déficits cumulés

347 La cible à atteindre quant au ratio de la dette représentant les déficits cumulés en fonction du PIB se situe à 17 % au 31 mars 2026. Nous jugeons que l'atteinte de cet objectif nécessitera des efforts considérables et un suivi rigoureux.

³⁴⁸ En effet, le ratio de cette dette a été réduit de seulement 1,6 % (de 34,6 à 33 %) au 31 mars 2013. Selon les plus récentes prévisions, présentées au tableau 30, le montant des déficits cumulés au 31 mars 2015 sera supérieur de 13,6 milliards de dollars à celui déterminé lors de l'annonce, en mars 2010, de l'instauration des cibles de réduction de la dette, soit il y a environ quatre ans. Cet écart est attribuable principalement aux éléments mentionnés aux paragraphes 331 et 332 qui totalisent 9,5 milliards. De plus, le ratio diminuera seulement de 3,7 % entre les années 2010 et 2016. Il devra donc baisser de 13,9 % dans les 10 années subséquentes pour que la cible soit atteinte.

Tableau 30 Évolution du ratio de la dette représentant les déficits cumulés en fonction du PIB au 31 mars
(en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mars 2010									
Budget de 2010-2011									
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.	n.d.	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,3	32,9	31,3	29,7	n.d.	n.d.	n.d.
Novembre 2012									
Budget de 2013-2014									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ¹	114 122 ¹	117 755	120 016	118 630	116 746	114 618	112 002
Pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	33,9	33,3	31,7	30,0	28,4	26,8
Pourcentage du PIB ajusté ²	34,5	33,9	33,0	32,9	32,4	30,8	29,1	27,6	26,0
Mars 2013									
Mise à jour économique									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ¹	114 122 ¹	117 769	116 716	118 648	116 772	114 607	111 952
Pourcentage du PIB	34,5	33,9	33,0	32,9	31,5	30,9	29,2	27,7	26,1
Novembre 2013									
Mise à jour économique									
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ¹	115 220 ^{1,3}	118 095 ¹	119 526	123 280	121 619	119 211	116 215
Pourcentage du PIB	34,6	34,0	33,4	33,0	32,7	32,6	30,9	29,2	27,5

1. Il s'agit de la dette réelle.

2. Les ratios de la dette en fonction du PIB ajusté tiennent compte du PIB établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des années financières concernées et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement.

3. La dette au 31 mars 2012 a été redressée de 1 098 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2013.

³⁴⁹ La comptabilisation des dettes à rembourser découlant d'engagements pris par le gouvernement, qui font l'objet de la divergence d'opinions entre le gouvernement et le Vérificateur général, ferait passer le ratio de la dette représentant les déficits cumulés en fonction du PIB de 33,4 à 35,5 % en 2011-2012 et de 33 à 35,3 % en 2012-2013. Pour les années subséquentes, le gouvernement a pris de nouveaux engagements visant à assumer le financement d'investissements à l'extérieur de son périmètre comptable, tel qu'en témoigne le PQI. Ces derniers ne sont pas pris en compte dans les prévisions de la dette.

Cibles intermédiaires

350 Sur le long terme, nous constatons que peu d'information est rendue disponible sur la soutenabilité du plan budgétaire du gouvernement. De plus, le MFEQ ne dispose pas de cibles intermédiaires de réduction de la dette. Compte tenu de la nature à long terme des objectifs établis en 2010 pour l'année 2026, nous avons de nouveau recommandé l'an dernier au MFEQ de se doter de cibles intermédiaires pour rendre compte au gouvernement de l'évolution de l'atteinte de ces cibles et d'ajuster, au besoin, les moyens utilisés pour respecter les cibles prévues à la loi.

351 Malgré le fait que le MFEQ n'avait pas adhéré à notre recommandation au cours des deux dernières années, nous sommes toujours d'avis que cette pratique, dictée par la saine gestion, est pertinente, et ce, même dans le contexte du Point.

Recommandations

352 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

- 3 S'assurer de la cohérence entre les investissements en immobilisations qui sont présentés dans le Plan québécois des infrastructures 2013-2023 et ceux qui sont utilisés pour faire les prévisions dans les documents budgétaires afin que celles-ci soient bien établies.**

353 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

- 4 Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici le 31 mars 2026.**

2.3 Présentation de l'information

354 L'un des objectifs de la présente vérification est de s'assurer que l'information présentée dans Le Point renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec. La présente section contient nos conclusions à cet égard.

355 La publication d'une mise à jour économique et financière est une bonne pratique en matière de transparence adoptée par le gouvernement. Le MFEQ présente d'ailleurs dans Le Point de novembre 2013 beaucoup d'informations utiles sur l'évolution des finances publiques entre deux budgets.

356 Le MFEQ a bonifié l'information contenue dans Le Point de novembre 2013 par rapport au Point précédent. Toutefois, des améliorations sont encore souhaitables. En effet, l'information présentée ne permet pas au lecteur d'apprécier pleinement la qualité des prévisions et de comprendre les risques associés à ces dernières.

Hypothèses

357 Les principales hypothèses sur lesquelles le scénario économique s'appuie sont expliquées et justifiées, ce qui permet de comprendre les modifications apportées depuis Le Point de mars 2013. Des améliorations sont toutefois possibles au chapitre de la vulgarisation. Par exemple, des explications additionnelles pourraient permettre de mieux comprendre les liens qui existent entre les principales hypothèses économiques et le cadre financier.

358 À ce chapitre, Le Point contient pour la première fois une analyse de sensibilité des prévisions ayant trait aux principales variables économiques. Comme nous l'avons mentionné dans la section traitant des prévisions relatives au service de la dette, il s'agit d'une bonne pratique recommandée par l'OCDE. Des analyses sont effectuées pour ce qui est des revenus autonomes et du service de la dette. Il s'agit d'une belle avancée et nous encourageons le ministère à poursuivre en ce sens.

359 La sensibilité des prévisions qui touchent certaines variables importantes y est omise, comme celles qui ont trait à l'inflation ou à la croissance économique américaine, lesquelles figurent parmi les principaux risques recensés par le MFEQ dans Le Point de novembre 2013. De plus, l'estimation de l'incidence d'une variation des variables sensibles sur les différentes catégories de revenus autonomes du gouvernement (IRP, IRS, taxes à la consommation, entreprises du gouvernement, etc.) est absente, et ce, pour chacune des années de la prévision quinquennale. Il aurait été souhaitable d'adopter une présentation plus détaillée comme le fait le gouvernement fédéral.

360 Aucune hypothèse n'est publiée concernant les dépenses. Cette situation est cohérente avec le fait que le MFEQ fixe le niveau global des dépenses en fonction des revenus prévus et du niveau d'endettement souhaité, et ce, sans analyse détaillée des tendances historiques par nature de dépenses, ni même par grandes missions de l'État.

361 Aucune explication n'est par ailleurs fournie dans Le Point pour expliquer les facteurs pris en considération par le MFEQ pour déterminer le niveau des dépenses des prochaines années.

362 L'ampleur de la réduction dans les dépenses aurait nécessité que le gouvernement donne davantage d'indications pour que le lecteur puisse mieux apprécier son incidence sur les services publics. Les compressions nécessiteront que des choix soient faits quant aux programmes existants. Les décisions de nature temporaire visant à différer certaines dépenses ne pourront suffire. Nous sommes bien conscients que l'information incluse dans un document de mise à jour économique et financière ne peut être aussi exhaustive qu'un document présentant un budget complet. Toutefois, de notre point de vue, les assises qui sous-tendent les prévisions en matière de prévisions de dépenses sont insuffisantes dans Le Point de novembre 2013.

Détail des révisions

363 Certaines révisions apportées aux prévisions depuis Le Point de mars 2013 sont expliquées, d'autres ne le sont pas. Les explications sont particulièrement pauvres en matière de révisions relatives aux dépenses et aux investissements prévus.

364 La hausse prévue de 783 millions de dollars dans les dépenses excluant le service de la dette des réseaux en 2013-2014 n'est pas plus documentée que la baisse d'un milliard en 2017-2018. S'il peut être compréhensible que les modifications visant un horizon plus lointain soient moins expliquées, celles qui sont faites pour l'année en cours devraient certes l'être clairement, ce qui n'est pas le cas.

365 La seule explication présentée dans Le Point signifie que l'évolution prévue de la croissance des dépenses des réseaux exclut les coûts liés à la rémunération des médecins, laquelle est assumée par la RAMQ. Cette explication ne permet pas de comprendre la nature des révisions relatives à ces dépenses ni même leur incidence dans chacun des réseaux, ces derniers étant regroupés en un seul poste dans Le Point.

366 Depuis la publication du Point précédent en mars 2013, le gouvernement s'est engagé, par de nombreuses annonces, à verser des subventions, à financer des investissements ou encore à bonifier des programmes. Les informations présentées dans Le Point de novembre 2013 ne permettent pas de voir l'incidence globale de ces annonces sur les prévisions du MFEQ.

367 Ainsi, nous avons cherché à vérifier si les coûts de ces annonces ont été intégrés aux prévisions publiées dans Le Point. Pour ce faire, nous avons choisi des annonces importantes telles que l'ajout de postes de médecins de famille et de médecins spécialistes. Nous avons noté un manque d'information à ce sujet. L'absence de détail quant à la hausse des prévisions ayant trait aux dépenses de la RAMQ ne permet pas de conclure en ce qui concerne l'incidence de cette annonce, ni même quant à sa prise en considération. En effet, Le Point mentionne uniquement que la mission prioritaire de cet organisme explique de ce fait la croissance plus élevée de ses dépenses.

368 Certaines annonces et décisions engagent des fonds publics importants pour l'avenir. Elles donnent généralement lieu à des **obligations contractuelles**. La conclusion de tels contrats devrait être, à notre avis, plus transparente dans Le Point. L'incidence des décisions d'importance prises par le gouvernement devrait faire l'objet d'une meilleure reddition de comptes.

369 Le Point de novembre 2013 ne contient pas l'information pertinente permettant au lecteur d'avoir un portrait complet des engagements financiers du gouvernement pris depuis mars 2013. Les obligations contractuelles totalisent pourtant 52,7 milliards de dollars en date du 31 mars 2013. Cette information permettrait à un lecteur du Point d'apprécier la marge de manœuvre qu'il reste au gouvernement car, tôt ou tard, ces obligations contractuelles entraîneront des sorties de fonds qui viendront la limiter.

Les obligations contractuelles sont des obligations d'un gouvernement envers des tiers, qui deviennent des passifs au moment où les conditions prévues par les contrats ou les accords en cause sont remplies.

Les obligations contractuelles incluent celles liées aux dépenses, celles liées aux investissements ainsi que les intérêts assumés par le gouvernement.

Risques

370 Le Point identifie certains risques liés aux prévisions économiques tels que les facteurs qui influent sur le dollar canadien, les prix des matières premières et l'inflation. Or, les risques liés aux prévisions financières, notamment aux prévisions de revenus autonomes, ne sont pas exposés ni commentés. L'information sur l'évolution des dépenses est rudimentaire et ne permet pas d'évaluer les risques associés aux prévisions.

371 Certains risques s'inscrivent dans une perspective à moyen ou à long terme. Tel est le cas pour ceux qui sont associés aux changements démographiques. Le Point est muet à cet égard. Pourtant, ces changements auront un impact majeur sur l'évolution des finances publiques. Par exemple, de nombreuses publications révèlent que les dépenses en santé croissent avec l'âge. Or, le Québec fera face rapidement aux besoins d'une population de plus en plus vieillissante. Dans son rapport intitulé *Les dépenses en santé du gouvernement du Québec, 2013-2030 : projections et déterminants*, le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) concluait en décembre 2013 que « les prévisions de croissance des dépenses en santé mentionnées dans le dernier budget du gouvernement du Québec sont inférieures aux perspectives de croissance de ces dépenses sous des scénarios plausibles de croissance des coûts structurels. »

372 La mise en perspective des prévisions budgétaires à l'intérieur d'une vision à plus long terme de l'évolution des finances publiques aiderait à illustrer dans quelle mesure les modifications apportées aux revenus et aux dépenses découlent de facteurs conjoncturels ou structurels. Mentionnons que le gouvernement fédéral a présenté, dans sa plus récente mise à jour économique et financière, ce type d'informations à long terme qui permettent de voir ses grandes orientations.

373 En outre, bien que le gouvernement soit confronté à de multiples risques, il fait peu état des mesures qu'il entend mettre en place pour les contrer. Le MFEQ présente une comparaison de ses perspectives globales avec la moyenne du secteur privé. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet d'apprécier ses prévisions, mais l'information concernant l'intégration ou non de marges de prudence dans les prévisions doit être bonifiée afin de permettre aux parlementaires et aux citoyens de les évaluer.

Comparabilité

374 Le périmètre comptable du gouvernement regroupe près de 500 entités différentes. Il est le plus volumineux au Canada. Il importe d'avoir une information consolidée qui permette de voir les grandes tendances et d'apprécier globalement l'évolution des finances publiques. À ce chapitre, des progrès considérables ont été accomplis dans les états financiers consolidés du gouvernement. Des améliorations ont aussi été apportées dans les documents budgétaires. Notons que Le Point de novembre 2013 présente pour la première fois un cadre

financier consolidé qui détaille les revenus selon les mêmes postes que les états financiers du gouvernement. Nous saluons cette avancée. Des améliorations doivent encore être apportées pour permettre aux décideurs d'évaluer les choix budgétaires et d'en débattre de façon éclairée.

375 Les informations et les explications du Point sont morcelées en fonction de certains secteurs de reddition de comptes, ce qui complexifie la compréhension et la comparabilité. Contrairement aux états financiers consolidés du gouvernement, l'information diffusée dans Le Point ne permet pas de connaître les revenus par sources et les dépenses regroupées par missions ou par supercatégories. Ainsi, les données prévisionnelles ne peuvent être comparées aux données réelles vérifiées.

376 Par exemple, Le Point présente seulement l'échéancier de la dette du fonds général, de Financement Québec et du Fonds de financement et ne donne aucune information sur celui des autres entités.

377 Ajoutons que l'analyse préparée par le MFEQ qui accompagne les états financiers du gouvernement présente une information fort pertinente quant à l'évolution de certaines grandes composantes des finances publiques. Ainsi, il est possible d'y voir que les dépenses liées à la mission « Santé et services sociaux » ont affiché une progression annuelle moyenne de 5,9 % au cours des 10 dernières années financières. Des analyses de tendance y sont présentées ainsi que plusieurs indicateurs d'intérêt. L'information diffusée dans Le Point ne permet pas de situer les prévisions qui y sont contenues par rapport à ces tendances et à ces indicateurs. Par exemple, il est impossible d'évaluer quelle est la progression moyenne prévue pour les dépenses liées à la mission « Santé et services sociaux » dans l'horizon couvert par le document. Nul doute qu'un parallèle entre les deux documents aurait apporté une valeur ajoutée en termes d'information dans Le Point.

378 Enfin, certaines pratiques comptables et budgétaires du Québec diffèrent de celles des autres juridictions avec lesquelles il se compare. Les informations présentées quant à ces différences sont parfois incomplètes pour permettre la comparaison sur les mêmes bases. Par exemple, le MFEQ compare la dette du gouvernement à celles des autres provinces. Or, l'information divulguée ne permet pas aux lecteurs d'apprécier l'incidence des différences qui découlent de certaines pratiques qui lui sont propres.

379 À titre d'illustration, notons la pratique du Québec concernant les transferts servant à financer des immobilisations. Cette pratique, unique au Québec, lui a permis de différer l'inscription de dettes d'environ 8 milliards de dollars au 31 mars 2013, comme nous l'avons mentionné précédemment. Notons également sa pratique en matière de comptabilisation des écarts actuariels relatifs aux régimes de retraite. Les normes comptables permettent l'utilisation de différentes méthodes. Les pertes actuarielles reportées non encore inscrites à la dette représentent 13 milliards au 31 mars 2013. Une information comparative avec les autres provinces permettrait de mieux comparer son niveau d'endettement.

Recommandations

380 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

- 5** Expliquer toutes les hypothèses significatives sous-jacentes au cadre financier et les principaux risques liés aux prévisions financières pour permettre aux lecteurs d'apprécier la qualité des prévisions et de comprendre les risques qui leur sont associés.
- 6** Bonifier l'analyse de sensibilité des prévisions aux variables économiques présentée dans Le Point afin que celle-ci intègre toutes les variables significatives et leurs incidences sur les prévisions détaillées, et ce, pour la durée de l'horizon prévisionnel.
- 7** Expliquer toutes les révisions significatives au cadre financier afin que les lecteurs puissent en apprécier les causes et le caractère récurrent.
- 8** Présenter les données prévisionnelles sous une forme comparable avec les données réelles publiées dans les états financiers consolidés du gouvernement.
- 9** Bonifier l'information comparative avec les autres gouvernements pour aider les lecteurs à l'apprécier avec justesse.

2.4 Équilibre budgétaire

381 Dans Le Point de novembre 2013, le gouvernement a annoncé le report du retour à l'équilibre budgétaire de deux années, soit en 2015-2016. La présente section a pour objectif d'évaluer le caractère raisonnable du retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 à la lumière des résultats de nos travaux concernant les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement.

382 Le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 est un objectif ambitieux si l'on considère l'importance des efforts à faire pour réduire la croissance des dépenses et pour éliminer les écarts à résorber ainsi que la faible marge de prudence dans les prévisions.

Prudence dans les prévisions budgétaires

383 Dans la section portant sur les prévisions économiques qui traite de la prudence économique, nous mentionnons que des études ayant trait aux prévisions budgétaires concluent qu'un certain degré d'incertitude est inévitable dans un processus prévisionnel. Pour atténuer l'incertitude, il est possible d'utiliser une marge de prudence économique intégrée dans les hypothèses, des provisions pour éventualités et des provisions spécifiques comme une provision pour le service de la dette.

384 Quel que soit le choix effectué, l'importance de la marge de prudence est influencée par les orientations du gouvernement en vigueur, l'horizon temporel des prévisions ou encore le risque inhérent aux objectifs à atteindre. Par exemple,

elle peut dépendre de la probabilité de rater une cible budgétaire ou de la volonté d'éviter les déficits à tout prix.

385 L'OCDE a énoncé quelques bonnes pratiques en matière de prudence. Parmi celles-ci, nous retrouvons :

- la consultation d'experts externes pour l'élaboration des principales hypothèses économiques ;
- la production d'analyses de sensibilité des principales variables économiques afin d'évaluer les incidences budgétaires d'une variation de celles-ci par rapport au scénario choisi ;
- la constitution d'une réserve pour éventualités afin de couvrir les erreurs de prévisions et les situations imprévues.

386 Nous avons examiné les bonnes pratiques énoncées par l'OCDE en matière de prudence, celles observées au Canada, en Ontario et en Colombie-Britannique et nous les avons comparées avec celles utilisées par le gouvernement du Québec (tableau 31).

Tableau 31 Pratiques observées en matière de prudence dans les documents budgétaires de 2013-2014

	Canada	Ontario	Colombie-Britannique	Québec
Bonnes pratiques				
Consultation du secteur privé	Oui	Oui	Non	Oui
Examen des prévisions par un comité indépendant	Non	Oui	Non	Non
Analyse de sensibilité	Partielle	Complète	Complète	Partielle
Marge de prudence pour 2014-2015 dans les budgets de 2013-2014				
Marge de prudence explicite pour le scénario économique	Oui	Non	Oui	Non
Provision pour éventualités	Non	Oui	Oui	Oui
Provision spécifique	Non	Non	Oui	Non
Total de la marge de prudence en % des revenus	1,1	1,0	1,2	0,7
Marge de prudence pour 2014-2015 dans les dernières mises à jour économiques et financières				
Total de la marge de prudence en % des revenus	1,1	n.d.	n.d.	0,1 ¹

1. Cette donnée prend en compte une provision spécifique pour le service de la dette non identifiée dans la mise à jour économique et financière.

Sources : *OECD Journal on Budgeting*, volume 13, numéro 1 : Budget governance in Canada ; Budgets 2013-2014 des juridictions concernées et du ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

387 Le tableau 31 permet de faire plusieurs constatations. Dans leurs budgets 2013-2014, deux gouvernements intègrent une marge de prudence explicite dans leur scénario économique pour l'année financière 2014-2015 : le gouvernement fédéral réduit sa prévision du PIB nominal de 20 milliards de dollars,

soit une réduction de la croissance prévue de 1 %, ce qui a pour effet de diminuer de 3 milliards la prévision de ses revenus et la Colombie-Britannique réduit sa prévision du PIB nominal de 0,5 % ce qui a pour effet de diminuer de 225 millions la prévision de ses revenus. Quant au Québec, aucune marge de prudence explicite n'est intégrée dans son scénario économique.

388 Par ailleurs, l'Ontario et la Colombie-Britannique prévoient des provisions pour éventualités respectives de 1,2 milliard et de 225 millions de dollars. Dans son Budget 2013-2014, le Québec intègre une provision pour éventualités de 500 millions pour l'année financière 2014-2015 alors que dans Le Point de novembre 2013, il n'en intègre plus.

389 En ce qui concerne l'utilisation de provisions spécifiques, seule la Colombie-Britannique mentionne dans son Budget qu'elle réduit sa prévision des revenus provenant du gaz naturel de 70 millions de dollars pour 2014-2015. En ce qui concerne le Québec, nos travaux nous ont permis de constater que, dans Le Point de novembre 2013, le MFEQ utilise une provision spécifique pour le service de la dette de 125 millions pour l'année financière 2014-2015.

390 Le Québec pourrait s'améliorer, notamment à l'égard des informations divulguées dans ses analyses de sensibilité et avoir recours à un comité indépendant pour l'examen de ses prévisions. De plus, le Québec ne précise pas de façon claire la marge de prudence qu'il utilise dans son scénario économique alors que le Canada et la Colombie-Britannique mentionnent cette information dans leurs documents.

391 Au Québec, deux situations militent en faveur de l'intégration d'une marge de prudence dans le processus budgétaire :

- La situation financière du Québec par rapport aux autres provinces canadiennes, dont son niveau d'endettement qui est le plus élevé au Canada.
- L'existence de lois comme la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui oblige le gouvernement à présenter des prévisions budgétaires équilibrées et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* qui impose des objectifs ambitieux quant au niveau de la dette brute et celui de la dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2026.

Écarts à résorber pour atteindre l'équilibre budgétaire

392 Dans la section portant sur les prévisions de dépenses, nous avons démontré que la limitation de la croissance des dépenses de programmes à 2 % en 2014-2015 et en 2015-2016 est un objectif qui ne tient pas compte des besoins exprimés par les ministères et les organismes budgétaires. En outre, cette croissance est considérablement inférieure à la croissance moyenne historique observée. En soi, cet objectif présente un risque à l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2015-2016.

393 À ce risque s'ajoute la présence d'écarts à résorber pour atteindre les cibles de surplus ou de déficit prévues. Compte tenu de l'annonce du gouvernement de ne pas hausser les impôts et les taxes, il est raisonnable de croire que ces écarts devront être résorbés notamment par une hausse dans la tarification des services ou par une baisse additionnelle dans les dépenses.

394 Le tableau 32 présente l'évolution des écarts à résorber depuis le dépôt du Budget de novembre 2012 pour les années financières 2013-2014 à 2017-2018.

Tableau 32 Évolution des écarts à résorber (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Budget de novembre 2012 et Le Point de mars 2013					
Écarts à résorber	–	430	430	430	430
Le Point de novembre 2013					
Réduction des dépendes du FINESSS	–	(430)	(430)	(430)	(430)
Nouveaux écarts à résorber	–	400	1 000	400	400
Écarts à résorber	–	400	1 000	400	400

395 Ce tableau démontre une impasse annuelle d'au moins 400 millions de dollars à compter de l'année 2014-2015 et jusqu'en 2017-2018. Pour 2015-2016, année du retour prévu à l'équilibre budgétaire, il s'agit de 600 millions additionnels qui devront être résorbés de façon ponctuelle, pour un total d'un milliard de dollars. Le Point est cependant muet quant aux mesures envisagées pour résorber ces écarts.

396 Par ailleurs, dans Le Point de novembre 2013, le gouvernement a annoncé qu'à compter de l'année 2014-2015, aucune taxe ni impôt additionnel ne sera alloué au FINESSS pour financer des dépenses de 430 millions de dollars. En conséquence, il a réduit les dépenses de ce Fonds de ce montant.

397 Toutefois, cette impasse demeure toujours bien présente puisque le gouvernement n'a pas déterminé de quelle façon il réduira de 430 millions de dollars les dépenses destinées au secteur de la santé. Il indique qu'il le fera lors de la préparation du budget de dépenses pour l'année 2014-2015.

Provision pour éventualités

398 Depuis 2008, le MFEQ présente des provisions pour éventualités dans le budget ou dans la mise à jour économique. Rappelons que le recours aux provisions pour éventualités est une bonne pratique selon l'OCDE. Les provisions font partie de la marge de prudence qu'un gouvernement peut utiliser pour tenir compte de l'incertitude inhérente au processus prévisionnel et aux situations imprévues.

399 Lors du Point de novembre 2013, le gouvernement a éliminé de son cadre financier les provisions pour éventualités pour ce qui est des années 2013-2014 et 2014-2015 (200 et 300 millions de dollars) et il a réduit de moitié les provisions pour éventualités en ce qui concerne les trois dernières années de l'horizon prévisionnel pour les établir à 200 millions.

400 Le tableau 33 présente l'évolution des provisions pour éventualités depuis le Plan budgétaire publié en novembre 2012.

Tableau 33 Évolution de la provision pour éventualités (en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Budget de novembre 2012						
Provisions	200	400	500	500	500	500
Le Point de mars 2013						
Révisions	(150)	(200)	(200)	(100)	(100)	(100)
Provisions de mars 2013	50	200	300	400	400	400
Le Point de novembre 2013						
Révisions	-	(200)	(300)	(200)	(200)	(200)
Provisions de novembre 2013	-	-	-	200	200	200

401 Il nous apparaît non justifié de réduire cette marge de prudence, voire de l'éliminer, dans le contexte où les moyens n'ont pas été déterminés pour atteindre un objectif de croissance des dépenses ambitieux et où des écarts à résorber persistent.

402 Les frais de décontamination liés à l'accident survenu à Lac-Mégantic constituent un bel exemple de manque de prudence. Le gouvernement a annoncé qu'il assumerait les coûts liés à la décontamination à Lac-Mégantic. Ces coûts apparaîtront dans les états financiers pour l'année financière 2013-2014, même s'ils sont déboursés plus tard. En effet, étant donné que l'événement est survenu et que le gouvernement a engagé sa responsabilité, les coûts totaux estimés devront être pris en compte pendant cette année. Or, le MFEQ n'a considéré aucun montant à cet effet dans ses prévisions et il a éliminé la provision pour éventualités en 2013-2014. La facture de nettoyage du site contaminé pourrait représenter plusieurs dizaines de millions de dollars. Le gouvernement fédéral qui désire contribuer à la moitié de la facture a annoncé qu'il estimait sa part à 95 millions de dollars.

403 En conclusion, compte tenu des défis auxquels le gouvernement est confronté, nous invitons le MFEQ à faire preuve d'une plus grande prudence dans l'établissement de ses prévisions économiques et budgétaires.

Recommandation

404 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

- 10 Adopter une orientation claire concernant la marge de prudence à intégrer dans le scénario économique et dans les prévisions budgétaires, la diffuser de façon explicite aux différents intervenants et expliquer cette position dans les documents budgétaires.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elle a adhéré à toutes les recommandations. Le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires de l'entité vérifiée.

Commentaires du ministère des Finances et de l'Économie du Québec

« Le ministère des Finances et de l'Économie (le ministère) a pris connaissance des recommandations du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et analysera comment il entend y donner suite.

« Le ministère consacre des efforts importants à l'élaboration des prévisions nécessaires à la préparation d'un budget ou d'une mise à jour économique et financière. Au fil des ans, le ministère a développé des modèles d'analyses économiques et financiers qui visent à produire des prévisions de qualité. Des analyses rigoureuses sont effectuées par une équipe professionnelle et expérimentée.

« Le Québec est la seule province à avoir présenté, à l'automne 2013, un cadre financier détaillé dans une mise à jour économique et financière avec une perspective de cinq ans. De plus, le Québec est la seule province qui publie un rapport mensuel des opérations financières.

« Comme c'est le cas pour toutes les juridictions canadiennes, une mise à jour économique et financière n'est pas accompagnée d'un budget de dépenses présentant l'allocation des dépenses entre les différents ministères.

« En ce qui concerne les pratiques budgétaires du Québec, une analyse récente de l'OCDE¹, publiée en décembre 2013, classe le Québec au 2^e rang parmi les 10 provinces canadiennes en matière de meilleures pratiques budgétaires.

« **Déroulement de la vérification.** Le ministère est d'avis qu'il a pleinement collaboré avec les représentants du VGQ. Simultanément à la vérification, il devait réaliser l'ensemble des travaux qu'implique la préparation d'une mise à jour économique et financière. La préparation de la mise à jour constitue un exercice complexe, nécessitant l'implication de plusieurs intervenants au sein de l'appareil gouvernemental. Ainsi, les travaux du VGQ ont débuté pendant que les employés du ministère travaillaient déjà à préparer la mise à jour économique et financière. D'ailleurs, la documentation concernant la grande majorité des processus a été transmise, présentée et discutée auprès des représentants du VGQ, avant le dépôt de la mise à jour économique et financière, le 28 novembre 2013 (prévisions économiques, impôts des sociétés, impôt des particuliers, taxe de

1. OECD Journal on Budgeting, *Budget governance in Canada: comparing practice within a federation*, 2013, pp. 9-30.

vente du Québec, entreprises du gouvernement, transferts fédéraux, régimes de retraite, dette et service de la dette).

« Selon le ministère, le processus de préparation de la mise à jour économique et financière est efficace et rigoureux. Toutefois, le VGQ estime ne pas avoir pu valider tous ses critères de vérification. À cet égard, le ministère a reçu le plan de vérification contenant les critères d'évaluation de la vérification le 20 décembre 2013, soit trois semaines après le dépôt de la mise à jour économique et financière. Ce plan n'indique pas que le VGQ devait assister à certaines étapes du processus pour en confirmer la réalisation. La documentation transmise démontre que le ministère s'assure que l'approbation des différents travaux de la mise à jour économique et financière a été effectuée. De plus, aucune information ne peut se retrouver dans le document publié sans qu'elle n'ait été approuvée au préalable par les autorités compétentes du ministère.

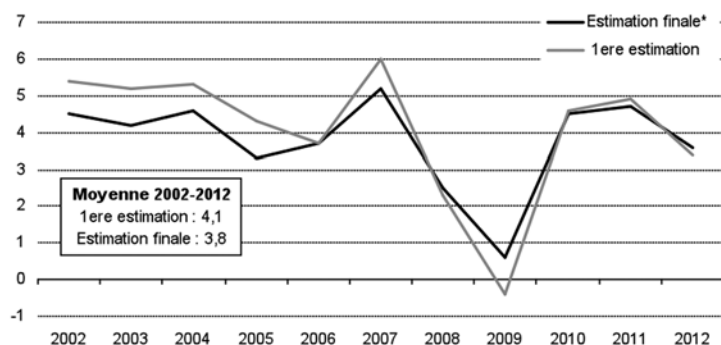
« Au cours de l'exercice de prévision, le ministère a transmis aux représentants du VGQ plus de 10 000 pages de documentation. Celle-ci comprenait, pour chaque élément analysé, des documents complets et détaillés sur le processus, les échéanciers, les sources d'information, les modèles prévisionnels et les prévisions, lesquels ont été soumis au processus décisionnel. Le ministère a organisé plus de 20 rencontres avec les représentants du VGQ et eu de nombreux autres échanges afin de présenter en détail les processus, transmettre les données qui ont été utilisées dans le cadre de la mise à jour économique et financière et répondre aux questions du VGQ.

« Comme il a l'habitude de le faire dans une opération de cette envergure, le ministère s'est doté d'un mécanisme de coordination et de suivi des demandes, et ce, dans le but d'assurer leur réalisation au sein du ministère et de s'assurer que les questions qui visaient plus d'un secteur reçoivent une réponse adéquate.

« **Prévisions économiques.** En ce qui concerne les écarts historiques moyens de croissance économique observés entre le ministère et le secteur privé d'une part, et les données réelles publiées par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) d'autre part, le ministère tient à souligner les éléments suivants :

- Les écarts mentionnés dans le rapport ne sont pas des écarts de prévision, mais plutôt des écarts de révision statistique dans le temps.
- Ainsi, une simple comparaison entre les premières données réelles publiées par l'ISQ et ces mêmes données révisées après plusieurs années montre une révision à la baisse des données réelles de 0,3 % en moyenne depuis 10 ans (voir graphique 1).
 - Ces révisions expliquent à elles seules l'essentiel de l'écart de 0,4 % mentionné dans le rapport.
 - En outre, pour certaines années, ces révisions atteignent 1,0 %. La dernière révision historique s'est appliquée sur les données des 30 dernières années. À titre d'exemple, à l'automne 2013, le PIB nominal de 2002 a été révisé de 7,6 milliards de dollars, soit 10 ans après sa première publication.

PIB NOMINAL – 1^{ÈRE} ESTIMATION ET ESTIMATIONS FINALES DE L'ISQ*
(variation en pourcentage)



* Pour les dernières années, il s'agit des estimations les plus récentes, qui ne sont pas encore finales.

TABEAU 1

**PIB NOMINAL 1^{ÈRE} ESTIMATION DE L'ISQ COMPARATIVEMENT
À L'ESTIMATION FINALE**
(variation en pourcentage)

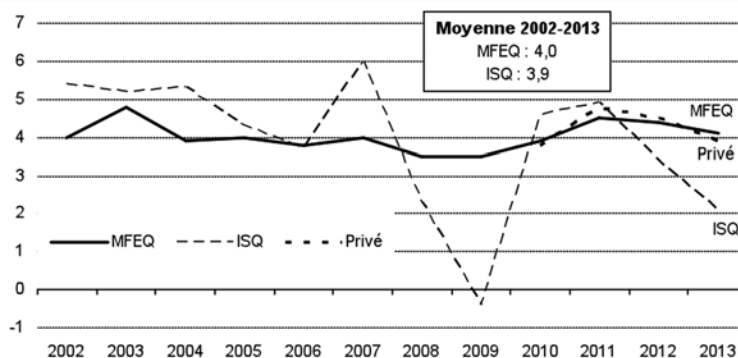
	Première estimation de l'ISQ	Estimation finale ²
2002	5,4	4,5
2003	5,2	4,2
2004	5,3	4,6
2005	4,3	3,3
2006	3,7	3,7
2007	6,0	5,2
2008	2,3	2,5
2009	-0,4	0,6
2010	4,6	4,5
2011	4,9	4,7
2012	3,4 ⁽¹⁾	3,6
Moyenne 2002-2012	4,1	3,8

(1) Première utilisation des nouveaux comptes économiques par l'ISQ.

(2) Basée sur les nouveaux concepts de Statistique Canada.

- Tant le ministère que le secteur privé prévoient le PIB sur la base des données disponibles. Ainsi, sur cette base, les prévisions du ministère sont en moyenne similaires aux premières données réelles publiées par l'ISQ. C'est le cas également pour le secteur privé (voir graphique 2).
- De la même façon, les modèles de prévisions économiques et des revenus autonomes sont calibrés (élasticités) avec les données disponibles au moment de la prévision.

PIB NOMINAL PRÉVU AU BUDGET POUR L'ANNÉE SUIVANTE ET PREMIÈRES DONNÉES OFFICIELLES DE L'ISQ
(variation en pourcentage)



Source : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

TABEAU 2

PIB NOMINAL PRÉVU ET PREMIÈRE ESTIMATION DE L'ISQ POUR L'ANNÉE SUIVANTE⁽¹⁾
(variation en pourcentage)

	MFEQ	Privé	ISQ
2002	4,0	n.d.	5,4
2003	4,8	n.d.	5,2
2004	3,9	n.d.	5,3
2005	4,0	n.d.	4,3
2006	3,8	n.d.	3,7
2007	4,0	n.d.	6,0
2008	3,5	n.d.	2,3
2009	3,5	n.d.	-0,4
2010	3,9	3,8	4,6
2011	4,5	4,8	4,9
2012	4,4	4,5	3,4
2013	4,1	3,9	2,1 ⁽²⁾
Moyenne 2002-2013	4,0	—	3,9

Source : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

(1) Par exemple, pour l'année 2012 le tableau montre la prévision faite au budget du printemps 2011 et la première estimation officielle pour l'année 2012 publiée par l'ISQ en mars 2013.

(2) Pour l'année 2013, il s'agit de la moyenne de trois premiers trimestres de l'année. La première estimation officielle pour l'année 2013 sera disponible en mars 2014.

« À la lumière de ces éléments, le ministère considère que ses prévisions sont le reflet des données disponibles et permettent une juste évaluation de la croissance économique au moment où il les effectue. Comme le montre le graphique 2, les prévisions du ministère se situent souvent en deçà des prévisions du secteur privé et des premières données réelles publiées par l'ISQ.

« Enfin, le risque d'écart par rapport aux prévisions (économiques et budgétaires) est pris en compte dans la provision pour éventualités.

« **Prévisions des dépenses.** Conformément à sa loi constitutive, le ministère doit établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses.

« Les niveaux globaux des dépenses ont été établis en fonction de la capacité du gouvernement à financer les services publics, laquelle doit tenir compte notamment :

- des revenus du gouvernement, qui sont influencés par la conjoncture économique;
- de la volonté du gouvernement d'éviter le recours à des hausses additionnelles d'impôts ou de taxes;

- des cibles de déficit retenues ou prévues par la loi;
- du niveau d'endettement global et des objectifs de réduction du poids de la dette fixés par la loi.

« De plus, les cibles de dépenses pour 2013-2014 et 2014-2015 ont été discutées avec les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor. La mise à jour économique et financière de novembre 2013 illustre bien l'arbitrage qui a été fait à l'automne et qui a amené le gouvernement à recommander de repousser l'atteinte de l'équilibre budgétaire de deux ans, soit en 2015-2016, et de ramener la cible de croissance des dépenses de programmes de 2,5 % à 2,0 % en 2014-2015, entre la publication de la mise à jour économique et financière du printemps 2013 et celle de l'automne dernier.

« **Prévisions relatives à la dette.** Pour établir le niveau de la dette, le ministère obtient les besoins d'emprunt de l'ensemble des ministères ainsi que ceux des entités dont ils sont responsables. Ces besoins d'emprunt incluent la part relative aux immobilisations.

« Le ministère s'assure ensuite que les besoins d'emprunt sont cohérents avec la planification des investissements prévus dans le Plan québécois des infrastructures 2013-2023 (PQI). Il est normal que des écarts subsistent d'une année à l'autre entre ces deux éléments, en raison notamment des délais de réalisation des projets d'investissements.

« **Cibles de réduction de la dette.** Le ministère considère que sa pratique de gestion et de reddition de comptes à l'égard des cibles de réduction de la dette est conforme à la recommandation du VGQ.

« Lors des budgets ou des mises à jour économiques et financières, le ministère publie systématiquement une prévision quinquennale de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés. À des fins de gestion, ces prévisions constituent des cibles intermédiaires.

« Le gouvernement a confirmé dans la mise à jour économique et financière de novembre 2013 le maintien des objectifs de réduction de la dette inscrits dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*:

- 45 % du PIB pour la dette brute au 31 mars 2026;
- 17 % du PIB pour la dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2026.

« Pour compenser l'augmentation de la dette découlant des déficits en 2013-2014 (2,5 milliards de dollars) et en 2014-2015 (1,75 milliard), le gouvernement a annoncé qu'un montant additionnel de 425 millions par année serait versé au Fonds des générations à compter de 2016-2017. Ces revenus additionnels, qui seront consacrés exclusivement au remboursement de la dette, proviendront de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et s'ajouteront au versement annuel de 100 millions de dollars déjà prévu à compter de 2014-2015.

« Au paragraphe 376, le VGQ mentionne que la mise à jour économique et financière présente seulement l'échéancier de la dette du fonds général, du Fonds de financement et de Financement Québec et ne donne aucune information sur celui des autres entités.

« L'information présentée dans le budget et dans la mise à jour économique et financière se retrouve dans la section qui porte sur le programme de financement du fonds général, du Fonds de financement et de Financement-Québec. Pour un investisseur financier ou un citoyen, l'information sur l'échéancier présentée à la page D.29 de la mise à jour est cohérente avec celle présentée aux pages D.24 et D.25 qui portent sur le programme de financement et la stratégie de financement du gouvernement.

« L'information souhaitée par le VGQ est présentée dans les Comptes publics.

« Aux paragraphes 378 et 379, à propos de la comparaison de l'endettement des gouvernements au Canada effectuée par le ministère, le VGQ mentionne que l'information divulguée ne permet pas aux lecteurs d'apprécier l'incidence des différences qui découlent de certaines pratiques propres au Québec.

« La comparaison qu'effectue le ministère est basée sur les comptes publics des 10 provinces et du gouvernement fédéral, qui sont conformes aux principes comptables généralement reconnus et qui font tous l'objet d'une vérification.

« La manière de procéder du ministère est fiable et objective.

« Le gouvernement fédéral, qui a publié, dans son document *Tableaux de références financières* paru en octobre 2013, des informations provenant des provinces, a procédé de la même manière. Il utilise directement les données des comptes publics des provinces (aucun ajustement n'est apporté).

« Plus généralement, le ministère tient à mentionner que la quantité d'informations présentées sur la dette dans les mises à jour publiées par le ministère dépasse, et de loin, ce que les autres gouvernements au Canada publient.

« À l'annexe 8, le VGQ indique, en parlant de la dette brute, que le Québec est la seule province à utiliser ce concept pour suivre l'évolution de son endettement. Or, les composantes de la dette brute, soit la dette directe consolidée, le passif net au titre des régimes de retraite et le passif net au titre des avantages sociaux futurs, se retrouvent dans les comptes publics des autres gouvernements au Canada. Il est donc possible de calculer le niveau de la dette brute des autres gouvernements au Canada selon le même concept que celui utilisé par le Québec. La mise à jour économique et financière de novembre 2013 présente d'ailleurs le concept de la dette brute pour l'ensemble des gouvernements au Canada.

« **Présentation de l'information.** Dans son rapport, le VGQ formule diverses recommandations concernant la présentation de l'information.

■ Hypothèses

« En ce qui concerne les hypothèses, le ministère publie déjà beaucoup d'informations sur les indicateurs économiques et financiers permettant d'expliquer l'évolution et les révisions des principaux éléments du cadre financier.

■ Détail des révisions

« Le Québec est la seule province canadienne à expliquer de façon détaillée les révisions aux revenus et aux dépenses et à faire le lien avec la conjoncture économique, dans le cadre d'une mise à jour économique et financière.

■ Risques

« La provision pour éventualités incorporée au cadre financier vise à faire face aux différents risques pouvant survenir et qui résultent soit de la conjoncture économique ou d'autres événements affectant la situation financière du gouvernement.

« En ce qui concerne la prévision économique, le ministère fait preuve de prudence en s'assurant que cette dernière n'est généralement pas supérieure à celle du secteur privé.

■ Comparabilité

« Le ministère présente un cadre financier consolidé des revenus et des dépenses du gouvernement sur une base comparable aux Comptes publics et à celui des autres provinces (référence au tableau de la page A.63 de la mise à jour économique et financière).

« **Équilibre budgétaire.** Le Québec inclut une provision pour éventualités dans son cadre financier. Il s'agit d'une bonne pratique reconnue par l'OCDE. Très peu de juridictions utilisent simultanément une provision financière pour éventualités et une provision pour prudence économique. »

Réaction aux commentaires du ministère des Finances et de l'Économie du Québec

Déroulement de la vérification. Les normes professionnelles ainsi que le code d'éthique qui encadrent nos travaux de vérification commandent de nous abstenir de conclure sur l'efficacité et la rigueur du processus utilisé par le MFEQ pour préparer Le Point (Objectif 1). En effet, les normes nous imposent de corroborer (ou d'attester) que les étapes du processus décrites sur papier par le MFEQ ont bel et bien été suivies lors de la préparation du Point. En outre, elles impliquent également que nous devons obtenir les éléments probants (preuves) suffisants et appropriés que nous jugions nécessaires. Pour répondre à ces exigences, le vérificateur doit être libre de mettre en œuvre les procédés qu'il estime pertinents.

Nous étions sensibles au fait que le personnel du MFEQ était mobilisé par la réalisation du Point de novembre 2013 et que plusieurs intervenants risquaient d'être sollicités. Nous avons donc proposé au MFEQ de travailler avec l'information déjà disponible et avec les processus mis en œuvre lors de la réalisation du Point de mars 2013. Le vérificateur général a d'ailleurs exprimé publiquement cette demande à l'occasion de son audition auprès de la Commission des finances publiques le 20 novembre 2013. Le MFEQ a refusé notre demande.

Pour conclure sur notre premier objectif, nous aurions eu besoin, par exemple, d'effectuer les travaux suivants : tester les modèles utilisés et les systèmes d'information, discuter avec les professionnels qui réalisent les étapes, assister à des rencontres de validation. La centralisation de l'information a constitué une entrave à cet égard. Toutes les demandes d'information ou d'entrevues devaient obtenir l'aval des autorités du MFEQ. Nous n'avons pas été en mesure de communiquer directement avec le personnel souhaité. Ainsi, n'ayant pu mettre en œuvre les procédés de vérification qui nous auraient permis d'atteindre notre objectif avec diligence, nous avons été contraints de faire des choix. Le 28 novembre 2013, afin de maximiser nos travaux et de répondre aux attentes des parlementaires, nous avons décidé de prioriser les deux autres objectifs de vérification.

Le MFEQ indique dans son commentaire qu'il nous a transmis plus de 10 000 pages de documentation et qu'il a organisé plus de 20 rencontres avec nous. De plus, il indique qu'il a reçu notre plan de vérification trois semaines après le dépôt de la mise à jour économique. Ces affirmations méritent des précisions.

Le nombre de pages transmises et de rencontres organisées par le MFEQ témoigne bien de la façon dont s'est déroulé notre mandat. Les missions de certification que nous réalisons habituellement se concluent avec un nombre beaucoup plus important de rencontres et beaucoup moins de documents. En effet, les échanges, les discussions et la libre circulation de l'information sont des procédés capitaux pour mener à terme nos travaux.

Enfin, soulignons que le plan de vérification auquel fait allusion le MFEQ dans son commentaire contient uniquement les objectifs de vérification et les critères d'évaluation utilisés pour conclure nos travaux. Ces objectifs et ces critères ont été discutés avec le MFEQ à plus d'une reprise, et ce, bien avant le 20 décembre 2013. D'ailleurs, le vérificateur général en a fait état publiquement lors de la Commission des finances publiques, le 4 novembre 2013. Ainsi, le document transmis le 20 décembre 2013 ne comportait aucune surprise pour le MFEQ.

Prévisions économiques. Comme nous l'avons mentionné dans le rapport, la croissance du PIB a une incidence importante sur les prévisions relatives aux revenus autonomes du gouvernement. Le biais de 0,6 p.p. dans le PIB réel (figure 2 du rapport) et celui de 0,4 p.p. dans le PIB nominal présentent les écarts entre les prévisions du MFEQ et la réalité à l'égard de cette croissance.

La croissance économique réelle est mesurée par un système de comptabilité économique (Statistique Canada et ISQ). Tout comme le fait le MFEQ dans *Le Point* en publiant des prévisions pour l'année 2013-2014, l'ISQ publie des données préliminaires sur la croissance économique. Dans les deux cas, les données sont par la suite révisées pour représenter fidèlement la réalité. Notre travail a consisté à comparer la prévision du MFEQ avec les dernières données disponibles quant au PIB. Nous ne concevons pas qu'il puisse en être autrement, et ce, même si les écarts entre les données préliminaires et les données finales peuvent parfois être significatifs.

Le MFEQ affirme qu'une simple comparaison entre les premières données réelles publiées par l'ISQ et ces mêmes données révisées après plusieurs années montre une révision à la baisse des données réelles de 0,3 p.p. en moyenne depuis 10 ans. Il considère que ses prévisions sont le reflet des données disponibles et permettent une juste évaluation de la croissance économique au moment où il les effectue.

Pour comprendre les raisons des écarts entre les revenus autonomes réels et ceux budgétisés, le MFEQ doit prendre en compte la différence entre la croissance qu'il a prévue du PIB nominal et celle qui s'est finalement réalisée (et non pas celle que l'ISQ avait initialement estimée). Nous sommes d'avis que l'exercice de comparaison sur plusieurs années entre les données estimatives et les données finales publiées par l'ISQ devrait être considéré par le MFEQ dans sa prévision du PIB, ce qui lui permettrait éventuellement de rectifier le tir et de faire preuve d'une plus grande prudence.

Cibles de réduction de la dette. Comme nous l'avons mentionné l'an dernier, nous croyons que la présentation de prévisions quinquennales constitue une bonne pratique. Cependant, les tableaux 28 et 29 présentés dans notre rapport démontrent que ces prévisions, qui couvrent un horizon de cinq ans, sont révisées sur une base continue à tous les budgets et mises à jour économiques et financières de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à des cibles intermédiaires.

Les informations présentées dans Le Point ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure la courbe actuelle s'éloigne ou non des objectifs fixés au moment de l'adoption de la loi, ni à aucun autre moment. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre ses efforts de divulgation en ce sens.

Comparabilité. Le MFEQ affirme qu'il présente un cadre financier consolidé des revenus et des dépenses du gouvernement sur une base comparable aux Comptes publics. Cette affirmation mérite d'être nuancée. D'une part, le cadre financier ne présente pas les revenus par sources (annexe 6 du volume 1 des *Comptes publics 2012-2013*) ni par mission gouvernementale (annexe 9 du volume 1 des *Comptes publics 2012-2013*). Par exemple, les Comptes publics permettent de distinguer les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, des cotisations pour les services de santé, de l'impôt des sociétés et de l'impôt foncier scolaire ; ce qui n'est pas le cas pour Le Point. De plus, afin d'analyser les tendances historiques, nous avons dû faire plusieurs modifications à l'information présentée dans Le Point pour la rendre comparable aux données réelles incluses dans les Comptes publics, comme le démontrent les tableaux 8 et 11 du présent rapport.

Quant aux dépenses, seul le total de celles-ci se compare avec l'information présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement. Le Point ne présente pas les dépenses par mission, ni par supercatégories, ni par catégories comme elles le sont à l'état consolidé des résultats de fonctionnement ou aux annexes 7 et 9 des derniers Comptes publics. Par exemple, les Comptes publics présentent les dépenses réparties selon les différentes missions de l'État soit : la santé et les services sociaux ; l'éducation et la culture ; l'économie et l'environnement ; le soutien aux personnes et aux familles ; la gouvernance et la justice.

Aucune de ces rubriques ne figure dans Le Point. Cette situation fait en sorte qu'il est impossible pour un lecteur de comparer les prévisions avec les données réelles dans les Comptes publics.

Par ailleurs, le MFEQ mentionne que l'information souhaitée par le VGQ concernant l'échéancier de la dette à long terme est présentée dans les Comptes publics. Notre commentaire indique justement que l'échéancier présenté dans Le Point n'inclut pas l'ensemble de la dette du gouvernement. Par conséquent, il présente un chiffre pour la dette qui est inférieur à celui qui est présenté dans les Comptes publics. Par exemple, au 31 mars 2013, le total de la dette présenté dans Le Point est inférieur de 16 milliards de dollars par rapport au total présenté dans les Comptes publics. Afin d'éviter toute confusion et de permettre à un lecteur du Point d'avoir une vue d'ensemble des échéances de la dette du gouvernement, le MFEQ devrait présenter le même échéancier de la dette dans tous les documents qui sont sous sa responsabilité ou encore expliquer les écarts entre ceux-ci.

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités
- Annexe 3** Réponse à la lettre de mission
- Annexe 4** Qualification des prévisions
- Annexe 5** Extraits du scénario économique du MFEQ
- Annexe 6** Progressivité du régime fiscal et illustration de l'incidence de l'indexation des tables d'imposition
- Annexe 7** Composition du service de la dette au 31 mars 2013
- Annexe 8** Terminologie relative à la dette utilisée par le gouvernement

Sigles

CBOC	Conference Board du Canada	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
FINESSS	Fonds pour le financement des établissements de santé et de services sociaux	PIB	Produit intérieur brut
FSS	Fonds des services de santé	PQI	Plan québécois des infrastructures 2013-2023
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés	RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
IFRS	Normes internationales d'information financière	RTI	Remboursements de la taxe sur les intrants
IPC	Indice des prix à la consommation	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
ISQ	Institut de la statistique du Québec	SINBAD	Système d'information budgétaire et d'aide à la décision
IRP	Impôt sur le revenu des particuliers	TCPS	Transferts canadiens en matière de programmes sociaux
IRS	Impôt sur le revenu des sociétés	TCS	Transferts canadiens en matière de santé
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	TPS	Taxe sur les produits et services
MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	TVQ	Taxe de vente du Québec
MFEQ	Ministère des Finances et de l'Économie du Québec		

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

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

Ces critères proviennent, avec les adaptations requises, de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs et de différentes sources, dont celles qui suivent :

- Manuel de CPA Canada, chapitre 4250, Informations financières prospectives
- American Institute of certified Public Accountants (AICPA), Audit and accounting Guides, Guide for Prospective Financial Information
- Examen par le vérificateur général du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*
- Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada, Processus et systèmes, Juin 2005
- Canada's 2012 Fiscal Accountability Rankings, Institut C.D. Howe, Commentary No. 373
- Examination of the forecasts prepared by the Office for Budget Responsibility for 29 November 2010, National Audit Office, London UK
- Audit of Assumptions for Budget 2010, National Audit Office, London UK
- Audit of Assumptions for the 2008 Pre-Budget Report, National Audit Office, London UK
- Avant-propos, résumé analytique et chapitres 1 et 2 des *Perspectives de l'économie mondiale*, Distribution préliminaire, Octobre 2013, Fonds monétaire international
- Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE (2002)
- Les avantages des prévisions budgétaires à long terme, Novembre 2009, OCDE

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par CPA Canada.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que la mise à jour économique et financière est préparée selon un processus efficace et rigoureux.	■ Les rôles et les responsabilités de tous les intervenants sont clairement déterminés. ■ Les principales étapes sont bien définies. ■ Les informations requises sont déterminées et les ressources nécessaires sont planifiées; le tout utilisé de façon efficace. ■ Des analyses pertinentes et suffisantes sont transmises aux décideurs. ■ Le processus de contrôle de la qualité est efficace.
S'assurer que les prévisions relatives au cadre financier et à la dette contenues dans la mise à jour économique et financière sont raisonnables.	■ Les hypothèses économiques et financières utilisées sont appropriées et constituent une base acceptable pour établir les prévisions. ■ Les prévisions prennent en compte les résultats financiers les plus récents de même que les dernières orientations et les annonces du gouvernement. ■ Les prévisions reflètent les hypothèses retenues. ■ Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées pour préparer les états financiers consolidés du gouvernement.
S'assurer que l'information présentée dans la mise à jour économique et financière est juste et suffisante, et qu'elle renseigne adéquatement les utilisateurs sur la situation économique et financière du Québec.	■ Les principales hypothèses économiques et financières sont expliquées et justifiées de façon à ce qu'un lecteur comprenne les modifications apportées depuis la dernière mise à jour économique et financière. ■ Le niveau de détail des prévisions est suffisant pour démontrer l'incidence des conditions économiques et des orientations du gouvernement sur sa situation financière. ■ Les risques significatifs liés aux prévisions sont exposés et les analyses de sensibilité afférentes sont publiées. ■ Les orientations et les annonces du gouvernement ayant une influence sensible sur les prévisions sont décrites. ■ Les prévisions sont présentées sur une base comparable à celle pour les états financiers historiques et à celle pour la dernière mise à jour économique, et les écarts importants sont expliqués.

Portée des travaux

En septembre 2013, l'Assemblée nationale a adopté une motion qui prévoit : « QUE l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec afin d'analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances et de l'Économie relativement à l'année 2013-2014. » Nos travaux s'inscrivent dans la foulée de cette motion. Ils ont porté sur le document Le Point de novembre 2013. Ils ont été réalisés principalement auprès du MFEQ.

Lors de notre vérification, nous avons communiqué avec des gestionnaires et des membres du personnel du MFEQ, du SCT, de Revenu Québec, du MELs, du MESRST et du MSSS. Nous n'avons cependant pas évalué la qualité des prévisions des entreprises du gouvernement, des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, ni analysé le processus budgétaire propre à chacune de ces entités. Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors de ces entrevues et nous avons analysé divers documents de même que des données issues des systèmes d'information. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques ainsi qu'avec des données issues du secteur privé.

Notre vérification a porté principalement sur le processus de préparation de la mise à jour économique et financière ainsi que sur les prévisions relatives au cadre financier et à la dette contenues dans cette mise à jour économique et financière. Bien que nos analyses portent souvent sur une période de cinq ans, soit jusqu'en 2017-2018, nos conclusions sur les prévisions se limitent aux années financières 2013-2014 à 2015-2016. Nos travaux auprès du MFEQ ont débuté en octobre 2013 et se sont terminés le 7 février 2014.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Acteur	Rôles et responsabilités
Ministre des Finances et de l'Économie	■ Préparer et présenter à l'Assemblée nationale le discours sur le budget qui énonce les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement ; ■ Établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses ; ■ Proposer au gouvernement des orientations en matière de revenus et le conseiller sur ses investissements ; ■ Gérer le fonds consolidé du revenu et la dette publique ; ■ Veiller à la préparation des Comptes publics et des autres rapports financiers du gouvernement ; ■ Élaborer, de concert avec le président du Conseil du trésor, des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisation et établir le niveau des engagements financiers inhérents au renouvellement des conventions collectives ; ■ Élaborer et proposer au Conseil du trésor les conventions comptables qui doivent être suivies par les ministères et les organismes ; ■ Soumettre au gouvernement, conjointement avec le président du Conseil du trésor, pour chaque année financière, un budget des fonds spéciaux. Ce budget est soumis à l'approbation du Parlement.
Conseil du trésor et président du Conseil du trésor	■ Agir comme conseiller du gouvernement en matière d'utilisation des ressources ; ■ Donner au gouvernement des avis quant aux incidences, sur l'allocation et la gestion des ressources, des plans stratégiques des ministères et des organismes ; ■ Soumettre au gouvernement, chaque année financière, un projet de budget de dépenses. À cette fin, le Conseil du trésor considère les implications budgétaires des propositions des ministères et des organismes. Le Conseil détermine le processus d'élaboration de ce projet ; ■ Déposer à l'Assemblée nationale le budget de dépenses des ministères et des organismes aux fins d'établir les crédits requis au cours de l'année financière.
Ministères et organismes	■ Gérer leurs dépenses en fonction des résultats attendus. Ils sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué.
Ministre responsable d'un organisme autre que budgétaire et d'une entreprise du gouvernement	■ Transmettre au ministre des Finances et de l'Économie tout budget et toute prévision budgétaire que ce dernier requiert ; ■ En cours d'année financière, transmettre au ministre des Finances et de l'Économie toute modification apportée aux documents budgétaires soumis qui est susceptible d'avoir un impact sur les prévisions financières du gouvernement ; ■ Avec l'approbation du gouvernement, élaborer et mettre en œuvre des mesures afin de remédier à une situation qui, de l'avis du ministre des Finances et de l'Économie après consultation du président du Conseil du trésor, a un impact négatif sur les prévisions financières du gouvernement.

Annexe 3 Réponse à la lettre de mission



Bureau du sous-ministre

Québec, le 17 octobre 2013

Monsieur Michel Samson
Vérificateur général par intérim
Vérificateur général du Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6

Monsieur le Vérificateur général par intérim,

J'ai reçu, suite à notre rencontre de discussion du 1^{er} octobre dernier, votre lettre datée du 3 octobre évoquant les motifs pour lesquels vous souhaitez entreprendre des travaux au ministère des Finances et de l'Économie relativement à la mise à jour sur la situation économique et financière du Québec prévue à l'automne 2013.

Motion de l'Assemblée nationale

Comme je vous l'ai déjà indiqué lors de notre rencontre, il était d'abord de ma responsabilité d'établir en vertu de quel pouvoir vous souhaitez réaliser ces travaux.

Dans votre lettre, vous affirmez vouloir donner suite à une motion de l'Assemblée nationale. Or, en tout respect de l'autorité légitime de cette assemblée, le Ministère considère que le Vérificateur général excède sa compétence s'il agit, comme votre lettre le montre, dans le but d'exécuter le mandat prévu par cette motion.

En effet, même si le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale, la Loi sur le vérificateur général (la « loi ») prévoit que seul le gouvernement ou le Conseil du trésor peut lui confier un mandat. Pour les mêmes raisons, le Ministère ne peut reconnaître le bien-fondé du précédent que vous invoquez en regard du mandat que s'est accordé le Vérificateur général en 2008, lequel ne visait d'ailleurs pas la mise à jour économique et financière du gouvernement. Quoi qu'il en soit, un précédent ne saurait modifier la compétence d'attribution du Vérificateur général.

... 2

12, rue Saint-Louis, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 5L3
Téléphone : 418 643-5738
Télécopieur : 418 646-0923
www.finances.gouv.qc.ca

M. Michel Samson

- 2 -

Examen des procédés du Ministère

Tout en rappelant que ce travail ne peut résulter d'un mandat de l'Assemblée nationale, le Ministère accepte que, conformément à la loi, vous procédiez à l'examen des procédés utilisés par le Ministère aux fins de réaliser la mise à jour économique et financière, ceci aux seules fins de s'assurer que ces procédés sont efficaces et efficients.

Examen de la mise à jour économique et financière d'automne 2013

L'objet d'une mise à jour économique et financière est principalement prospectif. Elle se rapporte principalement à des exercices financiers en cours et futurs.

Par ailleurs, la loi habilite le Vérificateur général à faire des commentaires sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

Dans ce contexte, le Ministère considère que tout examen des données économiques et financières de la mise à jour ne devrait être entamé qu'au moment où les travaux du Ministère seront rendus publics.

Fonctionnement

Tel que mentionné plus haut, le Ministère est disposé à ce que vous puissiez entreprendre un examen des procédés utilisés dans le cadre de la préparation de la mise à jour économique et financière et que vous puissiez également disposer, au moment où les travaux seront complétés, des informations ayant servi à la réaliser.

M. Simon Bergeron, sous-ministre adjoint à la politique budgétaire, sera responsable de la coordination des travaux au Ministère ainsi que responsable des échanges courants avec votre responsable du dossier.

... 3

M. Michel Samson

- 3 -

Par ailleurs, avant de débiter les travaux, je souhaiterais que nous puissions nous rencontrer avec nos collaborateurs afin de prendre connaissance de votre plan de travail.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vérificateur général par intérim, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre des Finances
et de l'Économie,



LUC MONTY

c.c. M. Nicolas Marceau, ministre des Finances et de l'Économie
M. Jacques Chagnon, président de l'Assemblée nationale
M. Jean St-Gelais, secrétaire général et greffier du Conseil exécutif

Annexe 4 Qualification des prévisions

Pour évaluer le caractère raisonnable des prévisions, nous avons considéré une combinaison de facteurs quantitatifs et qualitatifs. Selon le type de prévisions, les facteurs considérés varient. Le tableau 34 présente ces facteurs pour les prévisions économiques, les prévisions budgétaires de revenus et celles des dépenses de même que les prévisions de dettes.

Tableau 34 Critères de qualification des prévisions

Qualification	Facteurs quantitatifs	Facteurs qualitatifs
Prévisions économiques		
Pessimiste	Situation, par rapport au consensus ¹ , qui est en dessous de la dispersion moyenne ²	■ Volatilité des variables économiques ■ Tendances historiques
Raisonnable	Situation, par rapport au consensus, qui est à l'intérieur de la dispersion moyenne	■ Crédibilité des institutions retenues pour effectuer les comparaisons
Ambitieuse	Situation, par rapport au consensus, qui est au-dessus de la dispersion moyenne	■ Bonnes pratiques en matière de prévisions ■ Variation par rapport aux données réelles
Prévisions budgétaires		
Revenus		
Pessimiste	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	■ Justesse des prévisions antérieures
Raisonnable	Situation la plus probable	■ Variation par rapport aux prévisions précédentes
Ambitieuse	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	■ Taux moyen de la croissance historique ■ Composante du secteur ■ Importance financière du secteur ■ Nature du revenu ■ Risques non considérés
Dépenses		
Pessimiste	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	■ Justesse des prévisions antérieures
Raisonnable	Situation la plus probable	■ Variation par rapport aux prévisions précédentes
Ambitieuse	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	■ Taux moyen de la croissance historique ■ Composante du secteur ■ Importance financière du secteur ■ Nature de la dépense ■ Risques non considérés
Prévisions de dettes		
Pessimiste	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	■ Justesse des prévisions antérieures
Raisonnable	Situation la plus probable	■ Variation par rapport aux prévisions précédentes
Ambitieuse	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	■ Tendances historiques ■ Analyse des composantes ■ Importance financière des composantes ■ Risques non considérés

1. L'expression consensus fait référence à la moyenne du secteur privé. Notre appréciation de la prévision budgétaire a été guidée par notre appréciation des variables économiques qui les appuient.

2. La dispersion moyenne pour le PIB réel est de plus ou moins 0,5 point de pourcentage (p.p.), de plus ou moins 0,6 p.p. pour le PIB nominal et de plus ou moins 0,3 p.p. pour le déflateur du PIB pour la période allant de 2013 à 2017.

Annexe 5 Extraits du scénario économique du MFEQ

Tableau 35 Prévion de novembre 2013 (Variation en pourcentage, sauf indication contraire)

	2012 ¹	2013	2014	2015	2016
PIB Réel	1,5	0,9	1,8	1,8	1,8
PIB Nominal	3,6	2,1	3,6	3,9	3,7
Hausse des prix (déflateur du PIB)	2,1	1,3	1,8	2,0	1,9
Indice des prix à la consommation	2,1	0,9	1,8	2,2	2,1
Consommation nominale	2,9	2,8	3,5	3,7	3,5
Consommation taxable	2,6	2,7	3,6	3,7	3,5
Salaires et traitements	3,7	2,9	3,5	3,5	3,5
Emplois (en milliers)	30,8	44,6	39,8	38,3	38,7

1. Il s'agit de données réelles.

Annexe 6 Progressivité du régime fiscal et illustration de l'incidence de l'indexation des tables d'imposition

Un impôt progressif est un impôt dont le taux s'accroît en fonction de la valeur de l'élément taxé, appelé assiette taxable. En d'autres termes, plus la valeur de l'élément sur lequel est assujéti l'impôt est importante, plus le taux appliqué à cette valeur pour calculer l'impôt sera important. C'est ce type de régime fiscal que nous avons au Québec.

Ainsi, une amélioration du niveau de vie d'une population qui se traduit par une augmentation du revenu de ses habitants contribue à l'accroissement du revenu provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) dans une proportion plus grande que la croissance de ce revenu.

Cette incidence est atténuée par l'indexation² automatique des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers. Toutefois, puisque l'indexation des tables d'imposition est basée sur l'indice des prix à la consommation (IPC) constaté antérieurement, son effet se produit l'année suivante.

L'effet combiné de la progressivité du régime fiscal, de la croissance économique et de l'indexation des tables d'imposition explique en grande partie la relation entre la croissance du revenu assujéti à l'impôt et celle de l'IRP. Cette relation ou cette sensibilité est appelée élasticité.

Le tableau 36 illustre l'effet retardé de l'indexation des tables d'imposition sur les revenus du gouvernement provenant de l'IRP.

Tableau 36 Illustration de l'incidence de l'indexation des tables d'imposition sur l'élasticité de l'IRP au 31 décembre (en pourcentage)

	Données réelles			Prévisions			
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux d'inflation	1,2	3,0	2,1	0,9	1,8	2,2	2,1
Taux d'indexation des tables d'imposition	0,48	1,27	2,66	2,48 ¹	0,97 ¹	1,8 ²	2,2 ²
Écart	0,72	1,73	(0,56)	(1,58)	0,83	0,4	(0,1)
Élasticité de la base fiscale ³	1,34	1,39	1,07	0,98	1,31	1,24	1,16

1. Cette variable de la prévision est connue.

2. Nous avons formulé l'hypothèse que l'indexation des tables d'imposition correspondrait à l'inflation prévue pour l'année précédente.

3. L'élasticité est mesurée par la croissance de l'IRP divisée par la croissance de la base fiscale.

Le tableau précédent permet de constater que, de façon générale, plus le taux d'inflation est supérieur au taux d'indexation des tables d'imposition (écart positif), plus l'élasticité est grande. Selon les prévisions, cela sera le cas en 2014 et en 2015 et le gouvernement bénéficiera alors d'une croissance plus élevée de l'IRP du fait que l'inflation qui se répercutera dans les revenus des contribuables sera atténuée par une indexation plus faible des tables d'imposition (celles-ci sont indexées selon les taux d'inflation constatés antérieurement).

2. L'indexation au 1^{er} janvier d'une année donnée est basée sur l'IPC du Québec pour la période de 12 mois se terminant le 30 septembre précédent.

L'élasticité est aussi influencée par la progressivité du régime fiscal. Ainsi, lorsque l'indexation des tables d'imposition des particuliers tend à rejoindre le taux d'inflation, comme cela est prévu pour l'année 2016, l'élasticité demeure tout de même supérieure à un.

Le tableau 37 démontre la croissance de la prévision de l'IRP provenant du fonds général, incluant l'incidence de l'élasticité.

Tableau 37 Croissance de l'impôt sur le revenu des particuliers provenant du fonds général (en pourcentage)

Prévisions	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Croissance de la base fiscale (A)	3,4	3,8	3,9	3,7	3,6
Élasticité (B) ¹	0,98	1,31	1,24	1,16	1,15
Croissance ajustée (A x B)	3,3	5,0	4,8	4,3	4,1

1. Il s'agit de l'élasticité pour la période de 12 mois se terminant au cours de l'année financière concernée par la prévision.

Annexe 7 Composition du service de la dette au 31 mars 2013

Composante	Valeur au 31 mars 2013 (en millions de dollars)	Description	Taux en 2012-2013
Intérêts sur la dette	7 238	Intérêts découlant des dettes contractées sur les marchés financiers, des ententes de partenariat public-privé et des contrats de locations-acquisition	4,00 %
Revenus de placements des fonds d'amortissement afférents à des emprunts	(405)	Rendements réalisés sur les placements des fonds d'amortissement afférents à des emprunts	4,74 %
Revenus sur les placements temporaires	(78)	Rendements réalisés sur les placements temporaires	1,15 %
Service de la dette directe	6 755		s.o.
Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	5 285	Intérêts théoriques accumulés sur les obligations	6,50 %
Rendements prévus sur les placements du FARR, des fonds particuliers des régimes de retraite et des programmes d'avantages sociaux futurs	(2 803)	Rendements prévus sur les placements	6,50 %
Amortissement des écarts de rendement antérieurs	602	Amortissement des écarts entre les rendements prévus et les rendements réalisés au cours des années financières antérieures	–
Intérêts nets sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	3 084		s.o.
Service de la dette	9 839		s.o.

Annexe 8 Terminologie relative à la dette utilisée par le gouvernement

Trois grands concepts en matière de dette sont utilisés par le gouvernement dans Le Point de novembre 2013 : la dette brute, la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés.

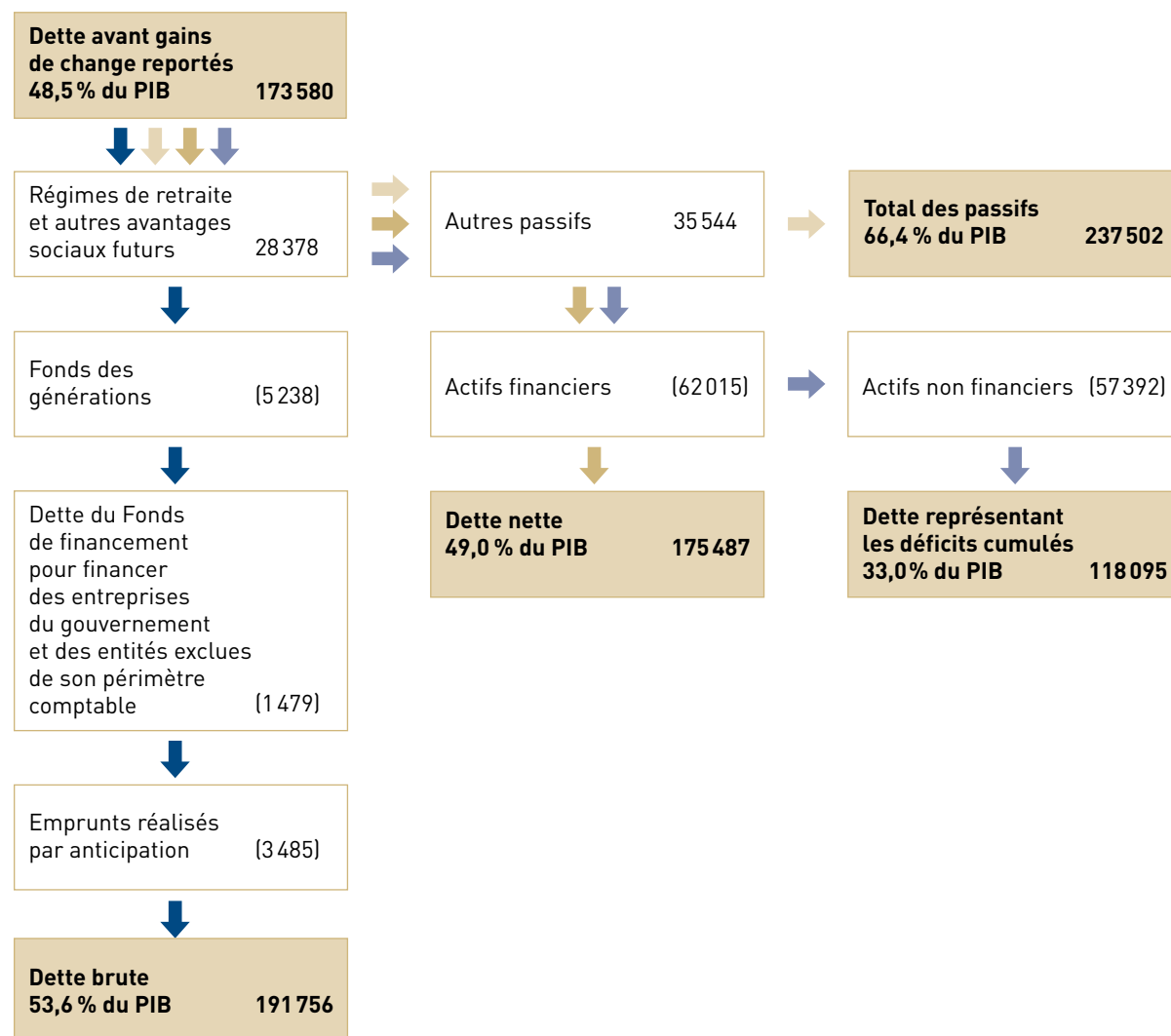
La dette brute est composée de la dette avant les gains de change reportés et des passifs nets relatifs aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux futurs desquels sont déduits le Fonds des générations et la dette du Fonds de financement servant à financer des entreprises du gouvernement et des entités exclues de son périmètre comptable. Elle exclut les emprunts effectués par anticipation. En plus de se fixer un objectif sur la dette brute, le Québec est la seule province canadienne à utiliser ce concept pour suivre l'évolution de son niveau d'endettement.

La dette nette correspond à la différence entre le passif et les actifs financiers du gouvernement. Elle mesure la capacité financière du gouvernement à offrir des services à l'avenir. Elle fournit une mesure des revenus qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées.

La dette représentant les déficits cumulés s'accroît lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure de générer suffisamment de revenus pour couvrir les dépenses de son année financière. Elle est souvent qualifiée par les spécialistes de « dette ayant servi à financer les dépenses d'épicerie ».

La figure 7 détaille ces concepts et leurs interrelations.

Figure 7 Composition de la dette au 31 mars 2013 (en millions de dollars)¹



- ➡ Dette avant gains de change reportés vers dette brute
- ➡ Dette avant gains de change reportés vers total des passifs
- ➡ Dette avant gains de change reportés vers dette nette
- ➡ Dette avant gains de change reportés vers dette représentant les déficits cumulés

1. Les données sont tirées des *Comptes publics 2012-2013*, volume 1, à l'exception des valeurs exprimées en pourcentage, qui sont calculées à partir du PIB réel de 2012, publié le 7 novembre 2013 par Statistique Canada.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2014

Budget des fonds spéciaux

Ministère des Finances et de l'Économie
Secrétariat du Conseil du trésor

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Dans ce chapitre, nous proposons des pistes d'amélioration possibles quant à l'information disponible dans le *Budget des fonds spéciaux*, et ce, dans le souci de favoriser le contrôle parlementaire.

Ces travaux ont été effectués conformément à l'article 43 de la *Loi sur le vérificateur général* et ne constituent pas une vérification fondée sur les Normes canadiennes d'audit.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites à l'égard des fonds spéciaux.

Depuis le 1^{er} avril 2012, les budgets des fonds spéciaux sont soumis au contrôle parlementaire. Ce changement s'inscrit clairement dans une perspective d'amélioration du contrôle parlementaire et constitue un pas dans la bonne direction.

Le *Budget des fonds spéciaux* présente l'information exigée par la *Loi sur l'administration financière*. Toutefois, certaines améliorations devraient être apportées afin de faciliter le contrôle parlementaire.

Le *Budget des fonds spéciaux* ne contient pas suffisamment d'information sur la source des revenus. Cela ne permet pas de connaître le type de financement auquel a recours le fonds.

L'information incluse dans le *Budget des fonds spéciaux* ne permet pas de savoir que certaines avances du fonds général du fonds consolidé du revenu sont exclues de la rubrique Solde des avances du fonds général.

Les activités relatives aux fonds spéciaux ne sont pas définies comme des programmes. Les dépenses et les investissements des fonds ne sont pas détaillés dans le *Budget des fonds spéciaux*. Les parlementaires ne disposent pas d'une vision d'ensemble des sommes à approuver et des crédits à voter selon les résultats visés pour un programme donné; ils ne peuvent ni juger de l'utilisation des ressources ni apprécier la priorisation des projets, leur mise en œuvre et les risques qui en découlent.

La présentation d'information additionnelle portant notamment sur la nature et les raisons des dépassements probables ainsi que des dépassements réels des années antérieures dans le *Budget des fonds spéciaux* permettrait aux parlementaires de mieux apprécier les dépassements et les prévisions à approuver.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention du ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Celle-ci est présentée ci-contre.

Les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités visées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à la recommandation.

Recommandation au ministère des Finances et de l'Économie et au Secrétariat du Conseil du trésor

- 1 Bonifier et regrouper l'information disponible dans le *Budget des fonds spéciaux* afin de se conformer davantage aux bonnes pratiques.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Portée des travaux	8
3 Information contenue dans le <i>Budget des fonds spéciaux</i>	9
3.1 Information sur le financement des fonds spéciaux	9
Revenus des fonds spéciaux	
Emprunts et avances	
3.2 Dépenses et investissements des fonds spéciaux	15
Dépenses	
Investissements	
Dépassements de dépenses et d'investissements	
4 Conclusion	23
Recommandation	
Commentaires des entités visées	24
Annexes et sigles	25

Équipe

André Veillette
Directeur de vérification

Jérémy Aubé
Audrey Couture
Pier-Luc Fortin
Mélanie Girard
Julien Soulard
Josée Thiboutot

Le fonds consolidé du revenu est constitué des sommes d'argent perçues ou reçues de diverses sources et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation. Le fonds comprend un fonds général et des fonds spéciaux.

Les fonds spéciaux sont des fonds institués par une loi afin de pourvoir à certains engagements financiers d'un ministre, d'un organisme budgétaire ou d'un organisme autre que budgétaire exerçant une fonction juridictionnelle.

1 Mise en contexte

- 1 Les dépenses consolidées du gouvernement du Québec comprennent l'ensemble des dépenses des entités figurant dans son périmètre comptable, ce qui inclut notamment le **fonds consolidé du revenu** (FCR).
- 2 Des modifications législatives entrées en vigueur au 1^{er} avril 2012 ont eu pour effet de regrouper dans le FCR :
 - le fonds général ;
 - les **fonds spéciaux**.
- 3 Ce changement a déjà fait l'objet de commentaires de notre part dans nos précédents rapports à l'Assemblée nationale portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes.
- 4 Ainsi, le chapitre 7 du rapport pour l'année 2010-2011 reprenait les commentaires que le vérificateur général a adressés aux membres de la Commission des finances publiques à l'occasion de l'étude du projet de loi ayant amené les modifications législatives. Dans ce chapitre, nous abordons notamment l'incidence des fonds spéciaux sur la croissance des dépenses de programmes.
- 5 Le chapitre 9 du rapport de 2011-2012 et le chapitre 7 de celui de 2012-2013 faisaient un suivi des actions accomplies à la suite de ces commentaires. Afin de compléter ce suivi, le présent chapitre traite de l'information disponible sur les fonds spéciaux dans le *Budget de dépenses 2013-2014* ainsi que de la reddition de comptes relativement à leurs dépassements budgétaires.
- 6 Selon le plan budgétaire 2013-2014, les dépenses liées aux 35 fonds spéciaux devraient totaliser 8,3 milliards de dollars pour cette année, soit 11,6 % des dépenses prévues du FCR. De plus, 65 % des investissements approuvés pour le FCR, soit 2,9 milliards, transiteront par ces fonds spéciaux, en majeure partie par le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).
- 7 Au cours des dernières années, l'utilisation de fonds spéciaux pour la gestion des fonds publics a pris de l'ampleur. Dans la foulée, des revenus de taxation ou de tarification additionnels ont été attribués à certains fonds. En 2012-2013, 4,0 milliards de dollars d'impôts et de taxes ont été prélevés pour les fonds spéciaux. Ces revenus s'élevaient respectivement à 3,5 milliards et à 2,9 milliards aux 31 mars 2012 et 2011.
- 8 L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* inclut le principe qu'il ne peut y avoir de taxation sans représentation. Ainsi, le gouvernement a mis en place un contrôle parlementaire pour les fonds spéciaux en introduisant diverses modifications dans la *Loi sur l'administration financière*.
- 9 Depuis le 1^{er} avril 2012, les budgets des fonds spéciaux sont soumis au contrôle parlementaire. Ce nouveau contrôle s'exerce principalement par :
 - l'approbation des prévisions de dépenses et d'investissements incluses dans les documents budgétaires présentés à l'Assemblée nationale et analysés lors de l'étude des crédits ;

- l'approbation des dépassements de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux pour les budgets approuvés par le Parlement dans l'année financière suivant celle où l'excédent a été constaté ;
- l'obligation d'effectuer une comptabilité pour les fonds spéciaux distincte de celle des ministères responsables de ceux-ci ;
- la production d'un nouveau volume intitulé *Budget des fonds spéciaux*, qui présente notamment le total des revenus, des dépenses et des investissements prévus pour chacun des fonds.

10 Le processus budgétaire pour les fonds spéciaux s'inscrit à l'intérieur du processus budgétaire du gouvernement, lequel mène à la publication de deux ensembles de documents qui sont étroitement liés :

- Le discours sur le budget, présenté par le ministre des Finances et de l'Économie, qui est accompagné entre autres du plan budgétaire. On y trouve notamment de l'information globale sur les dépenses et les revenus consolidés, les investissements et la dette du gouvernement.
- Le budget de dépenses, qui est présenté par le président du Conseil du trésor. Ce dernier est composé habituellement de plusieurs volumes ; les cinq principaux sont listés ci-dessous. Nous les avons numérotés pour les besoins de notre rapport.

Crédits et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées (volume I)

Ce volume réunit les renseignements se rapportant à l'Assemblée nationale ainsi qu'aux personnes désignées par cette dernière, soit le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Commissaire au lobbying et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Crédits des ministères et organismes (volume II)

Ce volume contient l'ensemble des crédits requis par le gouvernement pour l'exercice financier ; le budget de dépenses et le budget d'investissements y sont présentés distinctement. Les crédits sont ventilés par portefeuille et par programme.

Budget des fonds spéciaux (volume III)

Ce volume détaille les prévisions quant aux revenus, au déficit ou surplus cumulé, les emprunts du Fonds de financement ou du fonds général du FCR de même que les prévisions de dépenses et d'investissements pour chacun des fonds spéciaux, prévisions budgétaires qui doivent être approuvées par l'Assemblée nationale.

Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes (volume IV)

Ce volume regroupe les plans annuels de gestion des dépenses préparés par chacun des ministres. Ces plans présentent, pour l'année financière concernée, les choix effectués pour l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique.

Message du président du Conseil du trésor et renseignements complémentaires (volume V)

Ce volume débute par un message du président et fournit des renseignements complémentaires sur le budget de dépenses : les dépenses consolidées, une analyse du budget, la répartition du budget par catégorie et par bénéficiaire, les effectifs du secteur public et les autres sujets d'actualité.

2 Portée des travaux

11 Le ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) a souligné, dans notre rapport déposé en mars 2013 à l'Assemblée nationale portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes, que « la création de certains fonds spéciaux depuis 2009 permet de financer, avec des revenus dédiés, des missions prioritaires. Ces fonds donnent une meilleure indication au citoyen de la manière dont les revenus sont prélevés, puis dépensés. »

12 Étant donné que les fonds spéciaux concourent à l'atteinte d'objectifs spécifiques, les parlementaires doivent obtenir de l'information sur la façon dont ceux-ci contribuent à réaliser la mission pour laquelle ils ont été créés et à atteindre les objectifs y afférents.

13 Nous avons analysé l'information dont disposent les parlementaires afin d'exercer leur contrôle parlementaire sur les fonds spéciaux. Nous nous sommes principalement inspirés des bonnes pratiques de présentation du budget publiées en 2002 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans le document *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*. Des extraits de ces bonnes pratiques sont présentés à l'annexe 1.

14 Notre analyse se limite aux documents des budgets de dépenses 2012-2013 et 2013-2014, qui sont les deux premiers budgets portant sur les fonds spéciaux. Notons que nous n'avons pas évalué la qualité des hypothèses ni la fiabilité des données utilisées pour la confection du budget.

15 Nos travaux ont porté plus particulièrement sur six fonds spéciaux :

- Fonds du développement économique (FDE) ;
- Fonds de développement du marché du travail (FDMT) ;
- Fonds d'information sur le territoire (FIT) ;
- Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) ;
- Fonds des ressources naturelles (FRN) ;
- Fonds des services de police (FSP).

16 Ceux-ci sont présentés en détail à l'annexe 2. Ils représentent 62 % des dépenses liées à l'ensemble des fonds spéciaux avant l'élimination des opérations entre apparentés et 98 % de leurs investissements.

3 Information contenue dans le *Budget des fonds spéciaux*

17 Le *Budget des fonds spéciaux* présente l'information exigée par la *Loi sur l'administration financière*. Toutefois, certaines améliorations devraient être apportées afin de faciliter le contrôle parlementaire.

18 Comme cela est exigé dans la *Loi sur l'administration financière*, le MFEQ, conjointement avec le Conseil du trésor, fournit l'information suivante distinctement pour chaque fonds spécial dans le *Budget des fonds spéciaux* (volume III) :

- les revenus ;
- les dépenses ;
- les investissements ;
- le surplus ou le déficit cumulé ;
- les emprunts du Fonds de financement effectués en vertu de l'article 53 ;
- les avances du fonds général ou celles faites à celui-ci en vertu de l'article 54.

19 En plus des éléments requis selon la loi, les données suivantes y figurent :

- le surplus (déficit) de l'année financière ;
- les données probables de l'année financière précédente ;
- les revenus selon deux types :
 - la partie financée par le portefeuille ministériel ;
 - les autres revenus.

20 Les sections suivantes présentent les pistes d'amélioration que nous avons notées.

3.1 Information sur le financement des fonds spéciaux

21 Les activités relatives aux fonds spéciaux sont financées par des revenus et par des emprunts.

Revenus des fonds spéciaux

22 Le *Budget des fonds spéciaux* ne contient pas suffisamment d'information sur la source des revenus. Cela ne permet pas de connaître le type de financement auquel a recours le fonds.

23 Le plan budgétaire présente les revenus du fonds général et des fonds spéciaux selon les grandes catégories de financement mentionnées dans les états financiers consolidés du gouvernement (impôts sur le revenu et les biens, taxes à la consommation, droits et permis, revenus divers, revenus provenant des entreprises du gouvernement et transferts du gouvernement fédéral). Le fait d'utiliser pour les prévisions de revenus les mêmes rubriques que celles figurant dans les états financiers facilite les comparaisons.

24 Par contre, dans le volume III, l'information relative à chaque fonds n'est pas présentée de façon à distinguer les différentes catégories de financement. Elle se limite à préciser les revenus qui proviennent du portefeuille ministériel et les autres revenus. Cette information ne permet pas de déterminer les diverses sources de revenus ; par conséquent, il est difficile, voire impossible dans certains cas, de comprendre la façon dont chaque fonds est financé.

25 Le tableau 1 montre que 67,9 % des revenus figurant dans les six fonds spéciaux examinés proviennent d'autres sources que les crédits des ministères et organismes budgétaires, mais aucun détail sur leur source n'est présenté dans le volume III. Le volume IV énumère parfois des sources de revenus, mais il ne fournit généralement pas de montant.

26 De plus, il n'est pas toujours possible d'apprécier dans quelle mesure le financement d'un fonds spécial repose sur des crédits autorisés provenant du fonds général du FCR.

27 Pour illustrer ce point, le tableau 1 donne, pour les six fonds analysés, les revenus prévus en 2013-2014. Nous y avons détaillé les revenus inclus dans la rubrique Autres revenus. Notons que 68,2 millions de dollars ont été présentés dans cette rubrique plutôt que dans la rubrique Partie financée par le portefeuille ministériel. De plus, une somme de 246,4 millions provenant d'autres ministères est également incluse dans Autres revenus. Ainsi, la rubrique Autres revenus inclut parfois des revenus des autres ministères et parfois ceux du même portefeuille ministériel, sans que des explications soient fournies dans le volume III.

Tableau 1 Composition des revenus pour les fonds sélectionnés (en milliers de dollars)

Revenus : partie financée par le portefeuille ministériel		Autres revenus			Total des revenus	Revenus d'autres sources compris dans les revenus totaux (%)
		Fonds général du FCR		Autres sources		
		Somme provenant du portefeuille ministériel	Somme provenant d'un autre ministère			
FDE	229 680,0	–	–	100 369,0	330 049,0	30,4
FDMT	945 694,9	59 186,2	23 000,0	15 157,0	1 043 038,1	1,5
FIT	–	1 500,0	2 500,0	141 282,7	145 282,7	97,2
FORT	6 919,6	–	–	3 453 271,5	3 460 191,1	99,8
FRN	182 905,4	7 500,0	220 870,0	127 722,9	538 998,3	23,7
FSP	269 973,2	–	–	295 351,2	565 324,4	52,2
Total	1 635 173,1	68 186,2	246 370,0	4 133 154,3	6 082 883,6	67,9

Sources : Secrétariat du Conseil du trésor et ministères.

28 Par ailleurs, le volume II, dans lequel figurent les crédits des ministères et organismes, ne permet pas davantage de voir l'ensemble des crédits attribués au financement d'un fonds spécial puisque ces crédits ne sont pas tous classés dans la **supercatégorie** Affectation à un fonds spécial.

29 Ainsi, nous n'avons pas été en mesure de concilier les données des volumes II et III pour deux des six fonds visés par nos travaux ; il nous a fallu obtenir des renseignements additionnels. Le tableau 2 présente les écarts.

Tableau 2 Crédits budgétaires affectés aux fonds spéciaux (volume II) et partie financée par le portefeuille ministériel (volume III) (en milliers de dollars)

	Volume II	Volume III	Écart
FDE	92 714,0	229 680,0	136 966,0
FDMT	701 398,7	945 694,9	244 296,2
FIT	–	–	–
FORT	6 919,6	6 919,6	–
FRN	182 905,4	182 905,4	–
FSP	269 973,2	269 973,2	–

Les supercatégories regroupent les catégories utilisées par les ministères pour la comptabilisation de leurs dépenses et de leurs investissements :

- Affectation à un fonds spécial ;
- Créances douteuses et autres provisions ;
- Fonctionnement ;
- Immobilisations ;
- Prêts, placements, avances et autres ;
- Rémunération ;
- Service de la dette ;
- Transfert.

30 À titre d'exemple, voici ce que l'on trouve dans les deux volumes pour le FDMT (tableaux 3 et 4).

Tableau 3 Extrait du volume III, *Budget des fonds spéciaux*

Emploi et Solidarité sociale		
Fonds de développement du marché du travail		
(en milliers de dollars)		
	2013-2014	2012-2013
	Prévisions	Données probables
Revenus		
Revenus - Partie financée par le portefeuille ministériel	945 694,9	972 196,7
Autres revenus	97 343,2	101 660,0
Total des revenus	1 043 038,1	1 073 856,7
Dépenses à approuver	1 078 615,2	1 079 053,6
Surplus (déficit) de l'exercice	(35 577,1)	(5 196,9)
Surplus (déficit) cumulé au début	35 593,5	40 790,4
Surplus (déficit) cumulé à la fin	16,4	35 593,5
Investissements à approuver	-	-
Solde des emprunts auprès du Fonds de financement	-	-
Solde des avances au (du) fonds général	30 000,0	30 000,0
Total	30 000,0	30 000,0

Tableau 4 Extrait du volume II, *Crédits des ministères et organismes*

Emploi et Solidarité sociale		
Crédits affectés à un fonds spécial		
	2013-2014	2012-2013
	(000 \$)	
Programme 1 - Mesures d'aide à l'emploi		
Fonds de développement du marché du travail	701 398,7	724 134,8
Programme 2 - Mesures d'aide financière		
Fonds d'aide à l'action communautaire autonome	3 690,2	4 251,2
Fonds québécois d'initiatives sociales	25 892,8	25 906,5
Total du programme 2	29 583,0	30 157,7
Programme 3 - Administration		
Fonds des technologies de l'information du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	17 626,1	19 526,1
Fonds du Tribunal administratif du Québec	5 341,2	5 341,2
Total du programme 3	22 967,3	24 867,3
Total du portefeuille	753 949,0	779 159,8

31 L'information publiée ne permet donc pas de faire le lien entre les crédits autorisés concernant le FDMT dans le volume II (dans la section du ministère responsable, soit le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)), et les revenus du FDMT dans le volume III sous la rubrique Partie financée par le portefeuille ministériel. Cette situation s'explique par le fait que les crédits transférés au FDMT ne proviennent pas uniquement de la supercatégorie Affectation à un fonds spécial. Le tableau 5 montre la conciliation que nous avons effectuée à partir de l'information obtenue du MESS.

Tableau 5 Conciliation des revenus pour la partie financée par le portefeuille ministériel pour le FDMT (en milliers de dollars)

	Budget 2013-2014	Budget 2012-2013
Crédits classés dans la supercatégorie Affectation à un fonds spécial, volume II		
Mesures d'aide à l'emploi (programme 01, élément 01)	701 398,7	724 134,8
Crédits classés dans d'autres supercatégories, volume II		
Provision pour pourvoir, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour la mise en œuvre du Pacte pour l'emploi (programme 01, élément 02) (2012-2013 : programme 01, élément 03)	108 705,0	108 705,0
Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour la création de projets favorisant la conversion des prestations d'aide financière en mesure d'aide à l'emploi (programme 02, élément 04)	24 944,0	24 944,0
Administration des mesures d'aide à l'emploi et d'aide financière (programme 03, élément 05)	110 647,2	114 412,9
Partie des revenus financés par le portefeuille ministériel, volume III	945 694,9	972 196,7

Emprunts et avances

32 L'information incluse dans le *Budget des fonds spéciaux* ne permet pas de savoir que certaines avances du fonds général du FCR sont exclues de la rubrique Solde des avances du fonds général.

33 Le volume III, *Budget des fonds spéciaux*, définit l'expression *sommes empruntées ou avancées* comme suit : « Les sommes empruntées par les fonds spéciaux correspondent aux emprunts effectués auprès du Fonds de financement ainsi que la différence entre les avances et les emprunts réalisés auprès du fonds général du fonds consolidé du revenu. »

34 Ainsi, le lecteur s'attend entre autres à ce que tous les emprunts ou les avances nettes du fonds général du FCR soient présentés dans le volume III.

35 Or, pour trois des six fonds spéciaux analysés, ce n'est pas le cas. Le tableau 6 présente les avances du fonds général du FCR aux 31 mars 2013 et 2012, qui ne figurent pas dans le *Budget des fonds spéciaux* en 2013-2014 ni en 2012-2013.

Tableau 6 Avances du fonds général non inscrites dans le *Budget des fonds spéciaux* (en milliers de dollars)

	31 mars 2013 et 2012 ¹
FIT	448,4
FORT	458 414,3
FSP	9 382,5
Total	468 245,2

1. Les sommes figurant dans ce tableau sont celles présentées dans les états financiers non audités de ces fonds spéciaux.

36 L'article 47 de la *Loi sur l'administration financière* prévoit que les sommes empruntées au Fonds de financement ou avancées par le fonds général du FCR en vertu des articles 53 ou 54 doivent figurer dans le *Budget des fonds spéciaux*.

37 Or, les avances du fonds général figurant dans le tableau 6 n'ont pas été autorisées en vertu des articles 53 et 54 mentionnés ci-dessus. Cette présentation est donc conforme à la loi, mais nous considérons, néanmoins, qu'elle mériterait d'être bonifiée.

38 L'inclusion de toutes les avances du fonds général dans le *Budget des fonds spéciaux* permettrait de présenter le portrait total des emprunts auprès du Fonds de financement et des avances du fonds général du FCR.

39 De plus, ce portrait complet correspondrait à la définition incluse dans le volume III, *Budget des fonds spéciaux*, puisqu'actuellement le lecteur n'est pas avisé que certaines avances du fonds général du FCR sont exclues.

40 Soulignons que la loi ne contient aucune obligation de divulgation des autres formes de financement, telles que les obligations découlant de contrats en mode partenariat public-privé, qui s'élevaient pour le FORT à 1 292,2 millions de dollars au 31 mars 2013 selon les états financiers non audités. En conséquence, cette information n'est pas présentée.

41 Il en est de même pour les engagements contractuels. Cette information serait pourtant utile pour apprécier la marge de manœuvre future du fonds. Ainsi, un fonds pourrait présenter un surplus, mais ce dernier pourrait avoir déjà engagé ces sommes en vertu de différents contrats. Ce surplus ne serait plus disponible pour de nouveaux projets.

42 Selon l'OCDE, la présentation des engagements actuels et futurs dans les documents budgétaires constitue une bonne pratique.

3.2 Dépenses et investissements des fonds spéciaux

43 Les activités relatives aux fonds spéciaux ne sont pas définies comme des programmes. Les dépenses et les investissements des fonds ne sont pas détaillés dans le volume III. Par conséquent, les parlementaires ne disposent pas d'une vision d'ensemble des sommes à approuver et des crédits à voter selon les résultats visés pour un programme donné ; ils ne peuvent ni juger de l'utilisation des ressources ni apprécier la priorisation des projets, leur mise en œuvre et les risques qui en découlent.

44 Les dépenses et les investissements des fonds spéciaux sont approuvés globalement. Seul le total est présenté sous la rubrique Dépenses à approuver dans le volume III. La situation est la même en ce qui a trait aux investissements qui sont regroupés dans Investissements à approuver.

45 Par ailleurs, le volume IV présente généralement l'objet des programmes composant le portefeuille d'un ministère ainsi que les objectifs se rapportant aux activités des fonds spéciaux. L'objet de chacun des fonds sélectionnés est reproduit à l'annexe 2 du présent rapport. Le niveau de détails est cependant variable d'un fonds à l'autre et la finalité de certains fonds autres que ceux sélectionnés est parfois absente, comme pour le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Cette information devrait être bonifiée afin que le lecteur puisse apprécier si la nature des dépenses et des investissements permet de répondre à l'objet du fonds.

Dépenses

46 Selon les meilleures pratiques de l'OCDE, les dépenses devraient être classées par grande unité administrative (par exemple ministère, agence) et de l'information complémentaire devrait aussi être présentée afin de les classer par catégorie économique et fonctionnelle.

47 D'ailleurs, les ministères et organismes budgétaires sont tenus de ventiler leurs crédits par programme, par supercatégorie de dépenses et, lorsque c'est applicable, par **catégorie**.

48 La ventilation des crédits par programme date des années 70, soit quand le gouvernement a adopté la gestion par résultats. Selon cette approche, les activités du gouvernement sont réparties par mission, par portefeuille et par programme, ce qui permet de déterminer à quoi servent les deniers publics. Puisque chaque programme est décrit, les parlementaires peuvent établir

Les supercatégories « Transfert » et « Affectation à un fonds spécial » se subdivisent en cinq catégories :

- Capital ;
- Fonctionnement ;
- Intérêt ;
- Rémunération ;
- Support.

un lien entre les résultats visés et les coûts prévus et passés lorsqu'ils approuvent les crédits. De fait, les différents volumes du budget de dépenses présentent beaucoup d'information, telle que les dépenses par mission, par programme, par bénéficiaire, et des données historiques sur les dépenses du fonds général du FCR couvrant plusieurs années. Ces données historiques permettent de distinguer les dépenses de programmes de celles du service de la dette.

49 Bien que les fonds spéciaux soient l'une des composantes du FCR, le gouvernement a choisi de ne pas présenter dans le volume III les dépenses par programme. Elles ne sont pas davantage détaillées par supercatégorie ou par catégorie. Les dépenses du service de la dette des fonds spéciaux ne sont pas fournies distinctement puisqu'elles sont incluses dans l'ensemble des dépenses à approuver globalement. Ainsi, lorsqu'ils approuvent le *Budget des fonds spéciaux*, les parlementaires disposent de moins d'information que pour le fonds général du FCR. Ceux-ci n'ont pas une vision d'ensemble des dépenses du gouvernement pour un programme donné et ne sont donc pas en mesure de les mettre en lien avec les résultats visés.

50 Une répartition des dépenses des fonds spéciaux semblable à celle du fonds général permettrait d'apprécier davantage l'utilisation prévue des revenus dédiés à ces fonds, d'autant plus que, selon le MFEQ, la création de ceux-ci visait une reddition particulière de leurs activités.

51 De l'information sur les dépenses est disponible dans le volume sur les crédits des ministères et des organismes (volume II), mais elle est incomplète pour les fonds spéciaux.

52 En effet, comme nous l'avons expliqué précédemment, les dépenses des fonds spéciaux sont parfois financées par des sommes affectées à un fonds spécial provenant d'un ministère. Lorsque tel est le cas, une partie des revenus des fonds provient d'un programme inclus dans le volume II. Ainsi, bien que les dépenses des fonds ne soient pas ventilées par programme dans le volume III, on peut déduire que les dépenses des fonds financées par ces revenus sont liées à ce même programme. En voici un exemple (tableau 7).

Tableau 7 Extrait du volume II, *Crédits des ministères et organismes*

Emploi et Solidarité sociale		
Crédits affectés à un fonds spécial		
	2013-2014	2012-2013
	(000 \$)	
Programme 1 - Mesures d'aide à l'emploi		
Fonds de développement du marché du travail	701 398,7	724 134,8
Programme 2 - Mesures d'aide financière		
Fonds d'aide à l'action communautaire autonome	3 690,2	4 251,2
Fonds québécois d'initiatives sociales	25 892,8	25 906,5
Total du programme 2	29 583,0	30 157,7
Programme 3 - Administration		
Fonds des technologies de l'information du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	17 626,1	19 526,1
Fonds du Tribunal administratif du Québec	5 341,2	5 341,2
Total du programme 3	22 967,3	24 867,3
Total du portefeuille	753 949,0	779 159,8
Ventilation par catégories de dépenses		
	2013-2014	2012-2013
	(000 \$)	
Rémunération	4 104,2	4 104,2
Fonctionnement	2 510,0	2 637,0
Capital	15 420,1	17 126,1
Intérêt	933,0	1 000,0
Support	730 981,7	754 292,5
Total du portefeuille	753 949,0	779 159,8

53 Comme l'illustre le tableau ci-dessus, lorsque le ministère a plusieurs fonds spéciaux, l'information est présentée globalement pour l'ensemble des fonds plutôt que par fonds. Ainsi, le lecteur peut tout au plus déduire, à cause de l'importance du montant, que les sommes affectées au fonds spécial (ici le FDMT) par le MESS seront utilisées, en tout ou en majeure partie, pour régler des dépenses classées dans la catégorie **Support**.

54 De plus, la ventilation des dépenses financées par d'autres revenus ministériels ainsi que par des revenus autonomes n'est pas disponible. Ainsi, sur des dépenses à approuver de 1 078,6 millions de dollars pour le FDMT en 2013-2014, les documents disponibles permettent tout au plus de déduire que 701,4 millions, soit 65 % des dépenses à approuver, pourraient être destinés à soutenir financièrement les bénéficiaires.

Pour la supercatégorie Affectation à un fonds spécial, la catégorie Support comprend les affectations destinées à fournir aux bénéficiaires d'un programme, géré au moyen d'un fonds spécial, un soutien financier sous différentes formes, mais qui ne constituent pas pour le gouvernement une acquisition directe de biens et services.

Investissements

55 Les investissements donnent lieu chaque année à d'importantes sorties de fonds du FCR, la majeure partie étant effectuée par les fonds spéciaux. Le volume IV, qui contient les plans annuels de gestion des dépenses, donne de façon sommaire les investissements des ministères et organismes budgétaires, mais ceux relatifs aux fonds spéciaux sont généralement exclus. Par ailleurs, le volume III, destiné à permettre aux parlementaires d'approuver les investissements des fonds spéciaux, expose le montant total de ces investissements, mais ne donne aucun détail additionnel.

56 Le volume V de 2012-2013 contient de l'information sur l'ensemble des enveloppes allouées aux investissements publics en immobilisations. On y trouve notamment les principaux projets contenus dans le *Plan québécois des infrastructures 2013-2023* par secteur. Toutefois, l'information est générale et ne permet pas de faire le lien entre ces prévisions d'investissements et les investissements qui doivent être approuvés par les parlementaires pour chacun des fonds spéciaux. Cette information sur les investissements ne figure pas dans le volume V de 2013-2014.

57 De plus, les prévisions d'investissements pour chacun des fonds spéciaux ne sont pas mises en lien avec les coûts totaux prévus pour un projet donné. Les investissements annuels peuvent représenter une faible portion des coûts d'un projet. Par conséquent, les parlementaires qui approuvent ces investissements ne peuvent voir s'ils s'engagent à verser des sommes importantes à venir pour terminer le projet.

58 L'information présentée ne permet pas davantage de juger du degré d'avancement des projets : on ne peut déterminer si des dépassements sont à prévoir ou si les échéanciers seront respectés. Une telle information serait de nature à bonifier le contrôle parlementaire réalisé lors de l'approbation des budgets des fonds spéciaux.

59 Par exemple, selon l'information publiée sur le site d'Infrastructures Québec, le projet de reconstruction de l'échangeur Turcot a débuté en 2011 et se terminera en 2018. Les coûts s'élèveront à 3 milliards de dollars. Ce projet est comptabilisé dans le FORT. Divers autres projets, tels que le parachèvement d'autoroutes importantes, sont également de la responsabilité du FORT. Or, le budget du FORT, qui s'élève à 2,8 milliards pour l'année 2013-2014 (3,8 milliards pour l'année 2012-2013), se limite à présenter les investissements totaux de l'année à approuver. Il n'est pas possible de savoir quelle est la part des investissements liés à l'échangeur, quel est le degré d'avancement du projet et quels sont les coûts qu'il reste à approuver dans les prochaines années.

60 Par ailleurs, les lois applicables aux documents budgétaires ne précisent pas la définition d'un investissement. Dans le volume des fonds spéciaux (volume III), le terme *investissement* correspond aux acquisitions annuelles en immobilisations. Cette interprétation diffère de celle que l'on trouve dans le volume sur les crédits des ministères et organismes (volume II). En effet, dans ce dernier, les investissements incluent également les prêts, les placements et les avances.

61 Une telle différence d'interprétation empêche l'évaluation des risques de pertes pour les fonds spéciaux à la suite de prêts, de placements ou d'avances. À titre d'exemple, pour le FDE, plus d'un milliard de dollars de prêts est prévu en 2013-2014. Soulignons que l'OCDE recommande, entre autres, que les prêts consentis à d'autres entités soient mentionnés dans les documents budgétaires.

Dépassements de dépenses et d'investissements

62 Les budgets des fonds spéciaux pour 2012-2013 ont été publiés en mars 2012 et approuvés en mai 2012. Quant aux dépassements des dépenses et des investissements en 2012-2013, ils ont été présentés dans les *Comptes publics 2012-2013* et les parlementaires devront les approuver lors de l'adoption du budget 2014-2015.

63 Les dépassements des dépenses et des investissements par rapport aux sommes approuvées par le Parlement pour les fonds spéciaux sont recensés dans les Comptes publics. Ceux de 2012-2013 présentent des dépassements des dépenses et des investissements de 58,1 et 5,7 millions de dollars respectivement pour les fonds spéciaux. Aucune explication quant à la nature ou aux causes de ces dépassements n'y est toutefois incluse.

64 En vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'administration financière*, ces dépassements doivent également être soumis à l'approbation du Parlement dans l'année financière suivant celle où ils ont été constatés. Les étapes de l'approbation des budgets et des dépassements sont présentées ci-dessous.

	Volume III Budget 2012-2013	Volume III Budget 2013-2014	Comptes publics États financiers 2012-2013	Volume III Budget 2014-2015
Date de parution	Mars 2012	Décembre 2012	Octobre 2013	Printemps 2014 ¹
Étapes – Budget 2012-2013	Publication pour l'approbation du <i>Budget des fonds spéciaux 2012-2013</i> (approuvé en partie le 26 mars 2012 et le solde le 3 mai 2012)		Présentation des chiffres réels de 2012-2013 et des dépassements des dépenses et des investissements des fonds spéciaux pour 2012-2013	Publication pour l'approbation des dépassements des fonds spéciaux pour 2012-2013
Étapes – Budgets postérieurs		Publication pour l'approbation du <i>Budget des fonds spéciaux 2013-2014</i> (approuvé le 27 février 2013)		Publication pour l'approbation du budget des fonds spéciaux 2014-2015

1. Nous avons pris comme hypothèse que le dépôt du budget se fera au cours du printemps 2014.

65 Le *Budget de dépenses 2013-2014* a été déposé en décembre 2012. À cette date, les dépassements budgétaires de l'année 2012-2013 n'étaient pas connus puisque les données réelles des fonds ont été publiées lors du dépôt des Comptes publics en octobre 2013.

66 Les dépassements de 2012-2013 seront donc soumis à l'approbation des parlementaires lors du dépôt du budget de dépenses 2014-2015. Il serait alors souhaitable que l'information fournie aux parlementaires les renseigne sur les raisons de ces dépassements.

67 La présentation d'information portant notamment sur la nature et les raisons des dépassements probables et des dépassements réels des années antérieures dans le *Budget des fonds spéciaux* permettrait aux parlementaires de mieux apprécier les dépassements et les prévisions à approuver.

Une donnée probable est une donnée estimative se composant en partie de la donnée réelle à une date donnée et en partie d'une estimation des résultats pour le restant de la période.

68 Actuellement, les dépenses à approuver sont mises en lien avec les **données probables** de l'année précédente. Cela correspond à une bonne pratique de l'OCDE, laquelle précise notamment que les données comparatives de l'année précédente doivent être fournies.

69 Des explications sur la variation entre les prévisions budgétaires de l'année courante et les données probables de l'année précédente concernant les résultats nets des fonds spéciaux sont présentées dans le volume V, mais elles sont succinctes. Cette information est insuffisante pour savoir s'il y a des dépassements prévus des dépenses et des investissements.

70 En plus des données probables de l'année précédente, l'OCDE recommande de présenter aussi les données réelles d'une autre année précédente. Or, dans le budget de dépenses, l'information ne figure ni pour les fonds spéciaux ni pour les ministères et organismes budgétaires. Même s'il est possible d'obtenir cette information dans le volume II des Comptes publics, le regroupement de l'ensemble des données utiles dans les documents budgétaires faciliterait le travail des parlementaires.

71 Enfin, l'OCDE recommande que les prévisions budgétaires à approuver soient cohérentes par rapport aux prévisions précédentes et que les écarts significatifs soient expliqués. Toutefois, contrairement au budget de dépenses des ministères et des organismes budgétaires, celui relatif aux fonds spéciaux ne présente pas le budget initial de l'exercice précédent.

72 Par conséquent, en plus de la publication des données réelles d'une année additionnelle, l'ajout du budget initial de l'exercice précédent permettrait :

- d'évaluer plus tôt dans le processus la probabilité d'un dépassement des dépenses et des investissements approuvés en comparant le budget initial avec les données probables ;
- d'estimer si des surplus liés aux dépenses ou aux investissements prévus seront dégagés, d'en évaluer les causes et leur utilisation future. En effet, ces surplus peuvent être une indication de coûts moins élevés que prévu ou du report de projets ;
- d'évaluer la raisonnablement des dépenses et des investissements à approuver et des revenus prévus.

73 Le tableau 8 fait le lien, pour les six fonds sélectionnés, entre les éléments suivants :

- les prévisions budgétaires des dépenses de l'année 2013-2014 ;
- les prévisions budgétaires des dépenses de l'année 2012-2013 ;
- les dépassements (excédents) probables des dépenses de l'année 2012-2013 au moment du dépôt du budget de 2013-2014 ;
- les dépassements (excédents) réels des dépenses de l'année 2012-2013.

Tableau 8 Prévisions des dépenses et des dépassements (excédents) pour les six fonds sélectionnés (en millions de dollars)

	Dépenses approuvées dans le budget 2013-2014	Dépenses approuvées dans le budget 2012-2013	Dépenses probables 2012-2013 dans le budget 2013-2014	Dépassements (excédents) des dépenses probables 2012-2013	Dépenses réelles 2012-2013	Dépassements (excédents) réels des dépenses 2012-2013
	A	B	C	D=C - B	E	F=E - B
FDE	330,0	348,5	407,0	58,5	203,9	(144,6)
FDMT	1 078,6	1 110,8	1 079,1	(31,7)	1 060,0	(50,8)
FIT	119,2	105,1	105,8	0,7	101,0	(4,1)
FORT	3 140,8	2 749,3	2 689,3	(60,0)	2 604,7	(144,6)
FRN	573,1	506,1	528,3	22,2	427,8	(78,3)
FSP	565,3	533,7	557,9	24,2	560,2	26,5
Total	5 807,0	5 353,5	5 367,4	13,9	4 957,6	(395,9)

Sources : Secrétariat du Conseil du trésor et ministères.

74 La variation entre les dépenses approuvées de 2013-2014 (colonne A) et les dépenses probables de 2012-2013 (colonne C) n'est pas toujours expliquée. Cette variation de 439,6 millions représente une hausse de 8,2 % des dépenses.

75 En fait, des explications sont fournies pour les principales variations se rapportant aux résultats nets, mais pas nécessairement pour les variations des revenus ou des dépenses. À titre d'exemple, les prévisions de dépenses du FORT pour 2013-2014 augmentent de 451,5 millions de dollars par rapport aux dépenses probables de 2012-2013 (colonnes A - C), soit une augmentation de 16,8 %. Le volume V, déposé en mars 2013, explique la variation des résultats nets du FORT. On y précise que ces résultats seront inférieurs de 70,5 millions de dollars en 2013-2014, comparativement aux données probables de l'année précédente. Selon le volume V, l'accroissement des dépenses d'exploitation, qui est généré par une hausse des investissements réalisés dans le cadre du plan québécois des infrastructures, ne sera pas entièrement compensé par l'augmentation des revenus de taxes sur les carburants et des droits d'immatriculation des véhicules et des permis de conduire.

76 Bien qu'elles ne soient pas incluses dans le tableau 8, nous avons également comparé les prévisions d'investissements du FORT pour 2013-2014 avec les données probables de 2012-2013 : les prévisions sont en baisse de 25,3 %, soit près de 1,0 milliard de dollars, mais aucune explication n'est fournie.

77 Par ailleurs, les dépenses réelles (colonne E), maintenant connues, sont relativement semblables aux dépenses probables (colonne C) pour quatre des six fonds sélectionnés. Pour le FRN et le FDE, les dépenses probables correspondaient respectivement à 104,4 % et à 116,8 % des dépenses approuvées 2012-2013 (colonne B). Dans les faits, les dépenses réelles (colonne E) du FRN ont représenté seulement 84,5 % des dépenses approuvées et celles du FDE, 58,5 %. Ainsi, les excédents réels pour ces six fonds sont de 395,9 millions (colonne F), alors que des dépassements de 13,9 millions étaient prévus lors de la publication du budget 2013-2014 (colonne D).

78 Si le budget initial de 2012-2013 (colonne B) avait été présenté dans le budget des dépenses 2013-2014, les parlementaires auraient pu poser des questions appropriées sur les dépassements probables des dépenses. Il est à noter que les dépenses totales prévues pour les six fonds en 2013-2014 sont en hausse de 453,5 millions, soit une croissance de 8,5 % par rapport au budget de dépenses approuvé de 2012-2013 (colonnes A - B).

79 En outre, comme les dépenses budgétisées du FDE pour 2013-2014 (colonne A) présentaient des écarts importants par rapport à celles probables pour 2012-2013 (colonne C), des explications auraient été nécessaires. En effet, les dépenses prévues en 2013-2014 pour le FDE sont en baisse de 77,0 millions de dollars (18,9 %) par rapport aux dépenses probables de 2012-2013.

80 Rappelons que les explications fournies dans le volume V ne portent que sur les variations concernant les résultats nets. Or, ces derniers sont toujours nuls pour le FDE puisque les dépassements annuels des dépenses par rapport aux revenus sont financés par le gouvernement du Québec.

4 Conclusion

81 Depuis le 1^{er} avril 2012, les budgets des fonds spéciaux sont soumis au contrôle parlementaire. Ce changement s'inscrit clairement dans une perspective d'amélioration du contrôle parlementaire et constitue un pas dans la bonne direction.

82 Cependant, le présent rapport montre que les données relatives aux fonds spéciaux se trouvent à différents endroits dans les documents du budget de dépenses, voire dans d'autres documents du gouvernement. Il faut donc passer d'un volume à l'autre pour être en mesure d'apprécier l'ensemble de l'information utile au contrôle parlementaire des fonds spéciaux. Parfois, les données sont inexistantes ou incomplètes.

83 La dispersion de l'information et l'absence de certains renseignements rendent plus difficile le contrôle parlementaire.

84 Nos constats ne portent que sur les fonds spéciaux. Toutefois, plusieurs d'entre eux peuvent aussi s'appliquer à l'information présentée pour le fonds général du FCR. Ce rapport se veut une contribution à l'amélioration des documents budgétaires afin de faciliter le contrôle parlementaire des dépenses publiques, un tel contrôle étant à la base de notre système démocratique.

85 Par conséquent, nous invitons le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances et de l'Économie à poursuivre leurs efforts et à voir de quelle façon les pistes d'amélioration proposées, tout comme les bonnes pratiques suggérées par l'OCDE, peuvent s'appliquer au budget des dépenses des ministères et organismes.

Recommandation

86 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances et de l'Économie et au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 1 Bonifier et regrouper l'information disponible dans le *Budget des fonds spéciaux* afin de se conformer davantage aux bonnes pratiques.**

Commentaires des entités visées

Les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à la recommandation.

Commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

« Le ministère des Finances et de l'Économie prend acte de la recommandation du Vérificateur général. Le ministère assistera le Secrétariat du Conseil du trésor dans les travaux qu'il entend réaliser à cet égard. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Nous accueillons favorablement la recommandation du Vérificateur général, d'autant plus que le Secrétariat du Conseil du trésor envisageait déjà d'améliorer graduellement les informations présentées après avoir complété un premier cycle d'approbation.

« Rappelons que l'Assemblée nationale approuve les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux depuis l'exercice financier 2012-2013 seulement. Après l'étude des crédits 2014-2015, elle approuvera l'excédent des dépenses et des investissements de l'exercice 2012-2013 comparativement aux prévisions approuvées. Le cycle d'approbation des dépenses et des investissements des fonds spéciaux pour un exercice donné aura alors été complété pour une première fois.

« Par ailleurs, le Vérificateur général a été à même de constater que, dès la mise en application des nouvelles dispositions législatives concernant les fonds spéciaux, la documentation publiée présentait davantage d'information que ce qui était exigé par la législation. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Bonnes pratiques à l'égard du budget (extraits)

Annexe 2 Portrait des fonds spéciaux sélectionnés (budget 2013-2014)

Sigles

FCR	Fonds consolidé du revenu	FSP	Fonds des services de police
FDE	Fonds du développement économique	MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
FDMT	Fonds de développement du marché du travail	MFEQ	Ministère des Finances et de l'Économie
FIT	Fonds d'information sur le territoire	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
FRN	Fonds des ressources naturelles		

Annexe 1 Bonnes pratiques à l'égard du budget (extraits)¹

Il (le budget) doit être exhaustif, et couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État, de façon à ce que l'on puisse mettre en balance les différentes options en présence.

Le projet de budget du gouvernement doit être soumis suffisamment à l'avance au Parlement de façon à ce que ce dernier puisse l'examiner comme il convient. Il ne faut en aucun cas qu'il soit présenté moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire.

Le budget doit être approuvé par le Parlement avant que l'année budgétaire ne commence.

Le budget ou les documents qui l'accompagnent doivent inclure un commentaire détaillé de chaque programme de recettes et de dépenses.

Pour les programmes de dépenses, des données non financières sur les performances doivent être, dans la mesure du possible, présentées.

Le budget doit comporter une perspective à moyen terme illustrant la façon dont les recettes et les dépenses publiques vont évoluer pendant au moins les deux années situées au-delà de la prochaine année budgétaire. De même il faut veiller à ce que le projet actuel de budget soit cohérent avec les prévisions figurant dans les précédents rapports budgétaires relatifs à la même période ; les écarts significatifs doivent être expliqués.

Des informations comparatives sur les recettes et les dépenses effectives de l'année passée, ainsi qu'une prévision à jour pour l'année en cours doivent être fournies pour chaque programme. Des informations comparatives similaires doivent être apportées pour les données non financières sur les performances.

Dans le cas où des recettes et des dépenses sont autorisées par des dispositions législatives permanentes, leurs montants doivent néanmoins apparaître pour information dans le budget en même temps que les autres types de recettes et de dépenses.

Les dépenses doivent figurer selon leur montant brut. Les recettes affectées et les redevances d'utilisation doivent être clairement comptabilisées à part. Cette règle doit s'appliquer indépendamment du fait de savoir si des modalités d'incitation ou de contrôle prévoient que l'organisme percevant ces recettes les conservera en tout ou en partie.

Les dépenses doivent être classées par grandes unités administratives (ex. : ministère, agence). Des informations complémentaires classant les dépenses par catégorie économique et fonctionnelle doivent également être présentées.

Les hypothèses économiques qui sous-tendent le rapport doivent être établies en accord avec la Meilleure pratique [...].

- Les écarts par rapport aux principales hypothèses économiques prévisionnelles sous-tendant le budget sont pour le gouvernement le risque budgétaire majeur.
- Les principales hypothèses économiques doivent toutes être explicitées. Cela concerne la prévision de la croissance du PIB [produit intérieur brut], la composition de la croissance du PIB, le taux de chômage et d'emploi, les comptes courants, l'inflation et les taux d'intérêt (politique monétaire).
- Une analyse de sensibilité doit être effectuée sur les incidences qu'auraient à l'égard du budget des changements dans les principales hypothèses économiques.

Le budget doit comporter une analyse des dépenses fiscales conformément à la Meilleure pratique [...].

- Les dépenses fiscales correspondent aux coûts estimés qui résulteront, pour les revenus imposables, des régimes de faveur accordés à certaines activités.
- Le coût estimé des principales dépenses fiscales doit être indiqué à titre d'information complémentaire dans le budget. Il faudrait, dans la mesure du possible, introduire une analyse des dépenses fiscales liées à certaines catégories fonctionnelles dans le commentaire des dépenses d'ordre général relatives à ces catégories, de façon à éclairer les choix budgétaires.

1. Ces extraits proviennent du document *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, publié en 2002.

Le budget doit comporter une analyse approfondie des créances et des engagements, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions des agents publics, et des engagements conditionnels, conformément aux meilleures pratiques [...].

- Les actifs financiers doivent être classés par grandes catégories, telles que les encaisses, les titres négociables, les investissements dans des entreprises, les prêts consentis à d'autres entités. Les investissements dans des entreprises doivent être individualisés. Les prêts consentis à d'autres entités doivent être énumérés par grandes catégories selon leur nature ; les informations rétrospectives sur les défauts de paiement par catégories doivent être fournies lorsqu'elles existent.
 - Les actifs non financiers, notamment les biens immobiliers et le matériel, doivent être indiqués.
 - Tous les engagements conditionnels de quelque importance doivent être indiqués dans le budget, le rapport de milieu d'année et les états financiers annuels.
 - Dans la mesure du possible, le montant total des engagements conditionnels doit être indiqué, avec une répartition par grandes catégories selon la nature des engagements ; les informations rétrospectives sur les défauts de paiement doivent être fournies lorsqu'elles existent.
-

Annexe 2 Portrait des fonds spéciaux sélectionnés (budget 2013-2014)

Fonds spécial	Ministère responsable	Objet	Début des activités	Dépenses (M\$)	Investissements (M\$)
FDE	Finances et Économie	Ce fonds est affecté à l'administration et au versement de toute aide financière prévue par un programme élaboré ou désigné par le gouvernement et de toute aide financière accordée par Investissement Québec dans l'exécution d'un mandat que le gouvernement lui confie. L'administration de ce fonds est confiée à Investissement Québec.	1 ^{er} avril 2011	330,0	—
FDMT	Emploi et Solidarité sociale	Le fonds vise à financer la mise en œuvre et la gestion des mesures et des programmes relatifs à la prestation des services publics d'emploi.	1 ^{er} janvier 1998	1 078,6	—
FIT	Ressources naturelles	Le fonds est affecté au financement des activités d'arpentage, du cadastre et du registre foncier de même qu'aux produits et services qui en résultent. Il couvre les activités inhérentes à la connaissance géographique, aux politiques sur le territoire public, aux services de diffusion réalisés par Géoboutique Québec ainsi que celles liées à la prestation de services spécialisés en information géographique. Ces services spécialisés comprennent notamment la prise de vues aériennes, la cartographie, la géodésie et la télédirection.	1 ^{er} juillet 2011	119,2	49,3
FORT	Transports	Le fonds est affecté au financement des services de transport en commun des organismes publics ; de la construction et de l'exploitation d'infrastructures routières et d'infrastructures de transport en commun, notamment celles faisant l'objet d'ententes de partenariat ; des autres activités reliées à l'offre de biens et services au sein du réseau de parcs routiers, ainsi que de l'ensemble des opérations relatives à la conception, à la mise en œuvre, à la gestion et aux activités de ce réseau ; des frais de fonctionnement des services de transport en commun des conseils intermunicipaux de transport, des organismes municipaux et intermunicipaux de transport en commun, des conseils régionaux de transport et des régions intermunicipales ; des programmes d'aide financière dédiés aux véhicules hors route.	1 ^{er} avril 2010	3 140,8	2 783,1

Fonds spécial	Ministère responsable	Objet	Début des activités	Dépenses (M\$)	Investissements (M\$)
FRN	Ressources naturelles	Volet forestier. Ce volet est affecté au financement des activités liées à la production de plants, aux données d'inventaire forestier et à la recherche forestière de même qu'au financement d'autres activités visant à maintenir ou à améliorer la protection, la mise en valeur ou la transformation des ressources du milieu forestier. Ce volet n'existe plus depuis le 31 mars 2013. Volet aménagement durable du territoire forestier. Il est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013 et est affecté au financement des activités liées à l'aménagement durable des forêts et à sa gestion, à l'intensification de la production ligneuse, à la recherche forestière et à d'autres activités liées à la sensibilisation et à l'éducation forestière et à la protection, à la mise en valeur ou à la transformation des ressources du milieu forestier. Volet efficacité et innovation énergétiques. Ce volet est affecté au financement des programmes et des mesures liés à l'efficacité ou à l'innovation énergétiques. Volet patrimoine minier. Il est affecté au financement d'activités favorisant le développement du potentiel minéral, incluant des activités d'acquisition de connaissances géoscientifiques, de recherche et de développement des techniques d'exploration, d'exploitation, de réaménagement et de restauration de sites miniers et de soutien au développement de l'entrepreneuriat.	1 ^{er} juillet 2011	573,1	15,1
FSP	Sécurité publique	Le fonds est affecté au financement du coût des biens et services fournis par la Sûreté du Québec aux municipalités et à tout organisme autre qu'une municipalité, à la suite d'une entente conclue conformément à la <i>Loi sur la police</i>.	1 ^{er} janvier 1997	565,3	21,3
Fonds sélectionnés				5 807,0	2 868,8
Fonds spéciaux¹				9 314,3	2 940,5
Représentativité des fonds sélectionnés				62,3%	97,6%

1. Les chiffres comprennent les dépenses avant l'élimination des opérations entre apparentés.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2014

Opinions modifiées et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Réseau de la santé et des services sociaux
Réseau de l'éducation
Agence du revenu du Québec
Commission de la construction du Québec
Société de l'assurance automobile du Québec
Société d'habitation du Québec

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, des organismes publics et des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.

Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les observations, les cas de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui découlent de nos travaux de la dernière année et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit d'états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des audits

Nous présentons ci-dessous des constats ressortant de nos travaux.

Réseau de la santé et des services sociaux. Au 31 mars 2013, les auditeurs indépendants des entités du réseau ont dû formuler de nouveau une réserve « commune » dans leur opinion sur les états financiers de tous les établissements et les agences où la situation s'appliquait. De plus, 16 de ces derniers (14 au 31 mars 2012) ont des opinions modifiées comportant des réserves autres que celle qui est commune. La présence répétée d'opinions modifiées s'avère préoccupante.

Réseau de l'éducation. Nous avons inclus un paragraphe d'observations dans le rapport de l'auditeur indépendant de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy à propos de l'incidence financière inconnue d'un problème de pyrrhotite au Complexe sportif Alphonse-Desjardins. De plus, quatre réserves ont été incluses dans le rapport de l'auditeur indépendant d'un cégep.

Agence du revenu du Québec. Le dernier rapport du vérificateur sur les états financiers des biens non réclamés, administrés par l'Agence, porte sur l'exercice terminé le 31 décembre 2009. Ce rapport a été produit en novembre 2013. En raison de la restriction présente au 31 décembre 2008, les états financiers de 2009 comportent une restriction sur le solde d'ouverture de l'actif net de 4 millions de dollars. De plus, une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant de l'Agence mentionne que les informations concernant ces biens présentées en note dans ses états financiers de l'exercice clos le 31 mars 2013 n'ont pu être auditées.

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Au cours de l'exercice clos le 31 décembre 2012, le coût de certaines activités auparavant supporté par la SAAQ et totalisant 20,2 millions de dollars a été imputé au Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ). Étant donné l'effet important de cette révision sur la comparabilité des résultats financiers de la SAAQ, nous avons inclus un paragraphe d'observations dans le rapport des auditeurs indépendants. Cela a également réduit de 20,2 millions les dépenses consolidées du gouvernement du Québec.

Société d'habitation du Québec. L'application inadéquate pour le programme AccèsLogis Québec de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert a entraîné la formulation d'une opinion avec réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant de la Société. Au 31 mars 2013, l'excédent des revenus sur les charges est surévalué de 46,6 millions de dollars et l'excédent cumulé de 75 millions. La Société a décliné notre invitation à apporter les ajustements nécessaires à ses états financiers. De son côté, le gouvernement du Québec a effectué les corrections requises dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2013.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des entités visées.

Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires.

L'un de ceux-ci a nécessité une réaction.

Les commentaires et la réaction sont reproduits dans chaque section Commentaires de l'entité visée.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré aux recommandations, à l'exception du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour celle touchant l'établissement de modalités de suivi et de versement des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.

Recommandation réitérée au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 1 Fournir aux établissements et aux agences publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.**

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 2 Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.**

Recommandation réitérée au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

- 3 Prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers consolidés du gouvernement.**

Recommandation réitérée au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie et au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

- 4 Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**

Recommandations réitérées à l'Agence du revenu du Québec (aussi désignée sous le nom de Revenu Québec)

- 5 Renforcer le processus de clôture des états financiers des biens non réclamés et se doter des systèmes et des outils nécessaires afin d'assurer la production d'une information financière fiable et pertinente.**
- 6 Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.**

Recommandation réitérée à la Commission de la construction du Québec

- 7 Respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

Recommandation à la Société d'habitation du Québec

- 8 Mettre en place, en fin d'exercice, les procédures nécessaires afin d'obtenir l'information requise pour permettre la comptabilisation des paiements de transfert, sur la base des travaux réalisés pour le programme AccèsLogis Québec.**

Table des matières

1	Mise en contexte	6
2	Réseau de la santé et des services sociaux	11
	Réserves communes	
	Réserves particulières	
	Recommandations	
	Commentaires de l'entité visée	
3	Réseau de l'éducation	19
3.1	Audit des états financiers des établissements du réseau de l'éducation	19
	Cégep du Vieux-Montréal	
	Commission scolaire du Chemin-du-Roy	
	Université du Québec à Montréal	
	Cégep de Granby-Haute-Yamaska	
	Recommandations	
	Commentaires des entités visées	
4	Agence du revenu du Québec	24
4.1	Biens non réclamés administrés par l'Agence	24
	Recommandations	
	Commentaires de l'entité auditée	
5	Commission de la construction du Québec	27
5.1	Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	27
	Recommandation	
	Commentaires de l'entité auditée	
6	Société de l'assurance automobile du Québec	29
6.1	Observation relative à la révision du partage des activités entre la Société de l'assurance automobile du Québec et le Fonds d'assurance automobile du Québec	29
7	Société d'habitation du Québec	31
7.1	Réserve relative à la comptabilisation des paiements de transfert	31
	Recommandation	
	Commentaires de l'entité auditée	
	Sigles	35

1 Mise en contexte

1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, des organismes publics et des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers.

2 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but d'« obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives ». Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers préparés par la direction. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives résultant de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. L'audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque leur est confié l'audit des états financiers :

- d'un organisme du gouvernement ;
- du bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public ou par un organisme du gouvernement, lorsque ce bénéficiaire est un organisme du réseau de la santé et des services sociaux ou du réseau de l'éducation faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la loi.

4 L'auditeur doit exprimer une opinion non modifiée lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable.

5 Lorsque l'auditeur conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives ou lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers

pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, l'auditeur doit exprimer une opinion modifiée dans son rapport. Il existe trois types d'opinions modifiées :

- l'opinion avec réserve, lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers. Ce type d'opinions est également utilisé lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées ;
- l'opinion défavorable, lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers ;
- la formulation d'une impossibilité d'exprimer une opinion, notamment lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées.

6 En plus des paragraphes obligatoires, l'auditeur peut, lorsqu'il le juge nécessaire, attirer l'attention des utilisateurs des états financiers au moyen d'une mention additionnelle. Cette mention prend une des formes suivantes :

- un paragraphe d'observations concernant un ou plusieurs points qui font l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui revêtent une importance telle qu'ils sont fondamentaux pour la compréhension des états financiers ;
- un paragraphe sur d'autres points dans lequel il fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci.

7 Ces mentions additionnelles ne constituent pas une modification de l'opinion de l'auditeur.

8 Le Vérificateur général peut également faire, dans son rapport de l'auditeur indépendant, les commentaires qu'il juge appropriés sur les états financiers visés, sur les règles ou méthodes comptables en vertu desquelles ces états financiers sont préparés ainsi que sur la forme et le contenu des documents d'information financière. En outre, la loi lui permet de faire dans ce rapport tout commentaire qu'il juge approprié.

9 Par ailleurs, dans le cadre de l'audit des états financiers, le Vérificateur général procède à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière significative avec les lois, les règlements, les politiques et

les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Selon leur importance financière, ils peuvent alors être mentionnés dans son rapport de l'auditeur indépendant, notamment par l'ajout de paragraphes consécutifs à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière peut être traitée dans les autres chapitres de ce rapport consacré à la vérification de l'information financière ou dans les rapports qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou dans les critères d'évaluation propres à chaque mission.

10 Les travaux qu'il effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée des observations concernant les déficiences importantes qu'il a notées, s'il le juge utile. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé.

11 Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les observations, les cas de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui découlent des travaux effectués par le Vérificateur général au cours de la dernière année en matière d'audit des états financiers ou qui ont été relevés lors de l'exercice de son droit de regard et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale. Toutefois, certaines réserves et commentaires formulés dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de transferts sont présentés uniquement au chapitre 2 du présent rapport.

12 Un tableau récapitulatif des recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant des années précédentes, ainsi que les recommandations en lien avec le délai de production des états financiers, incluant le degré d'application de ces recommandations, est présenté au tableau 1. Les pages suivantes traitent des recommandations des années précédentes dont le degré d'application est insatisfaisant et des nouveaux éléments relevés au cours de l'exercice concernant les états financiers à l'égard desquels le rapport de l'auditeur indépendant a été produit avant le 31 décembre 2013.

Tableau 1 État des recommandations

	Paragraphe	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Fournir aux établissements et aux agences publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	38		√ ¹	2011-2012
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie				
Prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers consolidés du gouvernement.	56		√	2010-2011
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie et ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport				
Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.	57		√	2010-2011
Agence du revenu du Québec (aussi désignée sous le nom de Revenu Québec)				
Renforcer le processus de clôture des états financiers des biens non réclamés et se doter des systèmes et des outils nécessaires afin d'assurer la production d'une information financière fiable et pertinente.	67		√	2011-2012
Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.	67		√	2009-2010
Centre hospitalier de l'Université de Montréal				
Régulariser la situation relative au produit de la cession du CHUM-Informatique afin de respecter l'esprit de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux</i> , de respecter l'entente-cadre de retour à l'équilibre budgétaire conclue avec l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.	s.o.	√		2012-2013
Commission administrative des régimes de retraite				
Faire en sorte que soit clarifiée la portée de l'article 126 de la <i>Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels</i> concernant les évaluations actuarielles et prendre les mesures nécessaires pour respecter la loi à cet égard.	s.o.	√		2012-2013

1. Pour plus de renseignements sur l'évolution de l'application de cette recommandation, se référer aux paragraphes 15 à 17 de ce chapitre.

Tableau 1 État des recommandations (suite)

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Commission de la construction du Québec				
Respecter les dispositions de la <i>Loi sur les régimes complémentaires de retraite</i> auxquelles elle est assujettie.	74		√	2009-2010

13 Enfin, signalons que le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance (International Auditing and Assurance Standards Board – IAASB) a entrepris un projet de révision du rapport de l'auditeur. Ces travaux visent à ce que le rapport de l'auditeur fournisse aux utilisateurs d'états financiers davantage d'informations sur les éléments importants des états financiers ainsi que sur le déroulement de l'audit. Au Canada, le Conseil des normes d'audit et de certification, dont la mission consiste à aider les membres de la profession à servir l'intérêt public en renforçant la qualité des services de certification, travaille avec les autres normalisateurs à promouvoir les meilleures pratiques en la matière en vue d'atteindre cet objectif et favorise la convergence internationale des normes. Il est prévu que les modifications que l'IAASB compte apporter à sa norme portant sur le rapport de l'auditeur (ISA 700, *Opinion et rapport sur des états financiers*) seront reproduites dans la NCA équivalente, avec quelques adaptations canadiennes s'il y a lieu. Nous suivons de près ces travaux, qui pourraient avoir des répercussions majeures sur l'information divulguée dans le rapport de l'auditeur indépendant.

2 Réseau de la santé et des services sociaux

Équipe

Daniel Martel
Directeur de vérification
Josée Thiboutot

14 Depuis l'inclusion des établissements et des agences publics du réseau de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement, le Vérificateur général effectue des travaux d'audit pour certains d'entre eux. Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres entités du réseau public de la santé et des services sociaux. Ainsi, chaque année, nous examinons leurs rapports portant sur les rapports financiers annuels afin de recenser les réserves, les commentaires ou les observations qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires.

Réserves communes

15 L'an dernier, deux dérogations communes aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) avaient amené les auditeurs indépendants à inclure des réserves dans leur opinion sur les états financiers des établissements et des agences au 31 mars 2012. Une première réserve concernait la comptabilisation inadéquate des immeubles loués auprès de la Société immobilière du Québec (SIQ) et la seconde concernait la non-inscription des passifs relatifs aux obligations envers les employés en congé parental et en assurance-salaire. Conséquemment, nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de fournir aux établissements et aux agences toute l'information requise afin que ces derniers puissent se conformer aux normes comptables.

16 Au cours de l'exercice 2013, le MSSS a rendu l'information disponible afin que les établissements et les agences puissent inscrire leurs passifs relatifs aux obligations envers les employés en congé parental et en assurance-salaire. En ce qui concerne la dérogation relative aux immeubles loués auprès de la SIQ, il n'y a eu aucune amélioration à cet égard. Au 31 mars 2013, les établissements et les agences n'ont pas pu présenter les immeubles concernés ni les dettes afférentes dans leur état de la situation financière puisque l'information n'était pas disponible.

17 Ainsi, dans leur rapport sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2013, les auditeurs ont maintenu uniquement la réserve qui concerne les immeubles loués auprès de la SIQ.

18 Au 31 mars 2013, une réserve commune relative aux immeubles loués auprès de la SIQ est inscrite dans le rapport des auditeurs indépendants de 101 établissements et de 11 agences.

19 Il convient de préciser que si cette réserve nuit à la fidélité des états financiers des établissements et des agences concernés, elle n'a toutefois pas d'incidence sur ceux du gouvernement. En effet, ce dernier procède aux ajustements requis pour que ses états financiers consolidés présentent correctement l'ensemble des immeubles des établissements et des agences du réseau.

Réserves particulières

20 Au 31 mars 2013, parmi l'ensemble des entités du réseau, en y incluant les deux que nous avons auditées nous-mêmes, soit le Centre hospitalier universitaire de Québec (CHU de Québec) et le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), nous avons identifié 16 établissements ou agences où les auditeurs indépendants ont formulé des opinions modifiées comportant des réserves autres que celle commune décrite ci-dessus. À titre comparatif, l'an dernier, nous en avons recensé 14.

21 Pour une deuxième année consécutive, nous constatons la présence répétée d'opinions modifiées par les auditeurs en lien avec les établissements et les agences du réseau, ce qui s'avère préoccupant.

22 Le tableau 2 présente le portrait des réserves particulières incluses dans l'opinion de l'auditeur relative au rapport financier annuel des entités du réseau de la santé et des services sociaux.

Tableau 2 Réserves particulières relatives aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux

	31 mars	
	2013	2012
CHU de Québec		
Comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations (voir chapitre 2 du présent rapport)	1	–
CHUM		
Aucune constatation dans les résultats du produit de la cession du département «CHUM-informatique»	–	1
Comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations (voir chapitre 2 du présent rapport)	1	–
ASSS de la Montérégie		
Comptabilisation inadéquate d'un contrat en mode PPP (voir chapitre 2 du présent rapport)	1	1
Centre de santé Inuulitsivik		
Absence de politiques et de procédures de gestion qui empêche l'émission du rapport de conformité de l'auditeur sur les dépenses du programme de financement du SANA ¹	1	1
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne un débiteur d'un établissement de santé	1	1
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava		
Absence de politiques et de procédures de gestion qui empêche l'émission du rapport de conformité de l'auditeur sur les dépenses du programme de financement du SANA	1	1
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne un débiteur d'un établissement de santé	1	1
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James		
Aucune dépense d'amortissement relative aux immobilisations et non-inscription des débiteurs qui s'y rapportent	1	1
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik		
Absence de politiques et de procédures de gestion qui empêche l'émission du rapport de conformité de l'auditeur sur les dépenses du programme de financement du SANA	1	1
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne un débiteur d'un établissement de santé	1	1
CSSS Maria-Chapdelaine		
Non-consolidation d'organismes contrôlés	1	1
CSSS de Chicoutimi		
Éléments probants relatifs aux revenus reportés liés à la formation non disponibles	–	1
Non-consolidation d'organismes contrôlés	1	1

1. Il s'agit de services de santé non assurés.

Tableau 2 Réserves particulières relatives aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux (suite)

	31 mars	
	2013	2012
Institut Philippe-Pinel de Montréal		
Comptabilisation inadéquate des paiements de transfert non autorisés relatifs à l'exploitation	1	–
CSSS Alphonse-Desjardins		
Non-exhaustivité des obligations contractuelles	1	–
CLSC Naskapi		
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne l'approbation et la justification des dépenses de transport des bénéficiaires	1	1
CSSS Richelieu-Yamaska		
Comptabilisation inadéquate des frais de réhabilitation dans les résultats	1 ²	1
CSSS Jeanne-Mance		
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne un débiteur d'un établissement de santé	1	1
ASSS de Laval		
Aucune inscription d'une provision liée à un litige	–	1
Centre universitaire de santé McGill		
Non-consolidation d'organismes contrôlés	–	1
Consolidation d'organismes contrôlés sans redressement des données comparatives de l'année précédente	1	–
Centre d'accueil Dixville Inc.		
Données comparatives non retraitées à la suite de l'intégration des activités d'un autre établissement	–	1
Centre jeunesse de l'Estrie		
Données comparatives non retraitées à la suite de l'intégration des activités d'un autre établissement	1	–
Nombre d'entités faisant l'objet d'au moins une réserve particulière	16	14

2. Il s'agit d'une réserve applicable uniquement sur les données comparatives.

23 Dans les prochains paragraphes, nous présentons les principales situations qui ont amené des auditeurs, au 31 mars 2013, à inscrire des réserves dans leur rapport de l'auditeur indépendant.

24 Soulignons que la majorité des anomalies décrites ci-dessous ont également une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement puisque ces entités sont comprises dans son périmètre comptable. Cependant, les plus significatives ont été corrigées lors de la consolidation du réseau.

CHU de Québec et Centre hospitalier de l'Université de Montréal

25 Dans le rapport de l'auditeur relatif à ces entités, nous avons formulé une réserve concernant une dérogation à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. Cette situation fait l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 2 du présent rapport.

Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie

26 Depuis l'exercice terminé le 31 mars 2012, l'auditeur de l'ASSS de la Montérégie formule une réserve concernant la comptabilisation inadéquate d'un contrat conclu en mode partenariat public-privé (PPP) (CHSLD Saint-Lambert). Cette situation fait l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 2 du présent rapport.

Centre de santé Inuulitsivik, Centre de santé Tulattavik de l'Ungava, le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James (le Conseil Cri) et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (la Régie régionale)

27 Des sommes importantes sont allouées à ces quatre entités. Leurs revenus totalisent plus de 422 millions de dollars au 31 mars 2013 (plus de 380 millions en 2012) dont 80,9 % (83,6 % en 2012) proviennent du MSSS.

28 Cette année, il n'y a eu aucune amélioration de la situation des trois établissements du Nord-du-Québec ni dans celle de la Régie régionale. Les auditeurs ont formulé les mêmes réserves que l'an dernier.

29 Pour ce qui est du Conseil Cri, la réserve relative à la non-application intégrale des NCCSP a été réitérée cette année encore. En effet, celui-ci n'amortit pas ses immobilisations et ne calcule pas les subventions à recevoir qui s'y rapportent. L'auditeur indépendant n'a pas été en mesure de déterminer l'incidence de la non-application de ces règles sur les états financiers.

30 Par ailleurs, en plus de formuler une opinion sur les états financiers, les auditeurs des trois établissements du Nord-du-Québec ainsi que de la Régie régionale ont aussi le mandat d'exprimer une opinion sur la conformité des dépenses effectuées, relativement à un programme de financement des services de santé non assurés, avec les critères d'admissibilité définis dans les ententes entre le MSSS et ces entités.

31 Faute de politiques et de procédures nécessaires à la gestion du programme, les auditeurs du Centre de santé Inuulitsivik, du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava et celui de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik n'ont pas été en mesure de compléter leur audit, ce qui a donné lieu à la formulation d'une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers.

32 Par ailleurs, cette réserve mentionne aussi que les débiteurs relatifs à ce programme n'ont pas été confirmés. Ils proviennent du gouvernement du Québec et représentent 29,1 millions de dollars pour la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. Les débiteurs du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava et du Centre de santé Inuulitsivik proviennent de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et représentent respectivement 10,1 millions et 18,3 millions. Pour sa part, l'auditeur du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James a été en mesure de mener ses travaux à terme et de présenter son rapport spécifique sur le programme de financement des services de santé non assurés; c'est la raison pour laquelle son rapport de l'auditeur sur les états financiers ne comporte pas de réserve à ce sujet.

Centres de santé et de services sociaux Maria-Chapdelaine et de Chicoutimi

33 Dans leur rapport sur les états financiers de ces établissements au 31 mars 2013, les auditeurs indépendants ont formulé une opinion comportant une réserve. Ceux-ci n'ont pas appliqué la norme SP1300 qui oblige la consolidation des entités incluses dans leur périmètre comptable.

34 Une entité contrôlée par le CSSS Maria-Chapdelaine au 31 mars 2013, soit la Corporation de soutien du Centre Maria-Chapdelaine, aurait dû être consolidée dans les états financiers du CSSS. Cela a eu pour effet de sous-évaluer l'actif de 756 094 dollars, l'actif net de 728 382 et le passif de 27 712 au 31 mars 2013.

35 Quant au CSSS de Chicoutimi, il n'a pas consolidé les états financiers de la fondation publique qu'il contrôle, soit la Corporation de services Saint-Vallier. Les incidences de la non-consolidation sur les états financiers n'ont pas été déterminées. À titre informatif, l'actif net de la Corporation se chiffre à 5,5 millions de dollars (2012 – 4,6 millions) alors que le résultat net est en surplus de 1,3 million (2012 – 1,2 million).

Institut Philippe-Pinel de Montréal

36 Selon l'auditeur indépendant, l'Institut a comptabilisé des débiteurs du MSSS et de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (ASSSM) pour des subventions relatives à l'exploitation de l'Institut, malgré le fait qu'elles n'ont pas été autorisées à ce jour par l'ASSSM. L'Institut est présentement en négociations avec le MSSS et l'ASSSM afin d'obtenir ces subventions. Ce traitement constitue une dérogation à la norme comptable portant sur les paiements de transfert et il a pour résultat de surévaluer les revenus de subventions – ASSS et MSSS ainsi que les débiteurs ASSS et MSSS de 1,2 million de dollars. Cette situation a conduit l'auditeur de l'Institut à exprimer une opinion modifiée sur les états financiers de l'exercice terminé au 31 mars 2013.

Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins

37 Dans son rapport sur les états financiers de cet établissement au 31 mars 2013, l'auditeur indépendant a formulé une opinion comportant une réserve. Bien que l'établissement soit responsable d'énumérer, aux pages 635-00 à 635-05 du rapport financier annuel (AS-471), toutes les informations en regard de ses obligations contractuelles, celui-ci n'a pas pris de mesure afin de s'assurer que toutes les obligations contractuelles sont présentées dans le rapport financier annuel. Étant donné l'impossibilité d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant l'exhaustivité de ces informations, l'auditeur externe n'a pu déterminer si les pages 635-00 à 635-05 du rapport financier annuel auraient dû faire l'objet d'ajustements à cet égard. Conséquemment, une réserve a été formulée à ce sujet.

Recommandations

38 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

- 1 Fournir aux établissements et aux agences publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.**

39 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 2 Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.**

Commentaires de l'entité visée

L'entité visée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère poursuit ses travaux afin de rendre disponible aux établissements et agences toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes comptables qui leur sont applicables. Une démarche est actuellement en cours avec la Société québécoise des infrastructures afin notamment de permettre de régulariser la réserve relative aux immeubles loués par le réseau auprès de cette dernière.

« Le ministère, en collaboration avec les agences, assure un suivi des réserves dans l'opinion des rapports des auditeurs indépendants sur les états financiers des établissements et agences afin que ceux-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les anomalies amenant des réserves dans les rapports. »

3 Réseau de l'éducation

3.1 Audit des états financiers des établissements du réseau de l'éducation

Équipe

Yves Doré
Directeur de vérification
Joëlle Châteauvert
Claudie Duhaime

40 Depuis l'inclusion des établissements du réseau public de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, le Vérificateur général effectue des travaux d'audit dans certains d'entre eux. En 2012-2013, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, du Cégep du Vieux-Montréal et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

41 Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres entités du réseau public de l'éducation. Ainsi, nous examinons leurs rapports afin de recenser les réserves, les commentaires ou les observations.

42 Dans les prochains paragraphes, nous présentons les principaux commentaires, réserves ou observations méritant d'être portés à l'attention des parlementaires.

43 Nous n'avons toutefois pas été en mesure de consulter les rapports de l'auditeur indépendant de l'École nationale d'administration publique ni, par conséquent, celui accompagnant les états financiers consolidés de l'Université du Québec, puisque ces états financiers n'étaient pas encore disponibles en décembre 2013.

44 Ces établissements ne respectent donc pas les délais prescrits pour produire leurs états financiers. Depuis 2010-2011, nous recommandons au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST) de prendre des mesures afin que toutes les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers du gouvernement.

Cégep du Vieux-Montréal Commission scolaire du Chemin-du-Roy Université du Québec à Montréal

45 Dans notre rapport de l'auditeur du Cégep du Vieux-Montréal, nous avons émis une réserve concernant la non-comptabilisation d'une subvention à recevoir du gouvernement du Québec. Dans celui de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, nous avons formulé une réserve concernant une dérogation à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. Finalement, dans celui de l'UQAM, nous avons inclus un paragraphe de non-conformité à l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital*

La pyrrhotite est du sulfure naturel de fer, hexagonal, ferromagnétique pouvant être présent dans le béton utilisé dans la construction de bâtiments.

et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts, entré en vigueur le 14 juin 2013. Ces situations font l'objet d'explications plus détaillées au chapitre 2 du présent rapport.

46 Nous avons jugé pertinent d'inclure également un paragraphe d'observations dans notre rapport de l'auditeur indépendant de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy pour attirer l'attention du lecteur sur une note aux états financiers de la Commission scolaire traitant d'un problème de **pyrrhotite**.

47 Au cours de l'exercice, des experts ont découvert de la pyrrhotite au Complexe sportif Alphonse-Desjardins. Les immobilisations concernées ont une valeur nette comptable de 29,8 millions de dollars au 30 juin 2013. L'incidence financière de ce vice de construction est inconnue à ce jour, puisque les travaux d'évaluation des experts sont en cours.

48 Compte tenu de cette incertitude, aucune provision ni aucun ajustement n'ont été comptabilisés dans les états financiers de la Commission scolaire.

Cégep de Granby-Haute-Yamaska

49 Nous avons recensé une opinion avec quatre réserves dans le rapport de l'auditeur indépendant du Cégep de Granby-Haute-Yamaska pour l'exercice terminé le 30 juin 2013.

50 Premièrement, l'état de la situation financière d'ouverture au 1^{er} juillet 2011 n'est pas présenté. En raison de l'adoption par les cégeps, à compter du 1^{er} juillet 2012, des Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), l'auditeur a jugé que cette information était requise parce qu'il s'agissait de leur première année d'application. Auparavant, les cégeps utilisaient les règles prescrites par le MESRST.

51 Deuxièmement, l'état comparatif des flux de trésorerie pour l'exercice terminé le 30 juin 2012 n'est pas présenté. L'auditeur a aussi jugé que cette information était requise.

52 La troisième réserve conclut que les opérations avec les apparentés ne sont pas divulguées de manière distincte conformément aux NCCSP applicables aux organismes sans but lucratif.

53 Enfin, la dernière réserve de l'auditeur mentionne que la subvention autorisée par décret en mars 2010, notamment celle relative aux provisions pour les congés de maladie et les vacances, ne correspond pas à la définition d'un actif. Ces provisions, totalisant 498 000 dollars au 30 juin 2013, sont présentées dans les actifs à long terme.

54 Nous avons également soulevé ce problème pour l'ensemble des établissements du réseau public de l'éducation au cours des trois dernières années, dans notre rapport à l'Assemblée nationale portant sur la vérification de

l'information financière et autres travaux connexes. En effet, ni le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) ni le MESRST n'ont prévu de modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances. Nous avons alors recommandé de prévoir ces modalités. Le résultat de la mise en application de cette recommandation est insatisfaisant.

55 En sus de ces quatre réserves, l'auditeur a aussi inclus un paragraphe d'observations portant sur les informations comparatives dans son rapport de l'auditeur indépendant. Ce paragraphe mentionne que les NCCSP ont été appliquées de manière prospective conformément aux directives du MESRST. En conséquence, les montants comparatifs sont présentés conformément aux méthodes comptables appliquées antérieurement. Ce paragraphe d'observations est également présent dans les rapports des autres auditeurs des cégeps.

Recommandations

56 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au MESRST :

- 3 Prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers consolidés du gouvernement.**

57 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au MESRST et au MELS :

- 4 Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**

Commentaires des entités visées

Les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré aux recommandations, à l'exception du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour celle touchant l'établissement de modalités de suivi et de versement des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

« **Recommandation 3.** Depuis l'automne 2012, le MESRST a instauré des mesures afin que les universités respectent les délais de production de leurs états financiers. Lors de communications verbales et écrites avec les directeurs des finances et les vice-recteurs à l'administration et aux finances, le MESRST les a sensibilisés à l'importance pour le gouvernement que les universités produisent leurs états financiers en temps utile et leur a rappelé les mesures budgétaires qui peuvent s'appliquer en cas de défaut. De plus, le MESRST rend disponible un rapport sur les subventions en juillet et a devancé de façon importante la production des calculs définitifs. En conséquence de ses travaux, douze universités sur dix-neuf avaient, au 30 septembre 2013, transmis au MESRST leurs états financiers. Ceci constitue une nette amélioration par rapport à l'année précédente. En effet, deux fois plus d'états financiers ont été attestés par des auditeurs indépendants au 30 septembre. Le MESRST entend poursuivre ces efforts afin que les universités respectent les délais prescrits.

« **Recommandation 4.** Après analyse, le MESRST confirme que son modèle de financement des cégeps et des universités prévoit des modalités de versements relativement aux congés de maladie et de vacances à payer. Ces versements sont effectués à même ses allocations normalisées qui sont octroyées au cours de l'année subséquente.

« En outre, le MESRST accorde une grande importance à la fiabilité des informations financières qu'il présente dans ses états financiers. Pour cette raison, le montant de la subvention pour congés de maladie et de vacances à payer, à la fin de chaque exercice, est établi en fonction des informations que chacun des établissements d'enseignement fournit au MESRST, lesquelles sont présentées dans les états financiers, audités par des auditeurs indépendants. Ainsi, le MESRST effectue, à la fin de chaque exercice financier, un suivi des engagements relatifs à ces charges.

« Le MESRST considère donc qu'il répond adéquatement à la recommandation du Vérificateur général. »

Réaction aux commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Le Vérificateur général réitère que des modalités spécifiques de suivi et de versement doivent être établies pour les subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances qui ont été comptabilisées lors de la réforme comptable.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Le ministère n'a formulé aucun commentaire.

Équipe

Julie Laflamme
Renée Lambert
Directrices de vérification
Étienne Labelle
Jean Lemelin

4 Agence du revenu du Québec

4.1 Biens non réclamés administrés par l'Agence

58 L'Agence du revenu du Québec a pour mission de fournir au ministre du Revenu l'appui nécessaire à l'application ou à l'exécution de toute loi dont la responsabilité est confiée au ministre ainsi que l'appui nécessaire pour s'acquitter de toute autre responsabilité qui lui est confiée par une loi, un règlement, un décret, un arrêté ou une entente.

59 L'Agence a la responsabilité de préparer, entre autres, des états financiers à l'égard :

- de ses propres activités, soit celles de nature administrative ;
- des biens non réclamés, qui sont confiés à son administration.

60 Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en nous fondant sur notre audit.

61 Le dernier rapport du vérificateur sur les états financiers des biens non réclamés porte sur l'exercice terminé le 31 décembre 2009 et il a été produit en novembre 2013. Le rapport précédent du vérificateur sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2008 comportait une restriction puisque ces états financiers ne présentaient pas l'exhaustivité des sommes à payer, ce qui n'était pas conforme aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Conséquemment, les états financiers au 31 décembre 2009 comportent une restriction sur les soldes d'ouverture.

62 Selon notre estimation, le solde du début de l'actif net des biens sous administration a été surévalué de 4 millions de dollars, alors que la variation nette des éléments de passifs a été surévaluée du même montant à l'état de la variation de l'actif net. Le rapport du vérificateur ne comporte aucune restriction en lien avec les soldes de fermeture de l'année 2009.

63 Les audits des états financiers pour les exercices clos les 31 décembre 2010, 2011 et 2012 ont débuté en janvier 2014 et se termineront dans le courant de l'année selon le plan d'action déposé par l'Agence. L'échéancier des travaux pour l'audit du 31 décembre 2013 sera déterminé ultérieurement. Le respect du plan d'action devrait permettre de rattraper en grande partie le retard pris dans les années antérieures quant à la production de ces états financiers. Un tel retard remet en cause l'utilité des états financiers ainsi que la pertinence de la reddition de comptes qui en découle, en plus de constituer une dérogation à la *Loi sur l'administration publique*, à la *Loi sur le curateur public* et à la *Loi sur les biens non réclamés*.

64 De plus, puisque l'Agence est fiduciaire de ces biens au sens des normes comptables, ses états financiers (activités de nature administrative) pour l'exercice clos le 31 mars 2013 doivent présenter, dans une note complémentaire, les opérations exercées à titre de fiduciaire des biens non réclamés aux 31 décembre 2011 et 2012.

65 Étant donné l'ampleur des montants inscrits au titre des biens non réclamés dans les notes complémentaires des états financiers de l'Agence (activités de nature administrative), une réserve a été ajoutée dans le rapport de l'auditeur indépendant qui y est joint afin de mentionner que les informations visées n'ont pu être auditées.

66 Le retard dans la production des états financiers des biens non réclamés ne nous a pas permis d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés à l'égard de ces opérations ni de déterminer si les montants en cause auraient dû être ajustés. Au 31 décembre 2012, les actifs, les passifs et l'avoir net relatif aux biens non réclamés totalisaient respectivement 132,3, 80,0 et 52,3 millions de dollars.

Recommandations

67 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau à l'Agence du revenu du Québec (aussi désignée sous le nom de Revenu Québec).

- 5 Renforcer le processus de clôture des états financiers des biens non réclamés et se doter des systèmes et des outils nécessaires afin d'assurer la production d'une information financière fiable et pertinente.**
- 6 Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de l'Agence du revenu du Québec

« Le Vérificateur général a terminé, en novembre 2013, l'audit des états financiers des biens non réclamés portant sur l'exercice terminé le 31 décembre 2009. Le rapport du vérificateur comporte une restriction sur les soldes d'ouverture suite à la restriction sur les sommes à payer exprimée dans le rapport du vérificateur précédent.

« L'Agence du revenu du Québec est satisfaite des résultats de l'audit des états financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009, car le rapport du vérificateur ne comporte aucune restriction en lien avec les soldes de fermeture de l'année 2009. Les états financiers sont publiés dans le rapport annuel de gestion 2012-2013 de Revenu Québec.

« Les états financiers pour l'exercice clos le 31 décembre 2010 ne seront pas publiés dans le rapport annuel de gestion 2012-2013 puisqu'ils sont présentement en audit, soit au même moment que les états financiers pour les exercices clos les 31 décembre 2011 et 2012.

« Les audits des états financiers pour les exercices clos le 31 décembre 2010, 2011 et 2012 devraient être terminés à l'automne 2014, ce qui pourrait permettre à l'Agence du revenu du Québec de publier dans son rapport annuel de gestion 2013-2014 les trois exercices et, ainsi, de résorber les délais de publication des états financiers des biens non réclamés.

« Également, un suivi du plan de redressement de l'administration des biens non réclamés est appliqué et les redressements nécessaires se poursuivent afin d'amener une information financière fiable, pertinente et dans les délais prescrits.»

5 Commission de la construction du Québec

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification

5.1 Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

68 Nous avons procédé à l'audit des états financiers du régime supplémentaire de rentes administré par la Commission de la construction du Québec pour l'exercice clos le 31 décembre 2012. Les travaux d'audit ont pris fin le 10 juin 2013. Ils nous ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur les états financiers du régime. Cependant, le rapport de l'auditeur indépendant fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

69 Les rapports du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2001, 2002 et 2003 contenaient une restriction portant sur le non-respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes figurant dans la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

70 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, la restriction ne concernait plus que les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Depuis 2004, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des obligations du régime au 31 décembre, telle qu'elle est présentée dans les états financiers, reflète les modifications requises par la loi.

71 Cependant, la Commission est toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite. Les rapports du vérificateur pour les exercices terminés les 31 décembre 2004 à 2009 ainsi que les rapports de l'auditeur indépendant pour les exercices clos les 31 décembre 2010 à 2012 contiennent donc un paragraphe de commentaires ou d'observations relativement à la non-conformité de ces dispositions, lesquelles n'ont pas été appliquées depuis 2001 au régime supplémentaire de rentes administré par la Commission.

72 En effet, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* indique que la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité ne peut excéder cinq ans.

73 Selon la Commission, l'application en 2012 de cette disposition concernant la période d'amortissement aurait entraîné une cotisation de 6,148 dollars par heure travaillée au lieu de 1,925 dollars pour un apprenti ou un compagnon. Une cotisation de 6,148 dollars par heure travaillée aurait permis d'amortir le déficit actuariel de solvabilité de 4,5 milliards de dollars, dont un montant de 3,1 milliards n'est pas couvert par la cotisation pour services passés prévue pour les cinq prochaines années.

Recommandation

74 La recommandation suivante s'adresse de nouveau à la Commission de la construction du Québec.

7 Respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à notre recommandation.

Commentaires de la Commission de la construction du Québec

«La Commission de la construction du Québec respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité.»

6 Société de l'assurance automobile du Québec

Équipe

Daniel Martel
Directeur de vérification
Annick Boutin
Joëlle Châteauvert

6.1 Observation relative à la révision du partage des activités entre la Société de l'assurance automobile du Québec et le Fonds d'assurance automobile du Québec

75 En vertu de l'article 20 de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec*, nous avons procédé à l'audit conjoint des états financiers de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour l'exercice clos le 31 décembre 2012. Nous avons exprimé une opinion non modifiée sur les états financiers de cette entité.

76 Au cours de l'exercice clos le 31 décembre 2012, le coût de certaines activités auparavant supporté par la SAAQ et totalisant 20,2 millions de dollars a été imputé au Fonds d'assurance automobile du Québec (FAAQ). Étant donné l'effet important de ce changement sur la comparabilité des résultats financiers de la SAAQ avec ceux de l'exercice 2011, nous avons jugé nécessaire d'inclure un paragraphe d'observations dans le rapport des auditeurs indépendants.

77 La création du FAAQ le 1^{er} janvier 2004 avait amené la SAAQ à mettre en place un système de gestion par activité afin de répartir les frais d'administration entre les deux entités. Rappelons que le FAAQ est une fiducie dont les revenus, les dépenses, les actifs et les passifs sont exclus du périmètre comptable du gouvernement, ce qui n'est pas le cas pour la SAAQ.

78 En 2007, la SAAQ a établi des critères départageant les activités qui peuvent être financées par le FAAQ de celles qui peuvent ou doivent être financées par la SAAQ. Dans le cadre de la planification stratégique 2011-2015, la SAAQ s'est dotée d'un modèle d'affaires intégré qui lui a permis d'avoir une meilleure connaissance de ses affaires et de ses activités. Ce cheminement a entraîné une revue de l'ensemble des activités. La direction a présenté les résultats de cette révision au comité de vérification le 20 février 2013.

79 Le 28 février 2013, à la suite de la recommandation du comité de vérification, le conseil d'administration a convenu par résolution : « Que soient exclues du FAAQ les activités de prévention en matière de sécurité routière ainsi que la promotion qui s'y rattachent et qui découlent de l'application d'une loi, d'un règlement ou d'un programme du gouvernement ou qui, de manière générale, relèvent de la décision du gouvernement à l'exception des activités dont il est démontré, à la satisfaction du conseil d'administration, qu'une participation financière permettrait de faire fructifier et d'accroître le patrimoine du FAAQ

tout en diminuant les risques associés à l'usage de la route. À cet effet, les activités affectées au Fonds doivent clairement viser à prévenir les accidents et à favoriser un meilleur bilan routier.»

80 Cette décision a confirmé l'imputation des coûts de certaines activités, auparavant inscrites à titre de charge de la SAAQ, dans le FAAQ au 1^{er} janvier 2012. Toutefois, en ce qui concerne le programme Alcofrein, son imputation est effective uniquement à compter du 1^{er} janvier 2013. Le tableau ci-dessous présente l'incidence à la baisse sur les charges de la SAAQ découlant des modifications apportées.

Tableau 3 Incidence de la révision du partage des activités de la SAAQ sur ses charges (en millions de dollars)

Activités	2012 (Réel)	2013 (Budget)
Évaluations médicales	(12,2)	(13,1)
Sanction des conducteurs	(7,0)	(8,0)
Soutien aux corps policiers	(1,0)	(1,2)
Programme Alcofrein	–	(0,4)
Total	(20,2)	(22,7)

81 Le tableau 3 illustre que cette révision du partage d'activités a réduit les charges de la SAAQ de 20,2 millions de dollars, et ce, tel qu'il est mentionné à la note complémentaire 5 des états financiers de la SAAQ au 31 décembre 2012. Les contributions du gouvernement du Québec ont, quant à elles, été réduites du même montant. De leur côté, les frais d'administration du FAAQ ont augmenté de 20,2 millions en 2012 réduisant ainsi son résultat net pour cet exercice financier.

82 La révision du partage des activités entre la SAAQ et le FAAQ a également réduit de 20,2 millions de dollars les dépenses consolidées du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2013.

83 Étant donné que la décision portant sur la révision du partage des activités a été prise seulement en février 2013, soit après la fin de l'exercice financier terminé le 31 décembre 2012, la SAAQ a dû ajuster l'imputation de ces coûts pour tenir compte des changements à compter du 1^{er} janvier 2012.

84 L'incidence financière de la révision du partage des activités n'ayant pas été prévue, il en a résulté des écarts significatifs avec le budget tel que le mentionne la note 18 des états financiers de la SAAQ au 31 décembre 2012. La comparabilité des données de 2012 avec celles de 2011 en a aussi été affectée.

85 Nous sommes d'avis que cette révision du partage des activités entre la SAAQ et le FAAQ n'a pas été effectuée en temps opportun. La SAAQ a convenu de revoir l'affectation de ses activités sur une base triennale, et ce, dans le cadre de la révision globale de sa situation financière prévue dans sa loi constitutive. Dans une perspective d'avenir, nous avons invité la SAAQ à améliorer son processus de révision afin de compléter celui-ci avant l'entrée en vigueur des modifications, le cas échéant.

7 Société d'habitation du Québec

7.1 Réserve relative à la comptabilisation des paiements de transfert

Équipe

Audrey Lagueux
Directrice de vérification
Vickie Fournier

86 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Société d'habitation du Québec (SHQ) pour l'exercice clos le 31 mars 2013. Nos travaux nous ont permis d'exprimer une opinion modifiée sur ces états financiers.

87 Le 1^{er} avril 2012, la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert est entrée en vigueur. Une opinion avec réserve a été formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur l'application inadéquate de cette nouvelle norme lors de la comptabilisation du programme AccèsLogis Québec (ACL). Ainsi, au 31 mars 2013, l'excédent des revenus sur les charges est surévalué de 46,6 millions de dollars et l'excédent cumulé de 75 millions.

88 La nouvelle norme prévoit que les transferts relatifs à des **ententes de partage de frais** doivent être inscrits dans les dépenses du cédant, soit celui qui attribue la subvention, lorsqu'ils sont autorisés et que les travaux admissibles sont réalisés. Dans les faits, la comptabilisation doit se faire dès que les dépenses admissibles sont effectuées par le bénéficiaire, puisque les autorisations requises ont été données au préalable. Ces autorisations sont accordées lors de la mise en œuvre du programme de transfert par le cédant et, ensuite, lorsque le cédant confirme au bénéficiaire son accord et son intention de subventionner les dépenses admissibles.

Les ententes de partage de frais concernent des parties différentes, telles que différents ordres de gouvernement partageant conjointement la responsabilité financière de types particuliers de coûts relatifs à un projet. Le gouvernement ou l'organisme cédant peut s'engager à payer la totalité ou une partie seulement des dépenses.

89 Au cours de l'exercice 2012-2013, la SHQ a procédé à l'analyse du traitement comptable de ses principaux programmes de subvention, tant du point de vue du cédant que de celui du bénéficiaire. Il faut comprendre que non seulement la SHQ attribue des subventions, mais elle en reçoit également. Cette analyse visait à appliquer la nouvelle norme comptable de façon rétroactive dans ses états financiers.

90 Les subventions attribuées dans le cadre du **programme ACL** répondent à la définition de transferts relatifs à des ententes de partage de frais. Conséquemment, ces subventions doivent être comptabilisées à titre de coût des programmes au fur et à mesure de l'avancement des travaux admissibles.

91 De plus, du fait que ces coûts étaient admissibles à une aide financière de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), les contributions afférentes auraient dû aussi être inscrites.

92 En effet, selon l'Entente concernant l'investissement dans le logement abordable (IDLA) qui a pour objectif d'améliorer l'accès à du logement abordable, en bon état, convenable et durable pour les ménages dans le besoin, la SHQ peut réclamer à la SCHL les sommes relatives à des projets financés par ses divers programmes de subventions. Étant donné que les travaux réalisés dans

Le programme ACL permet à des offices d'habitation, à des coopératives d'habitation, à des organismes sans but lucratif ainsi qu'à des sociétés acheteuses sans but lucratif de créer et d'offrir en location des logements de qualité à prix abordables. L'aide financière accordée prend la forme d'une subvention de la SHQ correspondant à la moitié des coûts admissibles d'un projet.

le cadre du programme ACL se qualifient en vertu des termes de cette entente, la SHQ peut donc réclamer pour certains projets visés par ce programme des sommes pouvant aller jusqu'à 100 % de la subvention versée. Ainsi, au 31 mars 2013, la SHQ aurait dû comptabiliser un débiteur et un revenu provenant des contributions de la SCHL, puisque les travaux admissibles avaient été autorisés et réalisés.

93 Or, la SHQ a indiqué dans la note 3 b) de ses états financiers au 31 mars 2013, qu'elle ne disposait pas d'informations précises et de mesures fiables concernant l'avancement des projets subventionnés en vertu du programme ACL. De plus, elle a mentionné qu'elle comptait se doter d'une méthodologie appropriée au cours de l'exercice 2013-2014 pour l'établissement des charges et des revenus relatifs à ce programme, sur la base des travaux réalisés, tels que le recommandent les NCCSP. Ainsi, en 2012-2013, les subventions accordées dans le cadre de ce programme ont été comptabilisées uniquement lors de la finalisation des projets, retardant ainsi leur inscription.

94 Notre analyse de l'information disponible, provenant des systèmes informatiques et des données historiques de la SHQ, nous a permis d'évaluer le coût des travaux réalisés par les bénéficiaires du programme ACL au prix d'un effort raisonnable. Nous avons donc été en mesure d'estimer l'incidence du retard dans la comptabilisation des paiements de transfert et de fonder, à tous les égards importants, notre opinion avec réserve.

95 La SHQ a décliné notre invitation à apporter les ajustements nécessaires à ses états financiers afin d'éviter un rapport de l'auditeur indépendant avec réserve. De son côté, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, le gouvernement du Québec a effectué les corrections requises dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2013.

96 Le tableau 4 présente, selon notre estimation, les ajustements requis aux états financiers de la SHQ au 31 mars 2013 afin de se conformer à la nouvelle norme sur les paiements de transfert.

Tableau 4 Ajustements requis aux états financiers

	Augmentation / (Diminution)	
	2013	2012
État de la situation financière		
Débiteurs – SCHL	6 776 014	5 547 767
Contributions reportées – SCHL	(9 135 235)	(17 072 412)
Subventions à payer	90 987 144	51 060 047
Excédent cumulé à la fin	(75 075 895)	(28 439 868)
État des résultats		
Contributions – SCHL	(6 708 930)	(13 857 758)
Coût des programmes	<u>39 927 097</u>	<u>(22 612 945)</u>
Excédent des revenus sur les charges	(46 636 027)	8 755 187
Note complémentaire 23		
Obligations contractuelles	(90 987 144)	(51 060 047)

Recommandation

97 La recommandation suivante s'adresse à la Société d'habitation du Québec.

- 8 Mettre en place, en fin d'exercice, les procédures nécessaires afin d'obtenir l'information requise pour permettre la comptabilisation des paiements de transfert, sur la base des travaux réalisés pour le programme AccèsLogis Québec.

Commentaires de l'entité audité

L'entité audité a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

Commentaires de la Société d'habitation du Québec

« La nouvelle norme sur les paiements de transfert a exigé du personnel et de la direction de la Société un travail d'envergure. En effet, la comptabilité de l'ensemble des programmes de la SHQ ainsi que d'une grande partie de ses revenus repose sur cette nouvelle norme. De plus, l'application de cette norme dans le cas de certains programmes peut faire l'objet d'interprétations, ce qui a été le cas pour le programme ACL. Par ailleurs, la mise en application de cette norme comptable au Canada fait de nouveau l'objet de discussions au Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

« Après maintes discussions, la SHQ s'est entendue avec l'équipe du Vérificateur général afin de recourir à une méthode de comptabilisation du programme ACL sur la base de l'avancement des travaux admissibles réalisés. La préparation des états financiers relève de la responsabilité de la direction et la SHQ a pris la décision de s'appuyer sur une méthode appropriée considérant les particularités de ce programme, de son mode de fonctionnement et les sommes en cause. La SHQ a jugé ne pas être en mesure de le faire dans les délais impartis pour la publication de ses états financiers. Ainsi, afin de ne pas retarder davantage la publication de son Rapport annuel de gestion 2012-2013, incluant un complément pour les états financiers, la SHQ a décidé de reporter à l'exercice 2013-2014 la mise en œuvre d'une telle méthode. La SHQ comptabilisera rétroactivement l'effet de ce changement de méthode et les chiffres de l'exercice 2012-2013 seront alors redressés.

« Toutefois, la SHQ ne peut se prononcer sur les chiffres présentés au « Tableau 4 – Ajustements requis aux états financiers » étant donné qu'elle n'a pas, pour l'instant, terminé ses analyses aux fins de l'établissement d'une méthode adéquate et fiable pour comptabiliser le programme ACL sur la base de l'avancement des travaux admissibles réalisés. »

Sigles

Sigles

ACL	AccèsLogis Québec	MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
AS-471	Rapport financier annuel produit par un établissement	MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie
ASSS	Agence de santé et de services sociaux	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
ASSSM	Agence de santé et de services sociaux de Montréal	NCA	Normes canadiennes d'audit
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
CHU de Québec	Centre hospitalier universitaire de Québec	PPP	Partenariat public-privé
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal	SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
CLSC	Centre local de services communautaires	SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
CSSS	Centre de santé et de services sociaux	SHQ	Société d'habitation du Québec
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec	SIQ	Société immobilière du Québec
IDLA	Investissement dans le logement abordable	UQAM	Université du Québec à Montréal



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2014

Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectif des travaux

Le présent chapitre brosse un portrait :

- des recommandations contenues dans les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction que le Vérificateur général a produits du 1^{er} octobre 2012 au 31 octobre 2013 ;
- des recommandations qu'il a formulées aux entités de son champ de compétence et qui sont publiées dans son rapport à l'Assemblée nationale intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* pendant cette même période.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit d'états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations portant sur les recommandations qui sont formulées dans les rapports à l'Assemblée nationale et les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Dans l'ensemble, en 2012-2013, le taux d'application des recommandations (59 %) est resté relativement stable, puisqu'il était de 58 % en 2011-2012 et de 60 % pour les deux périodes précédentes. Du 1^{er} octobre 2012 au 31 octobre 2013, 356 recommandations adressées à 58 entités ont été présentées dans un rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale ainsi que dans des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction. Parmi ces recommandations, 124 ont été formulées pour la première fois en 2012-2013, alors que les 232 autres avaient été énoncées antérieurement. Ce sont ces dernières recommandations qui ont fait l'objet d'un suivi, ce qui nous a permis de déterminer dans quelle mesure les entités ont donné suite à nos recommandations.

Des 232 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2012-2013, 51 % étaient adressées à 24 des 43 entités auditées. Ces 24 entités n'ont pas atteint le taux d'application cible de 70 % prévu dans le *Plan stratégique 2012-2015* du Vérificateur général. Par contre, pour 14 autres entités, le taux d'application est de 100 %.

Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre. Ainsi, pour les recommandations formulées avant 2008, ce taux n'est que de 22 %. Le taux pour les recommandations énoncées en 2008 et en 2009 s'élève respectivement à 61 et à 79 %, tandis que celui pour les recommandations édictées en 2010 est de 57 %.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	7
 Annexes	 15

Équipe

Thuy Lan Ha
Directrice des mandats spéciaux
Hélène Fugère

1 Mise en contexte

1 Conformément aux lois constitutives des entités concernées ainsi qu'à sa mission, prévue notamment dans les articles 23, 29 et 30.1 de sa loi, le Vérificateur général du Québec réalise chaque année la vérification des livres et comptes des entités relevant de son champ de compétence. Cette vérification comporte notamment, dans la mesure qu'il juge appropriée, la vérification financière ainsi que la vérification de la conformité de leurs opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. L'objectif premier poursuivi par ces travaux est d'exprimer une opinion sur les états financiers ayant trait à la présentation fidèle de la situation financière des entités auditées, conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada.

2 Lors de nos travaux d'audit, nous avons recensé dans plusieurs entités des déficiences du contrôle interne susceptibles d'entraîner des risques d'erreurs sur divers sujets, notamment le processus de clôture et de préparation des états financiers inadéquat, les outils d'estimation ou d'analyse inappropriés ou inexistants, la gestion déficiente des droits et des profils d'accès informatiques ainsi que la non-conformité avec les lois et les règlements.

3 La norme d'audit intitulée *Communication des déficiences du contrôle interne aux responsables de la gouvernance et à la direction* (NCA 265) du *Manuel de CPA Canada – Certification* prévoit deux types de communications :

- Les déficiences importantes du contrôle interne sont communiquées à la direction de l'entité auditée ainsi qu'aux responsables de la gouvernance (le conseil d'administration ou son équivalent, le comité d'audit) au moyen d'un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction. Seule cette communication requiert un suivi systématique.
- Des déficiences moins significatives, mais jugées suffisamment préoccupantes pour nécessiter l'attention de la direction, peuvent faire l'objet d'une communication verbale ou d'une lettre d'observations.

4 Le Vérificateur général offre toujours à la direction de l'entité concernée la possibilité de formuler des commentaires écrits quant à ses constats et à ses recommandations. Ces commentaires font partie intégrante du rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction. Il adresse également d'autres recommandations aux entités de son champ de compétence à la suite de la réalisation de divers travaux de nature financière contenus dans son rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* déposé annuellement à l'Assemblée nationale. Le suivi de ces recommandations est aussi pris en compte dans le présent portrait.

2 Résultats des travaux

5 Nous avons recensé les recommandations énoncées dans les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction que le Vérificateur général a produits du 1^{er} octobre 2012 au 31 octobre 2013 ainsi que celles qu'il a formulées dans son rapport à l'Assemblée nationale intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* pendant cette même période. Nous avons dressé un portrait de ces recommandations afin d'informer les parlementaires sur la nature de celles-ci et sur leur taux d'application par les entités.

6 Dans le présent portrait, nous avons utilisé les mêmes critères de regroupement que ceux qui ont été retenus lors du portrait publié en février 2013 dans le rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Les recommandations sont classées selon trois catégories principales qui se découpent en 12 sujets.

Gouvernance et responsabilité de l'information financière	■ Conformité avec les lois et les règlements ■ Respect des politiques, des directives et des procédures
Gestion et divulgation de l'information financière	■ Processus de clôture et de préparation des états financiers ■ Outils d'estimation ou d'analyse ■ Séparation des tâches incompatibles ■ Conciliation des comptes ■ Suivi et révision
Gestion des technologies de l'information	■ Gestion des droits et des profils d'accès ■ Gestion des paramètres de sécurité ■ Politique et procédures de sécurité ■ Gestion du développement et de la maintenance des systèmes ■ Gestion des opérations

7 Une définition sommaire de ces trois catégories et des sujets y afférents est présentée à l'annexe 1.

8 Le tableau 1 présente la répartition par catégorie de l'ensemble des 356 recommandations énoncées aux 58 entités dans la période visée par ce portrait. Le taux d'application correspond à la proportion des recommandations formulées antérieurement dont les progrès ont été jugés satisfaisants. Les 232 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi se composent de celles qui ont été publiées en 2011-2012 et de celles dont les progrès ont été jugés insatisfaisants pendant la même période. Ce tableau contient également les données globales des portraits que nous avons publiés au cours des trois dernières années.

Tableau 1 Recommandations par catégorie et suivi de leur application

	Suivi des anciennes recommandations			Nouvelles recommandations		Total global				Taux d'application			
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total			2012-2013	2011-2012	2010-2011	2009-2010	2012-2013	2011-2012	2010-2011	2009-2010
Gouvernance et responsabilité de l'information financière	32	24	56	37		93	71	69	62	57	66	68	51
Gestion et divulgation de l'information financière	49	37	86	67		153	136	161	174	57	57	63	71
Gestion des technologies de l'information	55	35	90	20		110	120	121	198	61	55	53	54
Total pour 2012-2013	136	96	232	124		356	327			59	58		
Total pour 2011-2012	126	92	218	109			351				60		
Total pour 2010-2011	142	96	238	113								60	
Total pour 2009-2010	192	127	319	115					434				60

9 Les 356 recommandations formulées ou suivies en 2012-2013 sont regroupées sous les 3 catégories principales :

- 93 concernant la gouvernance et la responsabilité en matière d'information financière ;
- 153 touchant à la gestion et à la divulgation de l'information financière ;
- 110 liées à la gestion des technologies de l'information.

10 Parmi les 356 recommandations, 124 sont nouvelles et 232 ont fait l'objet d'un suivi. De ces 232 recommandations, 136 ont été appliquées de façon satisfaisante. Dans l'ensemble, en 2012-2013, le taux d'application des recommandations (59 %) est resté relativement stable, puisqu'il était de 58 % en 2011-2012 et de 60 % pour les deux périodes précédentes. Il a cependant fluctué dans les 3 catégories.

11 En effet, le taux d'application des recommandations relatives à la catégorie Gouvernance et responsabilité de l'information financière (57 % en 2012-2013) est celui qui a le plus fluctué par rapport au taux observé en 2011-2012 (66 %). Cette catégorie regroupe 93 recommandations pour la période concernée, soit 22 de plus qu'en 2011-2012. De ces 93 recommandations, 56 ont fait l'objet d'un suivi puisqu'elles avaient été formulées avant 2012-2013. Cette catégorie comprend deux sujets. Le taux d'application des recommandations qui concernent la conformité avec les lois et les règlements (soit 20 % des recommandations) se situait à 27 % en 2012-2013. Quant au taux d'application des recommandations touchant au respect des politiques, des directives et des procédures (soit 80 % des recommandations), il s'est élevé à 64 % pour la même période.

12 En ce qui concerne la catégorie relative à la gestion et à la divulgation de l'information financière, le taux d'application des recommandations s'est maintenu à 57 % en 2012-2013 par rapport à 2011-2012. Parmi les 86 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi, 49 % d'entre elles portent sur le processus de clôture et de préparation des états financiers. Leur taux d'application était de 57 % en 2012-2013. Quant aux recommandations ayant trait aux quatre autres sujets de la catégorie, leur taux d'application était également de 57 %.

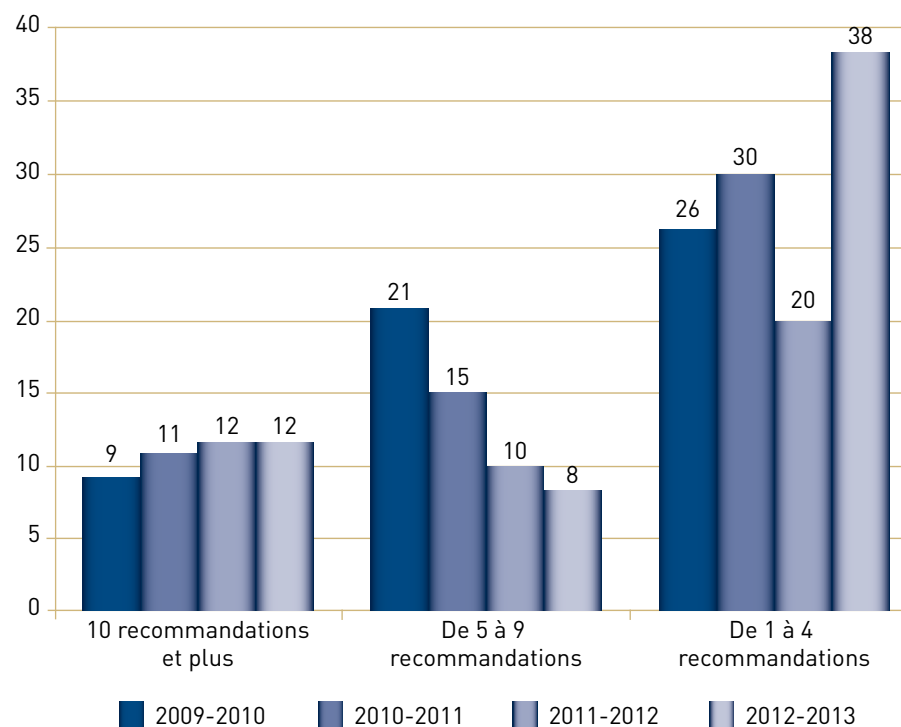
13 Pour la catégorie touchant à la gestion des technologies de l'information, le taux d'application des recommandations a augmenté de 6 points de pourcentage. Il se situait à 61 % en 2012-2013, alors qu'il était relativement stable (de 53 à 55 %) au cours des périodes précédentes. Cette amélioration du taux en 2012-2013 est due en majeure partie à celle liée à deux sujets, soit la gestion des droits et des profils d'accès ainsi que la gestion du développement et de la maintenance des systèmes, sujets qui regroupent 66 % des recommandations de la catégorie.

14 En effet, le sujet touchant à la gestion des droits et des profils d'accès compte 54 recommandations. Parmi celles-ci, 11 ont été formulées en 2012-2013 et 29 des 43 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante. Le taux d'application des recommandations était de 67 % en 2012-2013, comparativement à 51 % en 2011-2012.

15 Quant à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes, 20 recommandations y sont associées, dont 4 sont nouvelles. Le taux d'application des recommandations a augmenté de 13 points de pourcentage, passant de 68 % en 2011-2012 à 81 % en 2012-2013. Ainsi, 13 des 16 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante.

16 Le nombre d'entités visées par nos recommandations était de 58 en 2012-2013, soit 16 de plus que pendant la période précédente. La figure 1 montre la répartition de ces entités selon le nombre de recommandations qui leur ont été formulées de 2009-2010 à 2012-2013. Parmi les 58 entités, 38 (65 %) se sont vu adresser moins de 5 recommandations, 8 (14 %), de 5 à 9 recommandations et 12 (21 %), 10 recommandations et plus.

Figure 1 Répartition des entités selon le nombre de recommandations



17 Sept des 12 entités associées à 10 recommandations et plus en 2012-2013 en avaient reçu autant en 2011-2012. De plus, le nombre d'entités ayant moins de 5 recommandations a augmenté de façon importante par rapport à la période précédente, puisqu'il est passé de 20 en 2011-2012 à 38 en 2012-2013.

18 L'annexe 2 présente la liste des 58 entités auxquelles les 356 recommandations ont été adressées.

19 Parmi les 124 nouvelles recommandations, 31 concernent 3 entités (10 nouvelles recommandations et plus pour chacune d'elles), soit l'Agence du revenu du Québec, le Centre de services partagés du Québec et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. De ces 31 recommandations, 10 traitent du respect des politiques, des directives et des procédures et 11 autres, des outils d'estimation ou d'analyse.

20 Le tableau 2 présente le taux d'application des recommandations par entité en 2012-2013.

Tableau 2 Taux d'application des recommandations par entité en 2012-2013

	Recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants	
	N ^{bre}	N ^{bre}	%
1 Commission de la construction du Québec	3	–	–
2 Curateur public du Québec	3	–	–
3 Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord	2	–	–
4 Ministère des Ressources naturelles	2	–	–
5 Centre montréalais de réadaptation	1	–	–
6 La Financière agricole du Québec	1	–	–
7 Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	1	–	–
8 Régie de l'assurance maladie du Québec et Fonds de l'assurance médicaments	1	–	–
9 Université du Québec à Montréal	1	–	–
10 Société des alcools du Québec	10	2	20
11 Ministère des Transports du Québec	5	1	20
12 Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	6	2	33
13 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	3	1	33
14 Régie des installations olympiques	3	1	33
15 Contrôleur des finances et ministère des Finances et de l'Économie	20	8	40
16 Ministère de la Santé et des Services sociaux	15	6	40
17 Centre hospitalier universitaire de Québec	5	2	40
18 Société d'habitation du Québec	7	3	43
19 Agence métropolitaine de transport	10	5	50
20 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	6	3	50
21 Commission de la santé et de la sécurité du travail et Fonds de la santé et de la sécurité du travail	4	2	50
22 Héma-Québec	2	1	50
23 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	5	3	60
24 Agence du revenu du Québec	3	2	67
25 Régie de l'énergie	7	5	71
26 Centre de services partagés du Québec	43	32	74
27 Collège de Rosemont	12	9	75
28 Caisse de dépôt et placement du Québec	11	9	82
29 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	6	5	83
30 Commission scolaire des Samares	10	10	100
31 Société de l'assurance automobile du Québec	4	4	100

Tableau 2 Taux d'application des recommandations par entité en 2012-2013 (suite)

	Recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants	
		Nbre	%
32 Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	3	3	100
33 Secrétariat du Conseil du trésor	3	3	100
34 Société des établissements de plein air du Québec	3	3	100
35 Cégep de Sainte-Foy	2	2	100
36 Commission des relations du travail	2	2	100
37 Collège de Maisonneuve	1	1	100
38 Commission scolaire des Navigateurs	1	1	100
39 Fonds de recherche du Québec – Santé	1	1	100
40 Régie des rentes du Québec	1	1	100
41 Société de la Place des Arts de Montréal	1	1	100
42 Société immobilière du Québec	1	1	100
43 Société québécoise de récupération et de recyclage	1	1	100
Total	232	136	59

21 Selon le tableau 2, 24 des 43 entités auditées sont associées à 51 % des 232 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi. En 2012-2013, ces 24 entités (56 %) n'ont pas atteint le taux d'application cible de 70 % prévu dans le *Plan stratégique 2012-2015* du Vérificateur général, par rapport à 14 entités sur 38 (37 %) en 2011-2012. Par contre, pour 14 des 43 entités auditées (33 %) en 2012-2013, le taux d'application des recommandations était de 100 %, comparativement à 39 % des entités en 2011-2012.

22 Mentionnons que, dans le cas du Centre de services partagés du Québec, où nous avons effectué le suivi de 43 recommandations, 32 d'entre elles ont été appliquées de façon satisfaisante. Le taux d'application des recommandations était donc de 74 % en 2012-2013, comparativement à 28 % lors de la période précédente, ce qui est appréciable. Nous encourageons le Centre à persévérer dans cette voie relativement au suivi des 11 recommandations ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants et à l'application des 10 nouvelles recommandations formulées en 2012-2013.

23 Pour ce qui est des 20 recommandations adressées au Contrôleur des finances et au ministère des Finances et de l'Économie pour lesquelles un suivi a été effectué en 2012-2013, 8 ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux de 40 % (67 % en 2011-2012). Des progrès sont souhaitables, principalement en ce qui concerne le processus de clôture et de préparation des états financiers. En effet, 5 des 12 recommandations relatives à ce sujet ont donné lieu à des progrès insatisfaisants et les 4 nouvelles recommandations formulées en 2012-2013 touchent au même sujet.

24 En ce qui concerne le ministère de la Santé et des Services sociaux, 6 des 15 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 40 %. De plus, 6 nouvelles recommandations lui ont été formulées en 2012-2013. Des progrès sont principalement attendus au regard du processus de clôture et de préparation des états financiers et en matière de conformité avec les lois et les règlements.

25 Par ailleurs, le taux d'application des recommandations adressées au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie était de 33 % en 2012-2013. En effet, 4 des 6 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante. Parmi ces 4 recommandations et les 10 nouvelles qui ont été formulées en 2012-2013, 8 recommandations concernent la gestion et la divulgation de l'information financière et les 6 autres sont liées à la gouvernance et à la responsabilité de l'information financière.

26 La Société des alcools du Québec, quant à elle, affichait un taux d'application de 20 % en 2012-2013 (27 % en 2011-2012) puisque seulement 2 des 10 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Des 8 recommandations ayant mené à des progrès insatisfaisants, 7 concernent la gestion des technologies de l'information. De plus, les 3 nouvelles recommandations formulées en 2012-2013 sont liées à cette même catégorie.

27 En ce qui a trait à la Société d'habitation du Québec, 4 des 7 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante, ce qui correspond à un taux d'application de 43 %. Parmi ces 4 recommandations et les 6 nouvelles qui ont été formulées en 2012-2013, 8 concernent la gestion et la divulgation de l'information financière, dont 4 touchent le processus de clôture et de préparation des états financiers.

28 Le tableau 3 présente l'historique des recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2012-2013. Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre.

Tableau 3 Historique des recommandations suivies en 2012-2013

Année d'origine	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total	Taux d'application
2012	16	5	21	76
2011	52	40	92	57
2010	26	20	46	57
2009	19	5	24	79
2008	19	12	31	61
2005 à 2007	4	14	18	22
Total	136	96	232	59

29 Ce tableau montre que, pour les recommandations énoncées avant 2008, le taux d'application n'est que de 22 %. Dix des 14 recommandations (71 %) ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants portent sur la gestion des technologies de l'information. Ces 14 recommandations concernent 7 entités. Trois de ces entités, soit la Commission de la construction du Québec, le Curateur public du Québec et la Société des alcools du Québec, n'ont toujours pas appliqué de façon satisfaisante 3 recommandations ou plus.

30 En ce qui concerne le taux d'application des recommandations formulées en 2008, il s'est amélioré de façon significative. Il est passé de 39 % en 2011-2012 à 61 % en 2012-2013. Le Centre de services partagés du Québec y a largement contribué puisque 14 recommandations qui lui étaient destinées ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Cependant, plus du tiers des 31 recommandations énoncées en 2008 n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante.

31 Pour ce qui est des recommandations formulées en 2009, le taux d'application est de 79 %. Deux entités, soit le Centre de services partagés du Québec et la Commission scolaire des Samares, se partagent 16 des 19 recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants.

32 Quant au taux d'application des recommandations énoncées en 2010, il est de 57 %. Les 20 recommandations dont les progrès sont demeurés insatisfaisants concernent principalement deux sujets. Huit recommandations sont liées au processus de clôture et de préparation des états financiers (5 entités) et 6 portent sur le respect des politiques, des directives et des procédures (5 entités).

33 L'annexe 3 présente l'historique des recommandations ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants par entité. Les 96 recommandations non appliquées de façon satisfaisante concernent 29 entités.

34 Au cours de la prochaine année, nous poursuivrons nos travaux afin de trouver des éléments qui nous permettraient d'améliorer le taux d'application des recommandations.

Annexes

- Annexe 1** Description des catégories et des sujets
- Annexe 2** Recommandations par entité
- Annexe 3** Historique des recommandations ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants

Annexe 1 Description des catégories et des sujets

1. Gouvernance et responsabilité de l'information financière

La gouvernance se rapporte généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui leur permettent de rendre des comptes. Les différents acteurs établissent d'abord les orientations stratégiques, puis ils s'assurent que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière adéquate et que les ressources sont utilisées de façon efficace et efficiente. La gouvernance doit être basée sur les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

La gouvernance inclut aussi les relations entre les nombreux acteurs concernés (les parties prenantes) et les principes qui guident les décideurs de l'entité. Les membres de la direction et du conseil d'administration constituent les acteurs principaux. Les autres parties prenantes sont les employés, les fournisseurs, la clientèle et la population au sens large. Les saines pratiques de gouvernance permettent de fournir une ligne de conduite claire, de prévoir les risques, de communiquer adéquatement en matière de performance et de produire une bonne reddition de comptes.

1.1 Conformité avec les lois et les règlements

Les entités gouvernementales sont assujetties à un ensemble de lois et de règlements, lesquels constituent leur cadre de référence en matière de gouvernance. Tant la direction que les responsables de la gouvernance sont chargés de s'assurer que leur entité y adhère avec le plus grand soin.

1.2 Respect des politiques, des directives et des procédures

Une bonne structure organisationnelle nécessite d'établir des règles précises et explicites afin de donner une orientation claire quant aux valeurs organisationnelles en matière d'éthique, de prévoir les risques, de diffuser les attentes à l'égard de la gouvernance et de favoriser un suivi efficace de la performance. Comprises dans des politiques, des directives ou des procédures, ces règles permettent à la direction d'une entité de garantir la protection des biens et des services de celle-ci ainsi que de gérer et d'enregistrer les opérations de façon uniforme, afin d'assurer la préparation en temps opportun d'états financiers fiables.

2. Gestion et divulgation de l'information financière

Cette deuxième catégorie englobe principalement des défaillances liées au contrôle interne (absence de conciliation, séparation inadéquate des tâches incompatibles et absence de suivi des contrôles) ou des faiblesses liées à la préparation d'états financiers (processus de clôture des états financiers inefficace, outils d'estimation ou d'analyse inappropriés, erreurs de calcul).

2.1 Processus de clôture et de préparation des états financiers

Le processus de clôture et de préparation des états financiers comprend les étapes servant à recueillir des données, à autoriser, à enregistrer et à traiter des transactions, à reporter les écritures de journal correspondantes dans le grand livre général ainsi qu'à effectuer les diverses analyses comptables.

2.2 Outils d'estimation ou d'analyse

La direction a souvent recours à des estimations et à des analyses comptables lors de l'établissement de la valeur de certains postes des états financiers. Des outils appropriés sont alors nécessaires pour garantir que les estimations et les analyses effectuées sont basées sur des données fiables, qu'elles respectent les

normes professionnelles en vigueur et qu'elles sont disponibles en temps opportun. La direction pourra ainsi exercer un suivi efficace des opérations et préparer des états financiers fiables, et ce, dans les délais requis.

2.3 Séparation des tâches incompatibles

L'attribution à des personnes différentes de responsabilités relatives à l'autorisation des opérations, à l'enregistrement des transactions et à la garde des actifs vise à réduire les possibilités qu'une même personne puisse notamment commettre et dissimuler des erreurs dans le cadre normal de ses fonctions.

2.4 Conciliation des comptes

Un compte est alimenté lors du traitement et de l'enregistrement d'opérations dans divers systèmes d'information. Le rapprochement des états financiers avec les différents registres et documents comptables provenant des systèmes d'information permet à l'entité de s'assurer de l'intégralité et de la fiabilité des informations financières présentées. Ainsi, une déficience est constatée lorsque l'entité ne procède pas à la conciliation des comptes de façon récurrente et en temps opportun.

2.5 Suivi et révision

Le suivi des activités et la révision par une tierce partie (autorisation) des documents comptables servant à l'enregistrement des transactions permettent à l'entité de s'assurer que les contrôles fonctionnent normalement. Si ce n'est pas le cas, ils lui permettent d'apporter les correctifs en temps opportun, pour que les opérations soient autorisées et évaluées conformément aux intentions de la direction.

3. Gestion des technologies de l'information

Les progrès technologiques permettent un traitement plus rapide, plus efficient et plus efficace des transactions d'une entité. La garantie des services et la production en temps opportun de l'information financière de gestion, nécessaires à la prise de décision, dépendent de la capacité de bien gérer les technologies de l'information. Des systèmes bien conçus et développés adéquatement protègent de manière efficace les données saisies de même que leurs modifications subséquentes durant les étapes de vérification, de contrôle et de gestion de la sécurité.

3.1 Gestion des droits et des profils d'accès

Les défaillances sont liées à la gestion des accès logiques au réseau et aux applications (attribution, modification, suspension, révocation et révision périodique des codes d'utilisateur ainsi que des droits et des profils d'accès), ce qui inclut les accès avec privilèges spéciaux. Les lacunes concernent également l'absence de journalisation et de suivi des accès et des tentatives d'accès. Cette catégorie inclut également les contrôles relatifs aux communications externes et à l'accès physique.

3.2 Gestion des paramètres de sécurité

Les recommandations portent sur la configuration des paramètres de sécurité des mots de passe servant à accéder au réseau ou aux applications, notamment sur la longueur, la complexité, la fréquence des changements et l'historique des mots de passe.

3.3 Politique et procédures de sécurité

Les faiblesses sont relatives à l'absence d'une politique de sécurité informatique ou à une politique incomplète.

3.4 Gestion du développement et de la maintenance des systèmes

Les faiblesses relatives à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes concernent notamment l'absence d'essais effectués dans un environnement distinct de celui de la production, l'absence d'autorisations du représentant des usagers avant la migration des programmes informatiques en production ou encore la séparation inadéquate des fonctions incompatibles entre le personnel qui fait la programmation et celui qui migre en production.

Cette catégorie traite également des faiblesses relatives à la maintenance des bases de données et aux modifications apportées directement dans les données en production sans passer par l'application. Enfin, elle couvre la mise à jour des correctifs à apporter aux serveurs de production.

3.5 Gestion des opérations

Les défaillances relatives à la gestion des opérations concernent notamment le processus de gestion des incidents, le processus relatif aux copies de sauvegarde, le plan de relève, la gestion de l'outil servant à établir la séquence des tâches en différé ainsi que la mise à jour des correctifs à apporter aux serveurs de production.

Annexe 2 Recommandations par entité

	Nouvelles recommandations	Anciennes recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Total
1 Centre de services partagés du Québec	10	43	53
2 Contrôleur des finances et ministère des Finances et de l'Économie	4	20	24
3 Ministère de la Santé et des Services sociaux	6	15	21
4 Caisse de dépôt et placement du Québec	5	11	16
5 Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	10	6	16
6 Régie de l'énergie	8	7	15
7 Agence du revenu du Québec	11	3	14
8 Collège de Rosemont	2	12	14
9 Société d'habitation du Québec	6	7	13
10 Agence métropolitaine de transport	3	10	13
11 Société des alcools du Québec	3	10	13
12 Commission scolaire des Samares	–	10	10
13 Université du Québec à Montréal	7	1	8
14 Commission de la santé et de la sécurité du travail et Fonds de la santé et de la sécurité du travail	4	4	8
15 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	2	6	8
16 Centre hospitalier universitaire de Québec	2	5	7
17 Commission de la construction du Québec	3	3	6
18 Ministère des Transports du Québec	1	5	6
19 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	–	6	6
20 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	–	5	5
21 Centre de la francophonie des Amériques	4	–	4
22 Investissement Québec	4	–	4
23 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	1	3	4
24 Régie de l'assurance maladie du Québec et Fonds de l'assurance médicaments	3	1	4
25 Société immobilière du Québec	3	1	4
26 Société québécoise de récupération et de recyclage	3	1	4
27 Curateur public du Québec	1	3	4
28 Société des établissements de plein air du Québec	1	3	4
29 Société de l'assurance automobile du Québec	–	4	4
30 Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	–	3	3

	Nouvelles recommandations	Anciennes recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Total
31 Régie des installations olympiques	–	3	3
32 Secrétariat du Conseil du trésor	–	3	3
33 Autorité des marchés financiers	2	–	2
34 Régie du cinéma	2	–	2
35 Télé-Québec	2	–	2
36 La Financière agricole du Québec	1	1	2
37 Cégep de Sainte-Foy	–	2	2
38 Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord	–	2	2
39 Commission des relations du travail	–	2	2
40 Héma-Québec	–	2	2
41 Ministère des Ressources naturelles	–	2	2
42 9037-6179 Québec inc.	1	–	1
43 9071-2076 Québec inc.	1	–	1
44 9109-3294 Québec inc.	1	–	1
45 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	1	–	1
46 École nationale de police du Québec	1	–	1
47 Fonds d'assurance parentale	1	–	1
48 Hydro-Québec	1	–	1
49 Régie du bâtiment du Québec	1	–	1
50 Société québécoise d'information juridique	1	–	1
51 Société des traversiers du Québec	1	–	1
52 Centre montréalais de réadaptation	–	1	1
53 Collège de Maisonneuve	–	1	1
54 Commission scolaire des Navigateurs	–	1	1
55 Fonds de recherche du Québec – Santé	–	1	1
56 Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	–	1	1
57 Régie des rentes du Québec	–	1	1
58 Société de la Place des Arts de Montréal	–	1	1
Total	124	232	356

Annexe 3 Historique des recommandations ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants

	Taux d'application en 2012-2013	Année d'origine						Total
		2005- 2007	2008	2009	2010	2011	2012	
1 Contrôleur des finances et ministère des Finances et de l'Économie	40	–	2	2	1	6	1	12
2 Centre de services partagés du Québec	74	–	3	3	–	5	–	11
3 Ministère de la Santé et des Services sociaux	40	1	–	–	4	4	–	9
4 Société des alcools du Québec	20	3	1	–	–	3	1	8
5 Agence métropolitaine de transport	50	–	–	–	–	5	–	5
6 Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	33	–	–	–	4	–	–	4
7 Ministère des Transports du Québec	20	–	1	–	2	1	–	4
8 Société d'habitation du Québec	43	–	2	–	1	1	–	4
9 Centre hospitalier universitaire de Québec	40	–	–	–	–	3	–	3
10 Collège de Rosemont	75	–	–	–	–	3	–	3
11 Commission de la construction du Québec	–	3	–	–	–	–	–	3
12 Curateur public du Québec	–	3	–	–	–	–	–	3
13 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	50	–	–	–	–	2	1	3
14 Caisse de dépôt et placement du Québec	82	1	–	–	–	–	1	2
15 Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord	–	–	–	–	2	–	–	2
16 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	60	–	–	–	–	2	–	2
17 Commission de la santé et de la sécurité du travail et Fonds de la santé et de la sécurité du travail	50	2	–	–	–	–	–	2
18 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	33	–	–	–	2	–	–	2
19 Ministère des Ressources naturelles	–	–	2	–	–	–	–	2
20 Régie de l'énergie	71	–	–	–	2	–	–	2
21 Régie des installations olympiques	33	–	–	–	–	2	–	2
22 Agence du revenu du Québec	67	1	–	–	–	–	–	1
23 Centre montréalais de réadaptation	–	–	–	–	–	1	–	1
24 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	83	–	–	–	–	1	–	1
25 Héma-Québec	50	–	–	–	–	–	1	1
26 La Financière agricole du Québec	–	–	–	–	1	–	–	1

		Taux d'application en 2012-2013	Année d'origine						
			2005- 2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
27	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	-	-	1	-	-	-	-	1
28	Régie de l'assurance maladie du Québec et Fonds de l'assurance médicaments	-	-	-	-	1	-	-	1
29	Université du Québec à Montréal	-	-	-	-	-	1	-	1
Total			14	12	5	20	40	5	96



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2014

Régie de l'énergie : informations sensibles et autres constatations

CHAPITRE

7

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année, des travaux portant sur les informations sensibles sont réalisés dans certaines entités. Ce type d'informations concerne principalement des dépenses liées aux administrateurs et aux dirigeants ainsi que des dépenses relatives aux contrats attribués.

Le présent chapitre traite des travaux sur les informations sensibles que nous avons réalisés auprès de la Régie de l'énergie pour la période du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012 ainsi que d'autres constatations découlant de nos travaux d'audit des états financiers de la Régie pour les exercices clos les 31 mars 2012 et 2013.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit d'états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors des travaux que nous avons effectués auprès de la Régie de l'énergie.

La Régie n'a aucune politique interne encadrant les frais de représentation. Les règles d'utilisation de la somme allouée pour ce type de frais ne sont pas établies. En outre, les pièces justificatives fournies pour appuyer les frais de représentation sont généralement des relevés de transaction par carte de crédit, lesquels comportent peu de détails.

L'ancien président et un autre dirigeant de la Régie ont approuvé eux-mêmes des dépenses qu'ils ont effectuées. Or, une bonne séparation des tâches exige que les dépenses engagées par une personne soient approuvées par une autre personne ayant l'autorité de le faire, selon une politique d'approbation des dépenses.

L'ancien président de la Régie a sollicité des commandites auprès d'entités réglementées par l'organisme. À titre d'administrateur public et de régisseur de la Régie, il a manqué à ses obligations de réserve. En effet, la sollicitation de commandites auprès d'entités à l'égard desquelles la Régie doit rendre des décisions libres de toute influence porte atteinte à l'indépendance et à l'apparence d'indépendance de l'organisme.

La Régie a accordé une avance à un organisme sans but lucratif. Ce n'est ni dans les pouvoirs ni dans les fonctions de la Régie, lesquels sont stipulés dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, d'autoriser et d'accorder une avance de fonds à un autre organisme.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Régie de l'énergie. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Régie

- 1** Se doter d'une politique interne concernant les frais de représentation, qui précise leur nature et les circonstances dans lesquelles ils peuvent être engagés, les types de frais non permis ainsi que les pièces justificatives et les renseignements requis.
 - 2** Voir à ce que les frais de représentation soient justifiés et documentés afin de s'assurer qu'ils sont conformes à la politique concernée, et exiger les pièces justificatives requises et pertinentes.
 - 3** Veiller à ce que les dépenses engagées par une personne soient approuvées par une autre personne ayant l'autorité de le faire, selon une politique d'approbation des dépenses.
 - 4** Veiller au respect du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* et du *Code de déontologie des régisseurs*.
 - 5** S'abstenir de solliciter des commandites auprès d'entités faisant partie de son champ de compétence.
 - 6** Veiller à ce que ses opérations financières soient effectuées conformément aux pouvoirs que lui confère la *Loi sur la Régie de l'énergie*.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	8
2.1 Informations sensibles	8
Encadrement des dépenses	
Recommandations	
2.2 Autres constatations	10
Sollicitation de commandites auprès d'entités réglementées par la Régie	
Avance à un organisme sans but lucratif	
Recommandations	
Commentaires de l'entité audité	14
Sigles	15

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification
Danièle Allaire
Isilda Milagaia

L'objectif de l'audit des états financiers est de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Il ne permet normalement pas de relever tous les éléments susceptibles d'intéresser la direction et les responsables de la gouvernance aux fins de l'acquittement de leurs responsabilités.

1 Mise en contexte

- 1 Chaque année, des travaux portant sur les informations sensibles sont réalisés dans certaines entités. Ce type d'informations concerne principalement des dépenses liées aux administrateurs et aux dirigeants (rémunération et avantages liés à celle-ci, dépenses de fonction, frais de déplacement et autres frais) ainsi que des dépenses relatives aux contrats attribués.
- 2 Par cette initiative, nous souhaitons non seulement contribuer au contrôle parlementaire, mais également prévenir certaines pratiques qui pourraient être préjudiciables à la réputation du secteur public. Pour ce faire, nous nous assurons que les dépenses sont bien encadrées, que des mécanismes de contrôle sont en place pour ces dépenses et qu'elles font l'objet d'une saine gestion de la part de l'entité auditée.
- 3 De plus, lors de nos travaux d'**audit des états financiers** des entités, des opérations non conformes aux lois et aux règlements peuvent être relevées et donner lieu à des recommandations.
- 4 Le présent chapitre traite des travaux que nous avons effectués auprès de la Régie de l'énergie.

Rôles et responsabilités

- 5 Selon sa loi constitutive, la Régie de l'énergie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs d'électricité, de gaz naturel, de produits pétroliers ou de vapeur. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité, tant sur les plans individuel que collectif.
- 6 La Régie est composée de sept régisseurs, dont un président et un vice-président, nommés par le gouvernement et exerçant leurs fonctions à temps plein. Lorsque la bonne expédition des affaires le requiert, le gouvernement peut nommer des régisseurs en surnombre. La *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit qu'un régisseur ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa charge, sauf si un tel intérêt lui échoit par succession ou donation et qu'il y renonce ou en dispose avec diligence.
- 7 La Régie a compétence exclusive pour, entre autres :
 - fixer ou modifier les tarifs et les conditions liés au transport et à la distribution d'électricité ainsi que ceux associés à la fourniture, au transport, à la livraison et à l'emmagasiner de gaz naturel ;
 - surveiller les activités des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs ont des approvisionnements suffisants ;

- surveiller les activités du transporteur et du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient un juste tarif ;
- examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition relativement au transport ou à la distribution d'électricité ou encore à la fourniture, au transport, à la livraison ou à l'emmagasinement de gaz naturel, et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables.

8 La *Loi sur la Régie de l'énergie* confère à Hydro-Québec un droit exclusif de distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion des territoires desservis par les réseaux municipaux ou privés d'électricité et par la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville.

9 La Régie peut déterminer par règlement plusieurs éléments, dont les suivants :

- des normes relatives aux activités du distributeur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel ainsi qu'aux exigences techniques qu'il doit respecter ;
- des normes relatives au maintien d'un réseau de distribution d'électricité ou de gaz naturel ;
- la méthode de calcul et les modalités de paiement de la redevance annuelle sur le gaz naturel, les carburants et les combustibles qui est exigible pour le financement des actions visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la lutte contre les changements climatiques.

2 Résultats des travaux

10 Les travaux sont articulés autour de deux axes, soit les informations sensibles et les autres constatations qui découlent de nos travaux d'audit des états financiers de la Régie de l'énergie pour les exercices clos les 31 mars 2012 et 2013, selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

2.1 Informations sensibles

11 Les travaux portant sur les informations sensibles que nous avons réalisés auprès de la Régie de l'énergie couvrent la période du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012. Lors de nos travaux, nous avons observé que des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne l'encadrement des dépenses effectuées par les dirigeants dans l'exercice de leurs fonctions.

Encadrement des dépenses

Frais de représentation

12 La Régie n'a aucune politique interne encadrant les frais de représentation et fixant les règles d'utilisation de la somme allouée pour ce type de frais. Les pièces justificatives fournies pour appuyer les frais de représentation sont généralement des relevés de transaction par carte de crédit, lesquels comportent peu de détails.

Selon le *Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière* (2011), les frais de représentation sont des coûts engagés, par exemple par le service des relations publiques de l'entité, en vue de consolider les liens avec la clientèle ou d'autres partenaires d'affaires ou d'en créer de nouveaux.

13 La somme annuelle allouée au titre des **frais de représentation** est de 1 000 dollars pour chaque membre du personnel d'encadrement de la Régie, à l'exception du président et du vice-président pour lesquels les sommes et les règles d'utilisation sont prévues dans le décret 450-2007 intitulé *Règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein*. Une bonne pratique de gestion est de se doter d'une politique définissant le terme *frais de représentation* et fixant les règles d'utilisation de la somme allouée. Une telle politique peut notamment préciser que ces frais doivent avoir un lien direct et documenté avec l'accomplissement des tâches confiées à un employé et être adaptés à l'événement pour lequel ils sont engagés. Elle peut également prévoir les circonstances particulières dans lesquelles les frais peuvent être engagés, mentionner les frais admissibles et ceux qui sont exclus, préciser le fait qu'ils ne doivent pas constituer un avantage personnel et indiquer les renseignements et les pièces justificatives à fournir.

14 Lors de nos travaux, nous avons noté que les relevés de transaction par carte de crédit sont généralement utilisés comme seules pièces justificatives. En effet, sur les 18 dépenses que nous avons examinées relativement à des frais de représentation engagés par des dirigeants lors de repas au restaurant,

lesquelles totalisaient environ 2500 dollars, une seule était appuyée par une facture détaillée. Pour les autres dépenses, seul le relevé de transaction par carte de crédit était fourni. Peu d'informations figurent sur les relevés.

- Dans 10 cas, les noms ou les initiales des personnes présentes lors du repas étaient indiqués sur le relevé, dont 4 dans lesquels une seule personne était mentionnée.
- Dans seulement 2 de ces 10 cas, les circonstances étaient également indiquées, soit le départ d'un employé ainsi qu'un dîner de reconnaissance à l'occasion de Noël combiné au départ d'une employée en congé de maternité. Dans ce dernier cas, la facture détaillée était fournie.
- Dans 2 cas, le nombre de personnes était indiqué, mais leur nom ou leurs initiales ne l'étaient pas.
- Dans un cas, le mot *régisseurs* était écrit sur le relevé.
- Dans 5 cas, ni le nombre de participants, ni leur nom, ni leurs initiales n'étaient inscrits.
- Pour tous les frais de représentation examinés, les personnes dont les noms ou les initiales figuraient sur le relevé sont des employés de la Régie.

15 Par ailleurs, la Régie a élaboré une politique intitulée *Réunions de travail avec repas*, laquelle décrit les catégories de réunion de travail, le montant maximal des frais de repas admissible par personne ainsi que le processus d'autorisation de ces frais. Elle indique également les renseignements et les pièces justificatives à fournir. En l'absence d'une politique interne encadrant les frais de représentation, il est difficile de distinguer ce type de frais des frais de réunion de travail comprenant des repas. Il est également difficile de connaître les motifs pour lesquels des frais de représentation ont été engagés et de s'assurer qu'ils l'ont été conformément aux intentions de la haute direction de la Régie.

Approbation des frais de représentation et des frais de réunion de travail comprenant des repas

16 L'ancien président et un autre dirigeant de la Régie ont approuvé eux-mêmes des dépenses qu'ils ont effectuées. Or, une bonne séparation des tâches exige que les dépenses engagées par une personne soient approuvées par une autre personne ayant l'autorité de le faire, selon une politique d'approbation des dépenses.

17 Pour la période du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012, le président a engagé des frais de déplacement, des frais de réunion de travail comprenant des repas et des frais de représentation qui se sont élevés respectivement à 9 855,96 dollars, à 2 455,91 dollars et à 3 450,00 dollars, soit un total de 15 761,87 dollars. Nous avons examiné certains de ces frais, lesquels totalisaient 9 820,53 dollars, et avons observé que le président les avait approuvés lui-même.

18 Nous avons également noté que le directeur des services administratifs avait approuvé lui-même des dépenses inférieures à 1 000 dollars qu'il avait effectuées avec la carte de crédit de l'organisme. Les frais de réunion de travail comprenant des repas et les frais de représentation que nous avons examinés et qui ont été engagés et approuvés par ce directeur ont totalisé 796,70 dollars.

Recommandations

19 Les recommandations suivantes s'adressent à la Régie.

- 1** Se doter d'une politique interne concernant les frais de représentation, qui précise leur nature et les circonstances dans lesquelles ils peuvent être engagés, les types de frais non permis ainsi que les pièces justificatives et les renseignements requis.
- 2** Voir à ce que les frais de représentation soient justifiés et documentés afin de s'assurer qu'ils sont conformes à la politique concernée, et exiger les pièces justificatives requises et pertinentes.
- 3** Veiller à ce que les dépenses engagées par une personne soient approuvées par une autre personne ayant l'autorité de le faire, selon une politique d'approbation des dépenses.

2.2 Autres constatations

Sollicitation de commandites auprès d'entités réglementées par la Régie

20 L'ancien président de la Régie de l'énergie a sollicité des commandites auprès d'entités réglementées par l'organisme. La sollicitation de commandites auprès d'entités à l'égard desquelles la Régie doit rendre des décisions libres de toute influence porte atteinte à l'indépendance et à l'apparence d'indépendance de la Régie.

21 La Régie de l'énergie avait déposé sa candidature pour être l'hôte du cinquième Forum mondial sur la régulation de l'énergie. Le choix de sa candidature a été annoncé publiquement lors du forum tenu à Athènes en 2009. La Régie a alors entamé certaines activités pour l'organisation du forum. Puis, le 11 mars 2011, trois dirigeants de la Régie ont créé l'organisme sans but lucratif Forum mondial sur la régulation de l'énergie V (FMRE V). Comme il est indiqué dans les lettres patentes, cet organisme a été constitué pour planifier, coordonner et réaliser ce forum. Celui-ci, qui s'est tenu à Québec du 13 au 16 mai 2012, visait à favoriser les échanges entre les spécialistes de la réglementation, les décideurs et les acteurs clés du secteur de l'énergie.

22 Pour financer l'organisation du forum, des propositions de commandites ont été transmises à diverses entités, dont certaines sont réglementées par la Régie, soit la société d'État Hydro-Québec et la société en commandite Gaz Métro. Les lettres de sollicitation de commandites, signées par l'ancien président de la Régie à titre de « Président, Comité exécutif, 5^e Forum mondial sur la régulation de l'énergie » mentionnaient ce qui suit : « C'est la Régie de l'énergie du Québec qui organise et qui sera l'hôte de cet important forum. » Hydro-Québec a accordé une commandite de 100 000 dollars et Gaz Métro, de 25 000 dollars.

23 Dans les lettres de sollicitation, il n'était pas indiqué que le profit réalisé par le FMRE V serait remis à un autre organisme, soit Les régulateurs en énergie et de services publics du Canada (CAMPUT). CAMPUT est un organisme financièrement indépendant, sans but lucratif, composé de commissions et de régies fédérales, provinciales et territoriales qui sont responsables de la réglementation des services publics en matière d'énergie au Canada. L'entente conclue entre le FMRE V et CAMPUT prévoyait notamment que ce dernier ne devait pas tenir sa conférence annuelle en mai 2012, afin que les personnes qui auraient normalement assisté à cette conférence puissent participer au forum. Cette entente prévoyait également que, en cas de perte financière enregistrée par l'organisme sans but lucratif, CAMPUT n'assumerait aucune part de celle-ci. Le 14 septembre 2012, le FMRE V a versé à CAMPUT une somme de 225 000 dollars.

24 L'un des trois administrateurs ayant constitué l'organisme FMRE V en mars 2011 était à ce moment-là président de la Régie et les deux autres occupaient un poste de directeur. Le président de la Régie, aussi régisseur, était également président du FMRE V.

25 Le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* et le *Code de déontologie des régisseurs* de la Régie de l'énergie prévoient des dispositions afin que les personnes concernées évitent de se placer dans une situation de vulnérabilité.

26 Le président de la Régie est un administrateur public au sens de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*. L'article 15 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, lequel a été adopté par le gouvernement conformément à cette loi, stipule l'interdiction suivante : « L'administrateur public ne peut, directement ou indirectement, accorder, solliciter ou accepter une faveur ou un avantage indu pour lui-même ou pour un tiers. »

27 Compte tenu de l'importance des sommes en cause, soit respectivement 100 000 et 25 000 dollars, la sollicitation de commandites par l'ancien président de la Régie a placé celui-ci en situation de vulnérabilité, voire en situation apparente de partialité, vis-à-vis notamment des entités commanditaires. À notre avis, cet acte est incompatible avec les fonctions de président de la Régie, car il peut soulever des doutes sur son objectivité et son impartialité.

28 De plus, le *Code de déontologie des régisseurs* de la Régie de l'énergie prévoit notamment ce qui suit :

- Principe général. « En tout temps, le régisseur [...] fait preuve de réserve et s'abstient de toute déclaration ou activité incompatibles avec ses fonctions. »
- Impartialité. « Dans tous les cas, le régisseur fait montre d'impartialité. Il agit et paraît agir de façon objective et non préjugée et, notamment, s'abstient d'exprimer en public des opinions pouvant faire naître des doutes sur son objectivité ou son impartialité ou sur celles de la Régie. »
- Indépendance. « Le régisseur défend à tout moment l'indépendance de sa fonction qu'il doit exercer à l'abri de toute ingérence. Il évite de se placer dans une situation de vulnérabilité. »

29 En outre, conformément à sa loi constitutive, la Régie doit assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des entités réglementées, notamment le transporteur d'électricité et les distributeurs d'électricité et de gaz naturel.

30 Or, l'ancien président de la Régie, à titre d'administrateur public et de régisseur de l'organisme, a manqué à ses obligations de réserve puisqu'il a sollicité des commandites auprès d'entités comprises dans le champ de compétence de la Régie. Cette situation était susceptible de soulever un doute sur l'indépendance de la Régie.

31 Ce manquement à l'éthique et à la déontologie n'a pas été soumis en temps opportun à l'attention du ministère du Conseil exécutif, et ce, conformément aux articles 37 et suivants du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*. Cependant, cette information a été transmise par la nouvelle présidente de la Régie en septembre 2013.

Avance à un organisme sans but lucratif

32 La Régie a accordé une avance à l'organisme sans but lucratif FMRE V. Ce n'est ni dans les pouvoirs ni dans les fonctions de la Régie, lesquels sont stipulés dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, d'autoriser et d'accorder une avance de fonds à un autre organisme.

33 Avant la création du FMRE V le 11 mars 2011, la Régie avait effectué des dépenses de 95 024,00 dollars pour l'organisation du forum et elle avait perçu des sommes de 32 047,02 dollars en lien avec celui-ci. À la fin de son exercice financier clos le 31 mars 2011, la Régie avait comptabilisé une avance de 95 024,00 dollars à recevoir de l'organisme et elle avait émis des chèques totalisant 32 047,02 dollars à l'ordre de celui-ci.

34 Cette avance à un autre organisme n'est pas conforme à la loi constitutive de la Régie. De plus, l'ancien président de la Régie s'est à nouveau trouvé en situation de vulnérabilité. En effet, il aurait pu placer la Régie, et lui-même, dans une situation inappropriée si l'avance consentie au FMRE V n'avait pas été remboursée.

35 Notons que les activités du FMRE V, lequel n'avait été créé que pour l'organisation du forum tenu en mai 2012, sont terminées. La dissolution de l'organisme sans but lucratif a eu lieu le 31 octobre 2013.

Recommandations

36 Les recommandations suivantes s'adressent à la Régie.

- 4 Veiller au respect du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* et du *Code de déontologie des régisseurs*.
- 5 S'abstenir de solliciter des commandites auprès d'entités faisant partie de son champ de compétence.
- 6 Veiller à ce que ses opérations financières soient effectuées conformément aux pouvoirs que lui confère la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Régie de l'énergie

« La Régie de l'énergie partage les constats du Vérificateur général et adhère à ses recommandations. Ainsi, elle a pris les mesures et posé les gestes suivants.

« **Informations sensibles.** La Régie de l'énergie s'est dotée d'une politique interne concernant les frais de représentation, qui précise leur nature et les circonstances dans lesquelles ils peuvent être engagés, les types de frais non permis ainsi que les pièces justificatives et les renseignements requis. Elle a également apporté des précisions à ses politiques sur les frais lors d'un déplacement, les réunions de travail avec repas et les frais divers autres.

« La Régie de l'énergie voit désormais et verra à l'avenir à ce que les frais de représentation soient justifiés et documentés afin de s'assurer qu'ils sont conformes à la politique concernée. De plus, elle exige désormais et exigera les pièces justificatives requises et pertinentes. Ainsi, tel qu'indiqué précédemment, les politiques internes de la Régie de l'énergie ont été revues et précisées à cet égard.

« La Régie de l'énergie veille désormais et veillera à l'avenir à ce que les dépenses engagées par une personne soient approuvées par une autre personne ayant l'autorité de le faire, selon une politique d'approbation des dépenses. Ainsi, elle adoptera, d'ici le 31 mars 2014, une politique spécifique d'approbation des dépenses.

« **Autres constatations.** La Régie de l'énergie veille désormais et veillera au respect du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* et du *Code de déontologie des régisseurs*. Ainsi, les régisseurs et cadres de la Régie de l'énergie ont suivi une formation d'une journée, donnée par M^e Louis Sormany, sur l'éthique et la déontologie, précisément axée sur leurs rôles et fonctions. D'autres formations portant sur ces thèmes sont également prévues pour l'ensemble du personnel de la Régie de l'énergie. Une politique sera mise en place d'ici le 31 mars 2014, tel que prévu dans notre plan d'action.

« La Régie de l'énergie s'abstient désormais et s'abstiendra à l'avenir de solliciter des commandites auprès d'entités faisant partie de son champ de compétence.

« La Régie de l'énergie veille désormais et veillera à l'avenir à ce que ses opérations financières soient effectuées conformément aux pouvoirs que lui confère la *Loi sur la Régie de l'énergie*. »

Sigles

Sigles

CAMPUT Les régulateurs en énergie et de services publics du Canada **FMRE V** Forum mondial sur la régulation de l'énergie V



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacé ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général par intérim



Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que M. Samson a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses

dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant d'entrer au service du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

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.

Dépôt légal – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-69900-2

