

The background of the cover is a photograph of the Parliament Building in Quebec City. 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 with a cross and stars flies from a tall pole on the roof of the clock tower. The sky is a clear, pale 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 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013

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



Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.



Québec, mars 2013

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 2012-2013*. Il est accompagné du document de présentation aux parlementaires.

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
Chapitre 3	Opinions modifiées et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant
Chapitre 4	Réseau de la santé et des services sociaux
Chapitre 5	Situation financière et reddition de comptes des entités
Chapitre 6	Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec
Chapitre 7	Croissance des dépenses gouvernementales
Chapitre 8	Portrait des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction
Chapitre 9	Contrôles généraux des technologies de l'information
Chapitre 10	Activités de la Caisse de dépôt et placement du Québec



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Situation financière du Québec	5
2.1 Équilibre budgétaire	5
2.2 Endettement du Québec	7
Cibles de réduction de la dette	
Obligations contractuelles	
3 Paiements de transfert	11
4 Modification des responsabilités	13
4.1 Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec	13
4.2 Dossier de santé du Québec	14
5 États financiers consolidés du gouvernement : gouvernance	15
5.1 Rôle des parlementaires	15
5.2 Conseil canadien des comités des comptes publics	16
6 Audit conjoint	18
6.1 Hydro-Québec	19
6.2 Caisse de dépôt et placement du Québec, Investissement Québec et Société des alcools du Québec	19
Sigles	21

1 Introduction

1 Pour une quatrième 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 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, de ses organismes publics et de ses entreprises ainsi que 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 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.

4 Au cours de la dernière année, j'ai eu l'occasion de m'informer auprès de certains parlementaires quant à leur intérêt à l'égard de ce rapport distinct. Ceux-ci ont manifesté le souhait que je poursuive dans la même voie que celle des dernières années.

5 Je suis d'avis qu'il est important de renseigner les parlementaires sur divers sujets touchant à l'information financière. Je prévois donc répondre favorablement aux attentes exprimées en continuant à produire annuellement ce type de rapport.

2 Situation financière du Québec

2.1 Équilibre budgétaire

6 En 2009, à la suite d'une détérioration importante de la situation des finances publiques du gouvernement du Québec, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a été modifiée. Le gouvernement peut ainsi enregistrer des déficits budgétaires jusqu'en 2012-2013 inclusivement. Cependant, la loi prévoit des objectifs de déficits budgétaires décroissants pour 2011-2012 et 2012-2013. Fixés en mars 2011 lors du discours sur le budget, ces objectifs sont de 3,8 milliards de dollars pour 2011-2012 et de 1,5 milliard pour 2012-2013. La loi stipule également que l'équilibre entre les revenus et les dépenses, établis conformément aux conventions comptables du gouvernement, doit être atteint en 2013-2014.

7 Afin de respecter la loi, le gouvernement a élaboré un plan de retour à l'équilibre budgétaire en mars 2009. Depuis cette date, la stratégie du gouvernement pour atteindre l'équilibre budgétaire a été modifiée à sept reprises. Les différentes modifications qui y ont été apportées depuis quatre ans ont notamment permis de tenir compte de l'évolution de la situation socioéconomique du Québec et de préciser les nouvelles actions envisagées, le cas échéant, afin de rééquilibrer les finances publiques.

8 À l'automne 2012, le nouveau gouvernement a produit le budget 2013-2014 et la cible de retour à l'équilibre prévue dans la loi demeure. Dans cette perspective, un contrôle rigoureux de la croissance des dépenses, plus précisément des dépenses de programmes, doit être exercé. Par conséquent, je considère toujours que les parlementaires gagnent à être informés sur l'évolution des dépenses.

9 Dans le présent tome, je présente les travaux que j'ai faits sur les dépenses de programmes, afin notamment de les comparer aux prévisions établies dans le plan initial de retour à l'équilibre budgétaire élaboré en mars 2009. Je mets également en perspective les prévisions de dépenses du nouveau gouvernement et je les compare aux données de ce plan afin d'avoir un portrait complet de leur évolution jusqu'à maintenant.

10 Je considère comme extrêmement important de suivre rigoureusement la croissance de l'ensemble des dépenses, car la modification des tendances historiques en cette matière nécessite des efforts soutenus. Une grande partie des dépenses gouvernementales sont difficilement compressibles à court terme. C'est ce que certains appellent les « coûts de système ». Ces coûts résultent d'actions accomplies antérieurement ou de lois qui lient le gouvernement et le limitent dans sa marge de manœuvre. Ils ne peuvent être résorbés rapidement sans modifications législatives ou sans conséquences financières. Par exemple, le gouvernement est tributaire de son niveau d'endettement. Il peut intervenir pour s'assurer d'une gestion efficace de sa dette, mais sa marge de manœuvre pour réduire les frais financiers est limitée.

11 Pour les trois premières années du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, soit de 2009-2010 à 2011-2012, les dépenses de programmes réelles, déterminées sur une base comparable, sont supérieures de 6,1 milliards de dollars aux prévisions établies en mars 2009. Pour ce qui est de la période quinquennale se terminant le 31 mars 2014, 10,3 milliards liés à des dépenses de programmes se sont ajoutés depuis mars 2009, dont 1 milliard résulte des modifications apportées au cours de la dernière année.

12 Toutefois, soulignons que la croissance des dépenses de programmes a commencé à se résorber en 2010-2011 et en 2011-2012, comparativement à la moyenne historique des 10 dernières années. Mieux encore, j'observe un fléchissement de la croissance des dépenses consolidées.

13 Dans son budget déposé le 20 novembre 2012, le gouvernement a mentionné qu'il gardait le cap sur le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, malgré une révision à la baisse des perspectives économiques. Il prévoit un surplus annuel de 1 039 millions de dollars en 2013-2014, ce qui lui laisse une marge de manœuvre pour se conformer à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet, en 2013-2014, le respect de celle-ci s'évaluera au moyen des résultats annuels déterminés dans les états financiers.

14 À compter de 2014-2015, la notion d'équilibre selon la loi se mesurera différemment, soit avec le solde budgétaire calculé selon les dispositions de celle-ci, comme avant 2013-2014. Le gouvernement devra notamment extraire de ses résultats annuels publiés dans les états financiers ceux du Fonds des générations. Ainsi, les surplus annuels croissants de celui-ci, prévus pour les prochaines années, ne contribueront pas à l'atteinte de l'équilibre budgétaire prévu dans la loi.

15 Par ailleurs, le gouvernement a déposé en février 2013 un projet de loi modifiant la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui lui permet de respecter la cible de déficit de 1,5 milliard de dollars pour l'année 2012-2013. Cette modification permet d'exclure du calcul du solde budgétaire prévu dans la loi la perte estimée à 1,8 milliard par Hydro-Québec, laquelle provient de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2. Le projet de loi modifie également la *Loi sur Hydro-Québec* ; des versements additionnels annuels de 215 millions seront faits au Fonds des générations de 2017-2018 à 2043-2044. Le gouvernement estime que ces sommes devraient correspondre aux économies futures d'Hydro-Québec à la suite de la fermeture de la centrale.

16 Je prends bonne note des intentions du gouvernement. Je continuerai d'être vigilant quant au respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et à la qualité de la reddition de comptes à son égard, car elle constitue une pièce maîtresse dans la gestion des finances publiques.

2.2 Endettement du Québec

17 Au cours des cinq dernières années, le Vérificateur général s'est intéressé aux enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec. Comme il est possible de le voir dans les documents budgétaires 2013-2014, le Québec occupe toujours le premier rang de tous les gouvernements au Canada quant à son niveau d'endettement, et ce, peu importe le concept de la dette utilisé.

18 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit les cibles de réduction de la dette. Ainsi, pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du produit intérieur brut (PIB) et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB. Ces cibles témoignent de la volonté exprimée par les parlementaires de réduire le niveau d'endettement du Québec.

19 Dans ce contexte, je crois qu'il est pertinent de renseigner les parlementaires sur cet aspect important et complexe de la situation financière du Québec.

Cibles de réduction de la dette

20 Au cours de la dernière année, Statistique Canada a révisé sa méthode de calcul du PIB. Par rapport à l'ancien calcul, cette révision a eu pour effet de hausser le PIB nominal du Québec. Puisque les ratios d'endettement du Québec se mesurent en fonction du PIB, ceux-ci doivent être revus à la baisse. Ainsi, au 31 mars 2012, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB s'est amélioré de 1,6 %, passant de 54,6 % à 53 %. Sans cette révision méthodologique, il aurait fallu que la dette brute soit inférieure de 5,4 milliards de dollars pour obtenir un tel ratio.

21 La nouvelle méthode de calcul de Statistique Canada a pour conséquence de hausser le PIB du Québec, mais elle n'a aucune influence sur la croissance réelle de l'économie ni sur la capacité de payer des contribuables. Elle a également eu pour effet de réduire de 2 % le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB au 31 mars 2010, ce qui est significatif. Les cibles fixées dans la loi adoptée en juin 2010 auraient-elles été les mêmes si l'on avait tenu compte de l'incidence de la nouvelle méthode de calcul ? Devraient-elles être révisées ? J'invite les parlementaires à entamer une réflexion à cet égard.

22 Ces questions m'apparaissent d'autant plus importantes que ces cibles ont aussi été déterminées dans un contexte où les normes comptables évoluent. Par exemple, le calcul actuel de la dette brute ne prend pas en compte certaines obligations contractuelles qui représentent clairement, à mon avis, une dette à la charge du gouvernement. Ces obligations serviront à rembourser des emprunts contractés sur les marchés financiers par des tiers pour acquérir

des immobilisations subventionnées par le gouvernement. L'application d'une nouvelle norme sur la comptabilisation des paiements de transfert entraînera leur inscription dans les états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 2013. Ainsi, ces obligations seront prises en compte dans le déficit cumulé du gouvernement, mais pas le calcul de sa dette brute. Ne serait-il pas opportun que l'ensemble des dettes soit pris en compte dans les ratios d'endettement du gouvernement ?

23 Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2012, la dette brute s'est accrue de 5,7 %, soit de près de 10 milliards de dollars, et s'établissait à 183,4 milliards au 31 mars 2012. Cette croissance a été supérieure à celle de l'économie selon le PIB (4,7 %). Cela crée une pression sur le service de la dette, lequel a d'ailleurs connu une croissance semblable à celle de la dette brute en 2011-2012.

24 Le chapitre 6, qui présente certains enjeux liés à l'endettement, montre que le Québec utilise une plus grande partie de ses revenus pour son service de la dette que les quatre autres provinces canadiennes ayant le ratio de la dette nette en pourcentage du PIB le plus élevé au Canada. En outre, les prévisions du gouvernement pour les prochaines années indiquent que le service de la dette s'accroîtra de façon plus importante que les autres dépenses ou que les revenus.

25 D'autre part, le ratio de la dette représentant les déficits cumulés par rapport au PIB, qui se situait à 33 % au 31 mars 2012, a diminué pour une deuxième année consécutive. Les prévisions du gouvernement montrent que la tendance à la baisse devrait se poursuivre jusqu'en 2016 et que le ratio devrait atteindre 29,1 % du PIB.

26 Les prévisions actuelles liées aux déficits cumulés devront cependant être révisées pour tenir compte des futures modifications comptables.

27 Dans le chapitre 2, j'explique que le délai accordé par le Conseil des normes comptables pour que les entités ayant des activités à tarifs réglementés, comme Hydro-Québec, puissent implanter les Normes internationales d'information financière (IFRS) a été repoussé d'un an. La date de basculement la plus tardive pour appliquer les IFRS est maintenant le 1^{er} janvier 2015.

28 Ainsi, l'incidence réelle de l'implantation des IFRS pour Hydro-Québec pourrait être très différente de ce qui est prévu actuellement. À cet égard, dans son plan budgétaire 2013-2014, le gouvernement hausse les déficits cumulés du 31 mars 2014 d'une somme estimée à 3,3 milliards de dollars pour tenir compte de cette incidence. Or, selon l'estimation fondée sur les états financiers audités d'Hydro-Québec au 31 décembre 2011, cette somme se situerait maintenant aux alentours de 5,1 milliards, soit un ajout de 1,8 milliard par rapport au montant prévu dans le budget de novembre 2012.

29 De plus, les modifications apportées à la norme comptable relative aux paiements de transfert auront pour effet d'augmenter les déficits cumulés prévus. Le gouvernement a estimé leur incidence à 1,2 milliard de dollars au 1^{er} avril 2012. Selon mon interprétation, cette incidence serait sous-évaluée d'au moins 7,2 milliards. Je fais le point sur cette divergence dans la section portant sur les paiements de transfert.

30 Au cours des prochaines années, des sommes importantes risquent donc de s'ajouter aux déficits cumulés du gouvernement du Québec, ce qui demandera de fournir davantage d'efforts pour atteindre les cibles fixées dans la loi.

31 Comme il a été mentionné précédemment, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* stipule que les cibles de réduction de la dette doivent être atteintes en 2025-2026. Il s'agit d'objectifs à très long terme. Dans ce contexte, je réitère ma recommandation au ministère des Finances et de l'Économie, qui est d'établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires. Il s'agit là d'une saine pratique de gestion. Ces cibles intermédiaires permettraient essentiellement d'évaluer les progrès accomplis et, si le besoin se fait sentir, d'effectuer des changements au moment opportun. En ce sens, elles constituent des jalons pour obtenir les résultats attendus.

Obligations contractuelles

32 Dans le chapitre traitant des enjeux liés à l'endettement, je présente de nouveau un portrait de diverses obligations qui, actuellement, ne figurent pas à titre de dettes dans les états financiers consolidés du gouvernement. De mon point de vue, une partie de ces obligations constituent des dettes implicites, actuelles ou à venir, pour le secteur public québécois.

33 À cet égard, j'attire encore une fois l'attention des parlementaires sur la croissance des obligations contractuelles du gouvernement. Ces obligations, qui totalisaient 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012 en excluant les intérêts, ont progressé de 10,5 % lors de l'exercice terminé à cette date et de 20,4 % au cours de l'exercice précédent. En fait, elles ont plus que doublé au cours des cinq dernières années. Elles représentaient au 31 mars 2012 13,1 % du PIB. Les contrats conclus en partenariat public-privé expliquent principalement la croissance pour cet exercice.

34 Je considère que la reddition de comptes effectuée par le gouvernement au regard de cette forme d'endettement doit être améliorée. Les crédits liés aux obligations contractuelles ne sont pas tous approuvés par l'Assemblée nationale au moment où le gouvernement s'engage par contrat. Les obligations ne sont habituellement soumises au contrôle parlementaire que dans l'année où les débours sont prévus.

35 Plus de la moitié des obligations contractuelles découlent d'engagements que le gouvernement a pris afin de verser des subventions sur plusieurs années. Les contrats à cet égard sont signés. Dans certains cas, les dépenses admissibles ont même été effectuées par les bénéficiaires des subventions. L'an dernier, j'invitais le gouvernement à amorcer une réflexion pour que le processus budgétaire permette aux parlementaires de débattre de l'approbation des crédits relatifs à ces obligations au moment opportun, c'est-à-dire avant que les gestes posés par le gouvernement fassent en sorte qu'il ait perdu son pouvoir discrétionnaire. Je réitère cette invitation.

36 Les obligations contractuelles, qui croissent à un rythme supérieur au PIB, limitent de plus en plus la marge de manœuvre disponible pour réduire les dépenses publiques dans les prochaines années. En effet, tôt ou tard, les obligations seront payées et inscrites dans les dépenses du gouvernement. Je considère que ce dernier doit surveiller de près leur évolution et renforcer la reddition de comptes les concernant.

3 Paiements de transfert

37 Le chapitre 2 portant sur l'audit des états financiers consolidés du gouvernement fait le point sur la divergence d'opinions que nous avons avec le gouvernement quant à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert applicable pour l'année financière se terminant le 31 mars 2013.

38 Les événements survenus au cours la dernière année n'ont pas permis de rapprocher nos positions respectives. Le gouvernement considère qu'il ne peut inscrire dans ses livres ses paiements de transfert tant que les crédits suffisants n'ont pas été votés. Je ne partage pas cette interprétation de la nouvelle norme à la lumière du cadre conceptuel qui chapeaute actuellement les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP). L'objectif d'un cadre conceptuel est de favoriser l'élaboration cohérente et logique de normes et de servir de fondement à l'exercice du jugement aux fins de la résolution de questions comptables. Lorsque la situation fait appel au jugement, le vérificateur doit se reporter au cadre conceptuel qui s'applique. Ainsi, je suis toujours d'avis que le passif doit être inscrit lorsque l'engagement pris par le gouvernement ne lui laisse pas d'autre option réaliste que de l'honorer. L'interprétation du gouvernement ne favorise pas la présentation fidèle de sa situation financière, plus particulièrement celle de son endettement.

39 La pratique budgétaire du gouvernement consiste à verser sur plusieurs années certaines subventions se rapportant à des immobilisations. Ainsi, les bénéficiaires de subventions doivent souvent emprunter pour financer l'acquisition de ces immobilisations en attendant de recevoir les subventions promises par contrat. Jusqu'ici, le gouvernement inscrivait sa dépense de subventions et la soumettait au vote annuel des crédits au même rythme que le paiement de celle-ci sans égard au fait que l'immobilisation subventionnée est acquise ou entièrement construite depuis longtemps.

40 Cette pratique budgétaire fait en sorte que le contrôle parlementaire ne peut s'exercer au moment opportun. À cet égard, j'ai pu constater que les parlementaires ont parfois été appelés à voter des crédits pour des dépenses de subventions concernant des programmes terminés. De plus, étant donné que les entités qui reçoivent des subventions ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement du Québec, sa pratique budgétaire occasionne des coûts additionnels pour les contribuables du Québec ou pour une partie de ceux-ci.

41 En raison du mandat qui m'a été confié dans la loi et de mon rôle d'auditeur des états financiers consolidés du gouvernement, j'ai la responsabilité de m'assurer que les conventions comptables choisies par celui-ci permettent de présenter un portrait juste des finances publiques aux parlementaires et à la population du Québec. En outre, mon rôle consiste également à faire part de mes observations et de mes constatations afin de favoriser une saine gestion des deniers publics.

42 Le gouvernement a fait savoir qu'il comptait légiférer afin de préciser que, aux fins de l'application de la nouvelle norme comptable, les paiements de transfert ne peuvent être considérés comme autorisés par le gouvernement tant que les crédits suffisants n'ont pas été votés.

43 Comme je l'ai déjà mentionné l'an dernier, les NCCSP précisent que les opérations et les faits doivent être comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique. Pour apprécier cette substance, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris dans leur ensemble. La finalité de la comptabilité au Canada n'est pas juridique ou politique, mais plutôt économique et financière.

44 Ainsi, le fait que le gouvernement précise dans une loi son interprétation de la norme ne changera pas la substance économique des opérations effectuées. Le gouvernement a contracté une dette envers des tiers et il reconnaît qu'il doit la payer. En conséquence, cette dette doit être prise en compte dans sa situation financière. Comme l'an passé, j'offre mon entière collaboration au ministère des Finances et de l'Économie afin qu'il puisse effectuer tous les changements requis de manière structurée et ordonnée au cours des prochaines années.

4 Modification des responsabilités

45 La dernière année a été caractérisée par de nombreux changements dans les responsabilités attribuées à certaines entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Deux de ces changements sont de nature à nuire à une juste reddition de comptes financière.

4.1 Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec

46 Le 28 mars 2012, le gouvernement a transféré au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et au ministère des Transports du Québec (MTQ) une partie du Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec pour 2010-2013. Ce programme, qui comporte des contributions du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, prend fin le 31 décembre 2013.

47 La contribution fédérale et la partie de la contribution du Québec qui sont, selon les modalités du programme, payées au comptant continueront d'être assumées et versées par la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL). Par contre, la contribution du Québec payable à long terme sera dorénavant supportée par le MAMROT et le MTQ.

48 Comme il est indiqué dans des documents gouvernementaux, l'objectif de cette modification est de différer l'inscription de dépenses et de passifs dans les états financiers du gouvernement, et ce, en raison de l'interprétation actuelle de celui-ci quant à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. La SOFIL devra donc comptabiliser la totalité des dépenses liées aux subventions dès l'achèvement des travaux par les bénéficiaires des subventions puisque ces dernières ne sont pas soumises au vote annuel des crédits par les parlementaires. Par contre, le MAMROT et le MTQ devront inscrire ces dépenses au moment où les crédits suffisants auront été votés, soit au même rythme que le calendrier de versements des subventions.

49 Auparavant, l'ensemble des opérations de ce programme était présenté dans les états financiers de la SOFIL. À mon avis, les parlementaires et la population devraient pouvoir consulter l'information financière complète sur un programme à un seul endroit et au moment opportun. C'est l'essence même de la gestion axée sur les résultats.

50 Comment peut-on mesurer les résultats d'un programme si l'information quant aux coûts engagés est dispersée dans les états financiers de trois entités et que les dépenses en découlant s'échelonnent sur 10 ou 20 ans après la fin du programme ? Une entité peut-elle se sentir imputable dans ces circonstances ?

51 Le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral se sont engagés par contrat à contribuer au programme. Les municipalités pourront ainsi réaliser des travaux de construction et de réfection concernant les infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées ainsi que des travaux routiers. Ces travaux généreront des retombées économiques lors de leur réalisation. Ainsi, la substance économique et financière commande que le gouvernement du Québec inscrive sa contribution, qu'elle soit versée ou non, lorsque les travaux admissibles à une subvention sont terminés.

52 L'interprétation de la norme comptable par le gouvernement conduit à un traitement différent selon que les programmes sont administrés par un organisme budgétaire ou par un organisme non budgétaire. Cette différence de traitement, qui ouvre la porte à des transferts de responsabilités, mine la qualité de la reddition de comptes financière.

4.2 Dossier de santé du Québec

53 Dans le chapitre 4, j'explique que le transfert de certains actifs composant le Dossier de santé du Québec a eu pour effet d'imputer des pertes dans des entités sans que ces dernières en soient responsables.

54 Ces modifications ne favorisent pas l'imputabilité des instances de gouvernance au regard de leur performance financière présentée dans les états financiers. Au cours des dernières années, plusieurs membres de comités d'audit se sont d'ailleurs montrés préoccupés relativement à certaines écritures comptables dictées par le gouvernement qu'ils n'ont pu contrôler. Par exemple, lors du transfert de certaines composantes du Dossier de santé du Québec, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal s'est vu imputer une perte de 38 millions de dollars dont elle n'est aucunement responsable, alors que la Régie de l'assurance maladie du Québec a reçu cet actif à titre de don.

55 De plus, les nombreux transferts d'actifs d'une entité à l'autre dans ce dossier rendent difficile leur suivi, d'autant plus qu'il s'agit d'actifs intangibles. Le chapitre 4 illustre le cas du projet PANORAMA, renommé SI-PMI après la modification de sa portée. La propriété de l'actif et le financement afférent seront désormais comptabilisés dans les états financiers de trois organismes, alors que la gouvernance du projet est centralisée au ministère de la Santé et des Services sociaux et que ce projet sera ultimement utilisé par l'Institut national de santé publique du Québec.

5 États financiers consolidés du gouvernement : gouvernance

56 Les lois constitutives des organismes et des entreprises du gouvernement prévoient généralement la formation d'un conseil d'administration et d'un comité d'audit chargés de surveiller le processus d'information financière. La direction de l'entité, quant à elle, est responsable de gérer les activités de même que de préparer les états financiers qui reflètent la situation financière et les résultats des activités.

57 La responsabilité d'entendre le Vérificateur général sur les résultats de sa mission, d'examiner les états financiers et d'en recommander l'approbation au conseil d'administration incombe habituellement au comité d'audit, lequel est formé d'une ou de plusieurs personnes externes à l'entité et indépendantes.

58 Cette structure de gouvernance à deux niveaux, soit la séparation des fonctions de surveillance de celles de direction, assure un suivi indépendant et objectif des recommandations et des observations de l'auditeur. De plus, grâce à sa collaboration avec le comité d'audit, l'auditeur peut améliorer certaines des déficiences qu'il a relevées dans le processus d'information financière au cours de sa mission.

5.1 Rôle des parlementaires

59 La gouvernance entourant la production des états financiers consolidés du gouvernement est différente de celle des organismes et des entreprises inclus dans son périmètre comptable. Les fonctions de surveillance et de direction, soit la préparation des états financiers et leur approbation, incombent au ministère des Finances et de l'Économie. En effet, la *Loi sur l'administration financière* prévoit que le Contrôleur des finances prépare, pour le compte du ministre, les états financiers consolidés du gouvernement qui sont ensuite déposés à l'Assemblée nationale.

60 Dans ce contexte, le rôle des parlementaires est important puisqu'ils sont les seuls à pouvoir assurer un suivi indépendant des recommandations du Vérificateur général. Ils peuvent assumer une partie des responsabilités d'un comité d'audit.

61 Le *Règlement de l'Assemblée nationale* prévoit des mandats particuliers propres à certaines commissions parlementaires. Par exemple, la Commission de l'administration publique s'est vu confier les trois principales responsabilités suivantes :

- la vérification des engagements financiers de 25 000 dollars et plus de chaque ministère et organisme dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale ;

- l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics à l'égard de leur gestion administrative ;
- l'audition du vérificateur général sur son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

62 Par contre, ce règlement n'impose pas à une commission parlementaire l'étude des états financiers consolidés du gouvernement du Québec ou des constats formulés par le Vérificateur général à leur égard.

63 Ailleurs au Canada, les fonctions des commissions parlementaires ne sont pas uniformes. Cependant, j'ai observé certaines pratiques dont le Québec pourrait s'inspirer quant à la surveillance des états financiers consolidés.

64 Par exemple, les Comptes publics du Canada sont transmis au Comité permanent des comptes publics dès qu'ils sont déposés à la Chambre des communes. Conformément à son mandat, ce comité étudie les Comptes publics et examine les déficiences de nature financière et comptable soulignées dans le rapport du Vérificateur général. Au terme de son étude, il peut faire des recommandations au gouvernement fédéral en vue d'améliorer les méthodes et les contrôles administratifs et financiers des ministères et organismes.

65 La province de l'Ontario s'est également dotée d'un comité permanent des comptes publics. Ce dernier est autorisé à étudier le rapport du Vérificateur général et les Comptes publics et à faire part de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à l'Assemblée législative.

5.2 Conseil canadien des comités des comptes publics

66 Au Canada, le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) regroupe les législateurs et les employés des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux. Il s'est donné les objectifs suivants :

- faciliter les échanges d'informations et d'opinions et les expériences relatives aux comités des comptes publics et discuter des sujets d'intérêt mutuel de ses membres ;
- améliorer la qualité et la performance des comités des comptes publics au Canada afin de s'assurer que les contribuables en retirent pleine et entière satisfaction ;
- travailler avec les vérificateurs généraux afin d'améliorer l'efficacité des comités des vérificateurs et des comités des comptes publics ;
- travailler avec les individus et les organismes compétents sur les questions d'intérêt des comités des comptes publics ;
- éduquer les membres élus, les médias et le public en général sur les buts et les activités des comités des comptes publics.

67 La Commission de l'administration publique représente le Québec au CCCC. Ce dernier se réunit annuellement et convie le Conseil canadien des vérificateurs législatifs à ses échanges. Au cours des dernières années, plusieurs thèmes y ont été traités, dont l'audit environnemental et la façon dont les vérificateurs généraux et les membres des comités des comptes publics conjuguent leurs efforts pour améliorer la production des Comptes publics.

68 Bien que cette rencontre annuelle soit une occasion privilégiée d'échanger pour les vérificateurs législatifs et les parlementaires, elle ne permet pas d'effectuer un suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général d'une province donnée quant à l'audit des états financiers du gouvernement.

69 Dans ce contexte, je considère que les parlementaires peuvent jouer un rôle important dans la gouvernance entourant la production et l'approbation des états financiers consolidés du gouvernement. Je me mets à leur disposition afin qu'ils les étudient de façon plus approfondie. De plus, pour qu'une saine gouvernance et une reddition de comptes de qualité soient assurées, je les invite à confier la responsabilité de l'étude des Comptes publics à la Commission de l'administration publique ou à une autre commission parlementaire, s'ils le jugent opportun.

6 Audit conjoint

70 L'article 160 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, entrée en vigueur en 2006, a introduit la notion de vérification conjointe. La loi prévoit que les livres et comptes de certaines sociétés d'État sont vérifiés chaque année conjointement par le Vérificateur général et par un vérificateur externe nommé par le gouvernement.

71 En juillet 2012, à la suite d'une demande du ministère des Finances et de l'Économie, une équipe de l'École nationale d'administration publique (ENAP) a publié une évaluation qualitative sur l'application de cette loi. Dans cette évaluation, plusieurs recommandations ont été formulées, dont celles-ci :

De limiter la vérification conjointe aux entreprises d'État suivantes : Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société des alcools du Québec et Investissement Québec. Nous proposons de soustraire de la liste des entreprises d'État visées par la vérification conjointe dans la LGSE [*Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*] les autres sociétés d'État visées soit la SAAQ [Société de l'assurance automobile du Québec] et Loto Québec.

De revoir la procédure de nomination des firmes privées retenues pour faire la vérification conjointe avec le Vérificateur général. Les 4 entreprises d'État visées par la vérification conjointe devraient procéder par appels d'offres publics pour ces services pour une durée maximale de cinq années consécutives auprès des firmes comptables aptes à le faire. L'appel d'offres avec prix permettrait de mettre en compétition les firmes comptables pour agir comme vérificateur conjointement avec le VG [Vérificateur général] et on ne retiendrait que la firme la moins onéreuse pour faire l'objet du décret gouvernemental.

72 Mon prédécesseur et moi-même avons souligné à plusieurs reprises les coûts élevés associés à ce type de vérification. Dans la foulée de l'évaluation qualitative de l'ENAP et dans le contexte de rigueur budgétaire imposée à l'ensemble des entités du secteur public, il m'apparaît opportun de sensibiliser de nouveau les parlementaires à cette question.

73 Ainsi, j'appuie la recommandation relative à la procédure de nomination des firmes privées. Je suis persuadé que la mise en concurrence des firmes pour la réalisation d'audits conjoints au moyen d'un processus d'appel d'offres est de nature à générer des économies. Cette recommandation a déjà été largement suivie puisque je note que tous les co-auditeurs actuels, à l'exception de ceux d'Hydro-Québec, ont été nommés à la suite d'un processus d'appel d'offres. Toutefois, j'aimerais ajouter quelques commentaires concernant la recommandation visant à limiter l'audit conjoint à Hydro-Québec, à la Caisse de dépôt et placement du Québec, à la Société des alcools du Québec et à Investissement Québec.

6.1 Hydro-Québec

74 Depuis 2010, trois co-auditeurs révisent les états financiers d'Hydro-Québec, soit deux cabinets privés et le Vérificateur général. Cette situation est rarissime. Elle implique que les trois auditeurs endossent entièrement la responsabilité quant à la fiabilité des états financiers pris dans leur ensemble. Dans le respect des Normes canadiennes d'audit, chacun effectue une revue du travail des deux autres. De plus, les trois auditeurs doivent mettre en commun les différentes étapes du processus d'audit. Cette situation crée un chevauchement inévitable de certains travaux et nécessite une coordination accrue.

75 Lorsque le Vérificateur général est devenu co-auditeur, il pouvait sembler normal qu'il y ait une période de transition impliquant les deux anciens cabinets privés. Toutefois, après trois ans, cette situation soulève un fort questionnement.

76 Au cours de la dernière année, le gouvernement a reconduit le mandat de l'une des deux firmes privées qui audient les états financiers d'Hydro-Québec pour trois années additionnelles, soit de 2013 à 2015, et ce, sans appel d'offres. Quant à l'autre firme, son mandat actuel se terminera après la vérification de l'exercice clos le 31 décembre 2013.

6.2 Caisse de dépôt et placement du Québec, Investissement Québec et Société des alcools du Québec

77 Le groupe de travail de l'ENAP justifie sa recommandation visant à limiter l'audit conjoint à quatre sociétés d'État. Il mentionne que « ces dernières effectuent des emprunts à l'étranger ou font des transactions importantes sur les marchés nationaux ou internationaux, ce qui exige des états financiers conformes aux IFRS ».

78 Il m'importe de rappeler que le Vérificateur général possède l'indépendance et l'expertise nécessaires pour mener à bien ce type d'audit. À titre d'exemple, l'entière responsabilité de l'audit des états financiers de la Caisse de dépôt et placement du Québec a été confiée au Vérificateur général jusqu'en 2009. De plus, j'ai audité au-delà de 200 états financiers au cours de la dernière année, dont plusieurs sont dressés conformément aux IFRS. Le Vérificateur général est également responsable de l'audit des états financiers de l'un des plus grands emprunteurs sur les marchés étrangers au Québec, soit ceux du gouvernement.

79 En ce qui a trait à Investissement Québec et à la Société des alcools du Québec, celles-ci n'empruntent pas sur les marchés étrangers. Selon mon expérience des dernières années, les travaux d'audit de ces deux sociétés, de par leur nature et leur étendue, peuvent aisément et à moindre coût être réalisés par un seul auditeur.

Sigles

Sigles

CCCCP	Conseil canadien des comités des comptes publics	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
IFRS	Normes internationales d'information financière	PIB	Produit intérieur brut
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	SOFIL	Société de financement des infrastructures locales
MTQ	Ministère des Transports du Québec		



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

États financiers consolidés du gouvernement

Ministère des Finances et de l'Économie

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec nécessitent le déploiement d'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. D'autre part, nous voulions formuler les constats que nous jugions intéressants pour les parlementaires.

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 des travaux concernant les états financiers consolidés du gouvernement.

La fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 implique des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Cette fermeture a eu pour effet d'augmenter de 1,8 milliard de dollars le solde budgétaire déficitaire initialement prévu (1,5 milliard), ce qui porte ce solde à 3,3 milliards et rend le gouvernement non conforme aux exigences actuelles de la loi. Un projet de loi a été déposé en février 2013 afin d'exclure l'incidence de cette fermeture sur le solde budgétaire de 2012-2013.

La dette brute est sous-évaluée à la suite d'une modification injustifiée de la pratique comptable appliquée aux partenariats public-privé (PPP). Le Contrôleur des finances a revu sa position et a modifié la comptabilisation des montants liés à l'entente du Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert. Il est maintenant d'avis que ni l'actif ni la dette afférente à ce CHSLD ne doivent figurer dans l'état de la situation financière. Nous ne partageons pas ce nouveau point de vue. Ce changement a eu pour effet de sous-évaluer l'actif et la dette brute du gouvernement de 28,2 millions de dollars au 31 mars 2012. Le Contrôleur des finances a également signifié son intention de revoir en 2012-2013 le traitement comptable appliqué à l'égard des autres ententes de PPP conclues jusqu'à maintenant.

L'interprétation du pouvoir habilitant aux fins d'autoriser une dépense relative aux paiements de transfert fait toujours l'objet d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le gouvernement. Ce dernier prétend que le pouvoir habilitant est exercé lors du vote annuel des crédits par les parlementaires et qu'en conséquence, il n'appartient qu'à l'Assemblée nationale. Nous considérons que les parlementaires peuvent déléguer ce même pouvoir aux représentants du gouvernement au moyen de diverses dispositions législatives et réglementaires et que ces derniers sont dès lors habilités à négocier et à conclure des contrats valides.

Les changements apportés aux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement influent sur l'information sectorielle présentée en annexe de ses états financiers consolidés. Lorsqu'il y a restructuration des activités, la méthode de sectorisation retenue altère le caractère significatif de l'information en cause et rend difficile l'analyse de tendances concernant la performance des différents secteurs.

Recommandations

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

L'entité auditée et les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée et des entités visées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations, à l'exception du ministère des Finances et de l'Économie pour celle touchant l'inclusion de la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement.

Recommandation réitérée au Contrôleur des finances, à mettre en œuvre avec les ministères responsables des réseaux

- 1 Améliorer les contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux (efficacité, partage, coordination).**

Recommandation réitérée en partie au ministère des Finances et de l'Économie

- 2 Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).**

Recommandation au ministère des Finances et de l'Économie

- 3 Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.**

Recommandation à l'Agence du revenu du Québec

- 4 Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Sommaire de l'audit	7
3 Événements d'intérêt survenus en 2011-2012	8
3.1 Hydro-Québec	8
Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2	
Adoption des Normes internationales d'information financière	
3.2 Traitement comptable des partenariats public-privé	11
Entente concernant le CHSLD de Saint-Lambert	
Révision de la pratique comptable	
3.3 Paiements de transfert	14
Divergence d'opinions	
Évolution des positions	
Modifications législatives déposées	
Incidence de l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert	
Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs	
4 Constatations découlant de l'audit	23
4.1 Sommaire du suivi des recommandations	24
4.2 Progrès satisfaisants	25
Écritures de régularisation	
Collecte des renseignements complémentaires	
4.3 Progrès insatisfaisants	26
Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux	
Recommandation	
Société nationale du cheval de course	
Recommandations	
4.4 Nouvelles constatations	32
Provision pour créances douteuses établie par l'Agence	
Recommandation	
Évolution du périmètre comptable du gouvernement	
 Commentaires de l'entité auditée et des entités visées	 41
Annexes et sigles	49

Équipe

Lucie Pageau
Directrice de vérification
Julie Côté
Mélanie Jobin
Marie-Claude Laroche
Christian Madore
Mélanie Poisson

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 2012 présentent la situation financière ainsi que les résultats de fonctionnement du gouvernement. Ils ont été déposés à l'Assemblée nationale le 20 novembre dernier par le ministre des Finances et de l'Économie.

2 Leur préparation 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**. Les travaux visés s'échelonnent sur 9 à 10 mois, soit de janvier jusqu'à la signature des états financiers consolidés. Quant à l'audit de ces derniers, il mobilise une part importante de la force de travail du personnel de notre organisation pendant une période équivalente.

3 L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Le présent chapitre fournit un sommaire des résultats de notre audit.

4 Par ailleurs, puisque la publication des états financiers consolidés du gouvernement suscite, à juste titre, l'intérêt des parlementaires et de la population en général, nous souhaitons porter à leur attention quelques observations découlant de nos travaux et certaines recommandations, ainsi qu'une invitation, afin d'améliorer la gestion et la présentation de l'information financière contenue dans ces documents.

2 Sommaire de l'audit

5 Notre opinion d'audit a porté sur les états financiers consolidés, les notes complémentaires et les annexes y afférentes. De plus, sans exprimer une opinion à son égard, nous avons examiné la cohérence de l'**analyse financière** préparée par le gouvernement par rapport aux états financiers consolidés qu'elle accompagne et aux connaissances acquises au cours de notre audit.

6 Pour une sixième année consécutive, le vérificateur général a conclu que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et les conventions comptables du gouvernement. Son opinion est reproduite à l'annexe 1.

7 Le tableau 1 présente les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012.

Tableau 1 États financiers consolidés (en millions de dollars)

	2012		2011
	Prévisions budgétaires	Résultats réels	Résultats réels
État consolidé de la situation financière			
Actifs financiers	–	60 060	56 670
Passifs	–	227 171	216 003
Dette nette	(166 077)	(167 111)	(159 333)
Actifs non financiers	–	52 989	47 387
Déficits cumulés	(114 278)	(114 122)	(111 946)
État consolidé des résultats de fonctionnement			
Revenus	81 690	81 268	77 700
Dépenses	84 250	83 056	80 090
Provision pour éventualités	300	–	–
Déficit annuel	(2 860)	(1 788)	(2 390)

Source : *Comptes publics 2011-2012*, volume 1.

L'analyse financière vise à s'assurer que les lecteurs des états financiers ont une compréhension claire des résultats financiers du gouvernement, de sa situation financière et de l'évolution de cette dernière.

Elle comprend des explications narratives et quantitatives quant aux écarts entre les résultats réels et les prévisions budgétaires de même qu'entre les résultats réels et les données des années antérieures. Elle présente des indicateurs financiers qui dégagent des tendances sur une période d'environ 10 ans.

3 Événements d'intérêt survenus en 2011-2012

8 Les paragraphes suivants présentent nos observations quant à des événements qui sont survenus au cours de la dernière année ou à d'autres événements à venir, qui auront des répercussions financières importantes sur les états financiers consolidés du gouvernement. Il s'agit de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 et de l'adoption des Normes internationales d'information financière (IFRS) par Hydro-Québec, du traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) et de l'application de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert.

3.1 Hydro-Québec

Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2

9 Le 3 octobre 2012, le gouvernement du Québec annonçait par voie de communiqué qu'il acceptait la recommandation d'Hydro-Québec d'abandonner le projet de réfection de la centrale nucléaire de Gentilly-2. L'effet de cet événement postérieur à la date de clôture des états financiers consolidés a nécessité la présentation d'une note complémentaire, qui fait partie intégrante de ceux-ci.

10 L'abandon du projet de réfection et la fermeture de la centrale ont entraîné la radiation de l'actif ayant trait aux installations nucléaires et la comptabilisation, par Hydro-Québec, d'une dépense totalisant 1 805 millions de dollars dans ses états financiers trimestriels du 30 septembre 2012, rendus publics le 26 novembre 2012. Lorsqu'il consolidera les données financières d'Hydro-Québec dans ses propres états financiers en 2012-2013, le gouvernement devra réduire d'autant sa participation ainsi que les revenus provenant de cette entreprise.

11 Cette dépense se compose des éléments suivants :

- la perte relative aux investissements passés, puisqu'aucun avantage ne pourra être retiré par Hydro-Québec de ces installations ;
- la **valeur actuelle** des coûts non amortis de démantèlement de la centrale, incluant leur révision. Par ailleurs, le total des coûts de démantèlement se traduira par des sorties de fonds de 1 186 millions qu'Hydro-Québec devra verser sur près de 50 ans, de 2013 à 2062.

La valeur actuelle correspond au montant nécessaire aujourd'hui pour couvrir une future série de sorties de fonds, une fois ce montant augmenté des rendements que son investissement procurera. En effet, l'argent a une valeur différente dans le temps.

12 L'estimation de ces coûts a été mise à jour par Hydro-Québec après le 19 octobre 2012, date d'approbation des états financiers consolidés. Or, ceux-ci ont été déposés à l'Assemblée nationale un mois plus tard, le 20 novembre. Le gouvernement a donc décidé de modifier la note complémentaire visée pour refléter la valeur de la dernière estimation disponible. En conséquence, nous avons dû mettre en œuvre de nouvelles procédures d'audit, lesquelles expliquent l'ajout d'une **deuxième date** à notre opinion.

La deuxième date relative à notre opinion est le 8 novembre 2012. Elle concerne l'estimation de l'incidence financière de la fermeture de la centrale de Gentilly-2, présentée dans la note 24.

Incidence sur le solde budgétaire

13 Selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le gouvernement doit, pour 2011-2012 et 2012-2013, respecter les objectifs figurant dans le budget déposé en mars 2011 quant aux soldes budgétaires déficitaires. La cible pour 2012-2013 est de limiter le déficit à 1,5 milliard de dollars.

14 La fermeture de la centrale a eu pour effet d'augmenter de 1,8 milliard de dollars le solde budgétaire déficitaire initialement prévu, ce qui porte ce dernier à 3,3 milliards. Cette situation fait que le gouvernement ne se conforme pas aux exigences actuelles de la loi. Le projet de loi n°25 déposé en février 2013 prévoit une modification à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin d'exclure l'incidence de cette fermeture sur le solde relatif à 2012-2013.

15 Dans son dernier plan budgétaire, le gouvernement motive cette décision de la façon suivante : « Il est à noter que la Loi ne permet pas de compenser cette perte exceptionnelle à l'encontre de l'amélioration de 1,2 milliard de dollars observée par rapport à la cible fixée pour 2011-2012. »

16 En effet, pour ce qui est de 2011-2012, le solde budgétaire déficitaire réel s'est chiffré à 2,6 milliards de dollars, soit une amélioration de 1,2 milliard par rapport à l'objectif de 3,8 milliards.

17 Le projet de loi déposé en février 2013 modifie également la *Loi sur Hydro-Québec* pour que des versements annuels additionnels de 215 millions de dollars soient faits au Fonds des générations à compter de 2017-2018 jusqu'à 2043-2044.

18 Le tableau 2 indique les écarts entre les objectifs déterminés dans le budget de mars 2011 et les soldes budgétaires aux 31 mars 2012 et 2013, calculés selon les prescriptions légales en vigueur.

Tableau 2 Soldes budgétaires¹ (en millions de dollars)

	31 mars 2012	31 mars 2013
Objectif (mars 2011)	(3 800)	(1 500)
Solde réel ou estimé (novembre 2012)	(2 628)	(3 305)
Écart	1 172	(1 805)

1. Les données ont été tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, déposé en novembre 2012.

Adoption des Normes internationales d'information financière

19 En 2011-2012, trois entreprises du gouvernement ont adopté les IFRS : Investissement Québec, la Société des loteries du Québec (Loto-Québec) et la Société des alcools du Québec. L'application de ces normes a donné lieu à des modifications comptables qui ont eu pour effet de réduire la participation du gouvernement dans les entreprises concernées et d'augmenter ses déficits cumulés de 56 millions de dollars au 1^{er} avril 2011.

20 Parmi les entreprises du gouvernement n'ayant pas encore effectué le passage aux IFRS, seule Hydro-Québec verra ses états financiers touchés de façon notable par cette transition. Elle prévoit que les modifications comptables auront pour principal effet de changer la constatation des avantages de son personnel dans ses états financiers, plus particulièrement l'inscription du passif découlant du déficit du régime de retraite et du passif lié aux autres avantages offerts à ses employés.

21 Les modifications comptables résultant de l'application des normes internationales seront reflétées dans les états financiers consolidés du gouvernement. Selon les normes actuelles, la date la plus tardive de basculement aux IFRS pour les sociétés qui réalisent des **activités à tarifs réglementés**, comme Hydro-Québec, est le 1^{er} janvier 2015. Par conséquent, les répercussions se traduiront, au plus tard, dans la situation financière du gouvernement au 31 mars 2015 : sa participation dans Hydro-Québec sera réduite et ses déficits cumulés seront augmentés d'autant.

Selon la comptabilité des activités à tarifs réglementés, un organisme de réglementation établi en vertu d'une loi, comme la Régie de l'énergie, approuve les prix qu'une entité réglementée peut facturer à ses clients et permet souvent à ce type d'entité de reporter aux prochains exercices certaines dépenses qui seront recouvrées ultérieurement.

Incidence sur la dette représentant les déficits cumulés

22 L'information disponible dans les états financiers d'Hydro-Québec au 31 décembre 2011 permet d'évaluer que le basculement aux IFRS aura pour effet de réduire de 5,1 milliards de dollars ses capitaux propres. Toutefois, le gouvernement maintient sa prévision quant à l'incidence de ce basculement sur sa dette représentant les déficits cumulés. Il chiffre l'augmentation à 3,3 milliards, soit le montant déterminé un an plus tôt sur la base des états financiers de la société au 31 décembre 2010.

23 Dans son dernier budget, le gouvernement précise que l'incidence du changement de référentiel comptable par Hydro-Québec pourrait avoisiner les 5 milliards de dollars. Il mentionne également que les entreprises similaires situées en Colombie-Britannique et en Ontario ont fait le choix d'adopter les normes comptables américaines plutôt que les IFRS.

24 Ce choix s'explique notamment par le fait que les normes américaines permettent la comptabilité des activités à tarifs réglementés et amoindrissent ainsi les conséquences des modifications normatives sur la situation financière des sociétés exerçant ce type d'activités.

25 Sans donner d'indications sur les intentions d'Hydro-Québec, le gouvernement invoque l'incertitude entourant l'impact définitif de ce changement de référentiel pour justifier sa position de toujours chiffrer à 3,3 milliards la hausse prévue quant à sa dette représentant les déficits cumulés.

26 Cette évaluation de 3,3 milliards, faite l'an dernier, correspondait principalement aux pertes actuarielles du régime de retraite d'Hydro-Québec en date du 31 décembre 2010. Ces pertes, qui sont actuellement reportées, ne pourront plus l'être après l'adoption des IFRS. Leur solde devra être inscrit aux **résultats non distribués** au moment de la transition.

27 Il est important de souligner la grande volatilité de l'information financière qui sera modifiée par les IFRS. Ainsi, l'impact réel à l'égard d'Hydro-Québec peut être, au final, très différent de la prévision. En effet, le montant de 3,3 milliards annoncé au départ quant aux pertes actuarielles de son régime de retraite a été réévalué par les experts à 5,1 milliards au 31 décembre 2011, ce qui correspond à un écart de 1,8 milliard en un an.

28 Essentiellement, cette hausse résulte de la révision d'hypothèses actuarielles, dont celle relative au taux d'actualisation utilisé pour calculer le passif lié aux avantages sociaux futurs.

Selon la terminologie des normes comptables internationales, les **résultats non distribués** sont une composante des capitaux propres et correspondent aux déficits cumulés au sens des Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

3.2 Traitement comptable des partenariats public-privé

29 Depuis quelques années, le gouvernement a recours aux **partenariats public-privé** (PPP) pour réaliser certains projets d'infrastructures publiques. Pour le moment, aucune des Normes comptables canadiennes pour le secteur public ne porte précisément sur les transactions effectuées dans le cadre d'un PPP. Cette absence de normes laisse place au jugement professionnel dans la comptabilisation des diverses opérations liées à ces projets.

30 Jusqu'à tout récemment, la pratique comptable du gouvernement consistait à enregistrer dans ses états financiers consolidés les actifs et les passifs afférents aux ententes de PPP lorsque les critères de comptabilisation d'une immobilisation corporelle louée étaient remplis.

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

31 Nous avons publié un chapitre portant sur les PPP dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale – hiver 2012, où nous expliquons cette pratique comptable. Dans son commentaire accompagnant notre rapport, le ministère des Finances et de l'Économie a affirmé ceci : « Dans le cadre de la comptabilisation des ententes de PPP, la pratique comptable utilisée par le ministère des Finances a été établie en se référant aux meilleures pratiques comptables en usage au Canada et ailleurs dans le monde, notamment au Royaume-Uni. La pratique retenue a également été confirmée par une importante firme d'experts-comptables. » En 2007-2008, cette pratique a également été analysée et endossée par le Vérificateur général.

Entente concernant le CHSLD de Saint-Lambert

32 En mai dernier, le Contrôleur des finances a revu sa position et a modifié la comptabilisation, dans les états financiers consolidés du gouvernement, des montants liés à l'entente de PPP concernant le Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert. Ce changement de traitement comptable a eu pour effet de sous-évaluer les actifs non financiers et la dette brute du gouvernement de 28,2 millions de dollars au 31 mars 2012.

33 En 2009-2010, plusieurs intervenants ont analysé cette entente et ont déterminé que la note d'orientation du secteur public à l'égard des immobilisations corporelles louées constituait le cadre normatif approprié quant au traitement comptable des opérations visées.

34 Ainsi, le Contrôleur des finances, l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie et l'auditeur indépendant de cette dernière avaient conclu que le volet « immobilisations » de l'entente devait être comptabilisé comme un contrat de location-acquisition. En conséquence, un actif correspondant au coût de l'immobilisation et une dette équivalente devraient figurer dans l'état de la situation financière. Nous étions d'accord avec eux.

35 En 2011-2012, le Contrôleur des finances et le même cabinet comptable international qui avait endossé la pratique du gouvernement en 2007-2008 se réfèrent dorénavant aux IFRS pour conclure que ce n'est plus le cas.

36 Les IFRS indiquent que, pour établir l'existence d'un contrat de location, il convient de se fonder sur le contenu de l'accord et d'apprécier si :

- l'exécution de l'accord dépend d'un ou de plusieurs actifs spécifiques ;
- l'accord confère le droit d'utiliser un actif.

37 La position du gouvernement est que l'entente ne lui confère pas le droit d'utiliser les installations du CHSLD de Saint-Lambert.

38 Nous avons analysé ses arguments. Cependant, nous sommes toujours d'avis que ce volet de l'entente constitue un contrat de location-acquisition, même en se référant aux IFRS. Par conséquent, il n'est pas justifié de modifier le traitement comptable à cet égard.

39 En substance, nous considérons que l'accord donne au gouvernement le droit d'utiliser ces installations puisque :

- la totalité de ces installations sert à exécuter l'entente, qui fixe le niveau et la qualité de la prestation de services ;
- toutes les personnes qui y sont hébergées sont choisies par le Centre de santé et des services sociaux de Champlain–Charles-Le Moyne, une entité contrôlée par le gouvernement.

40 L'auditeur de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie partage notre point de vue. En conséquence, dans son rapport de l'auditeur indépendant, il a exprimé une opinion avec réserve en raison d'une dérogation aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Révision de la pratique comptable

41 Le Contrôleur des finances a signifié son intention de revoir en 2012-2013 le traitement comptable à l'égard de toutes les ententes de PPP conclues jusqu'à maintenant en s'inspirant du traitement comptable appliqué à l'entente de PPP du CHSLD de Saint-Lambert. Cette opération pourrait générer des incidences financières non négligeables sur les états financiers du gouvernement et sur le calcul de sa dette brute.

42 Les répercussions de la révision pourraient être plus ou moins importantes selon le nombre d'ententes concernées. Au 31 mars 2012, les dettes découlant d'ententes de PPP totalisaient 2 497 millions de dollars (31 mars 2011 : 1 541 millions) et les **obligations contractuelles** relatives à l'acquisition d'immobilisations découlant de ces ententes totalisaient 3 794 millions (31 mars 2011 : 2 583 millions). Ces passifs sont en forte progression.

43 Soulignons que le Contrôleur des finances a appliqué le nouveau traitement comptable relatif au PPP du CHSLD de Saint-Lambert à deux projets similaires pour lesquels les ententes ont été conclues en 2011-2012 : le CHSLD de Sainte-Catherine et celui de Laval. Nous sommes également en désaccord avec cette façon de faire.

44 Les obligations contractuelles (44,2 millions de dollars) rattachées à la construction de ces deux établissements ont été présentées par voie de notes afférentes aux états financiers consolidés du gouvernement.

45 Lorsque les immobilisations visées seront construites, le nouveau traitement comptable, s'il est toujours en vigueur, aura pour effet de sous-évaluer la dette brute de même que les actifs non financiers d'un montant équivalent, soit 44,2 millions.

Suivant la pratique actuelle du gouvernement, les obligations contractuelles relatives à l'acquisition d'immobilisations découlant des ententes de PPP seraient graduellement portées à la dette, selon l'avancement des travaux de réalisation des projets.

3.3 Paiements de transfert

46 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale de l'hiver dernier, nous avons rendu publique notre interprétation d'un volet de la nouvelle norme comptable traitant des paiements de transfert, lequel concerne le gouvernement à titre de cédant. La norme est applicable aux états financiers des gouvernements dont l'année financière a débuté le 1^{er} avril 2012. Durant notre audit, nous avons poursuivi nos discussions avec le gouvernement. La présente section fait le point sur les développements à ce sujet.

Divergence d'opinions

47 Rappelons que le gouvernement et le Vérificateur général sont en désaccord quant à l'interprétation du volet de cette norme ayant trait au cédant. La divergence a pour objet le moment de l'autorisation du transfert.

48 Le gouvernement est d'avis que le pouvoir habilitant aux fins d'autoriser une dépense, au sens de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert, est exercé lors du vote annuel des crédits budgétaires par les parlementaires et qu'en conséquence, il n'appartient qu'à l'Assemblée nationale. Nous croyons que les parlementaires peuvent déléguer ce même pouvoir aux représentants du gouvernement au moyen de diverses dispositions législatives et réglementaires.

49 De notre point de vue, 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.

50 Dans le cas des transferts visant à subventionner une immobilisation, l'autorisation survient, à notre avis, après l'analyse de la demande d'aide financière, lorsqu'un représentant du gouvernement dûment habilité informe le bénéficiaire de sa décision de subventionner, en tout ou en partie, les travaux admissibles au moyen d'une lettre de confirmation.

51 Le tableau 3 présente l'incidence d'événements sur le moment de la **constatation** des paiements de transfert relatifs à une immobilisation selon notre point de vue et celui du gouvernement.

La constatation s'entend de l'inclusion d'un élément dans un ou plusieurs états financiers particuliers et non de sa présentation dans les notes complémentaires.

Tableau 3 Incidence d'événements¹ sur la constatation de paiements de transfert relatifs à une immobilisation et versés sur plusieurs années

	Position du Vérificateur général	Position du gouvernement
Vote par l'Assemblée nationale d'une loi accordant à un ministre le pouvoir habilitant de conclure des ententes	Pouvoir habilitant établi	Aucune incidence
Décision du gouvernement d'accorder une subvention et communication formelle de la décision au bénéficiaire	Autorisation du transfert (pouvoir habilitant exercé)	Aucune incidence
Achèvement des travaux par le bénéficiaire	Constatation ² du paiement de transfert en totalité	Aucune incidence
Vote des crédits annuels par l'Assemblée nationale pour une portion ³ du transfert promis	Aucune incidence	Autorisation et constatation de la portion ³ autorisée du transfert

1. Nous faisons l'hypothèse que ces événements se déroulent dans l'ordre chronologique présenté dans le tableau.
2. Nous faisons aussi l'hypothèse que le bénéficiaire a satisfait aux critères d'admissibilité.
3. La portion annuelle du transfert correspond au versement prévu selon les modalités de l'entente. La contribution peut être versée de façon progressive, sur plusieurs années, ou donner lieu à des versements qui s'agencent avec ceux effectués par le bénéficiaire pour le remboursement de sa dette.

Évolution des positions

52 Au cours de la dernière année, le gouvernement a obtenu l'avis d'un quatrième cabinet d'experts-comptables afin d'appuyer davantage son interprétation. Il a publié, dans son budget de novembre 2012, le sommaire des conclusions des quatre cabinets et a réitéré sa position : il croit toujours que les transferts ne peuvent être considérés comme autorisés tant que les crédits n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale.

53 Entre-temps, des vérificateurs généraux de municipalités du Québec ont aussi exprimé leur position au sujet de l'interprétation de cette nouvelle norme. Les faits et gestes du gouvernement ont créé une attente du côté des municipalités et de leurs institutions financières quant au financement des projets d'immobilisations visés par les subventions. Les gestes qu'il a posés comprennent notamment la transmission de lettres de confirmation et la signature d'ententes. Les municipalités comptent recevoir le financement promis. En conséquence, ces vérificateurs ont conclu que les subventions ont été autorisées aux fins de la norme comptable et que les créances à leur égard, figurant déjà dans les états financiers des municipalités, présentent fidèlement la situation financière de ces dernières.

54 Par ailleurs, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a déclaré que le gouvernement voulait obliger les municipalités à ne plus inscrire dans leurs actifs les subventions à recevoir du gouvernement du Québec qui serviront à rembourser une partie de

L'endettement total net à long terme correspond à l'endettement dont le remboursement doit être pourvu au moyen de revenus fiscaux ou d'autres revenus autonomes futurs de l'organisme municipal, en l'occurrence, la municipalité.

Il constitue un indicateur de son degré d'endettement en regard du fardeau fiscal des contribuables.

leurs dettes. Le gouvernement leur demanderait cependant de considérer ces mêmes subventions au moment de calculer leur indicateur quant à l'**endettement total net à long terme**.

55 Ainsi, la dette contractée sur les marchés financiers par les municipalités, laquelle sera en bout de piste assumée par le gouvernement au moyen de transferts, serait à la fois exclue :

- de l'indicateur d'endettement de ces municipalités mesuré par l'endettement total net à long terme ;
- des indicateurs d'endettement du gouvernement, soit la dette brute et la dette représentant les déficits cumulés.

56 Toutefois, et puisque les subventions à recevoir du gouvernement seraient exclues de la situation financière des municipalités, la dette nette de ces entités prendrait en compte les dettes subventionnées par le gouvernement. Ainsi, selon l'indicateur d'endettement utilisé par la municipalité, soit la dette nette ou l'endettement total net à long terme, les dettes à la charge du gouvernement seraient parfois considérées, parfois non. Cette situation ne favorise pas la clarté de l'information publiée dans les différents documents de reddition de comptes.

Modifications législatives déposées

57 En février 2013, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi proposant des changements à la législation afin de clarifier la notion d'autorisation lorsqu'il accorde des subventions. Il veut que cette notion ne puisse être interprétée autrement que par le vote annuel des crédits par les parlementaires. Les modifications visent la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux* et la *Loi sur l'administration financière*. Les objectifs suivants sont poursuivis :

- préciser qu'aucun transfert pluriannuel ne peut être porté aux comptes d'une année financière sans avoir été autorisé, pour cette année financière, par le Parlement et, qu'en ce cas, seule la partie exigible de ce transfert, pour cette année financière, pourrait être portée aux comptes de cette année ;
- prévoir que ni aucune subvention ni aucun transfert pluriannuel visé par la *Loi sur l'administration financière* ne soit porté aux comptes de l'organisme public ou municipal qui en est le bénéficiaire autrement qu'en concordance avec la partie de cette subvention ou de ce transfert qui serait portée aux comptes du gouvernement.

58 Les modifications législatives proposées ne sont pas de nature à influencer notre opinion relative à l'interprétation de la nouvelle norme comptable traitant des paiements de transfert. En effet, légiférer pour éviter que les bénéficiaires ne comptabilisent les subventions attendues ne changera pas la substance des transactions passées.

59 Comme nous l'avons exposé l'an dernier, la finalité de la comptabilité au Canada n'est pas juridique ou politique, mais plutôt économique et financière. Les opérations et les faits doivent être comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique.

60 Une dette réelle existe sur les marchés financiers. Puisque le gouvernement reconnaît qu'il l'assumera, notamment en demandant aux municipalités de ne pas la considérer dans le calcul de leur indicateur d'endettement, il devrait la présenter clairement dans son bilan ainsi que dans ses propres indicateurs en la matière.

Incidence de l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert

61 La position du gouvernement à l'égard des transferts implique des traitements comptables différents pour des transactions similaires selon qu'elles sont effectuées par un ministère ou un **organisme budgétaire**, ou par un organisme autre que budgétaire.

62 Bien que les programmes administrés par ces entités soient comparables et que les principales étapes du cheminement d'une demande de subvention ainsi que de son acceptation soient à toutes fins utiles les mêmes sur le plan administratif, le gouvernement affirme, à la lumière de son interprétation, que le moment de l'autorisation des transactions est différent puisque les règles de gouvernance de ces entités sont différentes.

Organisme budgétaire :
Il s'agit d'un organisme du gouvernement dont les opérations financières sont effectuées à même le Fonds consolidé du revenu.

Les sommes prélevées (crédits budgétaires) sur ce fonds doivent faire l'objet d'une approbation annuelle par l'Assemblée nationale.

Programmes administrés par un organisme autre que budgétaire

63 Le gouvernement estime que l'application de la nouvelle norme comptable nécessitera un rehaussement de ses déficits cumulés et de ses passifs de 1,2 milliard de dollars au 1^{er} avril 2012. Ce montant concerne le solde des ententes conclues antérieurement par les organismes autres que budgétaires et pour lesquelles des travaux admissibles ont été réalisés par les bénéficiaires.

64 Les programmes administrés par des organismes autres que budgétaires, telles la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) et la Société d'habitation du Québec, ne requièrent pas que des crédits budgétaires soient votés annuellement par l'Assemblée nationale.

65 En effet, le conseil d'administration de ces entités a le pouvoir d'autoriser leurs engagements financiers et les versements qui s'y rattachent. Ainsi, relativement aux subventions qu'elles accordent, le gouvernement considère que les paiements de transfert sont autorisés lorsque la décision est prise et communiquée aux demandeurs. En conséquence, ils doivent être reconnus comme passifs dès que les travaux admissibles sont réalisés par les bénéficiaires.

66 Nous partageons cet avis non seulement pour les organismes autres que budgétaires, mais pour l'ensemble des entités assujetties à la nouvelle norme.

Le programme TECQ comporte deux volets : l'aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures et l'aide financière pour les infrastructures de transport en commun. Il comprend des contributions des deux ordres de gouvernement (fédéral et provincial).

SOFIL – Transfert de responsabilité

67 En mars 2012, le gouvernement a pris deux décrets afin de transférer au MAMROT et au ministère des Transports du Québec (MTQ) la responsabilité d'assumer le coût d'une partie du **Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ)**, responsabilité auparavant dévolue à la SOFIL.

68 Selon l'interprétation normative du gouvernement, le transfert de responsabilité d'une partie du programme TECQ de la SOFIL vers le MAMROT et le MTQ contribuera à différer l'inscription de dépenses et de passifs dans ses états financiers consolidés.

Volet – Aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures

69 Les modalités en vigueur pour la période de 2010 à 2014 relativement à l'aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures prévoient une contribution fédérale de 1,5 milliard de dollars provenant de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et une contribution provinciale de 0,6 milliard, lesquelles sont réparties entre les municipalités du Québec.

70 Les travaux de construction ainsi subventionnés doivent être complétés d'ici le 31 décembre 2013. L'approbation de la programmation des travaux que les bénéficiaires comptent réaliser déclenche le processus de versement de l'aide financière accordée par l'un ou l'autre des gouvernements.

71 Les modalités concernant le versement de l'aide provenant du gouvernement du Québec diffèrent selon la taille de la municipalité :

- Moins de 2 000 habitants : La subvention est versée sur 4 ans en fonction des sommes disponibles chaque année et du coût des travaux admissibles approuvés.
- 2 000 habitants et plus : La subvention est versée sur 20 ans, incluant des intérêts calculés selon un taux prévu dans le programme.

72 Le programme TECQ était sous l'entière responsabilité de la SOFIL jusqu'au 31 mars 2012. Depuis, les subventions financées par une contribution du gouvernement du Québec et destinées aux municipalités de 2 000 habitants et plus sont à la charge du MAMROT. La SOFIL continuera d'inscrire dans ses livres comptables les subventions suivantes :

- celles qui sont financées par une contribution du gouvernement du Québec et qui ont été approuvées avant le 1^{er} avril 2012 ;
- celles qui sont financées par une contribution du gouvernement du Québec et qui sont destinées aux municipalités de moins de 2 000 habitants ;
- celles qui sont financées par une contribution du gouvernement fédéral.

Volet – Aide financière pour les infrastructures de transport en commun

73 Le volet du programme d'aide financière 2010-2014 visant les infrastructures de transport en commun s'adresse aux sociétés et aux autres organismes de transport. L'enveloppe de 0,7 milliard de dollars (0,4 milliard provenant du fédéral et 0,3 milliard, du provincial) est elle aussi répartie entre les demandeurs admissibles.

74 La subvention est versée au bénéficiaire de la façon suivante :

- Organisme municipal et intermunicipal de transport en commun : On procède par versement comptant en fonction des dépenses prévues.
- Société de transport en commun : Il y a à la fois versement comptant (57,6 % de la subvention) et remboursement du service de la dette contractée par la société (42,4 % de la subvention). Le programme prévoit que le service de la dette devra s'échelonner sur une période de 10 ou 20 ans.

75 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la SOFIL avait la pleine responsabilité du programme TECQ, incluant ce volet, jusqu'au 1^{er} avril 2012. À compter de cette date, c'est le MTQ qui assume le coût des subventions accordées sous forme de remboursement du service de la dette des sociétés de transport. Quant aux subventions versées au comptant, elles continuent d'être sous la responsabilité de la SOFIL.

Effet comptable

76 En se fondant sur son interprétation, le gouvernement juge que ce changement en matière de responsabilité lui permettrait de retarder la constatation de certaines dépenses de transfert ainsi que du passif correspondant dans ses états financiers consolidés, comparativement à ce qu'il aurait dû faire si le programme était demeuré de l'entière responsabilité de la SOFIL, un organisme autre que budgétaire. D'ailleurs, les deux décrets de mars 2012, qui confirment la décision gouvernementale de transférer certaines responsabilités du programme TECQ au MAMROT et au MTQ, relient ce changement à la modification découlant de la nouvelle norme.

77 Puisque les versements relatifs aux subventions maintenant à la charge du MAMROT et du MTQ nécessiteront, chaque année, l'aval de l'Assemblée nationale, le gouvernement est d'avis, compte tenu de son point de vue sur le moment de constater un paiement de transfert, que ces subventions ne constitueront pas des dépenses tant que les crédits budgétaires n'auront pas été votés.

Autre responsabilité de la SOFIL

78 En plus de son rôle à l'égard du programme TECQ, que nous avons déjà décrit, la SOFIL demeure responsable des subventions concernant :

- le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale ;
- le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités ;
- le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique.

79 Le gouvernement a estimé à 709 millions de dollars les versements que la SOFIL doit effectuer pour couvrir des travaux réalisés avant le 1^{er} avril 2012 par les bénéficiaires de ces subventions. Cette somme est incluse dans le rehaussement de 1,2 milliard qu'il a prévu quant à ses déficits cumulés et à ses passifs au 1^{er} avril 2012.

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs

80 La nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert aura une incidence sur la constatation des prêts aux établissements universitaires exclus du périmètre comptable du gouvernement, lesquels sont remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. Ces prêts se chiffraient à 2,5 milliards de dollars au 31 mars 2012.

81 Afin de financer des travaux relatifs à leurs immobilisations, les universités empruntent auprès de Financement-Québec (FQ). Cet organisme emprunte à son tour sur les marchés financiers et inscrit dans ses livres comptables les **prêts à recevoir** des universités.

82 Les immobilisations des universités sont subventionnées par le gouvernement et les emprunts qui en découlent sont remboursés par ce dernier. En réalité, le gouvernement se rembourse lui-même ses prêts à recevoir au moyen de crédits votés annuellement par l'Assemblée nationale. Il inscrit alors une dépense annuelle correspondant au montant nécessaire pour rembourser les emprunts, auquel il ajoute les intérêts.

Les prêts à recevoir des universités sont présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement sous la rubrique Prêts et placements de portefeuille – établissements universitaires exclus du périmètre comptable.

83 Ainsi, des prêts totalisant 2,5 milliards de dollars seront remboursés à FQ à même le Fonds consolidé du revenu. Ce type de prêt est qualifié de prêt remboursable au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. En plus des emprunts de FQ, des obligations contractuelles équivalentes à la valeur de ces prêts sont présentées dans une note afférente aux états financiers consolidés.

84 Les Normes comptables canadiennes pour le secteur public exigent que ces prêts soient passés en charges à titre de subventions dès qu'ils sont autorisés et lorsqu'il est possible d'établir un lien direct entre leur remboursement et les fonds procurés par le gouvernement à l'emprunteur (en l'occurrence, l'université).

85 Un lien direct existe si le gouvernement aide l'emprunteur à rembourser son prêt selon l'une ou l'autre des modalités suivantes :

- en lui accordant une subvention expressément à cette fin ;
- en augmentant l'aide qu'il lui procure déjà après lui avoir accordé le prêt.

86 Nous sommes d'avis qu'il y a un lien direct entre l'aide accordée aux universités et les prêts dont elles bénéficient puisque les lettres de confirmation qui leur sont transmises énoncent clairement que le gouvernement leur accorde une aide afin de pourvoir au paiement en capital et en intérêts d'un emprunt contracté auprès de FQ. De plus, dans la plupart des cas, le gouvernement rembourse directement cet organisme sans que les fonds transitent par les universités.

87 Ajoutons que ces placements à long terme ne sont pas, en substance, des actifs financiers. En effet, ils ne procureront pas au gouvernement des ressources lui permettant d'assumer ses obligations actuelles ou de couvrir ses futures activités. Ils devraient donc être constatés en charges.

Présentation dans les états financiers consolidés

88 En 2011, une note afférente aux états financiers consolidés indiquait clairement que les prêts et les avances accordés aux universités avaient financé des investissements en immobilisations et étaient remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs qu'elles recevraient du gouvernement.

89 Le gouvernement a retiré cette information de ses états financiers consolidés subséquents (2011-2012). Sa décision a été motivée par un avis comptable externe mentionnant qu'aucun lien direct ne peut être établi entre le remboursement des prêts contractés par les universités et les fonds qu'elles reçoivent du gouvernement. Voici les arguments invoqués à l'appui de cette position :

- L'entente conclue entre le gouvernement et l'université ne prévoit pas que cette dernière sera exemptée de rembourser le prêt si elle ne reçoit pas les subventions promises.
- La subvention est conditionnelle au fait que l'université n'a pas déjà remboursé son emprunt à même ses propres fonds.

⁹⁰ Nous ne partageons pas cet avis et croyons que le gouvernement aide les universités à rembourser leurs prêts auprès de FQ. Compte tenu de notre interprétation de la nouvelle norme sur les paiements de transfert, les prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs, qui représentent en substance des paiements de transfert, devront être passés en charges au moment où le prêt est accordé puisqu'à ce moment l'autorisation est donnée aux termes du pouvoir habilitant conféré au gouvernement.

Incidence sur la cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés

⁹¹ Si l'on applique la nouvelle norme conformément à notre point de vue, le solde des prêts accordés aux universités exclues du périmètre comptable du gouvernement et remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs s'ajoutera à ses déficits cumulés, qui augmenteront ainsi de 2,5 milliards de dollars au 1^{er} avril 2012.

4 Constatations découlant de l'audit

92 Le Vérificateur général réalise la mission d'audit des états financiers consolidés du gouvernement en respectant les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes lui confèrent la responsabilité de communiquer aux **responsables de la gouvernance** les éléments suivants lorsqu'ils sont importants :

- son point de vue sur les aspects qualitatifs des pratiques et des estimations comptables ainsi que des informations fournies dans les états financiers ;
- les difficultés rencontrées au cours de sa mission (retards de la direction à fournir les informations demandées, calendrier inutilement serré pour mener à bien les travaux, non-disponibilité d'informations attendues, etc.) ;
- les questions apparues au cours de l'audit et ayant fait l'objet d'échanges avec la direction, par exemple les préoccupations suscitées par des consultations de la direction auprès d'autres comptables sur des questions de comptabilité.

93 Afin de respecter ces exigences professionnelles, nous soumettons annuellement au sous-ministre des Finances et de l'Économie ainsi qu'au Contrôleur des finances deux documents clés à la fin de notre mission : celui présentant les résultats de l'audit et le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

94 Les résultats de l'audit comprennent :

- le sommaire de nos constatations relativement aux éléments de risque recensés lors de la planification de la mission ;
- notre appréciation du caractère approprié des conventions comptables retenues par le gouvernement ;
- les traitements comptables qui ont fait l'objet d'entretiens avec le Contrôleur des finances et le gouvernement ainsi que les divergences d'opinions, le cas échéant.

95 Quant au rapport adressé aux responsables de la gouvernance et à la **direction**, il fait le suivi des recommandations formulées lors des audits des années antérieures et expose les nouvelles recommandations résultant de l'audit de l'année visée.

96 La présente section vise à livrer nos observations quant à certains éléments jugés d'intérêt pour les parlementaires, lesquels proviennent des documents soumis au ministère des Finances et de l'Économie.

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.

La direction est constituée des personnes qui sont à la tête d'une entité et qui sont responsables de gérer ses activités.

4.1 Sommaire du suivi des recommandations

⁹⁷ Le tableau 4 fait état des progrès relatifs aux diverses recommandations que nous avons formulées en matière de production des états financiers consolidés et qui ont été portées à l'attention de l'Assemblée nationale depuis 2008-2009. Les paragraphes qui suivent fournissent des explications sur notre appréciation des progrès observés.

Tableau 4 État des recommandations

Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Contrôleur des finances			
Prendre les moyens nécessaires pour que les écritures de régularisation saisies dans le système RAPFIN soient adéquates dès leur création.	99-102	√	2011-2012
Poursuivre et mettre en place son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires afin de favoriser l'efficacité et de réduire le risque d'erreurs lié à la saisie et à la manipulation des nombreuses données.	103-108	√	2010-2011
Contrôleur des finances, à mettre en œuvre en collaboration avec les entités consolidées			
Renforcer les contrôles internes relatifs à la collecte des renseignements complémentaires afin de s'assurer d'obtenir une information fiable à la source.	103-108	√	2010-2011
Contrôleur des finances, à mettre en œuvre avec les ministères responsables des réseaux			
Améliorer les contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux (efficacité, partage, consolidation).	110-122	√	2010-2011
Ministère des Finances et de l'Économie			
Revoir le statut comptable de la Société nationale du cheval de course afin d'inclure celle-ci dans le périmètre comptable du gouvernement.	123-136, 141	√	2008-2009

4.2 Progrès satisfaisants

98 Nous présentons ci-après les recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants. Selon la recommandation, notre évaluation s'appuie sur deux grands critères :

- Les correctifs mis en œuvre portent sur tous les aspects de la recommandation ou, au moins, sur les principaux.
- Les conséquences de la lacune sont disparues et les risques qu'elles se reproduisent se situent maintenant à un niveau acceptable ou elles ont été réduites substantiellement et les risques qu'elles se reproduisent sont en bonne voie d'être maîtrisés.

Écritures de régularisation

99 Le Contrôleur des finances a répondu de façon satisfaisante à notre recommandation ayant trait aux écritures de régularisation et il a pris les moyens nécessaires pour qu'elles soient codifiées et classifiées de façon appropriée dans le système comptable.

100 L'an dernier, nous avons constaté la présence d'une quantité importante de telles écritures dans le système de consolidation, lesquelles visaient à ajuster les données des entités formant le périmètre comptable du gouvernement. De plus, il n'existait pas de directives claires à l'intention du personnel sur la manière de codifier et de classifier ces ajustements.

101 À cet égard, le Contrôleur des finances a mis à jour son système de consolidation, qui offre dorénavant la possibilité de procéder à une seule écriture pour ajuster les données de plusieurs entités. Cette fonctionnalité, en plus de réduire le nombre d'ajustements, permet l'établissement d'une forme de classification en regroupant les écritures dont la cause est commune en une seule.

102 En outre, les actions suivantes ont été accomplies. Elles favorisent une bonne classification et la production d'une information fiable :

- la révision en profondeur de la structure des écritures de régularisation et la création de nouvelles catégories propres aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- l'élaboration et la diffusion d'un document explicatif sur les catégories d'écritures, incluant une description de leur incidence sur la production des informations sectorielles ;
- la tenue de rencontres afin de sensibiliser le personnel à l'importance d'une codification appropriée.

Collecte des renseignements complémentaires

103 La collecte des renseignements complémentaires requis pour préparer les notes et les annexes comportait certaines lacunes. D'une part, les multiples interventions manuelles nécessaires pour compiler et traiter l'information de même que le nombre élevé de tableaux accentuaient le risque d'erreurs. D'autre part, plusieurs cas de données inexactes ou incomplètes avaient été relevés, ce qui soulevait un doute quant à la fiabilité de l'information reçue des entités.

104 À la lumière de ces constats, nous avons adressé deux recommandations au Contrôleur des finances, soit de compléter son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires et de renforcer, de concert avec les entités consolidées, les contrôles internes visant ce processus afin d'obtenir une information plus fiable à la source.

105 Les progrès réalisés quant à l'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires et au renforcement des contrôles internes à cet égard sont satisfaisants.

106 En effet, le Contrôleur des finances a mené à terme le projet NOTFIN. Cette nouvelle application informatique a automatisé la collecte des données, réduisant du même coup le risque d'erreurs lié à leur manipulation.

107 De plus, il a instauré des mesures favorisant une information plus fiable à la source. Certaines étaient destinées aux employés du ministère pendant que d'autres visaient ceux des entités consolidées. On peut mentionner :

- la préparation d'une formation et de guides explicatifs facilitant la compréhension et la préparation des notes et des annexes ;
- l'élaboration d'indicateurs pour détecter les incohérences des données reçues.

108 Enfin, l'accès aux données sources a été sécurisé par l'attribution de droits restreints aux seules personnes du ministère qui sont concernées par la préparation des renseignements complémentaires, ce qui prévient l'altération induite des informations.

4.3 Progrès insatisfaisants

109 Les paragraphes suivants traitent des recommandations pour lesquelles les progrès se sont avérés insatisfaisants, comme l'indique le tableau 4. Notre évaluation reflète l'une de ces situations :

- Les correctifs mis en œuvre ne portent que sur quelques aspects de la recommandation.
- Les correctifs ont été mis en œuvre dans un nombre restreint des secteurs visés.
- Les conséquences de la lacune sont encore très présentes et les risques qu'elles se reproduisent demeurent importants.

Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux

110 Les progrès liés à l'amélioration des contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux sont insatisfaisants.

111 Nous avons invité le Contrôleur des finances à poursuivre ses efforts pour accroître l'efficacité du processus de consolidation ; il lui fallait améliorer la partie qui concerne les ajustements aux données ainsi que la coordination et le partage de l'information entre lui, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

112 Notre audit fait état d'améliorations notables quant à la qualité de l'information transmise au MELS, au MESRST et au MSSS pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités à ce chapitre. Toutefois, les autres aspects de la recommandation nécessitent d'autres améliorations, comme le démontrent les paragraphes subséquents.

Réseau de la santé et des services sociaux

113 Le MSSS est d'avis que l'information lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités ne lui est pas communiquée assez fréquemment pour que son personnel soit à même de suivre l'évolution des travaux de consolidation et de s'assurer de leur validité.

114 Le réseau de la santé et des services sociaux comprend 199 entités, dont les comptes doivent être combinés, analysés, régularisés et épurés des opérations entre apparentés. Ce travail s'échelonne sur plusieurs semaines. Pour obtenir un résultat fiable, le MSSS a besoin de disposer de données adéquates à intervalles rapprochés.

115 Nos récents travaux indiquent que plusieurs transactions intervenues entre le MSSS, les établissements et les agences ne concordaient pas, les écarts étant parfois substantiels. De nombreux ajustements ont été effectués par le Contrôleur des finances en vue d'éliminer ces écarts, mais à défaut d'analyses suffisantes ou de documents probants, il nous était parfois difficile d'apprécier la pertinence et la justesse de ces écritures de régularisation.

Réseaux de l'éducation

116 La qualité de l'information reçue par le MELS et le MESRST s'est nettement améliorée durant la dernière année. Cependant, tout comme pour le réseau de la santé et des services sociaux, le partage des responsabilités reste à parfaire, comme nous le verrons dans les prochains paragraphes.

Imputabilité des ministères responsables des réseaux

117 Le partage des responsabilités à l'égard du processus de consolidation des réseaux prévoit l'imputabilité des ministères concernés. Selon leur champ d'action, ils sont tenus d'assurer la fiabilité des données des établissements et des agences ou de celles des commissions scolaires, des collèges et des universités. D'ailleurs, avant d'approuver les états financiers consolidés, le Contrôleur des finances demande aux ministères de signer une **déclaration de responsabilité**.

Avant d'approuver les états financiers consolidés du gouvernement, le Contrôleur des finances requiert des ministères la signature d'une déclaration de responsabilité quant à la fiabilité et à l'exactitude des données consolidées de leurs réseaux, telles qu'elles figurent dans son propre système de consolidation.

118 La fiabilité des données consolidées repose, d'une part, sur l'information transmise au Contrôleur des finances par les différentes entités des réseaux et, d'autre part, sur la justesse des écritures effectuées pour ajuster ces données. Ces écritures sont apportées sur l'initiative des ministères ou du Contrôleur des finances lui-même.

119 Pour ce qui est de 2011-2012, le Contrôleur des finances a procédé à des écritures sur la base de conciliations partielles préparées par le MSSS. Ce genre de situation est propice à générer des erreurs, en plus de compliquer la tâche du ministère lors de la signature de sa déclaration de responsabilité.

120 De plus, nos travaux d'audit et les discussions que nous avons eues avec les représentants du MELS, du MESRST et du MSSS nous amènent à conclure que ces ministères ne se sentent pas responsables de certains ajustements que le Contrôleur des finances décide d'effectuer parce qu'ils ne disposent pas de toute l'information requise pour en apprécier la pertinence. Une révision des rôles et des responsabilités serait de mise.

121 Enfin, les problèmes soulevés en matière de consolidation, outre qu'ils réduisent la fiabilité des données, ont une incidence significative sur la date de production des états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandation

122 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au Contrôleur des finances, à mettre en œuvre avec les ministères responsables des réseaux.

- 1 Améliorer les contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux (efficience, partage, coordination).

Société nationale du cheval de course

123 Le périmètre comptable du gouvernement englobe les entités qui sont sous son **contrôle**. Par conséquent, les opérations de ces entités doivent être intégrées dans celles du gouvernement afin de présenter un compte rendu complet des activités et des ressources financières dont il est responsable.

124 Le Vérificateur général estime que le gouvernement contrôle la Société nationale du cheval de course (SONACC). Depuis 2008, nous recommandons l'inclusion de la SONACC dans les états financiers consolidés du gouvernement. Ce dernier, qui est en désaccord avec notre interprétation relativement au contrôle de cette entité, n'a pas adhéré à notre recommandation.

D'un point de vue comptable, le contrôle du gouvernement s'entend de son pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un organisme de sorte que les activités de celui-ci lui procureront des avantages attendus ou l'exposeront à un risque de perte.

125 L'exclusion des données financières de la SONACC des états financiers consolidés a eu pour effet de sous-évaluer le déficit cumulé du gouvernement de 42,8 millions de dollars au 31 mars 2012.

Contrôle et dissolution de la Société

126 La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* :

- donne au gouvernement le pouvoir de nommer tous les membres du conseil d'administration de la Société et de la dissoudre ;
- prévoit qu'en cas de dissolution, les biens de la Société, après le paiement de ses dettes, sont dévolus au gouvernement ou qu'à l'inverse, si ses dettes excèdent la valeur de ses biens, le gouvernement assume le déficit à l'aide de sommes provenant du Fonds consolidé du revenu.

127 Nous estimons que ces dispositions traduisent clairement le fait que le gouvernement contrôle cette société.

128 L'annexe 2 présente la chronologie de certains événements survenus depuis la création de la SONACC, en 1999, jusqu'à sa dissolution en mars 2012. Ayant sélectionné ceux qui sont pertinents en matière de contrôle, nous y résumons leur incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement selon le point de vue de ce dernier et le nôtre.

129 Le gouvernement considère, comme on le voit dans cette annexe, qu'il contrôle effectivement la SONACC depuis le 30 novembre 2011, date de la sanction du projet de loi visant à modifier la mission de cette entité. Toutefois, malgré sa nouvelle position, il n'a pas consolidé les opérations financières de la Société dans les siennes à compter de cette date.

Entente de principe entre le gouvernement, la Société et la Ville de Montréal

Une entente de principe énonce, comme son nom l'indique, des principes et une orientation générale, sans imposer d'obligation légale aux parties. Elle prévoit la négociation de clauses ou d'ententes complémentaires détaillées et sert donc de base à la négociation d'une entente finale.

130 Concernant les données financières de la SONACC, le gouvernement a adopté un traitement comptable tenant compte d'opérations qui n'étaient pas encore survenues au 31 mars 2012, ce qui n'est pas conforme aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

131 À la fin de mars 2012, le gouvernement, la SONACC et la Ville de Montréal ont conclu une **entente de principe** au sujet de la cession du terrain de l'Hippodrome de Montréal à la Ville de Montréal. En vertu de cet accord, la Ville s'engage à redonner au gouvernement la moitié du produit de la revente du terrain, réduit de certains coûts. Il est également prévu que la revente débutera en janvier 2017 et qu'elle s'échelonnera sur huit ans.

132 Pour faire suite à cette entente, le gouvernement a substitué, dans ses comptes, l'avance et le prêt totalisant 56,7 millions de dollars consentis à la SONACC depuis sa création par l'inscription d'une créance due par la Ville de Montréal.

133 L'effet d'une entente de principe n'équivaut pas à celui d'une vente ou d'un transfert de propriété. Jusqu'à la conclusion d'une entente finale, le terrain de l'Hippodrome de Montréal appartient toujours à la SONACC et, de ce fait, au gouvernement : il doit être constaté dans ses états financiers consolidés.

134 Nous sommes d'avis que l'inscription de cette créance due par la Ville de Montréal n'est pas appropriée à cette étape du processus. De surcroît, la valeur de 56,7 millions de dollars attribuée à cette créance par le gouvernement ne représente pas l'estimation relative au total des sommes que lui versera la Ville de Montréal.

135 Ainsi, la sous-évaluation de 42,8 millions de dollars relative au déficit cumulé du gouvernement correspond, pour l'essentiel, à la différence entre le montant indûment inscrit à l'égard de cette créance et l'actif qui aurait dû figurer dans les états financiers consolidés en ce qui a trait au coût du terrain qui sera cédé à la Ville.

136 Notre estimation tient compte des opérations courantes de la SONACC depuis sa création jusqu'au 31 décembre 2011 et se base sur des chiffres non audités qu'elle a produits. Nous avons également pris en considération le fait que la Société a été dissoute le 28 mars 2012. C'est pourquoi nous avons exclu de nos calculs l'actif lié aux bâtiments, ceux-ci n'ayant aucune valeur économique.

Conformité aux dispositions de sa loi constitutive

137 Les données financières de la SONACC au 31 décembre 2011, date de clôture de l'exercice, n'ont pas été auditées. En outre, aucune donnée financière n'a été produite pour l'exercice clos le 28 mars 2012, date de dissolution de la Société. Ces deux situations sont contraires aux exigences de sa loi constitutive.

138 Selon l'article 11 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, la Société doit transmettre au ministre, dans les 30 jours de la fin de son exercice, ses états financiers auxquels est joint le rapport de l'auditeur indépendant.

139 Par ailleurs, la dissolution d'une société entraîne automatiquement la fin de l'exercice en cours. Par conséquent, l'article 11 s'applique aux résultats de la SONACC et à sa situation financière en date du 28 mars 2012, même si cette loi a été abolie à cette même date.

140 Ces situations de non-conformité nous empêchent d'évaluer avec un niveau d'assurance élevé l'incidence financière de l'exclusion de la Société des états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandations

141 Une partie de la recommandation de l'an dernier s'adresse de nouveau au ministère des Finances et de l'Économie.

- 2 Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).**

142 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances et de l'Économie.

- 3 Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.**

4.4 Nouvelles constatations

143 Nous présentons ci-après deux autres constatations résultant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement : la première concerne l'estimation de la provision pour créances douteuses (PCD) par l'Agence du revenu du Québec et la seconde, la catégorisation des données financières visées par l'information sectorielle publiée en annexe des états financiers consolidés.

Provision pour créances douteuses établie par l'Agence

144 Les débiteurs découlant des impôts sur le revenu et les biens ainsi que des taxes à la consommation sont comptabilisés à la valeur de réalisation nette, puis réduits à une valeur moindre au moyen d'une PCD. Cette provision constitue une estimation des montants irrécouvrables en raison de l'incapacité de payer des particuliers ou des sociétés.

145 Pour établir la provision, l'Agence analyse un échantillon statistique de ses débiteurs et dégage ainsi un taux relatif à la PCD. Ce taux est appliqué à la valeur totale des débiteurs au 31 mars de chaque année.

146 La provision comptabilisée dans les comptes de l'Agence correspond à la meilleure estimation que la direction peut actuellement effectuer. Toutefois, aucun rapprochement n'est fait entre l'établissement estimatif de la PCD et les données historiques réelles.

147 Un tel rapprochement permettrait à l'Agence de disposer d'information supplémentaire afin de s'assurer que ses évaluations quant au taux applicable à la PCD reflètent la réalité. L'exercice lui permettrait aussi d'améliorer la précision et la justesse de la méthode employée, tout en lui fournissant des renseignements additionnels sur les secteurs offrant les meilleures possibilités de recouvrement.

148 Depuis 2007, nous recommandons à l'Agence, notamment dans notre rapport à la direction et aux responsables de la gouvernance, d'effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances perçues par la suite.

149 À ce sujet, l'Agence signalait qu'elle développait le système appelé Suivi intégré des comptes à recevoir (SICAR) devant permettre un tel rapprochement. Étant donné que la lacune visée par notre recommandation n'a pas été comblée après plus de cinq ans, nous croyons pertinent d'en informer les parlementaires.

Recommandation

150 La recommandation suivante s'adresse à l'Agence du revenu du Québec.

- 4 Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.**

Évolution du périmètre comptable du gouvernement

151 Au cours des deux dernières années, nous avons publié dans notre rapport à l'Assemblée nationale un portrait relatif au nombre d'entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, et ce, depuis la réforme de la comptabilité de 2007. Nous avons notamment observé que ce nombre était relativement stable. Au 31 mars 2011, nous en avons décompté 495 et, avec l'ajout des 30 organismes budgétaires, nous obtenions 525 entités au total.

152 Nous avons également noté que le Québec était la province canadienne ayant le plus d'entités à consolider dans ses états financiers. Cette situation influe sur les efforts nécessaires pour obtenir une reddition de comptes de la part de ces entités au moment opportun en vue de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

153 Au 31 mars 2012, le nombre d'entités formant le périmètre comptable du gouvernement a diminué par rapport à l'an dernier, passant de 525 à 509.

154 Le tableau 5 présente l'évolution du périmètre comptable du gouvernement depuis 2009-2010.

Tableau 5 Périmètre comptable du gouvernement (au 31 mars)

	2012	2011	2010
Entités consolidées ligne par ligne			
Ministères et organismes budgétaires ¹	62	58	57
Organismes, fonds spéciaux et autres fonds	105	116	116
Organismes faisant partie des réseaux	333 ²	340 ²	345 ²
Sous-total	500	514	518
Entités consolidées selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation			
Entreprises du gouvernement ³	9	11	12
Total	509	525	530

1. Cette rubrique inclut l'Assemblée nationale et les personnes désignées.

2. Ce chiffre comprend des entités contrôlées par des organismes du réseau de l'éducation ou par des organismes du réseau de la santé et des services sociaux, qui sont incluses dans le périmètre comptable.

3. Les chiffres ne comprennent pas les filiales des entreprises.

155 En premier lieu, nous exposons ci-après les principales causes des modifications survenues en 2011-2012 quant à la présentation des entités formant le périmètre comptable. En deuxième lieu, nous traitons des incidences de ces modifications sur les données présentées en annexe des états financiers consolidés en matière d'information sectorielle, en invitant le gouvernement à les atténuer.

Causes des modifications survenues en 2011-2012

156 Les principales causes des modifications survenues en 2011-2012 quant à la présentation des entités formant le périmètre comptable du gouvernement sont les suivantes :

- la revue de la structure des activités gouvernementales à la suite de l'adoption du projet de loi n° 130 ;
- les fusions d'entités dans le réseau de la santé et des services sociaux.

157 Par ailleurs, le gouvernement a modifié la présentation des entités figurant dans l'annexe 1 afin qu'elles concordent avec celles présentées en annexe de la *Loi sur l'administration financière* (LAF).

158 Le tableau 6 présente l'ensemble des causes liées à l'évolution récente du périmètre comptable. Le lecteur trouvera également à l'annexe 3 le détail des entités touchées par ces modifications.

Tableau 6 Causes des modifications à la présentation des entités
formant le périmètre comptable en 2011-2012

Origine de la modification	31 mars 2011	Ajouts	Retraits	31 mars 2012
Modifications au périmètre comptable				
Projet de loi n° 107¹ (2010, chapitre 31) Création de l'Agence du revenu du Québec	–	2	(5)	–
Projet de loi n° 123¹ (2010, chapitre 37) Fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec	–	1	(3)	–
Projet de loi n° 10¹ (2011, chapitre 18) Mise en œuvre des dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011	–	2	–	–
Projet de loi n° 130¹ (2011, chapitre 16) Abolition du ministère des Services gouvernementaux en mettant en œuvre le <i>Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds</i>	–	4	(16)	–
Décret 953-2011 Modification du décret 1540-96 instituant le Fonds des technologies de l'information	–	–	(1)	–
Fusions d'entités autres que par adoption d'une loi	–	4	(12)	–
Autre cause	–	2	(1)	–
Sous-total	–	15	(38)	–
Présentation des entités en concordance avec la LAF	–	8	(1)	–
Total des entités²	522	23	(39)	506

1. Pour alléger la présentation, nous avons choisi de citer le numéro du projet de loi au lieu du nom complet de la loi visée.

2. Ce total diffère de celui du tableau 5 parce que trois entités contrôlées par des organismes des réseaux ne sont pas présentées dans l'annexe 3 des états financiers consolidés.

Incidences sur l'information sectorielle

159 Les changements apportés aux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement influent sur le contenu des données présentées dans l'annexe de ses états financiers consolidés portant sur l'information sectorielle.

L'information sectorielle a pour but d'aider les utilisateurs des états financiers consolidés à poser des jugements 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 à cet égard.

Définition des secteurs

160 La production de l'**information sectorielle** s'appuie sur une méthode qui vise à classifier les entités en fonction de leur relation avec le gouvernement sur le plan de la reddition de comptes et sur celui du contrôle qu'il exerce à leur égard. Conformément à cette méthode, le gouvernement a défini six secteurs :

- le Fonds consolidé du revenu (FCR) ;
- les entreprises du gouvernement ;
- les fonds spéciaux ;
- les organismes autres que budgétaires ;
- les organismes du réseau de la santé et des services sociaux ;
- les organismes des réseaux de l'éducation.

161 Il a également circonscrit trois autres secteurs, lesquels ne sont pas liés aux mêmes critères de classification :

- les dépenses financées par le régime fiscal ;
- les comptes à fin déterminée ;
- le Fonds des générations.

162 Ces derniers éléments sont en discordance avec la méthode de sectorisation choisie par le gouvernement. À notre avis, ces secteurs n'ont pas leur raison d'être.

Dépenses financées par le régime fiscal

163 Le secteur des dépenses financées par le régime fiscal a été ajouté cette année pour inscrire les créances douteuses à l'égard des revenus fiscaux du fonds général du FCR. Le gouvernement justifie sa création par le fait que la dépense relative à ces créances n'est pas sujette à l'allocation de crédits par l'Assemblée nationale.

164 Or, d'autres dépenses incluses dans ce fonds général ne sont pas en lien avec les crédits annuellement alloués par les parlementaires puisqu'elles ne nécessitent pas l'attribution de tels crédits. Ces dépenses comprennent principalement l'amortissement.

Comptes à fin déterminée

165 L'instauration du secteur des **comptes à fin déterminée** découle de la mise en œuvre de la LAF. Ces comptes renvoient toutefois à des opérations effectuées par différentes entités incluses dans les secteurs associés à la reddition de comptes, plus particulièrement celui du FCR. Par conséquent, ces opérations devraient y être rattachées.

166 Citons le cas du Compte pour les coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Les revenus du ministère de la Santé et des Services sociaux provenant du Fonds d'assurance automobile du Québec, de même que ses dépenses à l'égard du coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile, sont à l'origine de ce compte créé le 1^{er} avril 2011. Ce simple geste a eu pour effet d'exclure du FCR ces revenus et dépenses liés au ministère, contrairement à ce qui se faisait précédemment.

Un compte à fin déterminée réfère à un mécanisme de gestion financière applicable en vertu de la LAF. Il permet à un ministère ou à un organisme budgétaire de comptabiliser de façon distincte des revenus versés au FCR par un tiers, à condition que ceux-ci soient affectés au financement d'activités particulières.

Cette comptabilisation permet à l'entité d'engager des dépenses d'un montant équivalent à la somme reçue du tiers sans demander le vote de crédits par l'Assemblée nationale.

Fonds des générations

167 Le Fonds des générations est défini comme un fonds spécial en vertu de la LAF. En en faisant un secteur distinct, le gouvernement vise à remplir les exigences de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* en matière de reddition de comptes. Toutefois, une note particulière figurant dans les états financiers consolidés répond déjà à cette exigence légale. Il conviendrait donc d'intégrer les opérations du Fonds des générations dans celles relatives au secteur regroupant les fonds spéciaux.

Perméabilité de l'information sectorielle aux restructurations

168 Lorsqu'il y a restructuration des activités, la méthode de sectorisation retenue par le gouvernement altère le caractère significatif de l'information en cause et rend difficile l'analyse de tendances concernant la performance des différents secteurs.

169 Le découpage actuel varie pour s'adapter aux changements légaux et administratifs, même si ceux-ci n'ont aucun effet sur la nature des opérations effectuées par le gouvernement.

170 En vertu des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, toute modification de secteur doit être reflétée rétroactivement dans les données sectorielles comparatives, entraînant du même coup une modification de la performance du secteur concerné.

Premier exemple : ministère du Revenu du Québec et Agence du revenu du Québec

171 Nous nous servons de la substitution du ministère du Revenu du Québec par l'Agence du revenu du Québec, un organisme autre que budgétaire, et par le Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF), un fonds spécial, pour illustrer la perméabilité de l'information sectorielle aux restructurations.

172 Dans les états financiers consolidés au 31 mars 2012, les données relatives à la performance du FCR au 31 mars 2011 ont été retraitées et les dépenses de programmes ont été réduites de 1 557 millions de dollars, montant représentant celles de l'ancien ministère du Revenu.

173 Les dépenses ainsi retranchées se composent des créances douteuses (933 millions) à l'égard des revenus fiscaux et de dépenses administratives (624 millions). La restructuration a entraîné le déplacement de ces dépenses, lesquelles ont été réparties comme suit :

- Le secteur des dépenses financées par le régime fiscal présente dorénavant ces créances douteuses ;
- Le secteur des fonds spéciaux – pour ce qui est du FRAF – et celui des organismes autres que budgétaires – pour de qui est de l'Agence – présentent chacun la quasi-totalité des dépenses administratives de l'ancien ministère. Il est à noter que des ajustements de consolidation permettent, au final, d'éliminer cette présentation en double de dépenses.

Deuxième exemple : projet de loi n° 10 (2011, chapitre 18)

174 Le projet de loi n° 10 visant à mettre en œuvre les dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 fournit un autre exemple du problème que nous soulevons. Ce projet de loi, maintenant sanctionné, est venu définir ce qu'est un fonds spécial aux fins de l'application de la LAF. Ainsi, quatre entités répondant à cette nouvelle définition sont passées du secteur des organismes autres que budgétaires à celui des fonds spéciaux, ce qui a eu pour effet de modifier le montant des dépenses relatives à ces secteurs, lesquelles ont respectivement diminué et augmenté de 92 millions de dollars. Encore une fois, les activités sous-jacentes à ces données financières sont demeurées les mêmes.

175 À l'inverse, le Fonds de l'assurance médicaments a été retiré du secteur des fonds spéciaux pour être intégré dans celui des organismes autres que budgétaires puisqu'il ne répondait pas à la nouvelle définition. La variation des dépenses a été de 3 249 millions de dollars de part et d'autre.

176 Le tableau 7 présente l'ensemble des modifications apportées à l'information sectorielle figurant dans les états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2011. Les données publiées en 2011 y sont comparées avec celles publiées en 2012.

Tableau 7 Modifications apportées à l'information sectorielle (en millions de dollars)

Année financière terminée le 31 mars 2011						
	Dépenses			Surplus (déficit) annuel		
	Publiées en 2012	Publiées en 2011	Variation	Publié en 2012	Publié en 2011	Variation
Fonds consolidé du revenu	67 062	68 706	(1 644)	(5 202)	(5 289)	87
Dépenses financées par le régime fiscal	933	s.o.	933	–	s.o.	–
Fonds spéciaux	6 390	9 360	(2 970)	831	864	(33)
Organismes autres que budgétaires	16 934	16 392	542	220	185	35
Comptes à fin déterminée	1 616	1 758	(142)	–	–	–
Ajustements de consolidation	(47 245)	(50 526)	3 281	51	140	(89)
Autres secteurs sans variation ¹	34 400	34 400	–	1 710	1 710	–
Résultats consolidés	80 090	80 090	–	(2 390)	(2 390)	–

1. Cette rubrique comprend les entreprises du gouvernement, les organismes du réseau de la santé et des services sociaux, les organismes du réseau de l'éducation ainsi que le Fonds des générations.

Choix des secteurs pertinents

177 Les normes comptables exigent la présentation d'information sectorielle. Elles ne prescrivent pas de méthode de sectorisation particulière, mais proposent des options, en plus de l'approche basée sur la reddition de comptes qu'a adoptée le gouvernement. Notamment, on peut procéder :

- par grandes catégories fonctionnelles d'activités : santé, éducation, défense, etc. (elles correspondent aux missions fondamentales) ;
- par gamme de services : police, parcs et loisirs, etc.

178 Alors que certaines provinces canadiennes utilisent une méthode similaire à celle du Québec, d'autres ont choisi comme critère les missions gouvernementales. C'est notamment le cas de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

179 Lorsque les secteurs correspondent aux missions, leur performance n'est pas influencée par les restructurations qui, comme nous l'avons rappelé, ne modifient pas la nature des dépenses du gouvernement.

180 Les pratiques actuelles du gouvernement laissent place à beaucoup de subjectivité, autant dans le choix des secteurs que dans leurs composantes. Entre autres, comment expliquer sa décision de présenter les données relatives au Fonds des services de santé – un fonds spécial dont les dépenses se montent à plus de 6 milliards de dollars par année – dans le secteur du fonds général du FCR plutôt que dans celui regroupant les fonds spéciaux ? De plus, si l'on considère que les dépenses du Fonds des services de santé ne font pas l'objet d'une allocation annuelle de crédits par l'Assemblée nationale, cette décision est pour le moins discutable suivant la logique appliquée par le gouvernement.

181 Nous invitons le Contrôleur des finances à entreprendre une réflexion afin que la méthode de sectorisation utilisée pour la préparation des états financiers consolidés donne lieu à plus de stabilité et d'objectivité.

182 Pour le moment, les dépenses de programmes sont associées à celles ayant trait au secteur du FCR. La méthode de sectorisation peut, de ce fait, avoir une incidence sur la reddition de comptes concernant les dépenses de programmes et, par ricochet, sur l'atteinte des cibles de réduction fixées en 2009. Le chapitre 7 fait le point à ce sujet.

Commentaires de l'entité auditée et des entités visées

L'entité auditée et 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 toutes les recommandations, à l'exception du ministère des Finances et de l'Économie pour celle touchant l'inclusion de la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement. Le lecteur trouvera notre réaction relative aux paiements de transfert et aux prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs à la suite des commentaires de ce ministère.

Commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

« **Sommaire de l'audit.** Le respect des normes comptables du secteur public constitue une priorité pour le gouvernement. Depuis six ans, le Vérificateur général n'a émis aucune restriction ni commentaire à l'égard des états financiers du gouvernement. Le gouvernement prévoit poursuivre dans cette voie avec rigueur.

« **Paiements de transfert.** La position du ministère des Finances et de l'Économie à l'égard des dépenses de transfert 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).

« Le ministère des Finances et de l'Économie réitère son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert. La norme révisée réfère à un critère d'autorisation pour constater une dépense de transfert. 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 du Québec 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.

« L'interprétation du ministère des Finances et de l'Économie a été réaffirmée par une quatrième firme d'experts-comptables, soit KPMG. Cette firme a 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.

« L'autorisation d'un transfert, critère retenu par la norme pour la constatation d'une dépense de transfert, est un geste qui relève de la gouvernance et qui est prévu dans la constitution canadienne. Le pouvoir d'autoriser le gouvernement à effectuer une dépense sur le Fonds consolidé du revenu est conféré au Parlement du Québec.

« Par ailleurs, du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être rencontrés pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. À cette fin, pour renforcer et pour assurer la prise en compte de l'autorisation du gouvernement, le projet de loi n° 25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, prévoit des modifications législatives pour préciser que les bénéficiaires de transferts en provenance de ministères, d'organismes budgétaires ou de fonds spéciaux du gouvernement du Québec ne devront porter à leurs comptes que la partie du transfert ayant été dûment autorisée par le Parlement. Cette précision législative permettra d'assurer la concordance entre les comptes du gouvernement et ceux des entités qui bénéficient d'un transfert, notamment les municipalités.

« **Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs.** Depuis la mise en vigueur de la norme sur ce type de prêts, la pratique comptable du gouvernement à l'égard de la comptabilisation de ces prêts a toujours été la même et le vérificateur général n'a jamais émis de restriction ni de commentaire dans son rapport accompagnant les états financiers consolidés du gouvernement. Cette pratique consiste à comptabiliser et à présenter les prêts qu'il accorde aux universités à titre d'actifs financiers dans ses états financiers consolidés.

« Par ailleurs, depuis 1995, les normes comptables du secteur public à ce sujet n'ont pas été modifiées.

« À cet égard, la firme d'experts-comptables Deloitte s.e.n.c.r.l. a confirmé que la pratique comptable du gouvernement est conforme aux normes comptables du secteur public.

« Le ministère des Finances et de l'Économie est d'avis qu'il n'a pas à convertir ces prêts en des dépenses de transfert en vertu de l'exception prévue au chapitre SP 3050 par.14 et par.15. En effet, le lien direct entre les prêts accordés et la subvention n'est pas établi puisque, entre autres, les prêts devront être remboursés, même si l'aide gouvernementale n'est pas accordée par le gouvernement pour une année donnée. De plus, l'aide financière que le gouvernement offre aux universités est aussi offerte à d'autres organismes analogues qui n'ont obtenu aucun prêt du gouvernement.

« Par ailleurs, l'intention du gouvernement n'a jamais été de modifier la nature ou la substance des subventions qui pourraient avoir été accordées à une université bénéficiant du financement offert par Financement-Québec. Son intention est de faire bénéficier l'université de coûts de financement similaires à ceux du gouvernement du Québec.

« **Hydro-Québec (adoption des Normes internationales d'information financière).** Le budget de novembre 2012 a exposé la situation décrite par le Vérificateur général, soit la grande volatilité de l'information financière qui sera modifiée par les Normes internationales d'information financière (IFRS) (Plan budgétaire, section D, page D.12). En effet, au budget de mars 2012, il était estimé que le passage éventuel aux IFRS aurait eu effet de réduire de 3,3 milliards de dollars la valeur de la participation du gouvernement dans

Hydro-Québec et donc d'augmenter la dette représentant les déficits cumulés d'un même montant au 1^{er} avril 2011.

« Or, entre le moment du budget de mars 2012 et de celui de novembre 2012, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a reporté deux fois la date de passage obligatoire aux IFRS pour les sociétés qui réalisent des activités à tarifs réglementés, comme Hydro-Québec. La date prévue étant le 1^{er} janvier 2014, c'était l'année financière 2013-2014 du gouvernement qui devait être affectée.

« Sur la base des informations disponibles en novembre 2012, l'impact du passage aux IFRS par Hydro-Québec avoisinait les 5 milliards de dollars. Compte tenu de l'incertitude qui persiste encore quant à la date de passage aux IFRS pour Hydro-Québec, le choix a été fait de maintenir le redressement à 3,3 milliards, mais de l'appliquer à l'année 2013-2014.

« Par ailleurs, tout récemment, pour une troisième fois, l'ICCA a reporté de nouveau la date de passage aux IFRS, qui est maintenant prévue pour le 1^{er} janvier 2015. Pour le gouvernement, le redressement est maintenant reporté en 2014-2015. Il est à noter que le passage éventuel d'Hydro-Québec aux IFRS n'aura aucun impact sur la dette brute du gouvernement.

« **Traitement comptable des 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 a été modifié pour tenir compte de l'évolution des normes comptables.

« Ainsi, considérant que ce dossier est similaire à des dossiers de CHSLD conventionné privé, 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.

« Par ailleurs, il est important de souligner que la position du gouvernement a été confirmée par la firme d'experts-comptables PricewaterhouseCoopers.

« **Société nationale du cheval de course.** Le ministère n'a jamais adhéré à la recommandation de consolider la Société nationale du cheval de course (SONACC).

« En effet, l'intention du gouvernement a toujours été d'exercer un contrôle temporaire sur la Société, afin de favoriser la cession de ses activités à un promoteur indépendant pour la relance de l'industrie des courses de chevaux. D'ailleurs, l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la Société nationale du cheval de course*, en juin 2006, s'inscrivait dans cette optique. Par la suite, au fil des années, des actions ciblées pour la relance ont été réalisées. Jusqu'à sa dissolution en mars 2012, la SONACC a fait cession de l'ensemble de ses activités et actifs, à l'exception des immobilisations de l'Hippodrome de Montréal.

« Des modifications à la loi constitutive de la Société nationale du cheval de course ont été apportées en novembre 2011, afin de conférer au gouvernement la propriété des actifs résiduels de la Société en cas de dissolution. Bien que le

gouvernement ait été en mesure d'exercer un contrôle continu à compter de cette date, les opérations de la Société n'ont pas été consolidées, car la Société a été inactive jusqu'au moment de la cession de ses derniers actifs et de sa dissolution en mars 2012. Ainsi, les résultats du gouvernement de l'année financière 2011-2012 auraient été les mêmes, que la Société ait été consolidée ou non.

« Les avances du gouvernement consenties à la Société étant garanties par des droits hypothécaires sur les immobilisations de l'Hippodrome de Montréal, le gouvernement a consenti, dans le cadre de l'entente conclue avec la Ville de Montréal, de convertir ces avances, ainsi que le prêt fait à la Société, en un compte à recevoir de la Ville. En effet, cette dernière s'est engagée, dans l'entente conclue, à verser au gouvernement la moitié du produit de la vente des parcelles des lots du terrain de l'hippodrome et à remplir certaines autres conditions. Le potentiel de vente de ces lots permettra ainsi au gouvernement de récupérer son investissement. Le ministère juge que les actifs du gouvernement sont comptabilisés de manière appropriée.

« Quant à la production d'états financiers audités, le ministère prend acte de la recommandation du Vérificateur général. Toutefois, soulignons que la Société nationale du cheval de course était inactive durant la période visée par la recommandation et que le liquidateur désigné par le gouvernement fera rapport au ministère des Finances et de l'Économie sur la liquidation de la Société.

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Les états financiers consolidés du gouvernement incorporent les activités de plus de 500 entités, ce qui représente un défi de comptabilisation important pour le gouvernement. À ce titre, depuis plusieurs années, le ministère des Finances et de l'Économie a initié plusieurs changements afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du processus d'élaboration des états financiers consolidés du gouvernement. Notamment, le ministère s'est doté d'un système informatique et de processus des plus performants pour la consolidation des informations financières.

« Par ailleurs, tout au long du processus de consolidation, le ministère communique régulièrement à l'ensemble des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement les attentes du gouvernement en termes de travaux à réaliser et d'échéances. Des échanges ont également lieu entre les parties dans le but de clarifier les responsabilités de chacun des partenaires impliqués dans le processus de reddition de comptes.

« Bien que des améliorations notables aient été apportées au cours des dernières années, le ministère entend poursuivre ses efforts afin d'améliorer davantage le processus de consolidation. Entre autres, en 2012-2013, le Contrôleur des Finances a élaboré des guides pour chacun des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Ces guides exposeront l'ensemble des renseignements à fournir pour la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

« **Perméabilité de l'information sectorielle aux restructurations.** Le ministère adhère à l'invitation du Vérificateur général d'améliorer la méthode de sectorisation à utiliser aux fins de la présentation des informations sectorielles. D'ailleurs, le ministère a déjà amorcé cette réflexion et s'inspirera des pratiques comptables des autres juridictions. »

Réaction aux commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

Paiements de transfert. Le Vérificateur général réitère sa position selon laquelle il est d'avis que l'Assemblée nationale a délégué son pouvoir habilitant de conclure des ententes aux représentants du gouvernement, qui sont ainsi habilités à exercer ce pouvoir et légalement autorisés à signer des contrats valides.

En tant qu'auditeur indépendant des états financiers consolidés de la province, le Vérificateur général a la responsabilité d'expliquer aux responsables de la gouvernance pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières du gouvernement. Il doit également s'assurer, dans l'expression de son opinion, que les conventions comptables favorisent une présentation fidèle de sa situation financière. Dans ce contexte, le Vérificateur général est d'avis que la pratique qu'entend utiliser le gouvernement à l'égard des paiements de transfert n'atteindra pas cet objectif.

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. Le Vérificateur général convient que le texte de la norme comptable portant sur les prêts n'a pas été modifié récemment. Cependant, cette norme précise que les opérations qui s'apparentent à des subventions doivent être comptabilisées à titre de dépenses, conformément au chapitre SP 3410 - Paiements de transfert.

En conséquence, notre interprétation de la nouvelle norme portant sur les paiements de transfert a des incidences sur la comptabilisation des prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs qui ont été accordés aux universités par le passé. Ces prêts doivent être constatés comme des dépenses lorsque ces prêts sont accordés puisqu'un lien direct peut être établi entre ces derniers et l'aide que le gouvernement verse aux bénéficiaires. D'ailleurs, les lettres de confirmation envoyées aux universités énoncent clairement que cette aide servira à rembourser leur emprunt auprès de l'organisme du gouvernement les ayant financées.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Le ministère prend note de cette recommandation adressée au Contrôleur des finances et lui assure son entière collaboration dans la mise en place des mesures nécessaires pour y donner suite. »

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Le ministère prend note de cette recommandation adressée au Contrôleur des finances et lui assure son entière collaboration dans la mise en place des mesures nécessaires pour y répondre. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Le MSSS prend note de la recommandation adressée au Contrôleur des finances et lui assure sa collaboration. »

Commentaires de l'Agence du revenu du Québec

« **Provision pour créances douteuses établie par l'Agence.** Cette recommandation, qui date de 2007, avait été acceptée à l'époque et dans son contexte par Revenu Québec. En effet, des analyses plus complètes devenaient nécessaires pour améliorer la reddition de comptes sur les comptes à recevoir (CAR) en croissance compte tenu principalement des efforts additionnels en récupération fiscale et pour faire évoluer les travaux annuels entourant l'établissement de la provision pour créances douteuses (PCD), notamment en raison des provisions pour non-réalisation de revenus (PNRR) nouvellement en place. Revenu Québec a donc déployé des efforts considérables, au cours des dernières années, pour améliorer la gestion de ses comptes à recevoir et la détermination des provisions qui leur sont appliquées.

« Pour s'assurer que la méthode utilisée pour établir la PCD permet la meilleure évaluation possible, les méthodes d'estimation et de suivi ont ainsi été améliorées, concurremment à la mise en place d'un plan de travail pour réduire la croissance des CAR et de la PCD. Un rapport d'une firme externe, produit en février 2010, mentionne d'ailleurs que la méthode d'estimation utilisée par Revenu Québec fait partie des meilleures pratiques recensées en milieu gouvernemental.

« Parallèlement, Revenu Québec a entrepris de rapprocher les créances de l'échantillon utilisé pour l'estimation de la PCD de 2009-2010 avec les résultats réels. Les travaux réalisés tendent à démontrer que chaque créance est un cas d'espèce qui doit être analysé individuellement et que cette analyse individuelle comporte des difficultés importantes. Ainsi, un rapprochement automatisé, sans le jugement d'un analyste comptable, n'est pas réalisable. Revenu Québec évaluera au cours des prochains mois quels moyens pourraient être applicables,

au prix d'un effort raisonnable pour continuer cet exercice et soumettra ses conclusions aux représentants du Vérificateur général.

« Par ailleurs, Revenu Québec compte évidemment poursuivre la réalisation des travaux d'analyse qui lui permettront d'améliorer, en mode continu, ses façons de faire, en demeurant à l'affût de tout nouvel élément qui pourrait avoir un impact important sur l'évaluation de la PCD, toujours dans un souci d'efficience.

« Finalement, il est important de préciser que le développement de SICAR (système de suivi intégré des CAR), amorcé en 2007-2008, a fait l'objet de plusieurs livraisons depuis mai 2010 et est actuellement en période de rodage. Ce système informatique devrait permettre de raffiner davantage les analyses relatives aux CAR pour assurer une meilleure reddition de comptes par Revenu Québec.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Rapport de l'auditeur indépendant
- Annexe 2** Contrôle et traitement comptable concernant la Société nationale du cheval de course
- Annexe 3** Entités ajoutées ou retirées du périmètre comptable du gouvernement en 2011-2012

Sigles

CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie
FCR	Fonds consolidé du revenu	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
FQ	Financement-Québec	MTQ	Ministère des Transports du Québec
FRAF	Fonds relatif à l'administration fiscale	PCD	Provision pour créances douteuses
IFRS	Normes internationales d'information financière	PPP	Partenariat public-privé
LAF	<i>Loi sur l'administration financière</i>	SOFIL	Société de financement des infrastructures locales du Québec
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	SONACC	Société nationale du cheval de course
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	TECQ	Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2011-2012

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 2012, 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.

COMPTES PUBLICS 2011-2012 – VOLUME 1

Opinion

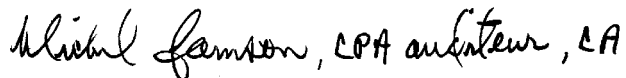
À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2012, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière 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* (L.R.Q., 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 2012 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.

De plus, conformément aux exigences de cette loi, je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec par intérim,



Michel Samson, CPA auditeur, CA

Québec, le 19 octobre 2012 (8 novembre 2012 pour l'estimation de l'incidence financière présentée à la note 24).

Annexe 2 Contrôle et traitement comptable concernant la Société nationale du cheval de course

Événement		Élément d'intérêt	Avis quant à l'incidence sur les états financiers consolidés	
			Gouvernement	Vérificateur général
Avant 2011-2012				
19 juin 1999	Sanction du projet de loi n° 39 – <i>Loi concernant la Société nationale du cheval de course</i>	Constitution de la SONACC	Contrôle provisoire de la SONACC par le gouvernement Aucune consolidation	Selon les normes comptables, consolidation de la SONACC dans les états financiers du gouvernement
13 juin 2006	Sanction du projet de loi n° 31 – <i>Loi modifiant la Loi concernant la Société nationale du cheval de course</i>	Modification des règles de gouvernance de la SONACC	Position inchangée Aucune consolidation	Contrôle du gouvernement accru par la nouvelle structure de gouvernance Consolidation toujours requise
En 2011-2012				
30 nov. 2011	Sanction du projet de loi n° 7 – <i>Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier</i>	Modification de la mission de la SONACC Précision sur ce qui adviendra des biens et des dettes de la SONACC au moment de sa dissolution	Contrôle de la SONACC Consolidation requise, mais non effectuée	Position inchangée Consolidation toujours requise
Mars 2012	Conclusion d'une entente de principe entre le gouvernement, la SONACC et la Ville de Montréal	Cession prévue du terrain de l'Hippodrome de Montréal à la Ville de Montréal	Aucune incidence	Aucune incidence
28 mars 2012	Adoption du décret 294-2012	Autorisation donnée à la SONACC d'aliéner le terrain de l'Hippodrome de Montréal	Conversion du prêt et de l'avance consentis à la SONACC par le gouvernement depuis sa création en un solde de prix de vente à recevoir de la Ville de Montréal	Aucune incidence
28 mars 2012	Adoption du décret 295-2012	Dissolution de la SONACC	Aucune incidence	Aucune incidence

Annexe 3 Entités ajoutées ou retirées du périmètre comptable du gouvernement en 2011-2012

Origine de la modification	Entités
Projet de loi n° 107¹ (2010, chapitre 31) Création de l'Agence du revenu du Québec	Ajouts ■ Agence du Revenu du Québec ■ Fonds relatif à l'administration fiscale Retraits ■ Fonds de fournitures de biens ou de services du ministère du Revenu ■ Fonds de perception ■ Fonds des pensions alimentaires ■ Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu ■ Ministère du Revenu
Projet de loi n° 123¹ (2010, chapitre 37) Fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec	Ajout ■ Fonds du développement économique Retraits ■ IQ FIER inc. (devenue une filiale d'une entreprise, type d'entité non dénombré) ■ IQ Immigrants Investisseurs inc. (devenue une filiale d'une entreprise, type d'entité non dénombré) ■ Société générale de financement du Québec (fusion avec Investissement Québec)
Projet de loi n° 10¹ (2011, chapitre 18) Mise en œuvre des dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011	Ajouts ■ Fonds du Plan Nord ■ Fonds pour l'excellence et la performance universitaires
Projet de loi n° 130¹ (2011, chapitre 16) Abolition du ministère des Services gouvernementaux en mettant en œuvre le <i>Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds</i>	Ajouts ■ Commission de l'éthique en science et en technologie ■ Fonds des ressources naturelles ■ Fonds d'information sur le territoire ■ Fonds relatif à certains sinistres Retraits ■ Agence de l'efficacité énergétique ■ Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre ■ Conseil des relations interculturelles ■ Conseil des services essentiels ■ Corporation d'hébergement du Québec ■ Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées ■ Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers ■ Fonds d'information foncière ■ Fonds d'information géographique ■ Fonds du patrimoine minier ■ Fonds du service aérien gouvernemental ■ Fonds forestier

1. Pour alléger la présentation, nous avons choisi de citer le numéro du projet de loi au lieu du nom complet de la loi visée.

Origine de la modification	Entités
	Retraits (suite) ■ Fonds relatif à la tempête de verglas ■ Immobilière SHQ ■ Ministère des Services gouvernementaux ■ Société québécoise d'assainissement des eaux
Décret 953-2011 Modification du décret 1540-96 instituant le Fonds des technologies de l'information	Retrait ■ Fonds des technologies de l'information du Conseil du trésor
Fusions d'entités autres que par adoption d'une loi	Ajouts ■ Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de Montréal (fusion du Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Gabrielle-Major, du Centre de réadaptation Lisette-Dupras et des Services de réadaptation L'Intégrale) ■ Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins (fusion du Centre de santé et de services sociaux du Grand Littoral et de l'Hôtel-Dieu de Lévis) ■ Centre de santé et de services sociaux Champlain-Charles-Le Moyne (fusion du Centre de santé et de services sociaux Champlain et de l'Hôpital Charles Lemoyne) ■ Centre de santé et de services sociaux du Témiscamingue (fusion du Centre de santé et de services sociaux de Témiscaming-et-de-Kipawa et du Centre de santé et de services sociaux du Lac-Témiscamingue) Retraits ■ Neuf entités relatives aux fusions mentionnées ci-dessus ■ Centre hospitalier régional de Trois-Rivières (intégré dans le Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières) ■ Centre Notre-Dame de l'Enfant (Sherbrooke) Inc. (intégré dans le Centre d'accueil Dixville inc.) ■ Corporation du Centre hospitalier Pierre-Janet (La) (intégrée dans le Centre de santé et de services sociaux de Gatineau)
Autre cause	Ajouts ■ Centre de réadaptation Foster ■ Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales Retrait ■ Fonds d'amortissement des emprunts pour financer les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et les entreprises du gouvernement
Présentation des entités en concordance avec la LAF	Ajouts ■ Comité de déontologie policière ■ Commissaire à la déontologie policière ■ Commissaire à la lutte contre la corruption ■ Commission des partenaires du marché du travail ■ Commission de toponymie ■ Commission d'évaluation de l'enseignement collégial ■ Commission québécoise des libérations conditionnelles ■ Conseil de la justice administrative Retrait ■ Tribunal des professions



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013

Opinions modifiées et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Agence du revenu du Québec
Centre hospitalier de l'Université de Montréal
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission de la construction du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Investissement Québec

CHAPITRE

3

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, de ses organismes et de ses entreprises ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les constatations, les recommandations, les cas de non-conformité ainsi que les autres éléments qui découlent de nos travaux de la dernière année et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

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.

Agence du revenu du Québec. Depuis 2006, année où l'administration provisoire des biens non réclamés (appelés également biens sous administration) a été transférée à l'Agence, le délai de production édicté quant aux états financiers de ces biens n'a jamais été respecté. Compte tenu de déficiences du contrôle interne et de la perte importante d'expertise comptable et financière, l'Agence avait décidé de surseoir à la production de ces états financiers aux 31 décembre 2009, 2010 et 2011 afin de mettre en œuvre les correctifs nécessaires.

Par ailleurs, les montants relatifs aux biens non réclamés pour les exercices terminés les 31 décembre 2010 et 2011 figurent dans les états financiers de l'Agence (activités de nature administrative) à titre d'activités fiduciaires. Étant donné leur ampleur, une réserve a été ajoutée dans le rapport de l'auditeur indépendant joint à ces états financiers afin de mentionner que les informations visées n'ont pu être auditées, faute d'éléments probants suffisants et appropriés.

Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM). De 2002-2003 à 2010-2011, le produit de la cession (19 millions de dollars) du volet commercial de la Direction des ressources technologiques du CHUM a été présenté à titre de revenu reporté dans l'état du solde de fonds du Fonds à destination spéciale, lequel a été aboli en 2011-2012. Le produit de la cession aurait dû être constaté dans les résultats de l'exercice 2002-2003, réduisant ainsi les déficits cumulés, ou encore faire l'objet, avec l'approbation du conseil d'administration de l'établissement et du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'une réserve créée à même les excédents cumulés et présentée dans l'état des surplus (déficits) cumulés.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances. Les évaluations actuarielles à l'égard du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC) n'ont pas été produites dans les délais requis par la loi (la fréquence spécifiée est d'au moins tous les trois ans). Cette situation a cependant été régularisée après la formulation de notre opinion dans le rapport d'audit portant sur les états financiers au 31 décembre 2011.

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec. Le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait, dans le non-respect de sa loi constitutive. Le déficit cumulé de 6,1 millions de dollars, au 30 juin 2012, témoigne de ce fait.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des entités auditées. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans chaque section Commentaires de l'entité auditée. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Recommandations réitérées à l'Agence du revenu du Québec (aussi désignée sous le nom de Revenu Québec)

- 1 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.**
- 2 Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.**

Recommandation au Centre hospitalier de l'Université de Montréal

- 3 Régulariser la situation relative au produit de la cession du CHUM-Informatique afin de respecter l'esprit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, 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.**

Recommandation à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

- 4 Faire en sorte que soit clarifiée la portée de l'article 126 de la *Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels* concernant les évaluations actuarielles et prendre les mesures nécessaires pour respecter la loi à cet égard.**

Recommandation réitérée à la Commission de la construction du Québec

- 5 Respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

Recommandation réitérée au Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

- 6 Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Agence du revenu du Québec	9
2.1 Biens non réclamés	9
Recommandations	
Commentaires de l'entité auditée	
3 Centre hospitalier de l'Université de Montréal	12
3.1 Produit de la cession de CHUM-Informatique	12
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
4 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	16
4.1 Conformité aux dispositions de la <i>Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels</i>	16
Évaluation actuarielle pour le financement du régime	
Évaluation actuarielle pour la comptabilisation dans les états financiers du régime	
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
5 Commission de la construction du Québec	20
5.1 Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	20
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
6 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	22
6.1 Conformité aux dispositions financières de sa loi constitutive	22
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
7 Investissement Québec	24
7.1 Données comparatives	24

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, de ses organismes et de ses entreprises ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et 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 Depuis l'entrée en vigueur en décembre 2010 des Normes canadiennes d'audit (NCA), des changements ont été apportés à la forme et au libellé du rapport, qui comporte maintenant un minimum de six paragraphes et décrit plus en détail les responsabilités de la direction des entités auditées et celles de l'auditeur.

3 Suivant la formulation adoptée avec l'entrée en vigueur des 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. 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.

4 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque l'audit des états financiers d'un organisme, d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confié, conformément à la loi. Ce droit de regard s'applique également aux travaux effectués par les auditeurs des organismes bénéficiaires de subventions des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

5 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.

6 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. Cette opinion modifiée peut alors prendre une des formes suivantes :

- une 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'opinion 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 ;
- une 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 ;
- 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.

7 En plus des paragraphes requis, l'auditeur peut, lorsque qu'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.

8 Ces mentions additionnelles ne constituent pas une modification de l'opinion de l'auditeur.

9 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.

10 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 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 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 les critères d'évaluation propres à chaque mission.

11 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.

12 Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les constatations, les recommandations, les cas de non-conformité ainsi que les autres éléments qui découlent des travaux de la dernière année en matière d'audit des états financiers et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale. Les chapitres 4 et 5 de ce rapport, qui touchent respectivement le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation, traitent, entre autres, des situations particulières observées lors de l'audit des états financiers des établissements appartenant à ces réseaux.

13 Enfin, signalons que d'autres changements au rapport de l'auditeur sont présentement à l'étude par l'International Auditing and Assurance Standards Board. Ces travaux découlent d'une perception selon laquelle ce rapport, dans sa forme actuelle, ne répondrait pas totalement aux besoins des utilisateurs des états financiers, dans un contexte où les exigences en matière d'information financière sont de plus en plus complexes. Un des objectifs visés par les améliorations proposées est d'aider les utilisateurs à mieux se retrouver dans les états financiers en les guidant vers les éléments les plus importants. Nous suivons de près ces travaux, qui pourraient avoir des répercussions majeures sur l'information divulguée dans le rapport de l'auditeur indépendant.

2 Agence du revenu du Québec

2.1 Biens non réclamés

Équipe

Julie Laflamme
Renée Lambert
Directrices de vérification
Étienne Labelle
Jean Lemelin

14 La *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, a institué l'Agence du revenu du Québec. Cette agence est substituée au ministère du Revenu. Elle 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 de lui fournir 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.

15 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.

16 Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en nous fondant sur notre audit.

17 Le dernier rapport du vérificateur sur les états financiers des biens sous administration, appelés également biens non réclamés, porte sur l'exercice terminé le 31 décembre 2008 et il a été produit en mai 2011. Il comporte une restriction puisque ces états financiers ne présentent pas l'exhaustivité des sommes à payer, ce qui n'est pas conforme aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Selon notre estimation, les sommes à payer ont été sous-évaluées de 4 millions de dollars, alors que l'actif net de ces biens a été surévalué du même montant.

18 Compte tenu notamment de déficiences du contrôle interne et de la perte importante d'expertise comptable et financière, l'Agence avait décidé de surseoir à la production des états financiers portant sur les biens non réclamés aux 31 décembre 2009, 2010 et 2011 afin de mettre en œuvre les correctifs nécessaires pour redresser la situation.

19 Un tel retard dans la production de ces états financiers remet en cause leur utilité 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*. En effet, les états financiers audités des biens non réclamés doivent être déposés annuellement à l'Assemblée nationale dans le rapport annuel de gestion, à l'intérieur des délais prescrits.

20 Depuis 2006, année où l'administration provisoire des biens non réclamés a été transférée à l'Agence du revenu du Québec, le délai de production édicté quant aux états financiers n'a jamais été respecté.

21 L'Agence est fiduciaire des biens visés au sens des normes comptables. Conformément aux exigences de ces normes, les états financiers de l'Agence (activités de nature administrative) au 1^{er} avril 2011 et pour l'exercice clos le 31 mars 2012 présentent, dans une note complémentaire, les opérations exercées à titre de fiduciaire des biens non réclamés aux 31 décembre 2010 et 2011.

22 Le retard dans la production des états financiers des biens non réclamés a fait que nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés pour auditer les informations à l'égard de ceux-ci présentées dans les états financiers de l'Agence ni de déterminer si les montants en cause auraient dû être ajustés. Au 31 décembre 2011, la valeur des actifs, des passifs et de l'avoir net relatifs aux biens non réclamés totalisait respectivement 132,8, 98,3 et 34,5 millions de dollars.

23 Étant donné l'ampleur des montants inscrits au titre des biens non réclamés dans les états financiers de l'Agence (activités de nature administrative), une réserve a été ajoutée dans le rapport de l'auditeur indépendant que nous avons rédigé et qui est joint à ces états financiers afin de mentionner aux lecteurs que les informations visées n'ont pu être auditées.

Recommandations

24 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau à l'Agence du revenu du Québec (aussi désignée sous le nom de Revenu Québec).

- 1 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.**
- 2 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

« De façon générale, soulignons que les constats relevés n'engendrent aucun préjudice aux créanciers ou aux ayants droit puisque chaque patrimoine est réexaminé avant sa fermeture définitive. De plus, des mesures de contrôle ont été mises en place et de nouveaux processus sont élaborés, afin de refléter l'exhaustivité de ces sommes selon les principes comptables généralement reconnus.

« Plus spécifiquement :

« Concernant le processus de clôture des états financiers, les mesures suivantes ont été effectuées : la révision du processus, l'évaluation des risques, l'identification des améliorations et la mise à jour de la procédure de clôture des états financiers.

« Concernant l'élaboration du nouveau système de gestion, différents volets ont commencé à être implantés en 2009 et ces travaux se poursuivront jusqu'en octobre 2013. Les travaux en cours prévoient la validation des aspects comptables et l'intégration, aux systèmes et aux processus, des préoccupations de contrôle, de fiabilité des données, de comptabilité en partie double, d'enregistrement des écritures de régularisation et de production des états financiers. Des rapports informatiques seront aussi développés pour pallier certains problèmes de système.

« Quant aux délais légaux de production des états financiers, l'Agence verra à corriger les travaux menant à la préparation des états financiers afin d'en assurer la production dans les délais prescrits. Notons par ailleurs que l'organisation doit conjuguer avec un enjeu de taille, celui de travailler simultanément avec deux systèmes de gestion et deux systèmes comptables, ce qui complexifie notamment la production des états financiers. Ainsi, la production des états financiers 2009 a été complétée à l'automne 2012. Ces états financiers ainsi que ceux au 31 décembre 2010 devraient être publiés au rapport annuel de gestion 2012-2013. Selon la planification établie, le délai de publication des états financiers serait complètement résorbé lors de la publication du rapport annuel de gestion 2014-2015. »

Équipe

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification
Guillaume Joron

3 Centre hospitalier de l'Université de Montréal

3.1 Produit de la cession de CHUM-Informatique

25 Nous avons procédé à l'audit des états financiers du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) pour l'exercice clos le 31 mars 2012. Nos travaux nous ont amenés à exprimer une opinion modifiée sur les états financiers de cette entité. En effet, le rapport de l'auditeur indépendant comporte deux réserves :

Lors d'un exercice antérieur (2002-2003), l'établissement s'est départi de son département « CHUM-informatique » pour une somme de 19 millions de dollars. Le produit de cette cession n'a pas été constaté aux résultats de l'exercice du fonds d'exploitation mais a plutôt été inscrit comme revenus reportés à l'état de la situation financière, ce qui constitue une dérogation aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public. En conséquence, au 31 mars 2012, le solde du fonds d'exploitation aurait dû augmenter de 14 509 030 dollars (2011 : 14 631 618 dollars) alors que les revenus reportés à l'état de la situation financière de ce fonds auraient dû diminuer de 15 245 395 dollars (2011 : 14 782 960 dollars) et que les revenus de placements de l'état des résultats de ce fonds auraient dû augmenter de 736 365 dollars (2011 : 151 442 dollars). Compte tenu que cette anomalie aurait dû être corrigée rétroactivement, j'exprime également une opinion modifiée sur les états financiers de la période considérée pour ce qui concerne les chiffres correspondants présentés dans ces états financiers.

Tel qu'exigé par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les passifs afférents aux obligations envers les employés en congé parental et en assurance-salaire ne sont pas comptabilisés à l'état de la situation financière, ce qui constitue une dérogation aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cette situation me conduit donc à exprimer une opinion d'audit modifiée sur les états financiers de l'exercice courant comme je l'avais fait pour les états financiers de l'exercice précédent. Les incidences de cette dérogation aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public sur les états financiers au 31 mars 2012 et au 31 mars 2011 n'ont pu être déterminées, car l'information n'est pas disponible au niveau de l'établissement.

26 De 2002-2003 à 2010-2011, le produit de la cession du volet commercial de la Direction des ressources technologiques du CHUM, connu sous le nom de CHUM-Informatique, a été présenté à titre de revenu reporté dans l'état du solde de fonds du Fonds à destination spéciale, lequel a été aboli en 2011-2012. Selon les directives du ministère, ce fonds devait être constitué de dons, de legs, de subventions ou d'autres formes de contributions versés à l'établissement à des fins particulières ; il devait exclure les subventions et les autres contributions accordées par le gouvernement du Québec, ses ministères ou ses organismes dont les dépenses sont assumées par le Fonds consolidé du revenu. Or, la transaction visée ne correspond pas à l'un des cas prévus par les directives ministérielles. Il s'agit plutôt, comme nous l'avons spécifié, de la contrepartie reçue en argent à la suite de la cession d'immobilisations (actifs incorporels) détenues par le CHUM.

27 La direction de l'établissement affirme que le ministère l'a autorisée à conserver le produit de cette cession. Elle déclare également que le ministère exerce un droit de regard quant à l'utilisation de cette somme par le CHUM. Il n'en demeure pas moins que le traitement comptable appliqué à l'égard du fruit de cette transaction déroge aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

28 Le tableau 1 précise l'ampleur et l'affectation des sommes prélevées par le CHUM sur le revenu reporté.

Tableau 1 Utilisation du revenu reporté (en millions de dollars)

	Somme prélevée	Nature des activités financées	
		Principales ¹	Accessoires ²
2003-2004	6,3	√	
2004-2005	1,3	√	
	0,7		√
2005-2006	0,5	√	
	0,5		√
2006-2007	–		
2007-2008	0,5		√
2008-2009	–		
2009-2010	–		
2010-2011	–		
2011-2012	–		
Total	9,8		

1. Les activités principales sont celles qui découlent de la prestation de services que l'établissement est appelé à fournir et qui sont essentielles à la réalisation de sa mission dans le cadre du budget de financement approuvé par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.

2. Les activités accessoires se réfèrent aux services que l'établissement rend en sus de sa prestation de services : recherche, parc de stationnement, etc.

Source : Rapports financiers annuels.

29 Au cours de l'exercice 2004-2005, le CHUM a reçu du ministère les autorisations requises afin d'utiliser une somme maximale de 5,1 millions de dollars pour financer deux projets précis à même le revenu reporté ; ce sont les seules autorisations obtenues par l'établissement. Toutefois, comme l'indique le tableau 1, les prélèvements ont totalisé 9,8 millions de dollars entre 2003-2004 et 2007-2008 au lieu des 5,1 millions autorisés, ce qui constitue un dépassement de 4,7 millions.

30 Les prélèvements non autorisés ont donc servi à compenser, de manière ponctuelle, le déficit annuel de l'établissement puisque les sommes visées n'étaient pas affectées à un projet donné ni dépensées à des fins particulières. Ces virements discrétionnaires à même le revenu reporté vont à l'encontre de l'esprit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, qui édicte qu'aucun établissement public ne doit encourir de déficit. Ils vont aussi à l'encontre des dispositions de l'entente-cadre de retour à l'équilibre budgétaire conclue entre l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et le CHUM, qui découle de cette loi et fixe les cibles déficitaires annuelles à respecter.

31 Au 31 mars 2011, le ministère a versé 23,6 millions des 160,9 millions de dollars accordés à l'établissement pour couvrir ses déficits d'exploitation cumulés, alors qu'en 2002-2003 le produit de la cession (19,0 millions) aurait dû être constaté dans les résultats de l'exercice, réduisant ainsi les déficits cumulés, ou encore faire l'objet, avec l'approbation du conseil d'administration de l'établissement et du ministère, d'une réserve créée à même les excédents cumulés et présentée dans l'état des surplus (déficits) cumulés. Ces traitements comptables auraient été conformes aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Recommandation

32 La recommandation suivante s'adresse au Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

- 3 Régulariser la situation relative au produit de la cession du CHUM-Informatique afin de respecter l'esprit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, 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.**

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 du Centre hospitalier de l'Université de Montréal

« Pour faire suite à l'audit des états financiers du CHUM pour l'exercice clos le 31 mars 2012 et en réponse à l'opinion modifiée exprimée par le Vérificateur général du Québec sur ces états, nous aimerions compléter en formulant les commentaires suivants :

- Pour ce qui est des passifs afférents aux obligations envers les employés en congé parental et en assurance-salaire non comptabilisés, il s'agit d'une exigence même du MSSS.
- En ce qui a trait au résiduel de la vente de "CHUM-Informatique" en 2002-2003, il y a lieu de préciser que le montant de la vente a été comptabilisé dans un fonds spécial du CHUM qui faisait annuellement l'objet d'une divulgation spécifique dans le rapport financier annuel de l'établissement (AS-471).
- À la recommandation du Vérificateur général, nous régulariserons la situation en procédant à une affectation d'origine interne de 15 millions de dollars à même l'excédent cumulé, et ce, pour un projet spécifique et pour une fin déterminée, toujours selon la recommandation du Vérificateur général, ce qui est en accord avec les Normes comptables canadiennes pour le secteur public. »

Équipe

Lucie Pageau
Directrice de vérification
Julie Côté
Claudie Duhaime

4 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

4.1 Conformité aux dispositions de la *Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels*

33 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et de ceux des 13 régimes de retraite sous son administration pour l'exercice clos le 31 décembre 2011. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur tous ces états financiers le 25 avril 2012. Cependant, comme il est prévu par la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons jugé nécessaire d'inclure un commentaire dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC) relativement à la préparation des évaluations actuarielles du régime.

34 L'article 126 de la loi portant sur le RRAPSC prévoit qu'au moins tous les trois ans, la CARRA doit faire préparer pour le ministre une évaluation actuarielle du régime par les actuaires qu'elle désigne. Or, la CARRA produit deux évaluations pour ce régime et la loi ne précise pas laquelle est visée par cette fréquence : la première a trait à son financement et vise à déterminer le taux de cotisation des participants, alors que la deuxième sert à estimer le montant de l'obligation comptabilisée dans ses états financiers.

35 La dernière évaluation actuarielle à l'égard du financement du régime remonte à avril 2000 et elle a été réalisée sur la base des données arrêtées au 31 décembre 1997. Quant à celle servant à la comptabilisation, la plus récente a été produite en février 2009 à partir des données arrêtées au 31 décembre 2006. C'est elle qui a servi à estimer le montant inscrit à titre d'obligation dans les états financiers pour l'exercice clos le 31 décembre 2011. Dans les deux cas, la fréquence de trois ans prévue par la loi n'a pas été respectée.

36 La CARRA a comme pratique de produire les évaluations actuarielles des régimes qu'elle administre tous les trois ans, peu importe leur type. Les délais observés quant au RRAPSC ne sont pas habituels.

Évaluation actuarielle pour le financement du régime

37 La production en temps opportun d'une évaluation actuarielle pour le financement du régime permettrait d'obtenir un portrait juste de sa situation financière aux fins de son financement et de modifier, au besoin, le taux de cotisation salariale requis pour payer les prestations à la charge des participants.

38 Au 31 décembre 2011, les états financiers du RRAPSC faisaient état d'un déficit de 335 millions de dollars quant à l'actif net disponible pour le service des prestations. Le déficit à la charge du gouvernement s'élevait à 360 millions et il s'explique principalement par le fait que, en vertu de la loi, le gouvernement n'a pas l'obligation de verser de cotisations au régime. De son côté, l'apport des participants présentait un surplus de 25 millions. Ce déficit global est basé sur les hypothèses les plus probables des actuaires de la CARRA.

39 Le calcul servant à déterminer le taux de cotisation requis pour financer les prestations à la charge des participants doit, en vertu des normes actuarielles, reposer sur les hypothèses les plus probables mais, lorsque la situation le requiert, il devrait inclure une **marge pour écarts défavorables** en ce qui concerne l'hypothèse relative au taux d'intérêt sur les placements. En conséquence, la production d'une nouvelle évaluation du régime à l'égard de son financement pourrait faire ressortir un portrait différent de celui exposé dans ses états financiers.

Une marge pour écarts défavorables est un ajustement apporté à une hypothèse actuarielle pour établir un niveau de prudence face aux impondérables.

40 La CARRA est d'avis que la fréquence précisée dans l'article 126 de la loi s'applique à la production de l'évaluation actuarielle visant à déterminer le taux de cotisation des participants au régime. Afin de s'acquitter de ses responsabilités, l'actuaire préparateur de cette évaluation doit obtenir un mandat du gouvernement qui spécifie les hypothèses à utiliser concernant le rendement prévu sur les cotisations salariales. Puisque ces dernières sont déposées dans le Fonds consolidé du revenu plutôt qu'à la Caisse de dépôt et placement du Québec, aucune politique de placement relative à ces fonds ne permet de faire des prévisions sur le rendement futur.

Travaux réalisés après la formulation de notre opinion

41 En mars 2012, le gouvernement a confié à la CARRA le mandat de réaliser une nouvelle évaluation actuarielle sur la base des données arrêtées au 31 décembre 2010, laquelle a été produite en novembre 2012.

42 De cette évaluation actuarielle a découlé une entente entre le gouvernement et les participants du régime. Le gouvernement s'est notamment engagé à soumettre à l'Assemblée nationale un projet de loi qui modifiera la *Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels*, conformément à cette entente. Voici les principaux changements prévus :

- Une caisse de retraite sera créée à la Caisse de dépôt et placement du Québec pour recevoir les cotisations des participants et payer la part des prestations à leur charge ;

- Le partage du coût du régime sera modifié à compter du 1^{er} janvier 2013 : 46 % du coût sera à la charge des participants et 54 %, à la charge du gouvernement, soit l'inverse de ce qu'il était auparavant.

43 De plus, les parties ont convenu de ce qui suit :

- Le taux de cotisation alors en vigueur, qui s'établissait à 4 % du salaire admissible excédant l'exemption du régime, sera graduellement haussé : 6,5 % au 1^{er} janvier 2013, 8,3 % au 1^{er} janvier 2014 et 9,3 % au 1^{er} janvier 2015.

Évaluation actuarielle pour la comptabilisation dans les états financiers du régime

44 Sans pour autant exprimer une opinion modifiée dans notre rapport, nous avons jugé nécessaire d'attirer l'attention du lecteur sur la base ayant servi à estimer le montant de l'obligation comptabilisée dans les états financiers du RRAPSC, soit l'utilisation de la même évaluation actuarielle pour une quatrième année consécutive.

45 Le référentiel comptable utilisé par la CARRA, soit les normes applicables aux régimes de retraite, n'impose pas d'obligation concernant la fréquence des évaluations actuarielles. Cependant, les autres référentiels comptables, comme celui destiné au secteur privé ou celui relatif aux normes internationales, prévoient un délai maximal de trois ans ou une régularité dans leur production.

46 De l'avis de la CARRA, l'extrapolation de l'obligation au 31 décembre 2011 à partir de l'évaluation actuarielle produite en février 2009 sur la base des données du 31 décembre 2006 représente une estimation appropriée et fiable.

47 Lors de notre audit, la CARRA a effectué des travaux afin d'analyser l'incidence de l'utilisation de nouvelles **données de base** sur l'estimation du passif. Ces travaux étaient incomplets, car elle n'a pas cherché à quantifier d'autres effets, notamment ceux relatifs à la modification d'hypothèses actuarielles découlant de l'expérience observée dans le régime.

48 De notre côté, nous avons fait des analyses et des comparaisons entre l'expérience récente observée pour d'autres régimes de retraite et celle qui pourrait être anticipée pour le RRAPSC. Ces travaux nous ont permis de conclure que la non-production d'une nouvelle évaluation actuarielle n'a pas eu pour effet d'entraîner une anomalie significative dans les états financiers visés. C'est pourquoi nous avons exprimé une opinion sans réserve à leur égard.

49 Cependant, nous avons jugé que l'attention du lecteur devait être attirée sur ce fait puisque la loi mentionne qu'une évaluation actuarielle doit être préparée tous les trois ans et que la fréquence habituelle n'a pas été observée.

50 Depuis la formulation de notre opinion, la CARRA a produit une nouvelle évaluation actuarielle pour la comptabilisation dans les états financiers du régime. Elle a été publiée le 18 février 2013.

Les données de base ont trait aux participants du régime. Servant à déterminer la valeur des prestations acquises par ceux-ci à la date de l'évaluation actuarielle, elles comprennent, entre autres, l'âge, le sexe, le salaire et les années de service accumulées.

Recommandation

51 La recommandation suivante s'adresse à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances.

- 4 Faire en sorte que soit clarifiée la portée de l'article 126 de la *Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels* concernant les évaluations actuarielles et prendre les mesures nécessaires pour respecter la loi à cet égard.

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 signaler qu'elle a adhéré à notre recommandation.

Commentaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

«Il est de l'intention de la CARRA de demander une opinion juridique sur la portée de l'article 126 de la *Loi sur le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels*.»

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification

5 Commission de la construction du Québec

5.1 Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

52 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 2011. Les travaux d'audit ont pris fin le 27 juin 2012. 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*.

53 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.

54 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.

55 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 et 2011 contiennent donc un paragraphe d'observations relativement à la non-conformité de ces dispositions, lesquelles n'ont pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes administré par la Commission.

56 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.

57 En ce qui a trait à l'exercice clos le 31 décembre 2011, l'application de cette disposition concernant la période d'amortissement aurait entraîné une cotisation de 5,675 dollars par heure travaillée au lieu de 2,015 dollars pour un apprenti ou un compagnon. Une cotisation de 5,675 dollars par heure travaillée aurait permis d'amortir le déficit actuariel de solvabilité de 4 166 895 000 dollars, dont un montant de 2 687 441 000 dollars n'est pas couvert par la cotisation pour services passés prévue pour les cinq prochaines années.

Recommandation

58 La recommandation suivante s'adresse de nouveau à la Commission de la construction du Québec.

- 5** 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 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. »

Équipe

Christine Roy
Directrice principale
Mathieu Bédard
Sylvie Turgeon

6 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

6.1 Conformité aux dispositions financières de sa loi constitutive

59 Nous avons procédé à l'audit des états financiers du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec pour l'exercice clos le 30 juin 2012. Nos travaux nous ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport de l'auditeur indépendant fait état, pour une troisième année consécutive, d'un cas de non-conformité aux dispositions financières de la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*.

60 L'article 57 de cette loi stipule ce qui suit : « Le Conservatoire ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées. »

61 Or, le déficit cumulé au 30 juin 2012, de l'ordre de 6,1 millions de dollars (5,7 millions au 30 juin 2011), témoigne du fait que le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait. Ainsi, les dispositions de l'article 57 n'ont pas été respectées.

62 À ce propos, le Conservatoire nous a mentionné qu'il a notamment fait des représentations auprès du ministère de la Culture et des Communications afin de démontrer que son enveloppe budgétaire était sous-évaluée à l'égard de certains postes. Par la suite, la subvention de fonctionnement concernant 2011-2012 a été augmentée de 2,2 millions de dollars afin de tenir compte des dépenses additionnelles ayant trait à cet exercice et découlant d'importants travaux terminés au conservatoire de musique et à celui d'art dramatique de Montréal en 2009. Cette hausse a toutefois été insuffisante pour permettre au Conservatoire de réduire son déficit cumulé. En fait, celui-ci s'est tout de même accru de 441 573 dollars, ce qui s'avère moindre que l'accroissement de 3 027 187 dollars relatif à l'exercice précédent.

63 Par ailleurs, le budget pour 2012-2013, adopté en mai 2012, prévoit un déficit de 1,3 million de dollars. De plus, le Conservatoire a reçu en novembre dernier, soit après l'adoption de ce budget, la confirmation que sa subvention de fonctionnement pour 2012-2013 sera réduite de 913 810 dollars. Il devra prendre des mesures additionnelles afin non seulement d'équilibrer les résultats annuels, mais aussi de résorber le déficit cumulé.

Recommandation

64 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec.

- 6 Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.**

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 du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

« Au cours du dernier exercice financier, la direction du Conservatoire et toute son équipe ont mis en application les mesures de rationalisation présentées dans sa planification stratégique 2011-2016 afin de résorber son déficit annuel.

« Les efforts consentis de réduction des dépenses et l'évolution de certaines hypothèses pour le calcul des réserves de congés de maladie de son personnel ont permis de présenter des résultats annuels nettement améliorés par rapport au précédent exercice.

« S'est également ajoutée au cours du dernier exercice, une hausse de 2,2 millions de notre subvention au fonctionnement afin de combler le "manque à gagner" attribuable à la comptabilisation des travaux réalisés au conservatoire de musique et à celui d'art dramatique de Montréal, terminés en 2009. Il est à noter que l'ajustement de cette subvention n'est toutefois pas rétroactif aux deux précédents exercices financiers, soit 2009-2010 et 2010-2011.

« Par ailleurs, nous n'en sommes qu'au début de l'exercice de réduction et de nombreuses actions sont déjà prévues pour l'exercice 2012-2013, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire. »

Équipe

Annie Larivière
Directrice de vérification

7 Investissement Québec

7.1 Données comparatives

65 En vertu de la *Loi sur la fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec*, la Société générale de financement du Québec (SGF) et Investissement Québec (IQ) ont été fusionnées en date du 1^{er} avril 2011. La nouvelle société constituée sous le nom d'Investissement Québec est une compagnie à fonds social; selon les normes comptables, elle est une entreprise du gouvernement.

66 La fusion a été effectuée dans le cadre d'un regroupement d'entreprises sous contrôle commun. Ainsi, les actifs nets transférés ont été enregistrés selon leur valeur comptable à cette même date. Toujours en vertu de la loi, le solde au 1^{er} avril 2011 des actifs et des passifs qui n'étaient pas touchés par cette fusion a été transféré dans le Fonds du développement économique institué au même moment au sein du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Ce fonds relève maintenant du ministère des Finances et de l'Économie.

67 Par ailleurs, les **entreprises publiques** sont tenues de suivre les Normes internationales d'information financière (IFRS), lesquelles doivent être appliquées de façon rétrospective lors de leur adoption. À cet effet, les entités visées doivent présenter dans leurs états financiers des informations financières comparatives. Nous avons procédé à l'audit conjoint des états financiers consolidés d'Investissement Québec pour l'exercice clos le 31 mars 2012.

68 Le rapport des auditeurs indépendants que nous avons produit pour l'exercice clos le 31 mars 2012 contenait une réserve relativement à l'absence de données comparatives dans ces états financiers.

69 L'état consolidé de la situation financière au 1^{er} avril 2010, l'état consolidé des résultats, l'état consolidé du résultat global, l'état consolidé de la variation des capitaux propres et l'état consolidé des flux de trésorerie pour l'exercice clos le 31 mars 2011 ainsi que les notes complémentaires à ces égards n'ont pas été présentés ni préparés par la direction. De même, les incidences de la transition aux IFRS sur l'état consolidé de la situation financière au 1^{er} avril 2010, l'état consolidé du résultat global et l'état consolidé de la variation des capitaux propres pour l'exercice clos le 31 mars 2011 n'ont été ni présentés ni préparés par la direction. L'omission d'informations comparatives constitue une dérogation aux IFRS.

70 La direction d'Investissement Québec était d'avis que la divulgation des informations financières comparatives ne refléterait pas la mission de la nouvelle société. Les opérations commerciales des deux entités fusionnées étaient dictées par des missions différentes : la SGF avait pour objectif de réaliser, en collaboration avec des partenaires, des projets de développement

Les entreprises publiques ont notamment la capacité de s'autofinancer en menant des activités commerciales hors du périmètre comptable du gouvernement.

à des conditions de rentabilité normales ; de son côté, IQ administrait des programmes d'aide financière dont les pertes lui étaient partiellement ou totalement remboursées par le gouvernement, dans le but de favoriser le développement économique du Québec.

71 Nous considérons que la présentation de données comparatives est importante, même dans le contexte d'une fusion. Les utilisateurs des états financiers disposent alors d'une information utile et adéquate pour bien comprendre l'évolution de la situation financière de la nouvelle société et de ses opérations.

Sigles

Sigles

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal	NCA	Normes canadiennes d'audit
IFRS	Normes internationales d'information financière	RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
IQ	Investissement Québec	SGF	Société générale de financement du Québec



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

Réseau de la santé et des services sociaux

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Agences et établissements du réseau

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

L'objectif de nos travaux d'audit dans le réseau de la santé et des services sociaux est de s'assurer de la fiabilité de l'information financière produite par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les établissements et les agences du réseau, certaines entités satellites et les fonds spéciaux.

Dans le présent chapitre, nous vous présentons les résultats de nos travaux d'audit pour l'exercice 2011-2012 ainsi que les recommandations qui en découlent. Nous faisons également le suivi des recommandations que nous avons formulées l'an dernier et abordons certains éléments méritant d'être portés à l'attention des parlementaires.

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 de l'audit du réseau de la santé et des services sociaux.

Croissance du nombre de rapports de l'auditeur des établissements avec des opinions modifiées. Au 31 mars 2012, les auditeurs indépendants ont encore dû formuler deux réserves « communes » dans leur opinion sur les états financiers de tous les établissements où l'une ou l'autre des situations s'appliquait. De plus, ils ont émis des opinions modifiées comportant des restrictions autres que les deux réserves communes mentionnées ci-dessus pour 14 établissements. L'an dernier, nous en avons recensé cinq.

Douze ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, cet équilibre n'est toujours pas atteint par l'ensemble des établissements. Au 31 mars 2012, 36 établissements ont enregistré des déficits totalisant 112 millions de dollars. De plus, la pratique du ministère relative à l'autorisation de cibles déficitaires aux établissements équivalait à les autoriser à contrevenir à la loi.

Activités accessoires de recherche mal comptabilisées. La direction de certains établissements utilise différents moyens afin d'extraire ces activités de leurs résultats financiers. Les pratiques comptables adoptées par certains établissements ont pour effet de reporter indûment l'inscription des revenus de recherche. La présentation de l'information dans le rapport financier annuel ne présente pas fidèlement les opérations de ce secteur d'activité.

Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) – Bénéficiaires non conformes à la loi. Une somme de 91 millions de dollars a été allouée à des bénéficiaires non conformes à ceux mentionnés dans la loi en vigueur au 31 mars 2012. Elle stipule que les sommes prises dans le FINESSS doivent être versées aux établissements.

Dossier de santé du Québec (DSQ) : l'éparpillement des actifs ne favorise pas l'imputabilité des entités quant à leurs résultats financiers. Plusieurs changements ont été apportés aux composantes du DSQ lors de l'exercice financier 2011-2012. La propriété et le financement des actifs le composant ont été répartis et comptabilisés dans plusieurs entités, sans qu'il y ait nécessairement de lien avec l'opération ou la gestion de ces actifs par ces dernières. Ainsi, les entités ne sont pas imputables de la totalité des transactions inscrites dans leurs états financiers. Par exemple, lors du transfert d'actifs, l'Agence de la santé et des services sociaux (ASSS) de Montréal s'est vu imputer une perte de 38 millions de dollars pour laquelle elle n'est aucunement responsable, alors que la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) a reçu cet actif comme un don.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS. Celles-ci sont présentées en partie 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 réitérées au ministère

- 1** Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.
- 3** Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.
- 4** Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.
- 10** Se conformer à la loi en vigueur quant à la désignation des bénéficiaires des sommes provenant du Fonds.
- 12** Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.
- 13** Réévaluer sa pratique relative à l'autorisation de cibles déficitaires, laquelle contrevient à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, et entreprendre des démarches pour faire modifier la loi, au besoin.

Recommandations au ministère

- 5** S'assurer que les établissements et les agences présentent adéquatement toutes leurs obligations contractuelles.
 - 7** Mettre en place un plan d'action afin de résoudre les problèmes rencontrés lors de la consolidation du réseau.
 - 8** Améliorer l'encadrement des activités de recherche afin de s'assurer d'obtenir un portrait exhaustif des opérations financières réalisées par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux dans le secteur de la recherche.
 - 9** S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.
 - 14** Prendre les mesures nécessaires afin que tous les intervenants impliqués déterminent de façon uniforme le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.
 - 15** S'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien : opérations, entretien, mise à jour, protection, etc. afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.
-

Table des matières

1 Introduction	8
2 Suivi des recommandations	10
3 Audit des établissements du réseau	12
3.1 Cadre normatif	12
Portée et étendue des audits dans le réseau	
3.2 Subventions relatives aux immobilisations	13
3.3 Réserves formulées par des auditeurs indépendants des établissements et agences	13
Réserves communes	
Réserves particulières	
Utilisation de l'information par le MSSS	
Recommandations	
4 Consolidation du réseau et audit du MSSS	21
4.1 Précision des données recueillies	21
Parties liées (apparentés)	
Obligations contractuelles	
4.2 Délais de transmission	23
4.3 Audit du MSSS	23
4.4 Processus de consolidation	23
Recommandations	
5 Activités accessoires de recherche	25
5.1 Contexte	25
5.2 Normes	26
5.3 Résultat des travaux	26
Structure organisationnelle des activités de recherche	
Pratiques comptables	
Recommandations	
6 Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux	30
6.1 Conformité à la loi	30
6.2 Suivi et reddition de comptes	31
Recommandations	

7 <i>Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux</i>	32
7.1 Contexte	32
7.2 Résultat des travaux	32
Conformité à la loi	
Autorisation de déficits	
Calcul du déficit aux fins de la loi	
Recommandations	
8 Dossier de santé du Québec	36
8.1 Transferts d'actifs et réaménagement du financement	37
8.2 Modification de la portée et du financement du projet Panorama	38
8.3 Radiation d'une partie d'un sous-projet	39
Recommandation	
Commentaires de l'entité audité	40
Sigles	43

Équipe

André Veillette
Nicolas Bougie
Directeurs de vérification

Dominic Bourque
Pier-Luc Fortin
Marie-Ève Lebel
Geneviève Payeur

1 Introduction

1 En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général du Québec est responsable de l'audit de l'ensemble de l'information financière provenant du secteur de la santé et des services sociaux. Pour ce faire, nous avons effectué certains travaux auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), des établissements du réseau public, des agences, des entités satellites et des fonds spéciaux. Nous nous appuyons également sur ceux réalisés par des auditeurs externes dans les diverses composantes du réseau. Essentiellement, voici en quoi ont consisté nos travaux au cours de la dernière année :

- l'audit des opérations financières du MSSS et de l'encadrement effectué par ce dernier pour la production de l'information financière par l'ensemble des entités du réseau ;
- l'audit de deux établissements : Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ) ;
- la communication avec les auditeurs indépendants des établissements, des agences et des entités satellites non audités par le Vérificateur général ;
- les travaux effectués sur des points particuliers.

2 Dans le présent chapitre, nous faisons le suivi des recommandations formulées au ministère en 2010-2011 : un tableau sommaire est présenté ci-après. Aussi, nous énonçons nos constatations et nos recommandations de la présente année sur les sujets suivants :

- les réserves et commentaires formulés par les auditeurs indépendants des établissements et des agences dans le rapport financier annuel ;
- les problématiques associées à la consolidation du réseau ;
- la comptabilisation des activités de recherche réalisées au sein d'établissements ;
- la conformité des dépenses du Fonds de financement des établissements de santé et des services sociaux (FINESSS) ;
- le suivi de *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ;
- la comptabilisation du Dossier de santé du Québec (DSQ).

Rôles et responsabilités

3 Le MSSS chapeaute 18 autorités régionales (agences ou autres instances régionales) qui regroupent 183 établissements publics de santé et de services sociaux.

4 Voici leurs principales responsabilités au chapitre de la gestion financière.

MSSS	■ Effectuer le suivi des ressources financières allouées au réseau de la santé ■ Élaborer le cadre normatif et la structure pour la production de l'information financière par le réseau ■ Définir et communiquer le mandat des auditeurs externes des établissements et agences ■ Mettre en place les contrôles assurant la qualité de l'information financière fournie par le réseau ■ Compiler et traiter les données financières du réseau aux fins de la consolidation des données du réseau dans les états financiers consolidés du gouvernement
Établissements et agences	■ Préparer et présenter fidèlement les états financiers contenus dans le rapport financier annuel ■ Maintenir un système de contrôle interne pour s'assurer que toutes les opérations sont comptabilisées adéquatement et au moment opportun, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire de l'information financière et non financière fiable ■ Transmettre en temps opportun toutes les informations financières demandées par le MSSS, notamment aux fins de la consolidation du réseau

5 Le MSSS est imputable de la qualité des informations fournies par les établissements du réseau afin de répondre aux exigences du Contrôleur des finances du Québec en matière de consolidation des données du réseau dans les états financiers du gouvernement.

6 De plus, le MSSS doit veiller à l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

2 Suivi des recommandations

7 Dans notre rapport portant sur la *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié le 1^{er} mars 2012, nous avons formulé 14 recommandations au MSSS. Dans le présent rapport, nous faisons le suivi de 11 d'entre elles, soit celles qui auraient dû être appliquées au cours de la dernière année. Le suivi des trois autres recommandations a été reporté parce que la mise en place des actions en vue de leur application nécessite plus d'un an. Le tableau 1 présente le suivi de nos recommandations.

Tableau 1 État des recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	21-25		√	2011-2012
Prendre les moyens afin que les mandats confiés aux auditeurs indépendants soient conformes à la réglementation en vigueur.	11-13		√	2009-2010
Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.	66-68		√	2010-2011
Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.	69		√	2010-2011
Obtenir l'information requise en temps opportun afin de lui permettre d'exercer un suivi rigoureux de toutes les subventions octroyées.	79-81	√		2010-2011
Veiller à ce que toutes les entités utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.	14-17	√		2010-2011
Produire et déposer au moment opportun les états financiers et le rapport annuel de gestion du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux.	133-135		√	2011-2012
Préciser l'utilisation qui sera faite des sommes recueillies par le Fonds.	127	√		2011-2012
Se conformer à la loi en vigueur quant à la désignation des bénéficiaires des sommes provenant du Fonds.	128-131		√	2011-2012

Tableau 1 État des recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux (suite)

	Paragraphe	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.	140-142		√	2010-2011
Réévaluer sa pratique relative à l'autorisation de cibles déficitaires, laquelle contrevient à la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux</i> et entreprendre des démarches pour faire modifier la loi, au besoin.	145-146		√	2011-2012

3 Audit des établissements du réseau

8 Dans cette section, nous présentons les résultats des audits réalisés dans le réseau de la santé et des services sociaux. Nos travaux ont été axés sur le cadre normatif établi par le MSSS pour la production et l'audit de l'information financière par les établissements et les agences du réseau.

9 Nous abordons également le changement de méthode de calcul de la subvention relative aux immobilisations ainsi que les réserves incluses dans les rapports financiers annuels des entités du réseau.

3.1 Cadre normatif

10 Le MSSS établit les normes et directives que doivent suivre les établissements et agences du réseau pour la production de leur rapport financier annuel (AS-471 pour les établissements et AS-475 pour les agences). Le *Manuel de gestion financière* (MGF) publié par le MSSS précise les conventions comptables que doivent appliquer les établissements et agences. Ce manuel fournit des informations et des directives spécifiques aux établissements tout en étant grandement inspiré des Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP). On y définit notamment les centres d'activité et les unités de mesure (indicateurs de volume d'activité) à présenter dans les rapports financiers annuels. Le MSSS diffuse également des directives sur les procédures à suivre afin de remplir ces rapports et sur les échéanciers à respecter.

Portée et étendue des audits dans le réseau

11 Conformément aux directives émises par le MSSS, l'auditeur indépendant doit produire depuis le 31 mars 2011 deux rapports distincts, soit un sur les données financières et un autre sur les unités de mesure et les heures travaillées et rémunérées.

12 Le *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux* établit des exigences envers les auditeurs externes. Ce règlement a été adopté en 1984 et n'a subi que peu de modifications malgré l'évolution des normes d'audit. Le libellé du règlement crée de la confusion et prête à interprétation quant à la portée et à l'étendue des travaux d'audit à réaliser, puisque le vocabulaire employé s'éloigne sensiblement de celui qui est actuellement en usage dans la profession comptable.

13 Les auditeurs sont ainsi placés dans une situation délicate puisque leur mandat d'audit, édicté par le MSSS, diffère de celui établi par la réglementation. Le MSSS avait entrepris certaines actions pour corriger la situation, mais elles n'ont pas été menées à terme. Compte tenu de cette situation, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

3.2 Subventions relatives aux immobilisations

14 Depuis la réforme comptable, les entités des réseaux de la santé et des services sociaux doivent comptabiliser une dépense annuelle d'amortissement. Pour simplifier l'harmonisation des méthodes comptables, le MSSS avait élaboré une directive pour ramener le solde de fonds du fonds d'immobilisations à la valeur comptable des terrains au 31 mars de l'année courante.

15 Cette méthode est acceptable si les immobilisations de ces entités sont entièrement subventionnées par le MSSS, puisqu'elle repose sur l'hypothèse que la valeur non amortie des immobilisations est égale au montant de la dette financée par le ministère. Toutefois, lorsqu'une entité finance l'acquisition d'une immobilisation avec ses propres fonds, la méthode utilisée crée, au fil des années, des distorsions en ce qui a trait aux résultats annuels.

16 Pour l'exercice du 31 mars 2012, le ministère a modifié sa méthode de calcul. Celle-ci tient maintenant compte des immobilisations qui sont acquises avec les fonds propres à l'établissement.

17 Cette méthode de calcul élimine les distorsions créées par la méthode précédente et nous la considérons comme acceptable.

3.3 Réserves formulées par des auditeurs indépendants des établissements et agences

18 Depuis l'inclusion en 2008-2009 des établissements publics du réseau dans le périmètre comptable du gouvernement, nous exerçons un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants. Ainsi, chaque année, nous examinons leurs rapports afin de recenser les commentaires, les réserves ou les observations pouvant être d'intérêt pour les parlementaires.

19 Tout comme nous l'avons mentionné l'an dernier, nous considérons que la formulation de réserves devrait être exceptionnelle. Celles-ci résultent d'anomalies ou de limitations jugées suffisamment importantes par les auditeurs pour influencer les décisions qu'un lecteur averti pourrait prendre à partir de l'information contenue dans les états financiers. Elles devraient faire l'objet d'une attention particulière des utilisateurs et commander une action correctrice de la part de la direction et des responsables de la gouvernance.

Réserves communes

20 Depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011, les auditeurs indépendants émettent leur opinion sur les états financiers des établissements en fonction de leur conformité aux NCCSP. Trois dérogations ont alors fait l'objet de réserves dans leur rapport. Nous avons commenté cette situation l'an dernier.

21 L'une des dérogations, soit celle concernant la comptabilisation d'une subvention non récurrente relative à la prise en charge du solde déficitaire du fonds d'exploitation, découlait d'une situation ponctuelle et n'avait donc pas fait l'objet d'une recommandation de notre part. Quant aux deux autres dérogations, nous avons recommandé au MSSS de fournir aux établissements toute l'information requise afin que ces derniers puissent se conformer aux normes comptables.

22 Au 31 mars 2012, le MSSS n'avait pas encore fourni aux établissements toute l'information nécessaire. Conséquemment, les auditeurs indépendants ont encore dû formuler deux réserves dans leur opinion sur les états financiers des établissements pour tous les établissements où l'une ou l'autre des situations décrites ci-dessous s'appliquait.

23 La réserve relative à la non-inscription de certains passifs afférents aux avantages sociaux a été atténuée par rapport à l'an dernier pour tenir compte du fait qu'au 31 mars 2012, le MSSS a rendu l'information disponible afin que les établissements puissent inscrire leurs passifs relatifs aux indemnités de départ à verser aux hors-cadres admissibles au terme de leur engagement.

24 Cette réserve a tout de même été reconduite, puisque les passifs pour les obligations envers les employés en congé parental et en assurance-salaire ne sont toujours pas inscrits dans les livres des établissements en raison de l'incapacité du MSSS à fournir l'information nécessaire pour l'exercice.

25 L'autre réserve concerne les immeubles loués auprès de la Société immobilière du Québec. Les établissements n'ont pas présenté les immeubles concernés dans les actifs non financiers et les dettes afférentes dans leur état de la situation financière. Cette dérogation s'explique par le fait que cette information n'est pas disponible pour chaque établissement.

26 Il convient de préciser que si ces réserves nuisent à la fidélité des états financiers des établissements concernés, elles n'ont toutefois pas d'incidences 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 du réseau et il comptabilise centralement les provisions relatives aux employés en congé parental et en assurance-salaire.

Réserves particulières

27 Au cours de la dernière année, parmi l'ensemble des entités du réseau, en y incluant les deux que nous avons auditées nous-mêmes, soit le CHUQ et le CHUM, nous en avons identifié 14 où les auditeurs indépendants ont émis des opinions modifiées comportant des restrictions autres que les deux réserves communes décrites ci-dessus. L'an dernier, nous en avons recensé cinq.

28 Force est de constater que la présence d'opinions modifiées par les auditeurs est plus fréquente pour les établissements et les agences du réseau, ce qui est préoccupant.

29 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.

Centre universitaire de santé McGill

30 Les organismes contrôlés par le Centre universitaire de santé McGill (CUSM), soit Syscor, Syscor II et l'Institut de recherche, ne sont pas consolidés, ce qui constitue une dérogation aux NCCSP. Les auditeurs indépendants ont donc exprimé une opinion modifiée pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 dans leur rapport. Cette dérogation a eu pour effet de sous-évaluer les postes suivants des états financiers (en millions de dollars) :

- actifs 86,3 (2011 – 85,9) ;
- passifs 98,1 (2011 – 93,0) ;
- déficits cumulés 20,8 (2011 – 16,4) ;
- revenus 4,2 (2011 – 4,1) ;
- charges 29,3 (2011 – 26,3).

Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie

31 Au cours de la dernière année, l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie a décidé, sur recommandation du MSSS et du Contrôleur des finances, de modifier rétroactivement ses pratiques comptables et de ne plus comptabiliser à titre d'immobilisation corporelle les paiements faits pour la construction d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée en mode partenariat public-privé (CHSLD St-Lambert).

32 Or, de l'avis de l'auditeur, ces paiements auraient dû continuer d'être inscrits à titre d'immobilisation corporelle louée dans les actifs non financiers. En conséquence, l'Agence ne constate pas l'actif ni l'obligation relative au bien loué afférente mais comptabilise plutôt en charges les sommes exigibles en vertu de l'entente, ce qui constitue une dérogation aux NCCSP. L'auditeur indépendant a donc formulé une restriction dans son rapport. Cette dérogation a eu pour incidence de surévaluer les charges et les revenus de l'exercice terminé le 31 mars 2012 de 0,5 million de dollars (3,2 millions en 2011), de sous-évaluer les actifs non financiers et le passif de 28,2 millions (28,9 millions en 2011).

33 Les causes de cette réserve et les circonstances ayant donné lieu à la modification comptable sont expliquées plus en détail dans la section du chapitre 2 du présent tome qui porte sur le traitement comptable des partenariats public-privé.

**Centre de santé Inuulitsivik, Centre de santé Tulattavik de l'Ungava,
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James
et Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik**

34 Le MSSS a harmonisé la plupart des conventions comptables du réseau de la santé et des services sociaux afin de les rendre conformes aux NCCSP depuis le 1^{er} avril 2008.

35 Le Centre de santé Inuulitsivik ainsi que le Centre de santé Tulattavik de l'Ungava ont appliqué l'ensemble des nouvelles normes comptables pour la première fois au 31 mars 2012. La réserve formulée à cet effet dans le rapport des auditeurs indépendants dans les années précédentes a donc été retirée.

36 En ce qui a trait au Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James, une réserve concernant la non-application intégrale des nouvelles normes comptables a été réitérée puisqu'il n'amortit toujours pas ses immobilisations et ne calcule pas les subventions à recevoir pour celles-ci. Les auditeurs indépendants n'ont pu déterminer l'impact financier de la non-application de ces règles.

37 Par ailleurs, les auditeurs de ces établissements du Nord-du-Québec, ainsi que ceux de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik se sont aussi vu confier 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.

38 Faute de politiques et de procédures nécessaires à la gestion du programme, les auditeurs n'ont pas été en mesure de compléter leur audit pour les centres de santé et la régie régionale, ce qui a donné lieu à la formulation d'une réserve dans chacun des rapports.

39 La réserve mentionne aussi que les comptes à recevoir relatifs à ce programme n'ont pas été confirmés. Ils représentent 17,4 millions de dollars pour la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, 4,6 millions pour le Centre de santé Tullatavik de l'Ungava et 12,2 millions pour le Centre de santé Inuulitsivik. Cette réserve pourrait donc augmenter la dette nette et le déficit de l'exercice. Quant à l'auditeur mandaté pour le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James, il a mené ses travaux à terme. Cependant, il a formulé cinq réserves dans son rapport, ce qui démontre que de nombreuses lacunes sont encore présentes dans la gestion du programme.

40 Des sommes importantes sont allouées à ces trois établissements et à cette Régie. Leurs revenus totalisent plus de 380 millions de dollars au 31 mars 2012 dont 83,6 % provient du MSSS.

41 Des communications ont eu lieu entre le MSSS et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, ainsi qu'avec le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James. Un rappel a été fait à ces deux

entités relativement au respect des normes comptables et aux retards dans l'envoi de leurs données au ministère. De plus, le ministère a rappelé à la Régie régionale sa responsabilité en matière de mise en place et de maintenance des politiques et des procédures nécessaires à la gestion du programme des services de santé non assurés afin de respecter les règles prévues dans ce programme et de permettre aux auditeurs de faire leur travail. À noter que la Régie régionale est responsable des centres de santé Tulattivik et Inuulitsivik et doit donc s'assurer qu'eux aussi se conforment en tout point aux directives du MSSS.

Centre hospitalier de l'Université de Montréal

42 Dans notre rapport de l'auditeur du Centre hospitalier de l'Université de Montréal, nous avons formulé une réserve additionnelle aux réserves communes. Lors d'un exercice antérieur (2002-2003), l'établissement s'est départi de son département nommé « CHUM Informatique » pour la somme de 19 millions de dollars. À ce moment, le produit de cette cession n'a pas été constaté aux résultats de l'exercice du fonds d'exploitation comme il aurait dû l'être, mais il a plutôt été inscrit comme revenus reportés à l'état de la situation financière, ce qui constitue une dérogation aux NCCSP.

43 En conséquence, au 31 mars 2012, le solde du fonds d'exploitation ainsi que les revenus de placements de ce fonds auraient respectivement dû augmenter de 14,5 millions de dollars (2011 – 14,6 millions) et de 0,7 million (2011 – 0,2 million). De leur côté, les revenus reportés de ce fonds auraient dû diminuer de 15,2 millions (2011 – 14,8 millions). Ce sujet est traité de manière plus détaillée dans le chapitre 3.

Agence de la santé et des services sociaux de Laval

44 L'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal réclame des sommes cumulées de 8 millions de dollars à l'Agence de la santé et des services sociaux de Laval. Cette dernière conteste cette réclamation et n'a comptabilisé aucun montant relié à ce solde dans ses livres. Il n'a pas été possible d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés afin de déterminer la valeur comptable à enregistrer dans les livres de l'Agence, s'il y a lieu. Par conséquent, il n'a pu être déterminé si le montant en cause aurait dû faire l'objet d'ajustements dans l'excédent des revenus sur les charges pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 et dans les passifs à cette date. Pour cette raison, l'auditeur a formulé une réserve à son rapport.

Centre de santé et de services sociaux de Chicoutimi

45 Dans son rapport sur les états financiers du CSSS de Chicoutimi, l'auditeur indépendant a émis une opinion comportant deux réserves, en sus de celles communes à tous les établissements.

46 Premièrement, tout comme ce fut le cas pour les deux derniers exercices, l'auditeur indique qu'il n'a pu auditer les protocoles et les ententes syndicales qui sont à l'origine de l'inscription des revenus reportés de formation conventionnée de 0,8 million de dollars (2011 – 0,9 million) dans le fonds d'exploitation. Il n'a donc pas été en mesure de déterminer si certains montants auraient dû être inscrits à titre de revenus de l'exercice courant ou des exercices 2010 et 2011.

47 De plus, en l'absence de ces protocoles, l'auditeur n'a pu juger si les dépenses relatives à la formation qui excédaient l'enveloppe annuelle allouée au développement des ressources humaines devaient être passées aux résultats ou plutôt réduire le solde des revenus reportés de formation conventionnée, et ce, pour les exercices du 31 mars 2010, 2011 et 2012.

48 Deuxièmement, l'établissement n'a pas consolidé les états financiers de la fondation publique qu'il contrôle, soit la Corporation de services Saint-Vallier. Selon les NCCSP, cette Corporation aurait dû être consolidée au 31 mars 2011 ainsi qu'au 31 mars 2012. Les incidences de la non-consolidation sur les états financiers n'ont pas été déterminées, mais un extrait des états financiers de la Corporation, de même que le sommaire des opérations entre parties liées effectuées avec la Corporation ont été présentés. À titre informatif, l'actif net de la Corporation se chiffre à 4,6 millions de dollars (2011 – 4,2 millions) alors que le résultat net est en surplus de 1,2 million (2011 – 1 million). Le CSSS de Chicoutimi a vendu des services à la Corporation pour un montant de 0,9 million lors de l'exercice 2011-2012.

Centre local de services communautaires Naskapi

49 Au CLSC Naskapi, des lacunes majeures et généralisées au chapitre de la gestion du transport des bénéficiaires ont été décelées. Pour cette raison, il n'a pas été possible pour l'auditeur d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant l'approbation et la justification des dépenses de transport des bénéficiaires, lesquelles totalisent un montant de 1,2 million de dollars.

50 De plus, l'auditeur n'a pas été en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant la valeur comptable de certains débiteurs totalisant 107 309 dollars qui sont antérieurs au 31 mars 2011, pour lesquels aucune liste ne lui a été fournie.

51 Par conséquent, il n'a pu déterminer si les montants en cause auraient dû faire l'objet d'ajustements et il a donc inscrit deux réserves à son rapport.

Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance

52 L'auditeur du CSSS Jeanne-Mance a formulé une restriction dans son rapport sur les états financiers, car certains comptes à recevoir d'un autre établissement public totalisant 1,3 million de dollars et s'accumulant depuis 2010-2011 n'ont pu être confirmés. L'auditeur mentionne que l'établissement

concerné ne répond pas aux demandes de confirmation. Par conséquent, il n'a pu déterminer si le montant en cause aurait dû faire l'objet d'ajustements.

Centre de santé et de services sociaux Maria-Chapdelaine

53 Le CSSS Maria-Chapdelaine n'a pas appliqué la norme SP1300 qui oblige la consolidation des entités qui se trouvent à l'intérieur de son périmètre comptable. Une entité contrôlée par cet établissement au 31 mars 2012, soit la Corporation de soutien du Centre Maria-Chapdelaine, aurait dû être consolidée dans les états financiers du CSSS.

54 Les états financiers au 31 mars 2012 de la Corporation présentent un total d'actifs nets de 0,7 million de dollars (0,4 million en 2011), des revenus de 1,1 million (1 million en 2011) et des charges de 0,8 million (1,1 million en 2011).

Centre de santé et de services sociaux Richelieu-Yamaska

55 Au cours d'un exercice précédent, le CSSS Richelieu-Yamaska a comptabilisé au bilan du fonds d'exploitation, un autre élément d'actif au montant de 3,3 millions de dollars ainsi que des revenus reportés de subventions concernant des frais de réhabilitation du Pavillon Honoré-Mercier.

56 Conformément aux NCCSP, ces frais de réhabilitation du Pavillon Honoré-Mercier et le financement auraient dû être comptabilisés à l'état des résultats du fonds d'exploitation dans l'année où les opérations ont eu lieu. Or, la correction a été effectuée dans l'année terminée le 31 mars 2012. Un revenu de subvention de 0,5 million de dollars et une charge de 1 million ont été indûment comptabilisés aux résultats du fonds d'exploitation au 31 mars 2012. Par conséquent, le résultat net du 31 mars 2012 est sous-évalué de 0,5 million.

Centre d'accueil Dixville Inc.

57 Le Centre d'accueil Dixville Inc. a intégré au cours de l'exercice les activités du Centre Notre-Dame de l'Enfant Inc. Les données comparatives au 31 mars 2011 n'ont pas été retraitées pour tenir compte de cette intégration, ce qui constitue une dérogation aux NCCSP et a mené à une réserve dans le rapport de l'auditeur. Il n'est pas possible d'inclure les chiffres comparatifs de l'entité intégrée dans les états financiers, car ils n'ont pas été préparés par la direction.

Utilisation de l'information par le MSSS

58 L'an passé, nous avons recommandé au MSSS de mettre en place des mécanismes pour assurer une meilleure utilisation de l'information recueillie sur les anomalies constatées dans le réseau. Nous n'avons pas fait de suivi quant au degré d'application de cette recommandation, car la mise en œuvre des actions pour corriger cette situation nécessitait plus d'un an.

59 Face au nombre élevé de réserves, c'est avec intérêt que nous ferons un suivi l'an prochain, dans le but de connaître l'utilisation faite par le MSSS de l'information recueillie.

Recommandations

60 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

- 1 Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.**
- 2 Prendre les moyens afin que les mandats confiés aux auditeurs indépendants soient conformes à la réglementation en vigueur.**

4 Consolidation du réseau et audit du MSSS

61 Les entités du réseau public de la santé et des services sociaux sont **consolidées ligne par ligne** dans les états financiers du gouvernement depuis 2009-2010. La consolidation est une opération complexe qui exige des données précises fournies en temps opportun.

62 Le ministère a demandé aux établissements, pour l'exercice du 31 mars 2012, de porter attention à certaines irrégularités trouvées dans les rapports financiers annuels de l'exercice précédent. Néanmoins, certaines de ces lacunes se sont reproduites pour l'exercice 2011-2012.

La consolidation ligne par ligne des données financières nécessite l'addition de chacune des lignes aux états financiers et l'élimination des opérations entre le MSSS, les établissements, les agences, les entités du réseau et les autres entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

4.1 Précision des données recueillies

63 Les données contenues dans les rapports financiers des établissements et des agences sont parfois incohérentes, non exhaustives ou erronées. Une rigueur accrue s'impose.

64 Le ministère demandait dans ses directives aux établissements de bien identifier les opérations entre parties liées (apparentés) et de corriger des incohérences relatives aux obligations contractuelles entre les différentes pages du rapport financier annuel.

65 De nombreuses écritures et corrections quant aux données initiales fournies par les établissements ont dû être effectuées par le MSSS, parfois de concert avec le Contrôleur des finances, pour la consolidation du réseau. Le travail engendré par la recherche des écarts et la conciliation de ceux-ci ont retardé l'échéancier prévu pour la consolidation du réseau de la santé et des services sociaux.

Parties liées (apparentés)

66 La conciliation des transactions entre parties liées représente le plus grand défi du MSSS en ce qui a trait à la consolidation des données du réseau. De nombreux ajustements ont dû être effectués afin de régulariser la comptabilisation de ces opérations que ce soit au chapitre des revenus, des charges, des comptes à recevoir ou encore des comptes à payer.

67 Ainsi, des comptes à payer au Fonds des services de santé (FSS), à l'Agence du revenu et à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ont dû être régularisés, car il y avait des incohérences entre certaines pages du rapport financier annuel. Ces éléments se retrouvaient pourtant parmi la liste d'éléments requérant une attention particulière.

68 Nous avons observé que des établissements avaient mal réparti l'échéancier de leurs dettes à long terme non apparentées. Ainsi, les informations communiquées par les établissements au ministère surévaluaient de 2,2 milliards de dollars le montant de la dette à long terme présenté dans l'échéancier par rapport à la dette à long terme totale non apparentée. Cette information est importante puisqu'elle doit être consolidée et reproduite dans les états financiers du gouvernement.

69 Une des causes ayant mené à des écarts dans les opérations entre apparentés est le fait que le MSSS comptabilise parfois un compte à payer aux établissements sans les en informer. L'an dernier, nous avons recommandé au ministère de confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier. Lors de nos travaux, nous avons encore trouvé de telles situations.

Obligations contractuelles

70 Nos travaux d'audit ne nous ont pas permis de nous assurer de l'exhaustivité des obligations contractuelles du réseau de la santé et des services sociaux, notamment de celles relatives aux ressources intermédiaires et de type familial et aux centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD).

71 Au cours de la dernière année, des obligations contractuelles ont été inscrites dans les états financiers consolidés du gouvernement, alors que ces dernières ne figuraient pas dans les rapports financiers fournis par les agences.

72 Ainsi, le montant des obligations contractuelles au 31 mars 2011 a été redressé afin de tenir compte d'ententes avec des CHSLD qui avaient été omises. Ces ajustements ont eu pour effet d'augmenter les obligations contractuelles liées à la catégorie « Transferts-Ententes autres que Capital » de 267 millions de dollars.

73 Nous avons tenté de nous assurer qu'il ne manquait pas d'autres obligations contractuelles. Or, le MSSS ne dispose pas d'une information exhaustive concernant les contrats signés avec les **ressources intermédiaires et de type familial** ni concernant ceux intervenus entre les agences et les CHSLD privés.

74 Dans le passé, nous avons déjà adressé une recommandation à la direction du ministère concernant l'exhaustivité des obligations contractuelles. Force est de constater que des améliorations doivent encore y être apportées. Des travaux supplémentaires seront faits l'an prochain à ce chapitre.

Une ressource intermédiaire est une personne physique ou morale autre qu'un établissement public qui procure à l'établissement une installation d'hébergement et un ou plusieurs services de soutien à l'assistance lui permettant de maintenir ou d'intégrer ses usagers à la communauté.

Les ressources de type familial englobent les familles d'accueil et les résidences d'accueil.

4.2 Délais de transmission

75 Le MSSS demande à tous les établissements du réseau de produire leur rapport financier annuel (AS-471) au plus tard le 15 juin. Des établissements l'ont transmis en retard.

76 Le Centre de santé Inuulitsivik et le Centre de santé Tullatavik de l'Ungava ont produit leur AS-471 final respectivement en septembre et en octobre 2012. De son côté, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik a produit son rapport financier annuel (AS-475) en octobre 2012.

77 Cette situation oblige le ministère à utiliser les données financières de l'exercice précédent aux fins de la consolidation et à procéder aux ajustements nécessaires pour que les soldes apparentés concordent avec ceux des autres entités. D'autres ajustements sont apportés de façon arbitraire afin que les états financiers de ces entités présentent le même montant de surplus ou déficit que celui de l'exercice précédent.

78 Cette situation engendre donc des écarts et plusieurs écritures, ce qui complexifie le processus de consolidation.

4.3 Audit du MSSS

79 L'an dernier, nous recommandions au MSSS d'obtenir l'information requise en temps opportun afin de permettre d'exercer un suivi rigoureux de toutes les subventions octroyées.

80 Le ministère a procédé à une collecte d'information auprès des établissements du réseau. Il a pu exercer un suivi plus rigoureux des subventions octroyées. Ce suivi a donné lieu à la radiation de comptes à payer d'années antérieures ainsi qu'à une diminution des dépenses de programmes du MSSS totalisant 187 millions de dollars pour l'année terminée le 31 mars 2012.

81 Nous sommes satisfaits des progrès accomplis au regard de cette recommandation.

4.4 Processus de consolidation

82 L'amélioration du processus de consolidation est un projet qui s'étend dans le temps. Au cours des dernières années, des progrès importants ont été faits tant en matière d'harmonisation des conventions comptables que de précision par rapport à l'information demandée aux établissements du réseau. Certaines lacunes perdurent et des irritants existent dans le processus lui-même.

83 En plus des éléments mentionnés ci-dessus, un des irritants soulevés par certaines personnes impliquées dans le processus est la transmission tardive par le MSSS de ses directives aux établissements et agences. Pour l'exercice

terminé le 31 mars 2012, les informations relatives à la transmission et à la préparation du rapport financier annuel ont été transmises le 24 février 2012 et la structure des rapports financiers annuels a été communiquée aux établissements le 30 mars 2012.

84 L'introduction de nouvelles pages à compléter et les demandes d'informations additionnelles communiquées à la fin de l'exercice financier ont demandé des efforts supplémentaires de la part des établissements. Cette situation augmente le risque que certains établissements ne puissent répondre adéquatement aux demandes d'information financière en n'ayant pas cumulé l'information requise au courant de l'exercice.

85 Les lacunes et les irritants devront être aplanis et le processus de consolidation grandement amélioré si le gouvernement désire produire ses états financiers consolidés plus tôt.

Recommandations

86 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

- 3 Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.**
- 4 Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.**

87 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 5 S'assurer que les établissements et les agences présentent adéquatement toutes leurs obligations contractuelles.**
- 6 Faire respecter les exigences de reddition de comptes en place par l'ensemble des entités du réseau de la santé et des services sociaux, plus spécifiquement pour les établissements du Nord-du-Québec.**
- 7 Mettre en place un plan d'action afin de résoudre les problèmes rencontrés lors de la consolidation du réseau.**

5 Activités accessoires de recherche

88 Dans le rapport publié l'an dernier, nous avons mentionné notre intention d'approfondir notre compréhension des méthodes comptables utilisées par les établissements ayant des activités de recherche afin d'évaluer, notamment, la conformité de leurs opérations avec les directives établies par le MSSS.

89 Pour ce faire, nous avons sélectionné 19 établissements du réseau qui effectuaient des activités de recherche. Nous avons retenu des entités en considérant, soit l'importance de leurs revenus ou la présence de commentaires ou de réserves au rapport de l'auditeur indépendant. De plus, nous avons sélectionné d'autres établissements sur une base aléatoire parmi ceux ayant des activités de recherche.

90 Nous avons envoyé un questionnaire à chaque établissement pour obtenir des informations sur les projets de recherche, sur les activités incluses dans les activités accessoires de recherche et sur le traitement comptable des projets de recherche, et ce, plus particulièrement ceux terminés au 31 mars 2012.

5.1 Contexte

91 Plusieurs établissements accueillent des chercheurs pour réaliser des activités de recherche en utilisant leurs locaux et équipements. Les structures des activités de recherche sont différentes d'un établissement à l'autre.

92 Parfois les activités de recherche font partie intégrante des opérations de l'établissement, mais il arrive aussi qu'elles soient réalisées dans une entité juridique distincte de l'établissement. Dans d'autres cas, les chercheurs sont considérés comme des travailleurs autonomes.

93 Selon les rapports financiers annuels des établissements, les revenus du centre d'activités intitulé Recherche se sont élevés à 503 millions de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 2012 (473 millions en 2011).

94 Le MSSS exige que tout établissement où se déroulent des activités de recherche adopte un cadre réglementaire pour ces activités. Ce cadre doit notamment porter sur la déclaration obligatoire des activités de recherche, sur la gestion financière et le coût des projets de recherche, etc.

95 Le MSSS n'édicte pas de règles précises sur la structuration des activités de recherche. Les directives émises par ce dernier encadrent cependant les opérations qui font partie des activités de l'établissement. Dans le rapport financier annuel, les revenus et les charges liés à la recherche sont présentés distinctement.

5.2 Normes

96 Le MGF, basé sur le chapitre SP 3100 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, indique le traitement comptable à appliquer pour les activités de recherche :

Les sommes sont constatées et comptabilisées comme revenus dans l'exercice au cours duquel elles sont utilisées aux fins prescrites en vertu d'une entente.

Lorsque les sommes reçues excèdent les coûts de la réalisation du projet ou de l'activité, selon les fins prescrites à l'entente, cet excédent doit être inscrit comme revenu dans l'exercice au cours duquel le projet ou l'activité est terminé, sauf si l'entente prévoit l'utilisation du solde, le cas échéant, à d'autres fins prescrites. De même, si une nouvelle entente écrite est conclue entre les parties, il est possible de comptabiliser un revenu reporté, si cette entente prévoit les fins pour lesquelles le solde doit être utilisé.

97 Lorsqu'il existe des surplus pour un projet de recherche donné et qu'ils doivent être passés aux revenus parce qu'ils ne font pas l'objet d'une affectation externe, le MGF donne à l'établissement la possibilité de faire une **affectation d'origine interne**. Le rapport financier annuel inclut d'ailleurs des emplacements pour identifier ces affectations et en détailler la provenance. Le solde affecté découlant de projets terminés ne doit alors être utilisé que dans le cadre de projets de recherche (démarrage de nouveaux projets et consolidation de projets en cours) en lien avec les activités de recherche de l'établissement.

98 L'article 115 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que le MGF stipulent que les **activités accessoires** doivent s'autofinancer.

Les affectations d'origine interne sont imposées de façon officielle par l'organisme lui-même, habituellement par résolution du conseil d'administration.

Les activités accessoires comprennent les services rendus par un établissement, dans la limite de ses objets et pouvoirs, en sus de la prestation de services qu'il est appelé à fournir.

5.3 Résultat des travaux

99 La direction de certains établissements utilise différents moyens afin d'extraire ces activités de leurs résultats financiers. Comme les résultats ne présentent pas adéquatement les activités relatives à la recherche, le MSSS n'obtient pas une image fidèle des résultats financiers associés à ces activités.

Structure organisationnelle des activités de recherche

100 Les différentes structures organisationnelles mises en place par les établissements font que certaines activités de recherche ne sont pas comptabilisées dans leurs livres.

101 Nos travaux ont permis de recenser trois établissements dont l'ensemble des activités de recherche ne sont pas comptabilisées dans leur rapport financier annuel puisque certaines d'entre elles sont réalisées dans des entités distinctes.

102 Premièrement, un établissement universitaire contrôle un institut de recherche au 31 mars 2012 sans en faire la consolidation entière dans ses états financiers. Une réserve à cet égard a d'ailleurs été formulée par l'auditeur indépendant.

103 Deuxièmement, un CSSS a transféré des revenus reçus de sociétés privées à des sociétés personnelles de chercheurs et à une corporation de recherche effectuant des activités de recherche. Ces revenus auraient dû être intégrés aux états financiers du CSSS, notamment pour défrayer les coûts indirects d'infrastructure de recherche. Cette corporation, qui est contrôlée par le CSSS, n'est pourtant pas consolidée dans les états financiers de ce dernier.

104 Enfin, un établissement universitaire a intégré ses activités de recherche dans ses états financiers le 1^{er} janvier 2012. Jusqu'au 31 décembre 2011, ces activités étaient comptabilisées dans son centre de recherche qui est une personne morale distincte et avait ses propres états financiers non consolidés dans ceux de l'établissement.

Pratiques comptables

105 Les pratiques comptables adoptées par certains établissements ont pour effet de reporter indûment l'inscription des revenus de recherche. De plus, elles font en sorte que la présentation de l'information dans le rapport financier annuel ne présente pas fidèlement les opérations de ce secteur d'activité.

Comptabilisation par projet

106 Le suivi financier doit être effectué par projet de recherche afin d'identifier les coûts financés par la subvention ou l'octroi reçu et permettre l'identification du surplus ou du déficit du projet lorsqu'il est terminé. Un suivi par projet permet aussi de déterminer si un surplus doit être utilisé à des fins spécifiques ou être inscrit dans les revenus de l'établissement.

107 Nous avons recensé trois établissements dont le suivi comptable des activités de recherche ne permettait pas d'obtenir l'information requise pour la bonne présentation aux états financiers puisqu'il n'était pas fait par projet.

108 Un CSSS comptabilise ses revenus et ses dépenses de recherche par chercheur. Par conséquent, l'établissement n'est pas en mesure d'identifier les surplus ou déficits par projet de recherche.

109 Un autre établissement attribue un code d'imputation comptable unique par projet seulement si le projet atteint le seuil de 50 000 dollars.

110 Enfin, dans un troisième établissement, le suivi et la comptabilisation se font par projet uniquement pour les ententes de financement provenant d'organismes subventionnaires (ex. Fonds de recherche en santé du Québec). Dans le cas des autres ententes, les chercheurs gèrent leurs fonds de façon consolidée en cours d'année au lieu d'en effectuer le suivi par projet. Le surplus d'un projet peut donc être utilisé pour réduire le déficit d'un autre projet, sans qu'une affectation en bonne et due forme ait été faite par les administrateurs de l'établissement.

111 Par ailleurs, certains projets, comme les plates-formes technologiques, se poursuivent de façon continue. Ce sont des infrastructures qui sont implantées pour offrir, contre rémunération, des services liés aux travaux de recherche tels des travaux de laboratoires, des services pharmaceutiques, des services d'aide technique ou des services informatiques. Or, il n'y a habituellement pas d'entente externe prescrivant l'utilisation des revenus dégagés de ces projets à des fins précises. La pratique courante est de reporter ces revenus alors qu'ils devraient être imputés aux résultats de l'exercice.

112 L'impact de ces diverses méthodes est que les revenus de recherche de même que les revenus reportés peuvent être inexacts.

Comptabilité d'exercice

113 Huit établissements n'utilisent pas la comptabilité d'exercice pour ce qui est d'un ou de plusieurs postes des états financiers relatifs à des activités de recherche.

114 Certains établissements ont mentionné qu'ils ont de la difficulté à évaluer les revenus au 31 mars, surtout ceux en provenance de sociétés privées. Cette situation entraîne une comptabilisation des revenus sur base de caisse.

115 Cette lacune a une incidence sur le surplus ou déficit de l'exercice en décalant certains revenus ou dépenses d'un exercice à un autre.

Projets de recherche terminés

116 La pratique observée, qui consiste à inscrire les surplus découlant de projets de recherche ainsi que les déficits dans un poste de bilan intitulé revenus reportés, fausse les résultats de l'exercice et constitue une pratique à risque considérant la présence de soldes déficitaires.

117 Lorsqu'un projet est terminé, l'établissement doit comptabiliser aux résultats de l'année les sommes excédentaires à moins qu'une entente avec une partie externe prescrive l'utilisation qui doit être faite des sommes. Dans ce dernier cas, l'excédent est comptabilisé à titre de revenus reportés.

118 Comme nous l'avons mentionné précédemment, dans le cas où les sommes excédentaires sont comptabilisées aux résultats, il est possible pour l'établissement de les réserver à des fins précises liées à la recherche par une

affectation interne. Or, peu d'établissements se prévalent de cette possibilité par crainte de voir les surplus dégagés par les activités de recherche être récupérés par le MSSS.

119 Nous constatons que la direction de certains établissements considère d'emblée que les soldes disponibles découlant des projets terminés seront utilisés pour d'autres activités de recherche et que ces sommes appartiennent aux chercheurs. Pour eux, l'affectation d'origine interne est implicite et il n'est pas requis d'en faire une reddition de comptes rigoureuse. En conséquence, le désordre règne et le respect des règles comptables est secondaire.

Soldes déficitaires

120 Des établissements présentaient des soldes déficitaires pour des projets de recherche. Neuf d'entre eux reportent ces soldes déficitaires en les réduisant des revenus reportés sans avoir évalué si ces revenus reportés ne sont pas destinés à d'autres fins. Ainsi, ces établissements ignorent si des entrées de fonds seront suffisantes pour combler les déficits engendrés par l'ensemble des dépenses de recherche, tant passées que futures.

121 L'existence de projets déficitaires est un indice important qu'il existe des lacunes dans la gestion financière des projets de recherche. Il peut y avoir un dépassement des coûts et il peut manquer des comptes à recevoir pour des projets de recherche en raison de la non-application de la comptabilité d'exercice.

Recommandations

122 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 8** Améliorer l'encadrement des activités de recherche afin de s'assurer d'obtenir un portrait exhaustif des opérations financières réalisées par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux dans le secteur de la recherche.
- 9** S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.

6 Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux

123 Depuis 2010, ce Fonds a pour objet le financement des établissements publics et privés conventionnés visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ou par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*.

124 Le FINESSS est principalement constitué des sommes prélevées par le ministre du Revenu au titre de la contribution santé en vertu de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*.

125 La contribution santé annuelle à laquelle sont assujettis tous les adultes dont le revenu familial est supérieur au seuil d'exemption qui leur est applicable pour l'année a connu une hausse progressive depuis 2010 pour être fixée à 200 dollars à compter de 2012.

126 Selon les prévisions budgétaires du Fonds approuvées par le Conseil du trésor le 13 mars 2012, les revenus devaient atteindre 615 millions de dollars en 2011-2012 et 995 millions en 2012-2013.

127 La description des catégories de dépenses admissibles au financement par le Fonds qui a été énoncée dans la loi est imprécise. L'an dernier, nous avons recommandé au MSSS de préciser l'utilisation qui sera faite des sommes recueillies par le Fonds. Cette précision a été faite notamment dans le budget 2012-2013. Le degré d'application de notre recommandation est donc jugé satisfaisant.

6.1 Conformité à la loi

128 Une somme de 91 millions de dollars a été allouée à des bénéficiaires non conformes à ceux mentionnés dans la loi en vigueur au 31 mars 2012. L'article 11.5 de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux* stipule que les sommes prises sur le FINESSS doivent être versées aux établissements.

129 Un projet de loi a été présenté à l'Assemblée nationale le 15 mai 2012 afin de modifier les bénéficiaires du Fonds. Toutefois, celui-ci n'a pas été sanctionné.

130 Selon la documentation remise par le ministère, en 2011-2012, le FINESSS a versé une somme de 518 millions de dollars sur les 609 millions inscrits à titre de dépenses du Fonds à des établissements publics et privés conventionnés. La différence, à hauteur de 91 millions, a été allouée à des bénéficiaires non conformes à la loi, soit majoritairement à des agences de la santé et des services sociaux et, dans une moindre mesure, à des organismes sans but

lucratif et à des boursiers pour le développement de la profession d'infirmière praticienne spécialisée.

131 Ce montant de 91 millions de dollars inclut une somme de 12 millions utilisée par une agence pour défrayer les coûts d'opération d'un CHSLD en mode de partenariat public-privé (PPP).

6.2 Suivi et reddition de comptes

132 Le rapport annuel de gestion du FINESSS n'a pas été transmis en temps opportun.

133 Le ministère a apporté des améliorations satisfaisantes à sa gestion des dépenses du Fonds. Au cours de l'exercice, les systèmes comptables ont été adaptés et des comptes distincts de ceux du ministère ont été créés spécifiquement pour y enregistrer les dépenses du FINESSS. Toutefois, des améliorations restent à apporter au chapitre de la reddition de comptes.

134 Les modalités de gestion du FINESSS concernant la reddition de comptes stipulent, entre autres, que le sous-ministre du MSSS doit déposer des documents au Secrétariat du Conseil du trésor et au ministre des Finances du Québec, au plus tard en juin de chaque année. Ceux-ci incluent notamment les états financiers non audités du Fonds pour l'exercice terminé le 31 mars précédent, de même qu'un rapport de gestion qui comprend, entre autres, la ventilation des dépenses du Fonds et une explication des écarts constatés entre les résultats obtenus et les prévisions selon les principales catégories.

135 Le MSSS a déposé le 20 juin 2012 les états financiers du Fonds pour l'exercice clos le 31 mars 2012. Ce ne fut pas le cas pour le rapport annuel de gestion. L'information requise dans ce rapport a été intégrée au rapport de gestion du MSSS qui a été publié le 13 novembre 2012 sur le site Internet du ministère.

Recommandations

136 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

- 10** Se conformer à la loi en vigueur quant à la désignation des bénéficiaires des sommes provenant du Fonds.
- 11** Produire et déposer au moment opportun le rapport annuel de gestion du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux.

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

7.1 Contexte

137 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de l'exercice 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus de fonctionnement et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de cette loi.

138 Celle-ci stipule également que, dès « le début d'une année financière, le ministre transmet à chaque agence l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* [...] aux fins d'assurer le financement des dépenses relatives à la prestation des services que les établissements publics sont appelés à fournir ».

139 En début d'exercice, le MSSS alloue des ressources financières au réseau. Dans certains cas, il autorise une cible déficitaire maximale pour certains établissements publics. Lorsqu'un établissement enregistre un déficit supérieur à la cible déficitaire maximale fixée par l'agence en fonction de la cible régionale autorisée par le MSSS, il doit produire un plan d'équilibre budgétaire.

7.2 Résultat des travaux

Conformité à la loi

140 Malgré l'existence d'une loi en vigueur depuis maintenant 12 ans et bien que nous recommandions au gouvernement, depuis 2002-2003, de poursuivre ses efforts afin que les établissements du réseau s'y conforment, l'équilibre budgétaire n'est toujours pas atteint par l'ensemble des établissements.

141 Le surplus ou déficit courant des établissements inscrit dans leur rapport financier annuel correspond maintenant au cumul des résultats de deux fonds, soit le fonds d'exploitation et le fonds d'immobilisations. Le surplus ou déficit est établi selon les NCCSP, alors qu'avant il était établi selon les règles du MSSS.

142 En 2011-2012, 20 % (42 % en 2010-2011) des établissements publics du réseau affichaient un déficit pour l'exercice terminé au 31 mars 2012. Le surplus net de tous les établissements était de 60 millions de dollars, soit les déficits enregistrés par les 36 établissements (112 millions) et les surplus générés par les 147 autres établissements (172 millions).

Surplus net généré par un financement non récurrent

143 En 2011-2012, le MSSS a confirmé à 11 établissements qu'il prendrait en charge le dépassement de leur déficit d'exploitation enregistré par rapport aux cibles déficitaires autorisées pour la période de 2004 à 2008. Ce financement non récurrent totalise 71,6 millions de dollars. En 2011-2012, il a été constaté, conformément aux NCCSP, à titre de revenu dans les rapports financiers annuels des établissements touchés.

144 En ne tenant pas compte de ce revenu non récurrent, le nombre d'établissements en déficit augmenterait à 42 au lieu de 36 et leur déficit enregistré à 128 millions de dollars. L'impact de ce revenu non récurrent est illustré dans le tableau 2.

Tableau 2 Composition du surplus (déficit) net des établissements

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2011-2012 Ajusté du revenu non récurrent
	Surplus (déficit) annuel (M\$)	Surplus (déficit) annuel (M\$)	Surplus (déficit) annuel (M\$)	Surplus (déficit) annuel (M\$)
Établissements à déficit	(166)	(135)	(112)	(128)
Établissements à surplus	70	47	172	117
Surplus (déficit) net	(96)	(88)	60	(11)
Nombre d'établissements en déficit	82	79	36	42

Source : Ces données proviennent des rapports financiers annuels (AS-471) des 183 établissements du réseau pour 2011-2012.

Autorisation de déficits

145 Le MSSS attribue chaque année des cibles déficitaires qui ont un impact sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

146 L'attribution de cibles déficitaires aux établissements, bien que la loi leur interdise de faire de tels déficits, équivaut à les autoriser à contrevenir à la loi. Cette pratique du MSSS a encore été utilisée en 2011-2012, mais il revoit actuellement ses façons de faire.

147 Des cibles déficitaires ont été autorisées à nouveau pour l'exercice du 31 mars 2012 pour un montant de 68 millions de dollars.

148 Selon des informations reçues du MSSS, il n'y aurait plus de cibles déficitaires attribuées en 2012-2013. Il a accordé un financement additionnel de 67 millions de dollars pour éliminer la cible de tous les établissements, sauf un qui a d'ailleurs enregistré un dépassement de 20 millions par rapport à sa cible déficitaire autorisée pour l'exercice du 31 mars 2012. Ces progrès sont prometteurs et nous évaluerons l'an prochain dans quelle mesure notre recommandation à cet effet pourra être considérée comme appliquée.

Calcul du déficit aux fins de la loi

149 Il y a de la confusion quant aux données à prendre en compte pour évaluer le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* par les établissements.

150 Malgré le fait que le MSSS ait ajusté ses demandes relatives aux données financières afin d'utiliser le résultat global de tous les fonds établi en fonction des principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour évaluer le respect de la loi pour l'exercice du 31 mars 2012, l'évaluation du respect de la loi a été effectuée selon différents paramètres par les parties concernées.

151 Dans leur rapport, les pratiques des auditeurs indépendants diffèrent. Ainsi,

- certains utilisent le résultat du fonds d'exploitation déterminé selon les PCGR ;
- certains considèrent le résultat du fonds d'exploitation ajusté d'éléments qui ne font pas partie des PCGR, tels les transferts interfonds ;
- certains considèrent uniquement les activités principales du fonds d'exploitation et ne tiennent pas compte des activités accessoires ;
- certains considèrent même une augmentation de budget désiré par des établissements afin d'évaluer le respect de la cible déficitaire.

152 De leur côté, certains établissements ont mentionné, dans leurs notes aux états financiers contenues dans le rapport financier annuel, qu'ils respectaient la loi en fonction des anciens paramètres fixés par le MSSS (fonds d'exploitation ajusté d'éléments comme les transferts interfonds).

Recommandations

153 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

12 Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

13 Réévaluer sa pratique relative à l'autorisation de cibles déficitaires, laquelle contrevient à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, et entreprendre des démarches pour faire modifier la loi, au besoin.

154 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

14 Prendre les mesures nécessaires afin que tous les intervenants impliqués déterminent de façon uniforme le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

8 Dossier de santé du Québec

Le Dossier de santé du Québec a pour but de rendre accessibles électroniquement, aux professionnels de la santé habilités, certaines informations cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients, quel que soit le lieu où la personne reçoit des services de santé au Québec.

155 **Le Dossier de santé du Québec** (DSQ) requiert un investissement important pour son implantation dans tout le réseau de la santé et des services sociaux. Son développement et son déploiement sont gérés centralement par le MSSS, mais les actifs et leur financement sont répartis dans des entités du réseau.

156 La propriété et le financement des actifs composant le DSQ sont répartis et comptabilisés dans plusieurs entités, sans qu'il y ait nécessairement de lien avec l'opération ou la gestion de ces actifs par ces dernières. Ainsi, les entités ne sont pas imputables de la totalité des transactions inscrites dans leurs états financiers.

157 Les sous-projets du DSQ sont ou seront opérés par des entités dans le cadre de leur mission pour rendre des biens ou des services à de nombreux intervenants du réseau de la santé et des services sociaux. Ce sont des actifs dits « nationaux ».

158 Le tableau 3 présente la propriété des actifs depuis le 31 mars 2008.

Tableau 3 Répartition des systèmes du DSQ par propriétaire

Propriétaires	Sous-projets
RAMQ	■ Registre des consentements ■ Infrastructure à clé public (Sécur Santé) ■ Médicaments ■ Services de localisation ■ Registre des intervenants et des usagers
INSPQ	■ Santé publique (Panorama)
ASSS de Montréal/ Agence fiduciaire	■ Imagerie diagnostique ■ Laboratoire-SRC et Dossier de santé électronique ■ Réseau de services intégrés de personnes âgées (RSIPA) ■ Plan d'évaluation des bénéfices
CHQ	■ Index patients-maître (IPME) ■ Couche d'accès à l'information de santé (CAIS) ■ Télésanté ■ Services de consentement ■ Adaptation de la CAIS à l'ICP (maintenant Sécur Santé)

159 Plusieurs changements ont été apportés aux composantes du DSQ lors de l'exercice financier 2011-2012 :

- la propriété des actifs de quelques sous-projets a été transférée ;
- la portée et le financement d'un sous-projet ont été modifiés ;
- les modalités de financement de ces sous-projets ont aussi été modifiées ;
- un sous-projet a été majoritairement radié des livres.

160 Comme nous le décrirons ci-dessous, ces modifications complexifient davantage le suivi des divers sous-projets dans le réseau de la santé et des services sociaux et, par conséquent, l'audit de ceux-ci.

8.1 Transferts d'actifs et réaménagement du financement

161 Lors du transfert d'actifs, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal s'est vu imputer une perte de 38 millions de dollars pour laquelle elle n'est aucunement responsable, alors que la RAMQ a reçu cet actif comme un don.

162 Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2012, divers sous-projets du DSQ ont été transférés d'une entité à une autre. Étant donné que la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) fait désormais partie intégrante de la Société immobilière du Québec (SIQ), il a été décidé qu'il n'était pas opportun pour cette dernière de conserver ces actifs informationnels. Ainsi, découlant d'une décision du Conseil du trésor du 27 mars 2012, la propriété des sous-projets de la SIQ a été répartie entre quatre agences de la santé et des services sociaux (ASSS).

163 Ainsi, en date du 30 mars 2012, les transferts suivants ont été effectués (tableau 4) :

Tableau 4 Systèmes transférés de la SIQ

Système	Nouveau propriétaire
Services de consentement	▪ ASSS de Montréal à titre de fiduciaire
Adaptation de la CAIS à Sécur Santé	
Couche d'accès à l'information de santé (CAIS)	
Télésanté	▪ ASSS de la Capitale-Nationale à titre de fiduciaire
Index patients-maître (IPME)	▪ ASSS de la Capitale-Nationale à titre de fiduciaire
	▪ ASSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean
	▪ ASSS de Laval

164 Le financement obtenu par la SIQ en date du 30 mars 2012 pour développer ces systèmes a été transféré aux quatre ASSS en lien avec les actifs reçus.

165 Le 31 mars 2012, l'ASSS de Montréal a retransféré à son tour la propriété des sous-projets Services de consentement, Couche d'accès à l'information de santé (CAIS) et Adaptation de la CAIS à SécurSanté à la RAMQ sous forme de donation. La RAMQ a donc inscrit des actifs du DSQ dont le financement est demeuré comptabilisé à l'ASSS de Montréal.

166 Une perte sur disposition d'un peu plus de 38 millions de dollars a été constatée à l'ASSS de Montréal à la suite de ce transfert. En contrepartie, la RAMQ s'est vu reconnaître un revenu reporté du même montant. Cette situation illustre bien que l'Agence n'est pas responsable de cette transaction comptabilisée dans ses livres mais qu'elle a été dictée par le gouvernement. Cependant, cette situation n'a pas d'impact sur les états financiers consolidés du gouvernement.

8.2 Modification de la portée et du financement du projet Panorama

167 Durant le processus de développement du projet Panorama (renommé SI-PMI), la propriété de l'actif et le financement afférent seront comptabilisés dans trois organismes, alors que la gouvernance du projet est centralisée au MSSS et qu'il sera opéré par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ).

168 En 2007, l'INSPQ s'est vu confier le mandat d'assurer la réalisation de la phase québécoise de déploiement de la solution PANORAMA. L'INSPQ assumait le financement de ce projet par voie de marge de crédit pour un total de 16 millions de dollars.

169 En mai 2011, le Bureau de programme pour l'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux a communiqué une modification à la portée et au budget de développement et de déploiement de la solution PANORAMA. Le nouveau projet élargi baptisé Système d'information en protection des maladies infectieuses (SI-PMI) dispose maintenant d'un budget total de 35 millions de dollars. La propriété et le financement du nouveau projet sont répartis entre trois organismes, soit l'INSPQ pour 16 millions, l'ASSS de la Capitale-Nationale pour 9 millions et l'ASSS de Montréal pour 10 millions.

170 Il est déjà prévu qu'une cession des actifs de l'ASSS de la Capitale-Nationale et de l'ASSS de Montréal, le cas échéant, se fera par entente lors de la fermeture de la réalisation du projet.

8.3 Radiation d'une partie d'un sous-projet

171 L'ASSS de la Capitale-Nationale s'est vu imputer une perte de 9,3 millions de dollars pour laquelle elle n'est aucunement responsable puisque la décision a été prise par le ministère.

172 Au 31 mars 2008, la propriété du système IPME a été attribuée à la CHQ. Elle a été transférée à l'ASSS de la Capitale-Nationale le 27 mars 2012, nonobstant le fait que cette dernière ne soit nullement responsable de son développement ni de son opération. Ce système a coûté 26,8 millions de dollars. Le solde aux livres de cet actif était de 12,5 millions au 31 mars 2012 puisqu'il avait été amorti en bonne partie. Ce système devait être implanté dans la majorité des établissements de santé. Son implantation ne s'est finalement effectuée que dans huit établissements, soit un à Laval et sept dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

173 À la fin mars 2012, il y a donc eu transfert comptable de 3,2 millions de dollars dans les ASSS qui utilisent ce système à raison de 400 000 dollars par copie du logiciel, soit 400 000 dollars à l'ASSS de Laval et 2,8 millions à l'ASSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Cette somme représente la valeur marchande estimée par le ministère pour les actifs de IPME.

174 La balance restante des coûts capitalisés pour ce système IPME et correspondant à un peu plus de 9 millions de dollars a été radiée au cours de l'exercice dans les livres de l'ASSS de la Capitale-Nationale. Cette dernière s'est donc vu imputer une perte dans ses états financiers qui ne découle aucunement de ses activités courantes.

175 Un tel éparpillement des actifs du DSQ ne favorise pas l'imputabilité des opérateurs des systèmes et il est difficile d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.

176 Ces changements suscitent entre autres des interrogations sur l'entité où l'immobilisation doit être constatée, ainsi que sur son financement. Un actif devrait être comptabilisé dans les livres de l'entité qui bénéficie de son potentiel de services. Chaque entité devrait être imputable des résultats inscrits à ses états financiers.

Recommandation

177 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 15** S'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien : opérations, entretien, mise à jour, protection, etc. afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.

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 du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Consolidation du réseau et audit du MSSS.** Le ministère poursuivra ses efforts auprès des entités du réseau afin d'assurer la fiabilité des informations financières produites, le respect du cadre normatif et des délais de transmission ainsi que l'émission d'une opinion sans réserve de la part du Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Le ministère et le Contrôleur des finances poursuivent ensemble des travaux afin d'améliorer le processus de consolidation. Ces travaux visent particulièrement l'analyse des difficultés rencontrées lors de la consolidation du réseau.

« **Activités accessoires de recherche.** Des travaux seront entrepris visant à clarifier certaines normes et pratiques de gestion quant à l'uniformité dans leur interprétation et application ainsi qu'à leur présentation au rapport financier annuel.

« **Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS).** En ce qui concerne la recommandation relative à la production et le dépôt en temps opportun des états financiers et du rapport annuel de gestion du FINESSS, le ministère poursuit ses travaux afin de régulariser la situation. En effet, il est prévu qu'une demande de modification aux modalités de gestion du FINESSS soit présentée au Conseil du trésor afin de permettre la reddition de comptes dans les délais prescrits.

« Quant à la recommandation demandant de se conformer à la loi en vigueur quant à la désignation des bénéficiaires des sommes provenant du Fonds, un projet de loi sera de nouveau présenté afin de régulariser la situation. En effet, il est prévu que des précisions soient présentées afin d'identifier les intervenants pouvant recevoir des sommes en provenance du FINESSS. Pour 2012-2013, il est prévu que, mis à part les dépenses des groupes de médecine familiale, l'ensemble des dépenses imputées au FINESSS sera à l'égard des établissements du réseau.

« **Loi sur l'équilibre budgétaire.** Sur la base des principes comptables généralement reconnus applicables au secteur public, le réseau de la santé et des services sociaux présente, pour l'exercice 2011-2012, un excédent des revenus sur les charges de 59,9 millions de dollars. Toutefois, en considérant uniquement les résultats des établissements, le déficit annuel est passé de 134,7 millions en 2010-2011 à un montant de 111,9 millions pour l'exercice terminé au

31 mars 2012. Cela représente un écart de 44,0 millions par rapport à la cible déficitaire provinciale de 67,8 millions (0,21 % du budget 2011-2012). Le MSSS poursuit ses efforts afin d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux. Des rencontres se continueront avec les agences et les établissements en vue d'assurer le respect de la cible déficitaire maximale, tout en préservant l'accessibilité aux services requis par la population.

« En 2011-2012 et en 2012-2013, le ministère a procédé au rehaussement de la base budgétaire des établissements pour une somme totale de 106,9 millions de dollars. Ces ajouts financiers visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources financières afin d'atteindre le retour à l'équilibre et, par le fait même, réduire les cibles déficitaires autorisées.

« Le ministère va poursuivre ses travaux afin de s'assurer que tous les intervenants impliqués utilisent de façon uniforme la détermination du respect de la loi sur l'équilibre budgétaire dans le réseau de la santé et des services sociaux.

« **Dossier de santé du Québec.** Le Dossier de santé du Québec (DSQ) est constitué de treize composantes utilisées par de nombreux intervenants dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS), dans les cliniques médicales, dans les groupes de médecine familiale et dans les pharmacies. De plus, il est à noter que le gouvernement fédéral, via Inforoute Santé du Canada, contribue pour un montant de 303 millions de dollars aux coûts du DSQ. Cette contribution est versée dans un compte à fin déterminée créé à cette fin.

« Le modèle de financement des projets du DSQ a dû tenir compte de ce contexte particulier où plusieurs entités bénéficient des projets et où une part importante des coûts de ceux-ci est compensée par le gouvernement fédéral. Ce modèle de financement a été élaboré en collaboration avec les représentants des organismes centraux impliqués et il a été approuvé par le Conseil du trésor (CT) et par le gouvernement. Il fait appel à différentes agences de la santé et des services sociaux et à des organismes du secteur de la santé et des services sociaux tels la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ainsi que l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) et il vise à obtenir un équilibre entre un éparpillement trop complexe du financement du DSQ à travers toutes les entités retirant des bénéfices des projets et une concentration trop forte d'emprunts majeurs dans peu d'organismes.

« Rappelons également que la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) était fortement impliquée dans le modèle initial de financement des projets du DSQ. La décision gouvernementale d'intégrer la CHQ à la Société immobilière du Québec (SIQ) et le choix de cette dernière de se retirer des actifs du DSQ ont nécessité des ajustements au modèle de financement du DSQ en 2011-2012 comme le rapporte de Vérificateur général du Québec (VGQ).

Commentaires spécifiques

« **Transfert d'actifs et réaménagement du financement.** À la suite de la demande de la SIQ de ne plus être propriétaire des actifs du DSQ, le MSSS a réparti les actifs selon leur utilisation et la capacité d'emprunt des organismes susceptibles de les recevoir.

« Trois projets (Adaptation CAIS, CAIS et Service de consentement) ont alors été transférés de la SIQ à l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et ensuite, de cette agence vers la RAMQ qui a la responsabilité de les opérer et de les entretenir. Il s'agit d'opérations comptables qui ont été convenues avec les organismes centraux et qui n'ont aucun impact sur les états financiers consolidés du gouvernement comme le mentionne le VGQ dans son rapport.

« **Modification de la portée et du financement du projet Panorama.** Le système d'information en protection des maladies infectieuses (SI-PMI) est utilisé par plusieurs intervenants du RSSS, notamment dans les directions de santé publique dans les agences. C'est pourquoi son financement est distribué à l'INSPQ et aussi dans les deux agences qui vont participer le plus à son opération, soit Montréal et Capitale-Nationale.

« Radiation d'une partie d'un sous-projet. Le financement de projets de technologies de l'information (TI) dont les bénéficiaires sont répartis dans le RSSS est régulièrement confié à une agence qui joue alors le rôle de fiduciaire et qui, à ce titre, effectue la gestion des fonds qui lui sont confiés. Cette façon de faire permet d'attribuer au réseau le financement de projets ayant plusieurs entités comme bénéficiaires.

« La radiation d'une partie du projet Index patients-maître financé à l'Agence de la Capitale-Nationale a ainsi entraîné une perte dans son rôle de fiduciaire de projets de TI et non dans ses activités courantes.

« Par ailleurs, le VGQ mentionne que le modèle de financement des projets du DSQ « ne favorise pas l'imputabilité des opérateurs [...] ». Les responsabilités de la gouvernance des projets du DSQ en phase de réalisation et des actifs en phase d'opération sont clairement définies, et le modèle de financement retenu ne remet pas en question les responsabilités de gouvernance des projets du DSQ et de reddition de comptes qui sont entièrement assumées par le MSSS.

« **Recommandation.** Dans les circonstances, le MSSS, de concert avec le CT et le gouvernement, a respecté au maximum possible le principe énoncé par le VGQ quant à la propriété des actifs en relation avec leur utilisation. Par ailleurs, le MSSS verra comment la comptabilité des entités du réseau pourrait mieux refléter leur rôle de fiduciaire pour certains projets de TI. »

Sigles

Sigles

AS-471	Rapport financier annuel produit par un établissement	FINESSS	Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux
AS-475	Rapport financier annuel produit par une agence de la santé et des services sociaux	FSS	Fonds des services de santé
ASSS	Agence de la santé et des services sociaux	INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	IPME	Index patients-maître
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	MGF	Manuel de gestion financière
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHUQ	Centre hospitalier universitaire de Québec	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
CLSC	Centre local de services communautaires	PCGR	Principes comptables généralement reconnus
CSSS	Centre de santé et de services sociaux	PPP	Partenariat public-privé
CUSM	Centre universitaire de santé McGill	RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
DSQ	Dossier de santé du Québec	SIQ	Société immobilière du Québec



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013

Réseau de l'éducation

Situation financière et reddition de comptes des entités

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche,
de la Science et de la Technologie
Commissions scolaires
Cégeps
Universités

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le présent chapitre contient :

- un portrait de la situation financière des établissements du réseau public de l'éducation ;
- le suivi des recommandations formulées dans le rapport de l'an dernier ;
- les réserves et d'autres informations découlant des travaux d'audit effectués dans les établissements.

Nos travaux ont été effectués auprès des établissements du réseau, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST).

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 des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la situation financière et la reddition de comptes des entités du réseau de l'éducation.

Augmentation du nombre de commissions scolaires ayant un déficit. Au 30 juin 2012, les commissions scolaires disposaient globalement d'un surplus cumulé avoisinant un milliard de dollars. Toutefois, le nombre de commissions scolaires ayant terminé leur exercice avec un déficit annuel est passé de 12 en 2009-2010 à 34 en 2011-2012.

Déficits non autorisés pour certaines commissions scolaires. Pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012, des commissions scolaires ont enregistré un déficit annuel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir obtenu du MELS l'autorisation requise.

Certains cégeps non conformes à la loi. Pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012, trois cégeps n'ont pas respecté les exigences de leur loi constitutive puisqu'ils ont présenté un déficit cumulé dans leurs états financiers.

Subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire attribuée aux universités sans un réel équilibre budgétaire. Malgré un déficit annuel et des soldes de fonds déficitaires (soit des déficits cumulés) dans ses états financiers, une université peut se voir accorder une subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Délai de production des états financiers non respecté par les universités. Plusieurs universités n'ont toujours pas produit leurs états financiers dans les délais prévus. En octobre 2012, seulement 7 universités sur 19 avaient transmis leurs états financiers au MESRST. Ces derniers étaient requis au plus tard le 30 septembre.

L'Université du Québec à Montréal (UQAM) manque de rigueur dans le processus de préparation de ses états financiers. Le nombre important d'anomalies décelées lors de nos travaux d'audit des états financiers révèle des déficiences dans le processus de gestion et de divulgation de l'information financière. De plus, l'échéance pour la transmission des états financiers prescrite par le MESRST n'a pas été respectée.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MELS, du MESRST et de l'UQAM. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations réitérées au MESRST

- 5** 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 du gouvernement.
- 6** Veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.

Recommandation réitérée au MELS et au MESRST

- 7** 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.

Recommandation au MELS

- 1** Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.

Recommandations au MESRST

- 2** Prendre les mesures nécessaires afin que tous les cégeps respectent les exigences prévues dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Régime budgétaire et financier des cégeps* concernant la préparation du budget annuel et les résultats financiers annuels.
- 3** Clarifier le *Régime budgétaire et financier des cégeps* concernant les exigences en matière d'équilibre budgétaire.
- 4** Revoir les règles concernant l'attribution aux universités de la subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire afin que cette subvention repose sur l'atteinte d'un réel équilibre budgétaire selon les états financiers audités.
- 11** Poursuivre la mise en place de mesures permettant de s'assurer de la fiabilité des données produites par les cégeps au 31 mars.

Recommandations à l'UQAM

- 8** Concevoir et mettre en œuvre un système efficace de contrôle interne pour prévenir et déceler les anomalies en temps opportun.
- 9** Réviser les états financiers et les documents à l'appui, et les transmettre à l'auditeur indépendant en temps opportun pour qu'il puisse achever son audit dans le respect du calendrier proposé.
- 10** Veiller à ce que le processus de préparation des états financiers permette de respecter les échéances prescrites par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

Table des matières

1 Introduction	6
2 Situation financière des entités	7
2.1 Réseau des commissions scolaires	7
Recommandation	
2.2 Réseau collégial	13
Recommandations	
2.3 Réseau universitaire	17
Recommandation	
3 Suivi des recommandations	28
3.1 Délai de production des états financiers des universités	29
Recommandation	
3.2 Clarté des mandats d’audit des cégeps	30
3.3 Subventions relatives aux immobilisations	30
Recommandation	
3.4 Subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances	32
Recommandation	
4 Audit des états financiers des établissements	33
4.1 Université du Québec à Montréal	33
Recommandations	
4.2 Données des cégeps	34
Recommandation	
4.3 Commentaires et réserves formulés par les auditeurs indépendants	35
Commentaires des entités auditées	36
Annexes et sigles	39

Équipe

Yves Doré
Directeur de vérification
Mathieu Genesse
Mélanie Girard
Annie Trudeau
Gabriela Velayos Dominguez

Le réseau de l'éducation est composé de trois réseaux, soit le réseau des commissions scolaires, le réseau collégial et le réseau universitaire.

1 Introduction

- 1 L'éducation représente la dépense la plus importante du gouvernement après la santé. Un chapitre consacré au **réseau de l'éducation** est donc pertinent afin d'exposer nos préoccupations et nos constatations découlant des audits effectués auprès des établissements du réseau, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST). Le réseau public comprend 72 commissions scolaires, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal (CGTSIM), 48 cégeps ainsi que l'Université du Québec, qui comporte 10 universités constitutives, écoles supérieures et institut de recherche de même qu'un siège social.
- 2 Au cours des dernières années, le nombre d'établissements ayant enregistré des déficits a augmenté. Le présent chapitre traite donc de leur situation financière et des obligations légales ou réglementaires s'y rattachant.
- 3 Nous présentons aussi le suivi des recommandations que nous avons formulées dans les années antérieures.
- 4 Enfin, nous traitons des travaux d'audit effectués dans les établissements du réseau public, notamment des réserves incluses dans les rapports des auditeurs indépendants accompagnant les états financiers.
- 5 Nos travaux ont pris fin le 15 février 2013. Les états financiers de l'Université du Québec à Trois-Rivières ont été pris en compte dans nos travaux même s'ils ont été reçus après cette date.

2 Situation financière des entités

6 La majorité des revenus des entités provient de subventions du MELS ou du MESRST. Le montant des subventions est établi en grande partie selon les règles budgétaires déterminées par ceux-ci (tableau 1).

Tableau 1 Subventions accordées par le MELS et le MESRST (en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Commissions scolaires	7 876	8 129	8 194
Cégeps	1 792	1 812	1 788
Universités	2 750	2 897	3 162
Total	12 418	12 838	13 144

7 Pour l'exercice du gouvernement terminé le 31 mars 2012, les subventions que le MELS et le MESRST ont accordées aux commissions scolaires, aux cégeps et à l'ensemble des **universités québécoises** représentaient respectivement 77, 83 et 59 % de leurs revenus totaux. Parmi les universités québécoises, seule l'Université du Québec est incluse dans le périmètre comptable du gouvernement. Les subventions du MELS et du MESRST totalisaient environ 72 % des revenus des établissements.

Les universités québécoises comprennent les universités privées et l'Université du Québec.

8 Puisque ces deux ministères financent en grande partie les entités du réseau de l'éducation, ils ont établi certaines exigences administratives et financières que les établissements doivent respecter en matière d'équilibre budgétaire et financier. Ainsi, certains documents doivent être déposés annuellement au MELS et au MESRST, notamment le budget et les résultats financiers.

2.1 Réseau des commissions scolaires

9 Nos travaux relatifs au réseau des **commissions scolaires** ont porté, d'une part, sur les budgets des années scolaires 2009-2010 à 2012-2013 et, d'autre part, sur les résultats financiers de 2008-2009 à 2011-2012. Les données ont été fournies par le MELS. La période couverte par nos travaux s'explique par le fait que les états financiers des commissions scolaires sont préparés conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) depuis l'exercice 2008-2009. Étant donné que les règles budgétaires pour 2008-2009 ne contenaient pas de mesure concernant le niveau de déficit budgétaire autorisé, nous n'avons pas examiné les budgets de 2008-2009.

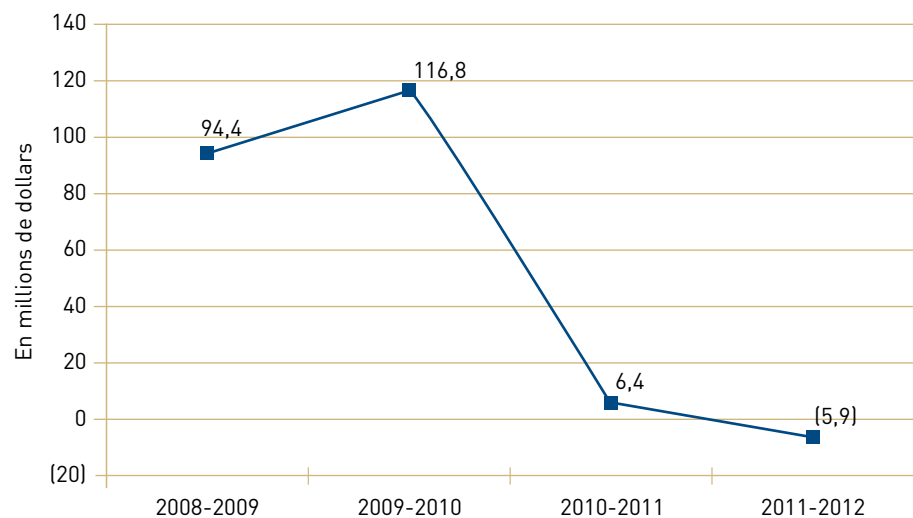
Aux fins du présent rapport, les commissions scolaires sont composées du CGTSIM et de 70 commissions scolaires puisque les commissions scolaires Crie et Kativik ont été exclues de nos travaux.

Portrait financier

10 Au 30 juin 2012, les commissions scolaires disposaient globalement d'un surplus cumulé avoisinant un milliard de dollars.

11 La figure 1 présente le surplus ou le déficit annuel total des commissions scolaires pour les quatre derniers exercices. Nous avons exclu de nos analyses les commissions scolaires Crie et Kativik en raison de leur petite taille et de la réglementation différente à laquelle elles sont assujetties.

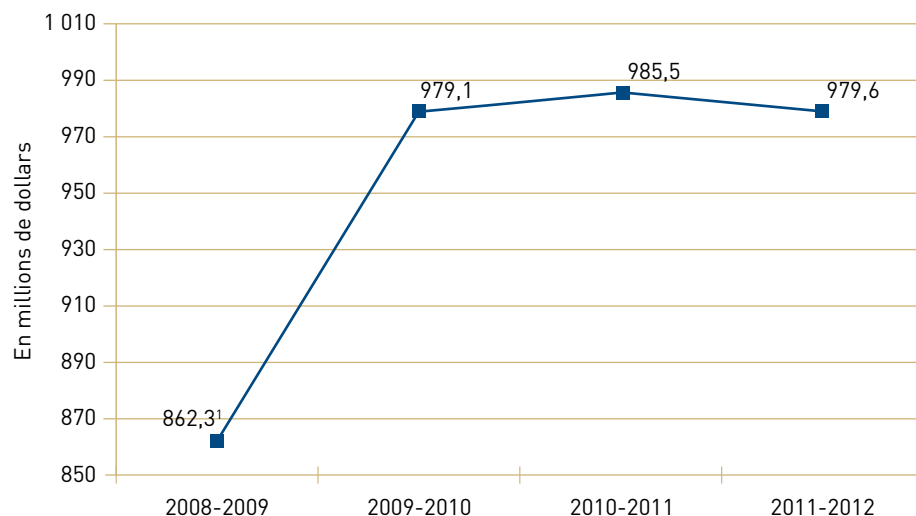
Figure 1 Surplus (déficit) annuel total des commissions scolaires



12 Les commissions scolaires sont passées d'un surplus annuel total de 94,4 millions de dollars en 2008-2009 à un déficit annuel de 5,9 millions en 2011-2012. Dans les états financiers de l'ensemble des commissions scolaires pour 2008-2009, le surplus annuel total était de 28,9 millions. Pour rendre les données comparables, nous avons ajouté une somme de 65,5 millions à ce surplus afin de considérer les revenus liés au financement des effets de la réforme comptable, lesquels ont commencé à être comptabilisés dans les états financiers à partir de 2009-2010. La somme de 65,5 millions attribuable à l'exercice 2008-2009 a donc été comptabilisée dans les états financiers 2009-2010 à titre de redressement du surplus cumulé au début de l'exercice. Pour l'exercice 2011-2012, 37 commissions scolaires affichaient un surplus annuel de 54,3 millions, alors que 34 présentaient un déficit annuel de 60,2 millions.

13 En ce qui concerne le surplus cumulé des commissions scolaires, la figure 2 montre son évolution de 2008-2009 à 2011-2012.

Figure 2 Surplus cumulé des commissions scolaires



1. Le surplus cumulé a été ajusté afin de considérer l'ajout de 65,5 millions de dollars mentionné précédemment.

14 Au 30 juin 2012, les commissions scolaires disposaient d'un surplus cumulé avoisinant un milliard de dollars. À cette date, seules deux commissions scolaires avaient un déficit cumulé, soit la Commission scolaire de Montréal (36,4 millions) et la Commission scolaire Eastern Townships (3,8 millions).

15 À titre informatif, l'annexe 1 présente les résultats des commissions scolaires pour les exercices couverts par nos travaux.

Budget

16 Comme l'exige la loi, toutes les commissions scolaires ont transmis un budget au ministre pour les exercices 2009-2010 à 2012-2013. Cependant, certaines commissions scolaires ayant un budget déficitaire n'ont pas produit de plan permettant un retour à l'équilibre budgétaire.

17 À l'exception des commissions scolaires Crie et Kativik, toutes les commissions scolaires sont assujetties à la *Loi sur l'instruction publique*. Celle-ci prévoit l'encadrement du financement par des règles budgétaires de fonctionnement et d'investissement.

18 Toutes les commissions scolaires doivent produire un budget annuellement. En effet, les articles 277 et 445 de la *Loi sur l'instruction publique* stipulent respectivement que les commissions scolaires et le CGTSIM doivent « adopter et transmettre au ministre, avant la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'année scolaire suivante ».

19 L'article 279 de cette même loi décrète ceci : « Le budget ne peut prévoir, sauf avec l'autorisation du ministre, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, de dépenses supérieures aux revenus de la commission scolaire. »

Afin d'évaluer le respect de la limite (ratio calculé dans les tableaux 13 et 14 de l'annexe 1), le ministère a exclu du déficit de l'exercice 2011-2012 et de celui prévu pour 2012-2013 certaines dépenses pour lesquelles le financement par le MELS avait été comptabilisé au cours de l'exercice précédent. Ce traitement a été appliqué aux commissions scolaires ayant de telles dépenses.

20 Les règles budgétaires de fonctionnement permettent aux établissements d'enregistrer un **déficit** à l'intérieur des limites suivantes :

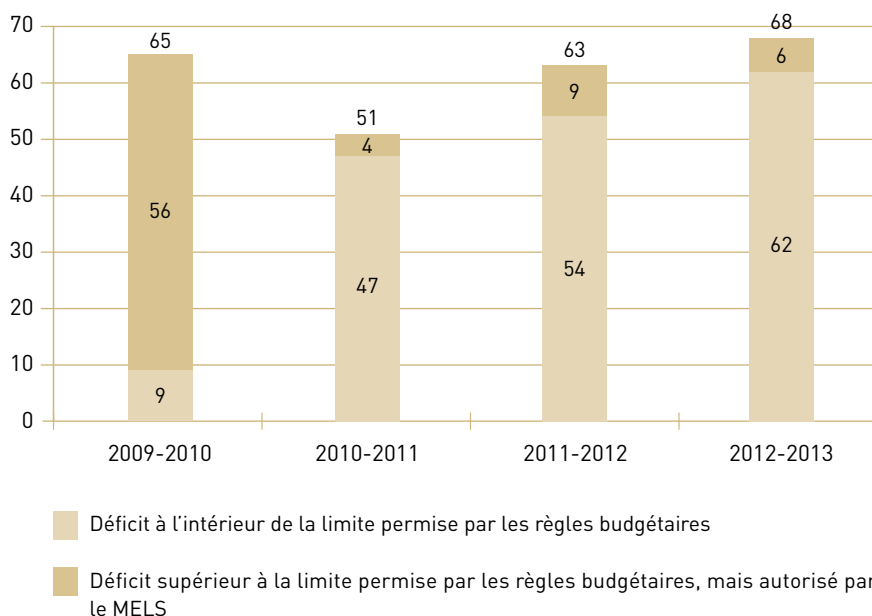
- 10 % du surplus cumulé au 30 juin 2008 pour les exercices 2009-2010 et 2010-2011 ;
- 10 % du surplus cumulé au 30 juin 2010 (exclusion faite de la valeur nette comptable des terrains) pour l'exercice 2011-2012 ;
- 22 % du surplus cumulé au 30 juin 2011 (exclusion faite de la valeur nette comptable des terrains) pour l'exercice 2012-2013. (Ce taux de 22 % peut être majoré d'un taux additionnel variable par commission scolaire, lequel vise à couvrir l'effort budgétaire exigé pour 2012-2013, jusqu'à un taux maximum de 32 %. Cette majoration par commission scolaire est déterminée par le MELS.)

21 Dans l'éventualité où une commission scolaire présenterait un budget déficitaire supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, la loi stipule qu'elle doit obtenir une autorisation du MELS. Dans une telle situation, ce dernier peut autoriser le déficit en fixant certaines conditions, dont la plus courante est d'obtenir de la commission scolaire un plan qui comporte des mesures pour rétablir l'équilibre budgétaire.

22 L'ensemble des commissions scolaires et le CGTSIM se sont respectivement conformés aux articles 277 et 445 de la *Loi sur l'instruction publique* et aux règles budgétaires. Ils ont donc transmis un budget au ministre pour les années 2009-2010 à 2012-2013.

23 La figure 3 montre, sur quatre ans, le nombre de commissions scolaires ayant présenté un budget déficitaire à l'intérieur de la limite permise par les règles budgétaires ou un budget déficitaire dépassant la limite, mais autorisé par le MELS.

Figure 3 Nombre de commissions scolaires ayant présenté un budget déficitaire



24 De 2009-2010 à 2012-2013, le MELS a autorisé les budgets déficitaires excédant la limite permise pour l'ensemble des commissions scolaires, comme le prévoit la loi. Par contre, il n'a pas exigé de plan de retour à l'équilibre budgétaire pour 2009-2010 et 2010-2011 puisqu'il considérait que les commissions scolaires n'avaient pas toutes les informations financières nécessaires pour évaluer l'impact sur leurs résultats annuels du financement des effets de la **réforme comptable** du gouvernement. En 2011-2012 et en 2012-2013, il a toutefois exigé un tel plan aux commissions scolaires qui ont présenté des budgets excédant la limite permise par les règles budgétaires.

Depuis la réforme comptable, les commissions scolaires préparent leurs états financiers conformément aux NCCSP.

25 Parmi les neuf commissions scolaires ayant déposé un budget déficitaire excédant la limite permise en 2011-2012, deux n'ont pas respecté les exigences du MELS, qui étaient de produire un plan de retour à l'équilibre budgétaire dans les délais requis, soit au plus tard le 31 octobre 2011 pour la Commission scolaire des Phares et au plus tard le 15 décembre 2011 pour la Commission scolaire de Montréal. Ces plans n'avaient toujours pas été remis ou étaient incomplets à la fin de l'exercice 2011-2012, soit en juin 2012.

26 En 2012-2013, six commissions scolaires ont présenté un budget déficitaire excédant la limite permise. Parmi celles-ci, cinq ont transmis un plan de redressement : trois l'ont fait avant la date limite du 31 octobre 2012 et deux l'ont remis après cette date. Quant à l'autre commission scolaire, elle n'avait toujours pas transmis son plan à la fin de nos travaux. Il s'agit de la Commission scolaire de Rouyn-Noranda.

27 Parmi les cinq commissions scolaires ayant soumis un plan de redressement en 2012-2013, seule la Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier en a transmis un qui permet le retour à l'équilibre budgétaire lors de l'exercice 2013-2014, selon les exigences du MELS. La Commission scolaire de Montréal, pour sa part, a obtenu un délai pour rétablir l'équilibre budgétaire, soit jusqu'en 2015-2016. En septembre 2012, elle a finalement fourni un plan qui respecte ce délai.

28 Quant aux trois autres commissions scolaires, soit la Commission scolaire des Phares, la Commission scolaire du Lac-Témiscamingue et la Commission scolaire du Val-des-Cerfs, elles ont soumis un plan pour 2013-2014 et 2014-2015 qui ne permet pas le retour à l'équilibre budgétaire. À la fin de nos travaux, le ministère n'avait pas terminé l'analyse des cinq plans reçus.

Résultats financiers

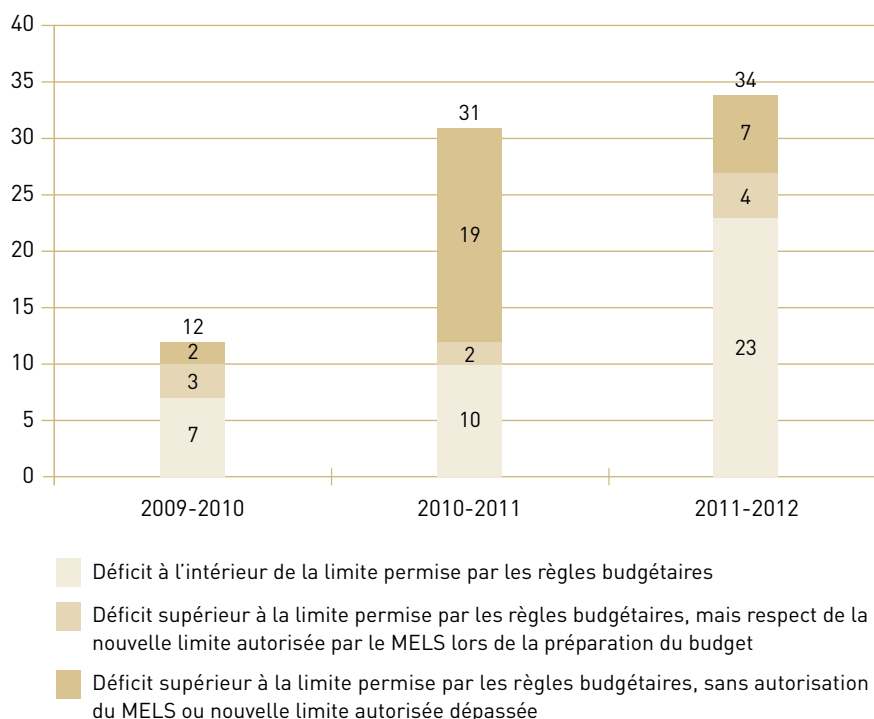
29 Pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012, certaines commissions scolaires ont enregistré un déficit annuel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir obtenu du MELS l'autorisation requise.

30 En plus des budgets annuels, nous avons analysé les règles budgétaires concernant les résultats financiers annuels des commissions scolaires.

31 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la loi permet aux commissions scolaires de prévoir un déficit annuel dont la limite est établie par les règles budgétaires. Par conséquent, cette limite s'applique aussi aux résultats annuels.

32 La figure 4 présente le nombre de commissions scolaires ayant terminé leur exercice avec un déficit annuel.

Figure 4 Nombre de commissions scolaires ayant réalisé un déficit annuel



33 Le nombre de commissions scolaires ayant terminé leur exercice avec un déficit annuel est passé de 12 en 2009-2010 à 34 en 2011-2012. Ainsi, l'an dernier, presque la moitié des commissions scolaires (34 sur 71) a enregistré un déficit. Cependant, année après année, le nombre de commissions scolaires qui présentent un déficit est nettement inférieur au nombre de commissions scolaires qui en prévoient un. Ainsi, en 2011-2012, 63 commissions scolaires avaient prévu un déficit, mais 34 en ont enregistré un.

34 Deux commissions scolaires en 2009-2010, 19 en 2010-2011 et 7 en 2011-2012 ont présenté un déficit annuel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, sans avoir obtenu du MELS l'autorisation requise ou la nouvelle limite autorisée par celui-ci a été dépassée. Au cours de la dernière année, le ministère a modifié ses règles budgétaires afin de sanctionner les commissions scolaires délinquantes.

35 Ainsi, depuis 2011-2012, le MELS peut retenir ou annuler une subvention, en tout ou en partie, en cas de refus ou de négligence d'observer une disposition qui régit la commission scolaire ou de répondre à une demande de renseignements ou de document.

36 En 2011-2012, la Commission scolaire de Montréal faisait partie des sept commissions scolaires en défaut. Globalement, ces dernières avaient dépassé le déficit autorisé de 15,7 millions de dollars. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Commission scolaire de Montréal a produit un plan de redressement en raison de budgets déficitaires excédant la limite permise en 2011-2012 et en 2012-2013. Les six autres commissions scolaires ont reçu une demande du MELS de fournir un plan de retour à l'équilibre budgétaire.

37 Pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012, la Commission scolaire de Montréal est la seule à avoir demandé l'autorisation d'adopter un budget déficitaire supérieur à la limite permise et à avoir dépassé la nouvelle limite autorisée. Globalement, elle a dépassé de 39,3 millions de dollars les déficits autorisés pour ces trois exercices. Au 30 juin 2012, son déficit cumulé a atteint 36,4 millions.

Recommandation

38 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

- 1 Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.

2.2 Réseau collégial

39 Nos travaux relatifs au réseau collégial ont porté, d'une part, sur les budgets des années scolaires 2009-2010 à 2012-2013 et, d'autre part, sur les résultats financiers de 2009-2010 à 2011-2012. Les données ont été obtenues du MESRST.

40 Les états financiers des cégeps sont préparés conformément aux directives du MESRST, lesquelles s'inspirent largement des NCCSP depuis l'exercice 2009-2010. Nos travaux ont donc porté sur les exercices 2009-2010 et suivants puisque l'information antérieure n'est pas comparable.

41 Dans leur rapport de l'auditeur indépendant, les auditeurs indiquent que les cégeps ont préparé leurs états financiers de façon à se conformer au **Régime budgétaire et financier des cégeps** et, en conséquence, qu'il est possible que ces états financiers ne puissent se prêter à un autre usage. Ils ajoutent que leur rapport ne devrait pas être diffusé à d'autres parties que le cégep, le MESRST et, dans certains cas, quelques utilisateurs ciblés.

Le Régime budgétaire et financier des cégeps contient l'ensemble des règles budgétaires et des directives encadrant l'action du MESRST et des cégeps quant à la gestion des ressources matérielles et financières.

Portrait financier

42 Au 30 juin 2012, les cégeps disposaient globalement d'un surplus cumulé avoisinant 150 millions de dollars.

Le surplus cumulé des cégeps inclut les ajustements affectant les exercices antérieurs de 1,7 million de dollars en 2009-2010, de -0,5 million en 2010-2011 et de 5,8 millions en 2011-2012.

43 Selon les états financiers audités, les cégeps avaient un surplus annuel total de 34,7 millions de dollars en 2009-2010, un déficit annuel de 1,5 million en 2010-2011 et un déficit annuel de 4 millions en 2011-2012. Il faut cependant être prudent avant de tirer des conclusions sur l'évolution de la situation financière des cégeps. Comme nous le mentionnons depuis maintenant trois ans, la méthode qu'ils utilisent pour comptabiliser les subventions relatives aux immobilisations occasionne des distorsions dans les résultats annuels et les surplus (déficits) cumulés des cégeps.

44 Comme il est expliqué dans la section 3.3, ces distorsions surviennent lorsqu'un cégep finance l'acquisition d'une immobilisation sans obtenir une subvention du MESRST. Par conséquent, lors de l'analyse des états financiers d'un cégep, il faut tenir compte du fait que la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2010-2011 n'est toujours pas appliquée.

45 Selon leurs états financiers, les cégeps disposaient globalement d'un **surplus cumulé** de 155 millions de dollars en 2009-2010, de 153 millions en 2010-2011 et de 155 millions en 2011-2012. Au 30 juin 2012, seuls deux cégeps avaient un déficit cumulé, soit le Cégep de la Gaspésie et des Îles (0,1 million) et le Collège d'Alma (0,5 million).

Budget

46 Les cégeps sont assujettis à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, qui prévoit l'encadrement du financement des cégeps par le *Régime budgétaire et financier des cégeps*.

47 En matière d'exigences budgétaires, l'article 26.1 de la loi stipule :
« Le collège doit adopter et transmettre au ministre, au plus tard à la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'exercice financier suivant. Le collège doit également adopter et transmettre au ministre toute prévision budgétaire que ce dernier requiert. »

48 Tous les cégeps ont soumis un budget pour chacun des exercices faisant l'objet de nos travaux, soit de 2009-2010 à 2012-2013. Toutefois, leurs budgets incluent uniquement le fonds de fonctionnement et non le fonds des investissements, ce qui n'est pas conforme à la loi.

49 Le paragraphe 61 du chapitre 1 du régime budgétaire, intitulé « Allocations de fonctionnement », stipule que le MESRST doit analyser le budget et s'assurer du maintien de l'équilibre budgétaire ou de la capacité du cégep de compenser son déficit annuel prévu par son solde de fonds ou encore de la présence d'un plan de redressement indiquant les mesures que le cégep prendra pour redresser sa situation financière. De plus, le paragraphe 125 du chapitre 4, intitulé « Comptabilisation et contrôle », indique que le déficit accumulé au fonds de fonctionnement doit être résorbé sur la base d'un plan de redressement convenu entre le cégep et le ministère.

50 La notion d'équilibre budgétaire n'est pas clairement définie dans le régime budgétaire. Ainsi, selon notre interprétation, un cégep peut présenter un budget annuel déficitaire pour son fonds de fonctionnement, pourvu que son **solde de fonds** soit suffisant pour combler le déficit prévu ou que ce dernier s'inscrive dans un **plan de redressement**. Si ces conditions ne sont pas remplies, cela signifie que le cégep prévoit un déficit cumulé dans son fonds de fonctionnement et qu'il doit produire un plan de redressement visant à le résorber.

Le solde de fonds correspond au surplus ou au déficit cumulé d'un fonds.

Le plan de redressement ne doit pas s'étaler sur plus de cinq exercices, à moins que le cégep n'ait obtenu l'autorisation du MESRST à cet égard.

51 Pour la préparation du budget, le MESRST demande aux cégeps d'ajouter aux résultats prévus du fonds de fonctionnement le montant des immobilisations qui seront acquises au comptant à même ce fonds et le montant des remboursements de capital pour les immobilisations acquises à l'aide d'emprunts à la charge du cégep.

52 Dans les faits, le MESRST s'assure que le budget déposé n'aura pas pour effet de rendre le solde du fonds de fonctionnement déficitaire. Les informations contenues dans le tableau 2 et l'analyse qui suit résultent donc de cette interprétation. Ce tableau présente les cégeps ayant un déficit cumulé prévu dans le fonds de fonctionnement selon le calcul établi par le MESRST.

Tableau 2 Déficit cumulé prévu dans le fonds de fonctionnement selon le calcul du MESRST (en milliers de dollars)

	2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013	
	Déficit cumulé	Plan de redressement obtenu	Déficit cumulé	Plan de redressement obtenu	Déficit cumulé	Plan de redressement obtenu	Déficit cumulé	Plan de redressement obtenu
Cégep de la Gaspésie et des Îles	s.o.	s.o.	233	Non	106	Oui	s.o.	s.o.
Cégep du Vieux Montréal	1 360	Oui	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Cégep François-Xavier-Garneau	120	Oui	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Cégep Gérald-Godin	s.o.	s.o.	115	Non	837	Oui	558	Oui
Collège d'Alma	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	610	Oui
Collège de Maisonneuve	616	Non	17	Non	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Heritage College	s.o.	s.o.	58	Non	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

53 Il ressort de ce tableau que trois cégeps en 2009-2010, quatre en 2010-2011, deux en 2011-2012 et deux en 2012-2013 ont prévu un déficit cumulé du fonds de fonctionnement, et ce, sur la base du calcul établi par le MESRST.

54 En 2009-2010 et en 2010-2011 respectivement, un et quatre cégeps n'ont pas produit le plan de redressement requis par le régime budgétaire, même s'ils avaient prévu un déficit cumulé dans leur fonds de fonctionnement. Le MESRST a toutefois resserré ses contrôles dans les deux années subséquentes puisque tous les cégeps ayant prévu un déficit cumulé ont transmis un tel plan.

Résultats financiers

55 Pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012, trois cégeps n'ont pas respecté les exigences de leur loi constitutive puisqu'ils ont présenté un déficit cumulé dans leurs états financiers.

56 L'article 26.2 de la loi stipule ceci : « Un collège ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations sont assumées. »

57 Le tableau 3 présente les cégeps ayant un déficit cumulé dans leurs états financiers audités de 2009-2010 à 2011-2012. Ce déficit cumulé inclut l'ensemble des fonds, soit le fonds de fonctionnement et le fonds des investissements. À notre avis, pour évaluer le respect de l'article 26.2 de la loi, il est nécessaire de prendre en compte toutes les opérations du cégep. En conséquence, l'évaluation de l'équilibre budgétaire aux fins de la loi est plus globale que celle aux fins du régime budgétaire. Les données détaillées par établissement sont présentées à l'annexe 2.

Tableau 3 Cégeps ayant un déficit cumulé dans leurs états financiers audités (en milliers de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Cégep de la Gaspésie et des Îles	187	258	136
Collège d'Alma	s.o.	s.o.	492
Collège de Maisonneuve	3 386	s.o.	s.o.

58 Au cours des trois derniers exercices, trois cégeps ont présenté des déficits cumulés dans leurs états financiers, ce qui montre qu'ils ont effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes qu'ils avaient. Ainsi, les dispositions de l'article 26.2 de la loi sur les cégeps n'ont pas été respectées.

Recommandations

59 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 2 Prendre les mesures nécessaires afin que tous les cégeps respectent les exigences prévues dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Régime budgétaire et financier des cégeps* concernant la préparation du budget annuel et les résultats financiers annuels.**
- 3 Clarifier le *Régime budgétaire et financier des cégeps* concernant les exigences en matière d'équilibre budgétaire.**

2.3 Réseau universitaire

60 Le réseau universitaire est composé de 8 universités privées et de l'Université du Québec, laquelle comprend 10 universités constituantes, écoles supérieures et institut de recherche ainsi qu'un siège social.

61 Les universités disposent d'une plus grande marge de manœuvre que les commissions scolaires et les cégeps en matière d'équilibre budgétaire et financier. Le paragraphe 5.6 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2011-2012* stipule ceci : « Les surplus appartiennent aux établissements d'enseignement universitaire et les déficits sont à leur charge. Dans ce dernier cas, les établissements concernés doivent prendre les mesures nécessaires au rétablissement de leur équilibre financier. » La possibilité de faire un déficit est donc prévue dans les règles budgétaires. Par contre, bien que les universités soient tenues de déposer un budget annuel, il n'y a aucune exigence relative à un budget équilibré ni dans la *Loi sur les établissements d'enseignement universitaire* ni dans la *Loi sur l'Université du Québec* ni même dans les règles budgétaires.

62 Nos travaux sur le réseau universitaire ont porté sur les résultats financiers de 2009-2010 à 2011-2012. Les informations utilisées nous ont été fournies par le MESRST, lesquelles proviennent de données transmises à celui-ci par le Système d'information financière des universités et des états financiers audités des universités. Notons que ces derniers sont préparés selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada depuis 2009-2010.

Comptabilité par fonds

63 La quasi-totalité des universités utilise la comptabilité par fonds, c'est-à-dire qu'elles présentent leurs actifs, leurs passifs, leurs produits et leurs charges dans plusieurs fonds, ce qui complexifie l'analyse des résultats et de la situation financière.

En 2010, la date de fin d'exercice de l'Université Bishop's était le 30 juin. En 2011, son exercice a donc été de 10 mois, comparativement à 11 pour les autres universités.

64 Les fonds les plus courants sont les suivants :

- Le fonds de fonctionnement sert à comptabiliser les activités liées notamment à l'enseignement, au soutien à l'enseignement, à l'administration, au fonctionnement général, aux services à la collectivité et aux services aux étudiants.
- Le fonds des immobilisations sert à comptabiliser les activités liées aux immobilisations et à leur financement.
- Le fonds avec restrictions sert à comptabiliser les activités réservées à une affectation majoritairement d'origine externe, dont les activités liées à la recherche. Les sommes comptabilisées dans ce fonds ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues.
- Le fonds de dotation sert à comptabiliser les transactions dont les ressources proviennent de legs ou de donations et dont le capital est maintenu intact ou est affecté à des fins déterminées par le donateur.

65 En 2010-2011, la date de fin d'exercice des universités a été modifiée ; elle est passée du **31 mai** au 30 avril. L'exercice 2010-2011 a donc duré 11 mois.

66 Par ailleurs, puisque l'Université McGill n'utilise pas la comptabilité par fonds, nous avons présenté son actif net total à la fin de l'exercice, qui tient compte de toutes les catégories d'affectation. De plus, à des fins d'analyse, nous avons regroupé ces catégories dans les différents fonds sur la même base que les autres universités.

67 D'autre part, puisque les données relatives au Régime de retraite de l'Université du Québec, telles que le passif au titre des prestations constituées et le coût des avantages sociaux futurs constatés dans l'exercice, ne sont pas disponibles par constituante, elles sont présentées distinctement à l'annexe 3. Il est important de garder cet élément en tête lorsque l'on compare la situation financière d'une constituante de l'Université du Québec à celle d'une université privée ayant un régime de retraite.

Situation financière

68 Il existe des disparités importantes entre le total des soldes de fonds ou l'actif net de chaque université.

69 Au 30 avril 2012, le total des soldes de fonds ou de l'actif net de l'ensemble des universités québécoises affichait un solde négatif de 35 millions de dollars. Cette somme comprenait un excédent de 1 077 millions cumulé par quatre universités, dont 84 % provenaient de l'Université McGill, et un déficit de 1 112 millions cumulé par cinq universités, dont 81 % provenaient de l'Université du Québec et de l'Université Laval.

70 Le tableau 4 présente la situation financière de l'ensemble des universités pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012.

Tableau 4 Situation financière des universités (en milliers de dollars)

	2009-2010				2010-2011 (11 mois) ¹				2011-2012			
	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net ²	Total des soldes de fonds ou actif net à la fin	C	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net ²	Total des soldes de fonds ou actif net à la fin	F (C + D + E)	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net ²	Total des soldes de fonds ou actif net à la fin	I (F + G + H)
McGill	5 654	(693 338)	952 357		84 365	113 303	1 150 025		32 629	(280 699)	901 955	
HEC	520	(27 612)	75 980		1 710	4 273	81 963		(721)	11 165	92 407	
Concordia	(15 352)	(8 830)	48 765		8 750	3	57 518		18 739	851	77 108	
UdeM	28 516	(474 074)	21 241		(17 292)	(19 113)	(15 164)		18 518	2 193	5 547	
Bishop's	(1 972)	(18 014)	(17 388)		(760)	(168)	(18 316)		(1 940)	(2 898)	(23 154)	
Polytechnique	5 205	(102 658)	(45 388)		5 491	–	(39 897)		(1 375)	–	(41 272)	
Sherbrooke	(8 956)	(168 843)	(143 682)		(5 651)	625	(148 708)		5 409	133	(143 166)	
Laval	(43 057)	(330 122)	(273 126)		(34 311)	7 622	(299 815)		(4 866)	(2 813)	(307 494)	
UQ ³	26 721	(744 884)	(502 676)		(30 389)	3 700	(529 365)		(46 387)	(21 666)	(597 418)	
Total	(2 721)	(2 568 375)	116 083		11 913	110 245	238 241		20 006	(293 734)	(35 487)	

1. En 2010, l'Université Bishop's avait une fin d'année au 30 juin. En 2011, son exercice a donc été de 10 mois, comparativement à 11 mois pour les autres établissements.

2. Les autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net correspondent aux redressements et aux modifications comptables, aux dotations et aux autres éléments non pris en considération dans l'état des résultats.

3. Les données des universités constitutives, écoles supérieures et institut de recherche de l'Université du Québec ainsi que celles du siège social sont présentées dans le tableau 18 de l'annexe 3.

HEC Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal

UdeM Université de Montréal

UQ Université du Québec

La méthode du report est une méthode comptable selon laquelle les apports affectés à des charges futures sont reportés et constatés à titre de produits au cours de l'exercice où sont engagées les charges correspondantes, qui peuvent s'étaler sur plusieurs années.

71 Il ressort de ce tableau que des ajustements importants ont été apportés au total des soldes de fonds ou à l'actif net, notamment en 2009-2010. Ces ajustements, à hauteur de 2 568 millions de dollars, résultaient presque exclusivement du passage des universités aux PCGR. Celui-ci a également expliqué la réduction de l'actif net de l'Université McGill d'un montant de 257 millions pour 2011-2012. Auparavant, les universités utilisaient des conventions comptables différentes, qui étaient déterminées par le MESRST. L'adoption des PCGR a eu principalement pour effet d'obliger les universités à inscrire dans leurs états financiers leur dette résultant des avantages sociaux futurs (principalement ceux associés à la retraite) et d'appliquer la **méthode du report** pour la constatation des apports.

72 En 2011-2012, sur les neuf universités québécoises, quatre affichaient un excédent des produits sur les charges de 75 millions de dollars et cinq présentaient une insuffisance de 55 millions pour un excédent global de 20 millions.

73 Il existe des différences importantes entre la situation financière des universités. Par exemple, au 30 avril 2012, l'actif net de l'Université McGill était de 902 millions de dollars, alors que le total des soldes de fonds de l'Université Laval affichait un déficit de 307 millions. L'une des raisons qui expliquent cette disparité est que le solde du fonds de dotation de l'Université McGill s'élevait à 937 millions en 2011-2012, tandis que celui de l'Université Laval totalisait 33 millions.

74 Si l'on décompose le total des soldes de fonds et de l'actif net pour l'ensemble des universités, qui affichait un déficit global de 35 millions de dollars, on observe des disparités importantes entre le solde de chacun des fonds.

75 Ainsi, pour l'exercice 2011-2012, le fonds de fonctionnement de toutes les universités avait un solde déficitaire de 2 197 millions de dollars, le fonds de restriction avait un surplus de 24 millions, le fonds des immobilisations, un surplus de 899 millions et le fonds de dotation, un surplus de 1 225 millions. Le solde restant de 14 millions est constitué d'autres fonds moins importants.

76 Le solde déficitaire du fonds de fonctionnement est composé en grande partie de passifs au titre des prestations constituées, qui comprennent le passif des régimes de retraite ainsi que d'autres avantages sociaux comme les régimes d'assurance collective. Ces passifs totalisaient 1 664 millions pour toutes les universités. En 2011-2012, celles qui avaient un passif au titre des prestations constituées parmi les plus importants étaient l'Université du Québec (810 millions), l'Université Laval (210 millions), l'Université de Montréal (183 millions) et l'Université McGill (168 millions).

Virements interfonds

77 Pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012, les virements effectués du fonds de fonctionnement aux autres fonds totalisaient environ 200 millions de dollars par année.

78 La comptabilité par fonds permet aux universités d'effectuer des virements entre les fonds, dont les plus fréquents sont faits du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations.

79 Certains virements sont effectués parce que des immobilisations sont acquises à même les revenus du fonds de fonctionnement. Ainsi, à la fin de l'exercice, ces acquisitions doivent être transférées au fonds des immobilisations puisque les biens en question procureront des avantages sur plus d'un exercice.

80 Il n'est pas nécessaire qu'un solde de fonds soit positif pour qu'une université effectue des virements sur d'autres fonds. À titre d'exemple, dans les états financiers 2010-2011 et 2011-2012 de l'Université Laval, l'excédent des produits sur les charges du fonds de fonctionnement était de 2,1 et de 23,5 millions de dollars respectivement. À partir de ce fonds, l'université a effectué des virements de 35 et de 36 millions pour ces deux mêmes exercices, ce qui est venu réduire le solde du fonds de fonctionnement et, en contrepartie, augmenter le solde d'autres fonds. Le fonds de fonctionnement de l'Université Laval avait un solde de fonds négatif de 349,1 millions au 30 avril 2012 et de 337 millions au 30 avril 2011.

81 Les universités effectuent aussi des virements du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations pour financer des investissements futurs. Cette façon de faire peut donc influencer grandement le solde de leur fonds de fonctionnement.

82 À titre d'exemple, pour l'exercice terminé le 30 avril 2012, l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a effectué un virement de 16,1 millions de dollars en fin d'exercice du fonds de fonctionnement au fonds des immobilisations pour des investissements futurs. Ce virement a eu pour effet de réduire le solde du fonds de fonctionnement et d'augmenter celui du fonds des immobilisations. Au 30 avril 2012, le fonds de fonctionnement de l'UQAM affichait un solde de fonds négatif de 150,3 millions.

83 Lorsque l'on analyse la situation financière d'une université, il est important de considérer l'ensemble des fonds, ce que nous avons fait dans le tableau 4. Il faut également se rappeler que les actifs de certains fonds ne peuvent servir qu'à des fins particulières, de sorte qu'ils ne peuvent être utilisés pour financer les activités courantes d'une université.

84 Afin de montrer l'importance des virements, nous présentons dans le tableau 5 ceux que les universités ont effectués de leur fonds de fonctionnement à d'autres fonds.

**Tableau 5 Virements du fonds de fonctionnement à d'autres fonds
(en milliers de dollars)**

	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Universités privées			
Bishop's	(2 562)	(2 577)	(1 782)
Concordia	(26 626)	(28 546)	(34 246)
HEC	(3 524)	(1 575)	(3 330)
Laval	(33 761)	(34 956)	(36 015)
McGill	s.o.	s.o.	s.o.
Polytechnique	(6 897)	(6 886)	(4 603)
Sherbrooke	(9 471)	(17 984)	(21 391)
UdeM	(48 049)	(65 930)	(64 280)
Université du Québec			
ENAP	(220)	(262)	(202)
ETS	(8 286)	(8 611)	(9 985)
INRS	(1 958)	(6 584)	(4 335)
TELUQ	(1 309)	(407)	(644)
UQAC	71	(581)	(1 045)
UQAM (excluant la TELUQ)	(33 540)	(35 044)	(34 696)
UQAR	(1 667)	(1 632)	(1 244)
UQAT	(2 137)	(2 356)	(974)
UQO	(5 630)	(6 049)	(6 205)
UQ – siège social	(6 284)	(6 360)	(6 425)
UQTR	(4 035)	(2 846)	(2 927)
Total	(195 885)	(229 186)	(234 329)
ENAP	École nationale d'administration publique	UdeM	Université de Montréal
ETS	École de technologie supérieure	UQ	Université du Québec
HEC	Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal	UQAC	Université du Québec à Chicoutimi
INRS	Institut national de la recherche scientifique	UQAR	Université du Québec à Rimouski
TELUQ	Télé-université	UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
		UQO	Université du Québec en Outaouais
		UQTR	Université du Québec à Trois-Rivières

Subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire

85 Une université peut se voir accorder une subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, malgré une insuffisance des produits sur les charges et des soldes de fonds déficitaires dans ses états financiers.

86 Bien que les universités disposent d'une plus grande latitude en matière de déficit, les règles budgétaires encadrent la réalisation d'un déficit dans leur fonds de fonctionnement et les répercussions qui en découlent.

87 Le paragraphe 5.7 des règles budgétaires des universités indique ceci :

- « Le MELS réserve une **somme** [...] dont l'octroi est conditionnel à l'atteinte de l'équilibre financier annuel par les établissements universitaires. »
- « À la fin de l'année universitaire, les établissements doivent transmettre, à la sous-ministre [...], une lettre établissant s'ils ont atteint ou non, au fonds de fonctionnement après virement de fonds, l'équilibre budgétaire pour l'année. »
- « Pour les établissements présentant un déficit annuel, conformément à la règle budgétaire 5.6 – Situation financière, le versement de cette subvention est conditionnel à l'adoption de mesures ou d'un plan de redressement. »
- « Les établissements qui disposent d'un surplus cumulé au fonds de fonctionnement suffisant pour combler leur déficit annuel n'ont toutefois pas à présenter de mesures de redressement. »

Cette somme était de 250,7 millions de dollars en 2009-2010, de 235,7 millions en 2010-2011 (11 mois) et de 250,7 millions en 2011-2012.

88 Aux fins du calcul de la subvention conditionnelle, les universités doivent produire certaines informations financières sous une forme prescrite par le MESRST. Pour déterminer l'admissibilité à cette subvention, le ministère demande aux universités d'apporter certains ajustements aux résultats annuels du fonds de fonctionnement, soit au montant de l'excédent ou de l'insuffisance des produits sur les charges présenté dans les états financiers audités. Ainsi, le MESRST attribue des subventions conditionnelles à l'atteinte de l'équilibre budgétaire sur la base de résultats annuels qui ne sont pas conformes aux PCGR.

89 Pour effectuer son calcul, le ministère enlève ou ajoute à l'excédent ou à l'insuffisance des produits sur les charges les virements interfonds. Il soustrait ensuite le coût des avantages sociaux futurs constatés dans l'exercice moins les sommes versées aux prestataires, ce qui correspond à la variation du passif au titre des prestations constituées, et considère d'autres éléments moins importants.

90 Dans les faits, les universités ont droit à la subvention conditionnelle lorsqu'elles respectent l'une des conditions suivantes :

- des résultats annuels en surplus selon le calcul du MESRST ;
- des résultats annuels déficitaires selon le calcul du MESRST, mais un solde du fonds de fonctionnement suffisant pour combler le déficit ;
- des résultats annuels déficitaires selon le calcul du MESRST, mais associés à l'engagement d'adopter des mesures ou un plan de redressement ;
- des résultats annuels déficitaires selon le calcul du MESRST, mais inférieurs à ceux prévus dans le plan de redressement en vigueur.

91 Le tableau 6 montre, pour l'Université de Sherbrooke, la différence entre les données présentées dans ses états financiers audités et celles utilisées par le MESRST pour attribuer la subvention conditionnelle.

Tableau 6 Subvention conditionnelle à l'Université de Sherbrooke au 30 avril 2011 (en milliers de dollars)

	Fonds de fonctionnement	Fonds des immobilisations	Autres fonds	Total
États financiers audités				
Solde de fonds au début	(171 494)	27 116	696	(143 682)
Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	14 621	(20 187)	(85)	(5 651)
Virements interfonds	(17 984)	17 984	–	–
Autres éléments faisant varier le solde de fonds	–	537	88	625
Sous-total	(3 363)	(1 666)	3	(5 026)
Solde de fonds à la fin	(174 857)	25 450	699	(148 708)
Calcul des résultats annuels aux fins de l'attribution de la subvention				
Excédent des produits sur les charges	14 621			
Virements interfonds	(17 984)			
Ajustement relatif aux avantages sociaux futurs	3 584			
Résultats annuels selon le calcul du MESRST	221			

92 Selon le calcul du MESRST, les résultats annuels du fonds de fonctionnement de l'Université de Sherbrooke affichaient un surplus de 0,2 million de dollars au 30 avril 2011. Celle-ci a donc eu droit à une subvention conditionnelle de 22,8 millions même si ses états financiers audités présentaient les trois caractéristiques suivantes :

- une insuffisance des produits sur les charges de 5,7 millions pour l'ensemble des fonds ;
- une augmentation de 3,4 millions du solde déficitaire de son fonds de fonctionnement ;
- une hausse de 5,0 millions du solde déficitaire pour l'ensemble des fonds.

93 Par ailleurs, en 2010-2011, quatre autres universités ont reçu la subvention conditionnelle, tout en présentant dans leurs états financiers les trois mêmes caractéristiques que l'Université de Sherbrooke. Il s'agit de l'Université Laval, de l'École nationale d'administration publique, de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et de l'Université Bishop's. Le MESRST n'a pas terminé son analyse pour 2011-2012, de sorte qu'il n'est pas possible de connaître le nombre d'universités dans cette situation pour cet exercice.

94 Le tableau 7 présente les universités dont les résultats annuels du fonds de fonctionnement étaient déficitaires selon le calcul du MESRST.

Tableau 7 Universités dont les résultats annuels du fonds de fonctionnement étaient déficitaires selon le calcul du MESRST (en milliers de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Bishop's	(1 598)	s.o.	(345)
Concordia	(5 985)	s.o.	s.o.
ENAP	(63)	s.o.	s.o.
HEC	s.o.	s.o.	(5 460)
Laval	(6 667)	s.o.	n.d.
McGill	(2 217)	s.o.	n.d.
Sherbrooke	(8 943)	s.o.	s.o.
TELUQ	s.o.	s.o.	(34)
UdeM	(3 984)	(10 662)	s.o.
UQAC	s.o.	s.o.	(3 021)
UQAM (excluant la TELUQ)	(13 536)	s.o.	(10 722)
UQAT	s.o.	(596)	(308)
UQTR	s.o.	s.o.	n.d.
Total	(42 933)	(11 258)	(19 890)
ENAP École nationale d'administration publique	UQAC Université du Québec à Chicoutimi	UQAT Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	
HEC Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal	UQTR Université du Québec à Trois-Rivières		
UdeM Université de Montréal			

95 En 2009-2010, toutes les universités ont reçu la subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, y compris les huit dont les résultats annuels du fonds de fonctionnement étaient déficitaires selon le calcul du MESRST. Parmi ces huit universités, cinq l'ont obtenue puisqu'elles ont respecté le plan de redressement transmis au MESRST ou qu'elles ont démontré à celui-ci que le déficit était dû à une situation non récurrente qui serait corrigée l'année suivante.

96 Quant aux trois autres (Université Concordia, Université Laval et École nationale d'administration publique), elles ont obtenu cette subvention puisqu'elles avaient prévu terminer leur exercice 2009-2010 avec un surplus. Dans les faits, elles l'ont terminé avec un déficit. Elles ont tout de même conservé la subvention conditionnelle puisque leur budget pour l'exercice 2010-2011 prévoyait un retour à l'équilibre budgétaire, prévision qui s'est d'ailleurs réalisée.

97 Pour l'exercice 2010-2011, toutes les universités ont reçu la subvention conditionnelle, y compris les deux présentant des résultats annuels déficitaires. Ceux de l'Université de Montréal étaient dus à un élément exceptionnel. Celle-ci a informé le MESRST qu'elle prévoyait un retour à l'équilibre budgétaire en 2011-2012, ce qui s'est produit. Quant à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, elle prévoyait également un retour à l'équilibre budgétaire en 2011-2012, mais cette prévision ne s'est pas réalisée. À la fin de nos travaux, le MESRST n'avait toujours pas conclu s'il devait ou non récupérer la subvention s'élevant à 2,8 millions de dollars ou imposer des mesures de redressement.

98 Pour l'exercice 2011-2012, six universités ont présenté des résultats annuels déficitaires. Elles se sont vu attribuer la subvention conditionnelle pour les raisons suivantes :

- L'Université Bishop's et l'UQAM ont respecté le plan de redressement qu'elles ont fourni au MESRST antérieurement.
- L'Université du Québec à Chicoutimi a transmis au MESRST un plan de redressement, qui a été accepté.
- Le fonds de fonctionnement de la Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal avait un solde suffisant pour combler le déficit.
- En ce qui concerne la TELUQ, le MESRST a attribué la subvention puisqu'il a considéré que cette université avait un solde du fonds de fonctionnement suffisant pour combler son déficit. Nos travaux nous ont cependant permis de constater que le solde du fonds de fonctionnement utilisé par le ministère pour son analyse a été redressé dans les états financiers du 30 avril 2012. Ce nouveau solde redressé n'est plus suffisant pour combler le déficit pour 2011-2012. Nous avons informé le MESRST de cette situation.
- L'analyse que le MESRST a effectuée quant à la subvention attribuée à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue n'était pas encore terminée à la fin de nos travaux.

99 Dans les faits, la subvention conditionnelle n'est pas attribuée en fonction d'un réel équilibre budgétaire au sens comptable du terme. Une université peut cumuler des déficits importants dans son fonds de fonctionnement tout en recevant cette subvention année après année.

100 Le tableau 8 illustre cette situation à l'aide d'un cas hypothétique.

Tableau 8 Analyse de l'attribution de la subvention conditionnelle à une université fictive (en millions de dollars)

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6
Fonds de fonctionnement						
Solde de fonds au début	0	(25)	(25)	(55)	(75)	(90)
Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	(5)	10	(15)	(10)	5	0
Virements interfonds	(20)	(10)	(15)	(10)	(20)	(5)
Solde de fonds à la fin	(25)	(25)	(55)	(75)	(90)	(95)
Calcul des résultats annuels aux fins de l'attribution de la subvention						
Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	(5)	10	(15)	(10)	5	0
Virements interfonds	(20)	(10)	(15)	(10)	(20)	(5)
Ajustement relatif aux avantages sociaux futurs	10	10	10	10	10	10
Résultats annuels selon le calcul du MESRST	(15)	10	(20)	(10)	(5)	5

101 Selon l'exemple ci-dessus, il est possible qu'une université reçoive la subvention conditionnelle pour chacune des six années, tout en ayant cumulé, selon ses états financiers, une insuffisance des produits sur les charges (déficit annuel) de 15 millions de dollars dans son fonds de fonctionnement.

Voici les raisons expliquant l'attribution de la subvention :

- Année 1. Malgré des résultats annuels déficitaires selon le calcul du MESRST, l'université prévoyait des résultats équilibrés pour l'année 2.
- Année 2. L'université a obtenu des résultats équilibrés selon le calcul du MESRST.
- Année 3. Malgré des résultats annuels déficitaires selon le calcul du MESRST, l'université a soumis un plan de redressement sur trois ans prévoyant, selon le calcul du MESRST, un déficit de 10 et de 5 millions de dollars pour l'année 4 et 5 et un surplus de 5 millions pour l'année 6.
- Années 4 et 5. Malgré des résultats annuels déficitaires selon le calcul du MESRST, l'université a respecté ce qui était prévu dans son plan de redressement.
- Année 6. L'université a obtenu des résultats équilibrés selon le calcul du MESRST, conformément à ce qui était prévu dans son plan de redressement.

102 Il est du ressort du MESRST de déterminer si une subvention doit être ou non attribuée conditionnellement à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. S'il fait ce choix, la subvention devrait être accordée seulement si un réel équilibre est atteint selon les états financiers audités.

Recommandation

103 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 4 Revoir les règles concernant l'attribution aux universités de la subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire afin que cette subvention repose sur l'atteinte d'un réel équilibre budgétaire selon les états financiers audités.**

3 Suivi des recommandations

¹⁰⁴ La présente section contient le suivi des recommandations que nous avons formulées au MELS par les années passées dans les tomes *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale*. La plupart de ces recommandations relèvent maintenant du MESRST.

¹⁰⁵ Le tableau 9 présente l'état des recommandations relatives au réseau de l'éducation.

Tableau 9 État des recommandations

Paragraphe	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
MESRST			
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 du gouvernement.	106-114	√	2010-2011
Regrouper les mandats d'audit des cégeps.	115-118	√	2009-2010
Déterminer la source des mandats d'audit et en informer annuellement les auditeurs indépendants des cégeps.	115-118	√	2009-2010
S'assurer que les mandats d'audit confiés au cours de la prochaine année tiennent compte des exigences des Normes canadiennes d'audit que les auditeurs des cégeps devront suivre.	115-118	√	2010-2011
Veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.	119-126	√	2010-2011
MELS et MESRST			
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.	127-129	√	2010-2011

3.1 Délai de production des états financiers des universités

106 Plusieurs universités n'ont toujours pas produit leurs états financiers dans les délais prévus.

107 L'an dernier, pour une deuxième année consécutive, nous avons observé que les états financiers des universités n'étaient pas disponibles dans les délais prévus. Le paragraphe 6.3 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2011-2012* stipule ce qui suit : « Le rapport financier annuel, qui comprend les états financiers vérifiés, les annexes, le rapport du vérificateur externe et le questionnaire rempli par ce dernier, est requis pour le 30 septembre. L'approbation du rapport financier annuel par le conseil d'administration est requise pour le 31 octobre. »

108 De plus, l'article 24 de la *Loi sur l'Université du Québec* mentionne : « Les états financiers de l'Université sont transmis au ministre dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la fin de chaque exercice financier ; ils contiennent ceux des universités constitutantes, des instituts de recherche et des écoles supérieures. »

109 En octobre 2012, seulement 7 universités sur 19 avaient transmis leurs états financiers au MESRST. Parmi ceux-ci, 6 ont été signés avant le 30 septembre. Parmi les 12 autres universités, une avait des états financiers signés avant le 30 septembre, mais elle les a envoyés au ministère uniquement en novembre 2012.

110 En ce qui concerne l'UQAM, pour laquelle nous avons agi à titre d'auditeur indépendant, la préparation des états financiers non consolidés pour l'exercice clos le 30 avril 2012 a été achevée le 24 octobre 2012 et ses états financiers ont été approuvés par le conseil d'administration le 30 octobre 2012. Le rapport de l'auditeur indépendant produit par le Vérificateur général est également daté du 30 octobre 2012. Ainsi, à l'instar des 11 autres universités, l'UQAM n'a pas respecté l'échéance du 30 septembre pour la transmission de ses états financiers audités au MESRST.

111 Quant à l'Université du Québec, elle n'a pas transmis ses états financiers consolidés 90 jours après la fin de son exercice, comme l'exige la loi, et ne les avait toujours pas envoyés au MESRST à la fin de nos travaux.

112 L'an dernier, nous avons souligné que le MESRST avait consacré des efforts importants afin de fournir plus tôt aux universités les informations nécessaires à la production de leurs états financiers dans les délais prévus. Cette année, le MESRST a transmis ces informations plus tôt que l'an dernier, soit au début du mois d'août. Malgré cette amélioration, les universités n'ont toujours pas produit leurs états financiers à l'intérieur des délais prescrits.

113 Les progrès concernant la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2010-2011 sont encore insatisfaisants.

Recommandation

114 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 5 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 du gouvernement.**

3.2 Clarté des mandats d'audit des cégeps

115 Le MESRST a regroupé et clarifié les mandats d'audit des cégeps.

116 Au cours des trois dernières années, nous avons observé une certaine confusion quant à la nature et au nombre de mandats d'audit à réaliser dans les cégeps. En effet, les auditeurs indépendants devaient examiner plusieurs documents pour connaître l'ensemble des mandats que le MESRST leur avait confiés. Par ailleurs, depuis les deux dernières années, nous avons mentionné au ministère de tenir compte des changements devant être apportés aux rapports des auditeurs indépendants afin de les rendre conformes aux Normes canadiennes d'audit.

117 Cette année, le MESRST a regroupé les mandats d'audit et déterminé leur source. Ces mandats tiennent maintenant compte des exigences des nouvelles Normes canadiennes d'audit.

118 Les progrès relatifs aux recommandations que nous avons formulées à cet égard sont donc satisfaisants.

3.3 Subventions relatives aux immobilisations

119 La méthode de comptabilisation des subventions relatives aux immobilisations utilisée par les cégeps crée encore des distorsions dans les résultats annuels.

120 L'an dernier, pour la deuxième année consécutive, nous avons observé que la méthode de comptabilisation des subventions relatives aux immobilisations utilisée par les cégeps créait des distorsions dans les résultats annuels.

121 Comme nous l'avons démontré en 2010-2011, lorsqu'une immobilisation est acquise à même les fonds propres du fonds de fonctionnement d'une entité, donc qu'elle n'est pas financée par le gouvernement, elle est inscrite à titre d'actif dans le fonds des investissements et, en contrepartie, un montant

équivalent est comptabilisé dans le solde du fonds. Cette écriture permet d'indiquer qu'une partie des fonds cumulés par l'entité a été transférée du fonds de fonctionnement au fonds des investissements afin d'acheter une immobilisation. Or, avec la méthode actuelle, l'entité doit, l'année de l'acquisition, réduire ses revenus annuels afin que le solde du fonds des investissements demeure à zéro et inscrire une subvention perçue d'avance équivalente au coût de l'immobilisation. Les années subséquentes, cette subvention perçue d'avance est transférée dans les revenus au même rythme que s'effectue l'amortissement de l'immobilisation, ce qui élimine l'incidence sur les résultats de l'année.

122 Le tableau 10 illustre l'effet engendré par l'utilisation de la méthode actuelle par les cégeps sur les principaux postes du fonds des investissements, comparativement à l'emploi d'une méthode qui tient compte du fait que l'entité aurait financé des acquisitions de 5 millions de dollars avec ses propres fonds (méthode préconisée). Pour les besoins de cette illustration, notons que l'amortissement linéaire des immobilisations se fait sur une période de 10 ans et ne commence que l'année qui suit l'acquisition. De plus, les écritures qui touchent le fonds de fonctionnement ne sont pas présentées dans le but de simplifier cette démonstration.

Tableau 10 Comptabilisation d'une acquisition financée à même les fonds de l'établissement (en milliers de dollars)

Fonds des investissements	Année 0		Année 1		Année 2	
	Méthode actuelle	Méthode préconisée	Méthode actuelle	Méthode préconisée	Méthode actuelle	Méthode préconisée
Résultats						
Revenus	(5 000) ¹	–	500	–	500	–
Dépense d'amortissement	–	–	500	500	500	500
Surplus (déficit) annuel	(5 000)	–	–	(500)	–	(500)
Solde de fonds						
Au début	–	–	–	5 000	–	4 500
Augmentation découlant du transfert du fonds de fonctionnement	5 000	5 000	–	–	–	–
Surplus (déficit) annuel	(5 000)	–	–	(500)	–	(500)
À la fin	–	5 000	–	4 500	–	4 000
Bilan						
Immobilisations	5 000	5 000	4 500	4 500	4 000	4 000
Passif – subvention perçue d'avance	5 000 ¹	–	4 500	–	4 000	–
Solde de fonds	–	5 000	–	4 500	–	4 000

1. Il s'agit d'une écriture servant à ramener le solde de fonds à zéro, ce qui a pour effet d'augmenter les passifs, de diminuer les revenus et, par le fait même, de réduire les résultats annuels.

123 Le tableau 10 montre que la méthode actuelle sous-évalue les résultats annuels enregistrés l'année de l'acquisition de l'immobilisation et que, par la suite, elle les surévalue. De plus, elle fait en sorte qu'une subvention perçue d'avance est comptabilisée même si elle ne répond pas aux critères de constatation d'un passif selon les PCGR du Canada. Cette méthode a aussi pour effet de réduire systématiquement la partie du solde de fonds qui représente les immobilisations acquises par les établissements à même leurs propres sources de revenus.

124 Étant donné que cette méthode est encore utilisée par les cégeps, nous avons jugé les progrès insatisfaisants concernant la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2010-2011.

125 Par ailleurs, comme il est expliqué dans le chapitre 2, une nouvelle norme s'appliquera à la comptabilisation des paiements de transfert l'an prochain et les subventions relatives aux immobilisations y seront assujetties. Une réflexion devra donc être amorcée rapidement afin que les conventions comptables des cégeps soient conformes à cette nouvelle norme.

Recommandation

126 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 6** Veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.

3.4 Subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances

127 Le MELS et le MESRST n'ont toujours pas prévu de modalités de suivi et de versement pour le paiement des subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances.

128 Les progrès relatifs à la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2010-2011 sont encore insatisfaisants.

Recommandation

129 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 7** 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.

4 Audit des états financiers des établissements

130 Depuis l'inclusion des établissements du réseau de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, nous effectuons des travaux d'audit dans certains d'entre eux. Cette année, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Commission scolaire des Premières-Seigneuries, du Collège de Rosemont et de l'UQAM. Nos travaux nous ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur les états financiers de ces trois entités. Certaines déficiences ont cependant été constatées lorsque nous avons effectué des travaux d'audit à l'UQAM.

4.1 Université du Québec à Montréal

131 L'UQAM manque de rigueur dans le processus de préparation de ses états financiers.

132 Lors de l'audit des états financiers de l'UQAM, nous avons relevé 48 anomalies jugées suffisamment importantes pour qu'elles soient communiquées à la direction et aux responsables de la gouvernance. Ces anomalies ont entraîné plusieurs corrections de la part de l'UQAM et plusieurs versions des états financiers non consolidés, du rapport financier annuel et des états financiers consolidés. Ces derniers incluent la TELUQ.

133 Le nombre important d'anomalies décelées révèle des déficiences dans le processus de gestion et de divulgation de l'information financière, notamment en ce qui concerne la révision des états financiers et des documents qui nous ont été transmis.

134 Afin que l'auditeur indépendant puisse achever son audit dans le respect du calendrier proposé, la direction de l'entité dont les états financiers sont audités doit lui transmettre les projets d'états financiers et toute autre information connexe en temps opportun et après avoir effectué un contrôle de la qualité approprié. Or, compte tenu des difficultés rencontrées, le calendrier des travaux d'audit a dû être revu plusieurs fois et ceux-ci se sont échelonnés sur une période beaucoup plus longue que prévu. Ainsi, les travaux d'audit des états financiers non consolidés se sont terminés le 30 octobre 2012, comparativement à l'échéancier initial du 15 juillet 2012 établi par l'UQAM.

135 Par ailleurs, la direction de l'UQAM doit comprendre qu'il appartient à l'auditeur indépendant de déterminer la portée et l'étendue de ses travaux. Ainsi, nous lui avons demandé de confirmer auprès du MESRST les modalités de calcul d'un montant réclamé au ministère. La direction de l'UQAM a contesté le bien-fondé et la pertinence de cette demande de confirmation. Or, pour effectuer l'audit du montant réclamé par l'UQAM au MESRST, l'auditeur indépendant doit connaître les modalités convenues entre les parties. Une telle

demande de confirmation est une procédure d'audit très courante. D'ailleurs, après avoir examiné les modalités de calcul initialement établies par l'UQAM, le MESRST a demandé un ajustement à la baisse de la réclamation de l'UQAM, soit une diminution de 126 552 dollars. À notre avis, cela démontre le bien-fondé de cette demande de confirmation.

136 Tous ces éléments ont eu un effet sur nos travaux d'audit et ont nui à leur efficience.

Recommandations

137 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Université du Québec à Montréal.

- 8** Concevoir et mettre en œuvre un système efficace de contrôle interne pour prévenir et déceler les anomalies en temps opportun.
- 9** Réviser les états financiers et les documents à l'appui, et les transmettre à l'auditeur indépendant en temps opportun pour qu'il puisse achever son audit dans le respect du calendrier proposé.
- 10** Veiller à ce que le processus de préparation des états financiers permette de respecter les échéances prescrites par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

4.2 Données des cégeps

138 Étant donné que les commissions scolaires et les cégeps ont une date de fin d'exercice différente de celle du gouvernement, le MELS et le MESRST leur demandent de préparer des données financières au 31 mars pour les inclure dans les états financiers consolidés.

139 Afin d'obtenir des données fiables à cette date et de relever de possibles erreurs, le MELS a élaboré des procédures d'audit spécifiées que les auditeurs indépendants des commissions scolaires doivent appliquer. Ceux-ci doivent également produire un rapport à cet égard. D'ailleurs, en 2012-2013, nous prévoyons nous appuyer sur les résultats des procédures d'audit pour formuler notre opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement et ainsi réduire les travaux requis sur ces données financières au 31 mars.

140 Le MESRST, pour sa part, exerce certains contrôles pour valider les données des cégeps. Toutefois, il n'exige pas des auditeurs indépendants d'appliquer des procédures d'audit spécifiées. Ainsi, pour nous assurer de la fiabilité des données des cégeps au 31 mars, nous devons obtenir une opinion d'audit sur les données de quelques cégeps au 31 mars. Notons qu'il est de la responsabilité du MESRST de s'assurer de la fiabilité des données fournies par les cégeps.

Recommandation

141 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

- 11 Poursuivre la mise en place de mesures permettant de s'assurer de la fiabilité des données produites par les cégeps au 31 mars.**

4.3 Commentaires et réserves formulés par les auditeurs indépendants

142 Nous exerçons aussi une surveillance quant aux résultats des travaux des auditeurs indépendants dans les autres établissements du réseau public. Nos travaux consistent entre autres à examiner les rapports des auditeurs indépendants afin de recenser ceux qui comportent des commentaires, des observations ou des réserves pouvant être d'intérêt pour les parlementaires ou influencer notre opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement.

143 Pour réaliser nos travaux, nous avons consulté les rapports des auditeurs indépendants des commissions scolaires, des cégeps et de l'Université du Québec (universités constituantes, écoles supérieures, institut de recherche et siège social). Ces rapports nous ont été fournis par le MELS et le MESRST.

144 Les états financiers sont préparés conformément :

- aux NCCSP dans le cas des commissions scolaires ;
- au guide d'application des PCGR applicables aux cégeps, lesquels s'inspirent largement des NCCSP ;
- aux PCGR du Canada dans le cas de l'Université du Québec.

145 Nous avons recensé trois réserves dans les rapports des auditeurs indépendants pour les exercices terminés en 2012. Les réserves concernent l'Université du Québec à Chicoutimi, la Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais et la Commission scolaire au Cœur-des-Vallées.

146 Selon le rapport de l'auditeur indépendant, l'Université du Québec à Chicoutimi a comptabilisé une subvention à recevoir de 6,1 millions de dollars, conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, sans obtenir la confirmation du MESRST, ce qui est contraire aux PCGR. Quant aux deux commissions scolaires, la réserve dans les états financiers indique que l'état des résultats aurait dû comporter une comparaison entre les résultats de l'exercice et ceux prévus à l'origine (données budgétaires), comme il est requis par les NCCSP.

Commentaires des entités auditées

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

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Recommandation 1.** Le ministère adhère à la recommandation du Vérificateur général. À cet effet, des mesures seront établies dans les meilleurs délais en vue de s'assurer que les commissions scolaires respectent toutes les exigences imposées tant au chapitre de leurs budgets annuels que de leurs résultats financiers annuels. »

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

« **Recommandation 2.** Le ministère verra à clarifier dans les règles budgétaires ses exigences au regard de la présentation du budget des investissements des cégeps. »

« **Recommandation 3.** Le ministère précisera à l'intérieur du *Régime budgétaire et financier des cégeps* la définition de l'équilibre budgétaire et déterminera les éléments permettant de l'établir. »

« **Recommandation 4.** Le ministère reverra la règle budgétaire relative à la subvention conditionnelle afin de s'assurer que toute subvention soit octroyée dans le respect des conditions prévues à la règle. »

« **Recommandation 5.** Comme les règles budgétaires le prévoient en cas de défaut dans la transmission d'informations selon les modalités et échéances prévues, le ministère évaluera s'il est opportun qu'il retienne les versements mensuels à venir des subventions de fonctionnement des établissements concernés aussi longtemps que les états financiers attendus ne lui seront pas parvenus. »

« **Recommandation 6.** En 2012-2013, le ministère a finalisé des travaux destinés à établir une nouvelle méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives aux immobilisations. Préalablement à son adoption, il doit compléter le processus de consultation auprès des établissements collégiaux et du Vérificateur général. L'objectif poursuivi par le ministère est d'appliquer cette méthode pour l'exercice des cégeps se terminant le 30 juin 2013. »

« **Recommandation 7.** Les discussions avec les représentants du Vérificateur général ont permis une meilleure compréhension mutuelle de la problématique qui a fait l'objet de la recommandation.

« Le ministère poursuivra donc ses travaux avec les représentants du Contrôleur des finances, du Secrétariat du Conseil du trésor, du ministère des Finances et de l'Économie ainsi que du MELs sur les modalités de suivi et de versements qu'il pourrait élaborer et, le cas échéant, mettre en œuvre. Dans le cadre de l'analyse de ces modalités, le ministère devra évaluer les conséquences de leur application sur la situation financière des réseaux et du ministère.

« Le ministère s'engage à informer le Vérificateur général des résultats de ses travaux.

« **Recommandation 11.** En collaboration avec les intervenants, le ministère va poursuivre la mise en place des mesures lui permettant d'améliorer davantage la fiabilité des données financières des établissements du réseau collégial. »

Commentaires de l'Université du Québec à Montréal

« La date la plus rapprochée du conseil d'administration était le 18 septembre 2012 pour l'approbation des états financiers. Il aurait fallu terminer les états financiers au plus tard à la fin août afin de réaliser toutes les étapes internes. La responsabilité de l'estimation du nombre d'étudiants ayant bénéficié de la prolongation de la session d'hiver 2012 débutant le 27 août 2012 revenait au Vice-rectorat à la vie académique. Ce vice-rectorat considérait que cet estimé ne pouvait reposer sur des données fiables et vérifiables avant le 30 septembre 2012. La date suivante du conseil était le 30 octobre 2012.

« Effectivement, l'UQAM a transmis des versions incomplètes à compter du 4 juillet 2012 en spécifiant les modifications apportées au fur et à mesure afin de permettre l'avancement des travaux de vérification. Ce fut une erreur de procéder ainsi, mais nous avons agi de bonne foi. Les délais de production ont été plus longs que prévu, car cette période est une période de pointe pour les services financiers. De plus, des événements imprévus ont perturbé les échéanciers, notamment la grève étudiante de l'hiver 2012, des vérifications spécifiques particulières à l'UQAM, notamment la réclamation au MESRST pour les professeurs et l'introduction de la production d'états financiers consolidés avec la TELUQ plutôt que des états financiers cumulés et ont demandé des efforts supplémentaires difficiles à évaluer en amont. Nous comprenons bien la portée de vérification du Vérificateur général.

« Quant aux anomalies, elles ont été effectivement nombreuses. Nous apporterons une attention plus particulière au contrôle de qualité pour l'exercice financier 2012-2013.

« Compte tenu de ce qui précède, l'UQAM s'est adjoint les services d'une firme comptable pour la supporter au cours de l'audit 2012-2013 afin d'être appuyée au cours de cette période critique.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Résultats des commissions scolaires

Annexe 2 Résultats des cégeps

Annexe 3 Résultats de l'Université du Québec

Sigles

CGTSIM	Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	PCGR	Principes comptables généralement reconnus
MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	TELUQ	Télé-université
		UQAM	Université du Québec à Montréal

Annexe 1 Résultats des commissions scolaires

Les tableaux 11 à 14 présentent les résultats des commissions scolaires de 2009-2010 à 2011-2012 et les résultats budgétés pour 2012-2013.

Tableau 11 Résultats des commissions scolaires pour 2009-2010 (en dollars)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2010
CGTSIM	(6 170 637)	s.o. ¹	(3 718 693)	s.o. ¹	5 612 761
CS au Cœur-des-Vallées	(235 595)	16,2	1 690 339	s.o.	5 218 679
CS Central Québec	(707 000)	131,7	912 779	s.o.	2 273 182
CS de Charlevoix	(1 423 571)	55,1	119 077	s.o.	4 393 790
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	(684 710)	16,6	2 532 773	s.o.	10 202 185
CS de la Baie-James	(2 182 886)	81,6	3 194 193	s.o.	10 867 250
CS de la Beauce-Etchemin	(2 620 333)	18,4	291 978	s.o.	26 876 946
CS de la Capitale	(2 413 497)	15,8	5 632 165	s.o.	39 520 349
CS de la Côte-du-Sud	(1 883 249)	42,7	1 208 742	s.o.	15 124 269
CS De La Jonquière	(388 000)	16,4	170 363	s.o.	5 807 502
CS de la Moyenne-Côte-Nord	(241 943)	19,8	(400 359)	32,7	216 821
CS de la Pointe-de-l'Île	(3 081 008)	12,1	11 837 654	s.o.	68 274 751
CS de la Région-de-Sherbrooke	(4 739 708)	49,9	1 207 318	s.o.	19 338 831
CS de la Rivéraine	(4 218 901)	1 024,4	2 099 386	s.o.	3 692 928
CS de la Rivière-du-Nord	(4 509 487)	45,7	5 523 052	s.o.	24 125 229
CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	(5 065 975)	33,3	3 813 279	s.o.	35 327 579
CS de Laval	(916 000)	4,5	718 300	s.o.	40 624 369
CS de la Vallée-des-Tisserands	(130 132)	9,7	2 605 221	s.o.	5 642 849
CS de l'Énergie	(695 883)	470,1	2 951 568	s.o.	6 373 598
CS de l'Estuaire	369 258	s.o.	2 589 256	s.o.	7 572 880
CS de l'Or-et-des-Bois	(1 692 132)	61,8	12 279 736	s.o.	18 920 358
CS de Montréal	(10 589 818)	37,3	(18 612 200)	65,6	17 628 365
CS de Portneuf	190 055	s.o.	2 189 015	s.o.	5 706 498
CS de Rouyn-Noranda	(2 124 300)	149,7	(99 390)	7,0	4 388 137
CS des Affluents	(7 334 202)	49,2	4 466 004	s.o.	33 214 124
CS de Saint-Hyacinthe	(2 531 285)	63,1	2 880 366	s.o.	11 464 902
CS des Appalaches	(35 652)	5,5	(56 196)	8,7	1 733 852
CS des Bois-Francs	(4 364 625)	57,4	190 385	s.o.	9 794 269
CS des Chênes	4 988 379	s.o.	954 189	s.o.	6 590 528
CS des Chic-Chocs	(792 624)	23,3	1 483 205	s.o.	7 476 623
CS des Découvreurs	(437 538)	42,7	1 544 741	s.o.	13 110 359
CS des Draveurs	(4 135 225)	89,9	1 707 755	s.o.	18 622 325

1. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Tableau 11 Résultats des commissions scolaires pour 2009-2010 (en dollars) (suite)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2010
CS des Grandes-Seigneuries	(1 086 884)	10,0	(55 747)	0,5	19 708 273
CS des Hautes-Rivières	(395 000)	15,2	4 151 044	s.o.	13 725 960
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	–	s.o.	1 466 908	s.o.	3 515 536
CS des Hauts-Cantons	(1 397 620)	66,4	1 317 929	s.o.	7 711 993
CS des Îles	(1 025 907)	29,3	661 497	s.o.	4 129 129
CS des Laurentides	(200 546)	9,9	(136 022)	6,7	3 804 817
CS des Monts-et-Marées	(720 320)	94,6	670 599	s.o.	3 475 207
CS des Navigateurs	(6 211 658)	47,8	3 015 617	s.o.	33 326 602
CS de Sorel-Tracy	(252 000)	9,9	1 959 746	s.o.	9 079 826
CS des Patriotes	(2 444 835)	14,1	83 164	s.o.	37 809 506
CS des Phares	(930 063)	23,3	(692 795)	17,3	5 547 480
CS des Portages-de-l'Outaouais	(1 350 000)	33,2	2 328 876	s.o.	16 144 838
CS des Premières-Seigneuries	(2 995 395)	46,0	7 088 460	s.o.	28 521 663
CS des Rives-du-Saguenay	(464 188)	10,0	804 098	s.o.	10 403 040
CS des Samares	391 654	s.o.	4 695 802	s.o.	25 185 736
CS des Sommets	(2 186 749)	246,4	1 711 439	s.o.	8 757 246
CS des Trois-Lacs	(1 197 203)	28,1	653 215	s.o.	14 658 477
CS du Chemin-du-Roy	(114 836)	10,0	3 309 497	s.o.	15 840 087
CS du Fer	(1 263 717)	19,3	(375 107)	5,7	7 503 662
CS du Fleuve-et-des-Lacs	(1 667 858)	42,4	1 001 304	s.o.	8 866 318
CS du Lac-Abitibi	(820 000)	47,8	1 151 250	s.o.	2 400 266
CS du Lac-Saint-Jean	(1 154 945)	28,2	244 871	s.o.	11 319 318
CS du Lac-Témiscamingue	(137 044)	136,2	(8 346)	8,3	2 164 507
CS du Littoral	(1 300 116)	75,8	812 746	s.o.	3 274 947
CS du Pays-des-Bleuets	(422 156)	17,7	2 278 648	s.o.	7 059 936
CS du Val-des-Cerfs	(457 224)	11,6	(93 675)	2,4	3 959 299
CS Eastern Shores	(867 378)	55,0	757 105	s.o.	1 794 388
CS Eastern Townships	(486 105)	s.o. ¹	591 473	s.o.	(6 062 356)
CS English-Montréal	(13 062 808)	83,5	3 390 522	s.o.	45 035 976
CS Harricana	(383 440)	25,5	7 765	s.o.	3 431 371
CS Lester-B.-Pearson	(4 746 740)	67,4	6 416 211	s.o.	32 467 000
CS Marguerite-Bourgeoys	(2 277 772)	28,9	8 273 374	s.o.	36 388 757
CS Marie-Victorin	(4 289 063)	89,8	(926 871)	19,4	19 318 501
CS New Frontiers	45 456	s.o.	180 261	s.o.	4 319 606
CS Pierre-Neveu	(299 731)	10,0	1 165 219	s.o.	8 613 446
CS René-Lévesque	(11 041)	0,2	963 274	s.o.	8 559 349

1. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Tableau 11 Résultats des commissions scolaires pour 2009-2010 (en dollars) (suite)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2010
CS Riverside	(1 472 417)	52,7	1 205 174	s.o.	15 469 956
CS Sir-Wilfrid-Laurier	(676 713)	s.o. ¹	1 345 315	s.o.	5 232 729
CS Western Québec	(2 938 110)	107,7	1 448 086	s.o.	10 910 575
Total	(132 068 696)		116 767 927		979 110 055

1. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Légende

Surplus réel
Déficit réel à l'intérieur de la limite permise par les règles budgétaires
Déficit réel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, mais respect de la nouvelle limite autorisée par le MELS lors de la préparation du budget
Déficit réel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, sans autorisation du MELS ou nouvelle limite autorisée dépassée

Tableau 12 Résultats des commissions scolaires pour 2010-2011 (en dollars)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2011
CGTSIM	(4 300 968)	s.o. ¹	(2 822 218)	s.o. ¹	2 790 543
CS au Cœur-des-Vallées	–	s.o.	5 796	s.o.	5 224 475
CS Central Québec	(53 693)	10,0	1 504 559	s.o.	3 777 741
CS de Charlevoix	–	s.o.	(796 463)	30,9	3 597 327
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	(412 902)	10,0	2 210 974	s.o.	12 413 159
CS de la Baie-James	(267 541)	10,0	(11 534)	0,4	10 855 716
CS de la Beauce-Etchemin	(1 410 038)	9,9	(2 647 548)	18,5	24 229 398
CS de la Capitale	(331 757)	2,2	3 919 681	s.o.	43 440 030
CS de la Côte-du-Sud	(440 690)	10,0	(169 915)	3,9	14 954 354
CS De La Jonquière	(200 000)	8,4	(660 727)	27,9	5 146 775
CS de la Moyenne-Côte-Nord	(120 634)	9,9	(117 405)	9,6	99 416
CS de la Pointe-de-l'Île	–	s.o.	8 582 618	s.o.	76 857 369
CS de la Région-de-Sherbrooke	(950 558)	10,0	4 205	s.o.	19 343 036
CS de la Rivéraine	–	s.o.	1 503 048	s.o.	5 195 976
CS de la Rivière-du-Nord	(987 804)	10,0	3 869 242	s.o.	27 994 471
CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	(1 521 969)	10,0	2 336 087	s.o.	37 663 666
CS de Laval	(1 832 113)	9,1	(6 090 136)	30,2	34 534 233
CS de la Vallée-des-Tisserands	(130 472)	9,7	1 139 649	s.o.	6 782 498
CS de l'Énergie	131 389	s.o.	1 404 412	s.o.	7 778 010
CS de l'Estuaire	(78 071)	10,0	(715 537)	91,6	6 857 343
CS de l'Or-et-des-Bois	(273 705)	10,0	(469 746)	17,2	18 450 612
CS de Montréal	(3 569 859)	12,6	(22 212 895)	78,3	(4 584 530)
CS de Portneuf	(81 046)	s.o. ¹	739 135	s.o.	6 445 633
CS de Rouyn-Noranda	(28 018)	2,0	397 081	s.o.	4 785 218
CS des Affluents	(1 490 696)	10,0	(335 617)	2,3	32 878 507
CS de Saint-Hyacinthe	1 256 391	s.o.	(1 090 917)	27,2	10 373 985
CS des Appalaches	(9 910)	1,5	97 552	s.o.	1 831 404
CS des Bois-Francs	(760 440)	10,0	(580 374)	7,6	9 213 895
CS des Chênes	(281 656)	10,0	1 799 191	s.o.	8 389 719
CS des Chic-Chocs	(339 668)	10,0	(519 254)	15,3	6 957 369
CS des Découvreurs	(102 359)	10,0	(256 505)	25,1	12 853 854
CS des Draveurs	(460 163)	10,0	254 128	s.o.	18 876 453
CS des Grandes-Seigneuries	(1 086 884)	10,0	(103 498)	1,0	19 604 775
CS des Hautes-Rivières	(259 652)	10,0	3 242 928	s.o.	16 968 888

1. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Tableau 12 Résultats des commissions scolaires pour 2010-2011 (en dollars) (suite)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2011
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	21 781	s.o.	308 518	s.o.	3 824 054
CS des Hauts-Cantons	(210 525)	10,0	1 046 350	s.o.	8 758 343
CS des Îles	(344 538)	9,8	454 915	s.o.	4 584 044
CS des Laurentides	918 375	s.o.	(200 647)	9,9	3 604 170
CS des Monts-et-Marées	(76 182)	10,0	352 723	s.o.	3 827 930
CS des Navigateurs	(1 299 297)	10,0	3 635 052	s.o.	36 961 654
CS de Sorel-Tracy	(255 000)	10,0	1 189 343	s.o.	10 269 169
CS des Patriotes	(1 730 801)	10,0	(2 290 297)	13,2	35 519 209
CS des Phares	(335 381)	8,4	(62 465)	1,6	5 485 015
CS des Portages-de-l'Outaouais	(406 434)	10,0	1 473 980	s.o.	17 618 818
CS des Premières-Seigneuries	3 261 216	s.o.	2 369 606	s.o.	30 891 269
CS des Rives-du-Saguenay	(464 188)	10,0	(1 262 250)	27,2	9 140 790
CS des Samares	(1 004 128)	10,0	779 921	s.o.	25 965 657
CS des Sommets	135 428	s.o.	892 317	s.o.	9 649 563
CS des Trois-Lacs	–	s.o.	(1 196 513)	28,1	13 461 964
CS du Chemin-du-Roy	(114 836)	10,0	2 515 188	s.o.	18 355 275
CS du Fer	(332 012)	5,1	(786 937)	12,0	6 716 725
CS du Fleuve-et-des-Lacs	(393 063)	10,0	647 603	s.o.	9 513 921
CS du Lac-Abitibi	(171 428)	10,0	(818 118)	47,7	1 582 148
CS du Lac-Saint-Jean	(408 960)	10,0	(138 214)	3,4	11 181 104
CS du Lac-Témiscamingue	(10 060)	10,0	172 047	s.o.	2 336 554
CS du Littoral	–	s.o.	1 088 136	s.o.	4 363 083
CS du Pays-des-Bleuets	–	s.o.	(310 577)	13,0	6 749 359
CS du Val-des-Cerfs	(305 663)	7,8	(337 947)	8,6	3 621 352
CS Eastern Shores	(121 461)	7,7	209 346	s.o.	2 003 734
CS Eastern Townships	206 090	s.o.	(854 799)	s.o. ¹	(6 917 155)
CS English-Montréal	(8 925 805)	57,0	(2 075 077)	13,3	42 960 899
CS Harricana	(150 259)	10,0	44 614	s.o.	3 475 985
CS Lester-B.-Pearson	(704 250)	10,0	3 528 454	s.o.	35 995 454
CS Marguerite-Bourgeoys	128 556	s.o.	981 156	s.o.	37 369 913
CS Marie-Victorin	(230 571)	4,8	1 995 323	s.o.	21 313 824
CS New Frontiers	24 870	s.o.	15 713	s.o.	4 335 319
CS Pierre-Neveu	(207 904)	6,9	(1 095 633)	36,6	7 517 813
CS René-Lévesque	112 133	s.o.	509 722	s.o.	9 069 071

1. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Tableau 12 Résultats des commissions scolaires pour 2010-2011 (en dollars) (suite)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé au 30 juin 2008	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2011
CS Riverside	17 448	s.o.	(646 796)	23,1	14 823 160
CS Sir-Wilfrid-Laurier	732 292	s.o.	282 959	s.o.	5 515 688
CS Western Québec	840 892	s.o.	564 135	s.o.	11 474 710
Total	(32 199 151)		6 390 848		985 500 903

Légende

Surplus réel
Déficit réel à l'intérieur de la limite permise par les règles budgétaires
Déficit réel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, mais respect de la nouvelle limite autorisée par le MELS lors de la préparation du budget
Déficit réel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, sans autorisation du MELS ou nouvelle limite autorisée dépassée

Tableau 13 Résultats des commissions scolaires pour 2011-2012 (en dollars)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2010	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2010	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2012
CGTSIM	(2 235 000)	39,8	(1 793 888)	32,0	996 655
CS au Cœur-des-Vallées	(389 110)	10,0	(1 476 325)	36,2 ²	3 748 150
CS Central Québec	(120 122)	10,0	493 993	s.o.	4 271 734
CS de Charlevoix	(350 185)	10,0	(223 948)	5,6 ²	3 373 379
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	(856 733)	10,0	2 082 231	s.o.	14 495 390
CS de la Baie-James	(964 534)	10,0	(133 570)	1,4 ²	10 722 146
CS de la Beauce-Etchemin	(1 600 000)	9,6	(1 304 800)	7,8	22 924 598
CS de la Capitale	(1 734 341)	5,6	(3 695 102)	11,6 ²	39 744 928
CS de la Côte-du-Sud	(760 490)	10,0	674 962	s.o.	15 629 316
CS De La Jonquière	(247 000)	7,2	680 410	s.o.	5 827 185
CS de la Moyenne-Côte-Nord	94 318	s.o.	(68 620)	32,9	30 796
CS de la Pointe-de-l'Île	(2 000 167)	3,9	9 540 678	s.o.	86 398 047
CS de la Région-de-Sherbrooke	(1 309 389)	10,0	361 679	s.o.	19 704 715
CS de la Rivéraine	(275 589)	10,0	888 437	s.o.	6 084 413
CS de la Rivière-du-Nord	(2 089 627)	10,0	76 262	s.o.	28 070 733
CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	(2 256 382)	10,0	(1 598 727)	7,1	36 064 939
CS de Laval	(2 963 000)	10,0	(2 650 504)	8,9	31 883 729
CS de la Vallée-des-Tisserands	(370 522)	10,0	(823 608)	18,8 ²	5 958 890
CS de l'Énergie	(812 822)	20,0	(81 305)	2,0	7 696 705
CS de l'Estuaire	(605 218)	10,0	596 291	s.o.	7 453 634
CS de l'Or-et-des-Bois	(1 320 255)	7,6	1 980 153	s.o.	20 430 765
CS de Montréal	(19 250 000)	s.o. ³	(31 856 547)	s.o. ³	(36 441 077)
CS de Portneuf	(250 676)	6,4	692 826	s.o.	7 138 459
CS de Rouyn-Noranda	(534 780)	26,1	(493 707)	24,1	4 291 511
CS des Affluents	(2 440 054)	10,0	(2 054 055)	4,9 ²	30 824 452
CS de Saint-Hyacinthe	(658 883)	6,9	1 444 465	s.o.	11 818 450
CS des Appalaches	(86 392)	9,6	371 060	s.o.	2 202 464
CS des Bois-Francs	(795 798)	10,0	(90 755)	1,1	9 123 140
CS des Chênes	(550 980)	10,0	2 543 805	s.o.	10 933 524
CS des Chic-Chocs	(584 262)	10,0	268 429	s.o.	7 225 798
CS des Découvreurs	(511 943)	10,0	(451 672)	8,8	12 402 182
CS des Draveurs	(1 097 765)	10,0	(468 297)	4,3	18 408 156

1. Le surplus cumulé ajusté correspond au surplus cumulé moins la valeur nette comptable des terrains.

2. Aux fins du calcul du ratio, le ministère a exclu du déficit pour 2011-2012 certaines dépenses pour lesquelles le financement par le MELS avait été comptabilisé au cours de l'exercice précédent.

3. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Tableau 13 Résultats des commissions scolaires pour 2011-2012 (en dollars) (suite)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2010	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2010	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2012
CS des Grandes-Seigneuries	(1 384 966)	10,0	(1 310 704)	9,5	18 294 071
CS des Hautes-Rivières	(1 200 124)	10,0	357 593	s.o.	17 326 481
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	(268 271)	9,7	(66 084)	2,4	3 757 970
CS des Hauts-Cantons	(210 525)	3,8	262 427	s.o.	9 020 770
CS des Îles	(368 726)	9,2	(217 884)	5,4 ²	4 366 160
CS des Laurentides	(285 085)	10,0	466 572	s.o.	4 070 742
CS des Monts-et-Marées	(215 679)	10,0	(123 422)	5,7	3 704 508
CS des Navigateurs	(1 884 651)	8,8	2 059 736	s.o.	39 021 390
CS de Sorel-Tracy	(827 491)	10,0	(223 817)	2,7	10 045 352
CS des Patriotes	(2 145 181)	10,0	(2 416 069)	10,7 ²	33 103 140
CS des Phares	(1 115 816)	29,0	(944 154)	24,5	4 540 861
CS des Portages-de-l'Outaouais	(969 784)	10,0	(192 723)	2,0	17 426 095
CS des Premières-Seigneuries	2 262 553	s.o.	2 544 957	s.o.	33 436 226
CS des Rives-du-Saguenay	(629 590)	10,0	(627 106)	10,0	8 513 684
CS des Samares	(2 312 598)	10,0	(214 169)	0,3 ²	25 751 488
CS des Sommets	30 794	s.o.	2 200 388	s.o.	11 849 951
CS des Trois-Lacs	(1 168 821)	10,0	1 439 483	s.o.	14 901 447
CS du Chemin-du-Roy	(932 225)	10,0	225 812	s.o.	18 581 087
CS du Fer	(598 701)	9,4	640 588	s.o.	7 357 313
CS du Fleuve-et-des-Lacs	(500 786)	7,1	1 105 303	s.o.	10 619 224
CS du Lac-Abitibi	(192 700)	10,0	733 132	s.o.	2 315 280
CS du Lac-Saint-Jean	(559 008)	10,0	961 369	s.o.	12 142 473
CS du Lac-Témiscamingue	(329 647)	27,8	(219 678)	16,3 ²	2 116 876
CS du Littoral	–	s.o.	1 041 720	s.o.	5 404 803
CS du Pays-des-Bleuets	(501 252)	8,3	72 656	s.o.	6 822 015
CS du Val-des-Cerfs	(1 235 675)	41,6	951 299	s.o.	4 572 651
CS Eastern Shores	(43 564)	3,1	(15 523)	1,1	1 988 211
CS Eastern Townships	–	s.o.	3 076 542	s.o.	(3 840 613)
CS English-Montréal	(2 679 145)	10,0	(1 928 992)	7,2	41 031 907
CS Harricana	(198 680)	9,1	1 321 351	s.o.	4 797 336
CS Lester-B.-Pearson	(2 011 612)	10,0	5 671 056	s.o.	41 666 510
CS Marguerite-Bourgeoys	4 743 710	s.o.	2 999 108	s.o.	40 369 021
CS Marie-Victorin	(4 060 106)	33,7	1 114 720	s.o.	22 428 544

1. Le surplus cumulé ajusté correspond au surplus cumulé moins la valeur nette comptable des terrains.

2. Aux fins du calcul du ratio, le ministère a exclu du déficit pour 2011-2012 certaines dépenses pour lesquelles le financement par le MELs avait été comptabilisé au cours de l'exercice précédent.

Tableau 13 Résultats des commissions scolaires pour 2011-2012 (en dollars) (suite)

	Résultats budgétés		Résultats réels		
	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2010	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2010	Surplus (déficit) cumulé au 30 juin 2012
CS New Frontiers	(78 125)	3,0	(66 649)	2,6	4 268 670
CS Pierre-Neveu	(1 055 442)	15,0	(213 842)	3,0	7 303 971
CS René-Lévesque	(453 753)	6,9	(1 748 683)	26,4	7 320 388
CS Riverside	(207 187)	2,2	(381 410)	3,3 ²	14 441 750
CS Sir-Wilfrid-Laurier	–	s.o.	1 086 087	s.o.	6 601 775
CS Western Québec	41 452	s.o.	1 262 500	s.o.	12 737 210
Total	(73 474 108)		(5 886 259)		979 614 644

1. Le surplus cumulé ajusté correspond au surplus cumulé moins la valeur nette comptable des terrains.

2. Aux fins du calcul du ratio, le ministère a exclu du déficit pour 2011-2012 certaines dépenses pour lesquelles le financement par le MELS avait été comptabilisé au cours de l'exercice précédent.

Légende

Surplus réel
Déficit réel à l'intérieur de la limite permise par les règles budgétaires
Déficit réel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, mais respect de la nouvelle limite autorisée par le MELS lors de la préparation du budget
Déficit réel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, sans autorisation du MELS ou nouvelle limite autorisée dépassée

Tableau 14 Résultats budgétés des commissions scolaires pour 2012-2013 (en dollars)

	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2011
CGTSIM	495 000	s.o.
CS au Cœur-des-Vallées	(741 720)	16,1 ²
CS Central Québec	(595 273)	22,0
CS de Charlevoix	(596 171)	22,0
CS de Kamouraska-Rivière-du-Loup	(1 420 459)	13,2
CS de la Baie-James	(2 119 438)	22,0
CS de la Beauce-Etchemin	(3 101 517)	22,0
CS de la Capitale	(5 757 763)	16,6
CS de la Côte-du-Sud	(1 615 260)	21,7 ²
CS De La Jonquière	(393 000)	13,7
CS de la Moyenne-Côte-Nord	46 779	s.o.
CS de la Pointe-de-l'Île	(4 577 492)	7,6
CS de la Région-de-Sherbrooke	(2 830 101)	22,0
CS de la Riveraine	(1 061 840)	22,0 ²
CS de la Rivière-du-Nord	(4 003 302)	16,2
CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	(4 580 507)	18,4
CS de Laval	(6 500 040)	25,2 ²
CS de la Vallée-des-Tisserands	(1 048 397)	21,6
CS de l'Énergie	(1 203 021)	22,0
CS de l'Estuaire	(1 176 779)	22,0
CS de l'Or-et-des-Bois	(2 147 682)	12,7
CS de Montréal	(47 499 085)	s.o. ³
CS de Portneuf	(989 996)	21,3
CS de Rouyn-Noranda	(855 263)	35,0
CS des Affluents	(5 294 286)	22,0
CS de Saint-Hyacinthe	(1 932 737)	22,4 ²
CS des Appalaches	(194 248)	19,1
CS des Bois-Francs	(1 642 383)	22,0 ²
CS des Chênes	(1 769 989)	22,0 ²
CS des Chic-Chocs	(1 171 143)	22,0
CS des Découvreurs	(1 069 000)	22,0
CS des Draveurs	(2 476 812)	22,0
CS des Grandes-Seigneuries	(3 363 248)	22,0 ²
CS des Hautes-Rivières	(2 770 818)	18,2
CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	(477 224)	15,5

1. Le surplus cumulé ajusté correspond au surplus cumulé moins la valeur nette comptable des terrains.

2. Aux fins du calcul du ratio, le ministère a exclu du déficit prévu pour 2012-2013 certaines dépenses pour lesquelles le financement par le MELS avait été comptabilisé au cours de l'exercice précédent.

3. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Tableau 14 Résultats budgétés des commissions scolaires pour 2012-2013 (en dollars) (suite)

	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2011
CS des Hauts-Cantons	(1 206 358)	18,6
CS des Îles	(726 952)	16,3
CS des Laurentides	(596 604)	15,9 ²
CS des Monts-et-Marées	(550 525)	21,9
CS des Navigateurs	(3 029 542)	11,7 ²
CS de Sorel-Tracy	(2 127 991)	22,0 ²
CS des Patriotes	(4 216 633)	22,0
CS des Phares	(2 924 801)	77,4
CS des Portages-de-l'Outaouais	(1 466 943)	13,1
CS des Premières-Seigneuries	(1 393 544)	5,9
CS des Rives-du-Saguenay	(1 107 406)	22,0
CS des Samares	(5 258 677)	21,1 ²
CS des Sommets	(855 607)	14,5
CS des Trois-Lacs	(2 048 862)	19,4
CS du Chemin-du-Roy	(2 607 517)	22,0
CS du Fer	(1 310 998)	22,0 ²
CS du Fleuve-et-des-Lacs	(878 064)	11,4
CS du Lac-Abitibi	(243 956)	22,0
CS du Lac-Saint-Jean	(1 281 208)	22,0 ²
CS du Lac-Témiscamingue	(454 149)	33,3
CS du Littoral	(410 989)	9,5
CS du Pays-des-Bleuets	(1 258 098)	22,0
CS du Val-des-Cerfs	(3 502 463)	147,0 ²
CS Eastern Shores	(326 037)	20,3
CS Eastern Townships	–	s.o.
CS English-Montréal	(3 589 558)	14,4
CS Harricana	(546 066)	21,9 ²
CS Lester-B.-Pearson	(5 123 515)	21,7
CS Marguerite-Bourgeoys	(491 584)	2,5
CS Marie-Victorin	(3 948 410)	28,1
CS New Frontiers	(571 388)	22,0
CS Pierre-Neveu	(943 159)	15,9
CS René-Lévesque	(967 242)	13,2
CS Riverside	(1 049 093)	12,2

1. Le surplus cumulé ajusté correspond au surplus cumulé moins la valeur nette comptable des terrains.

2. Aux fins du calcul du ratio, le ministère a exclu du déficit prévu pour 2012-2013 certaines dépenses pour lesquelles le financement par le MELS avait été comptabilisé au cours de l'exercice précédent.

Tableau 14 Résultats budgétés des commissions scolaires pour 2012-2013 (en dollars) (suite)

	Surplus (déficit)	Ratio déficit / surplus cumulé ajusté ¹ au 30 juin 2011
CS Sir-Wilfrid-Laurier	(1 459 994)	s.o. ³
CS Western Québec	(390 709)	4,5
Total	(175 298 857)	

1. Le surplus cumulé ajusté correspond au surplus cumulé moins la valeur nette comptable des terrains.

3. La commission scolaire avait un déficit cumulé.

Légende

Équilibre ou surplus
Déficit à l'intérieur de la limite permise par les règles budgétaires
Déficit supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, mais autorisé par le MELS

Annexe 2 Résultats des cégeps

Les tableaux 15 à 17 présentent les résultats des cégeps de 2009-2010 à 2011-2012.

Tableau 15 Résultats des cégeps pour 2009-2010 (en dollars)

	Surplus (déficit) annuel	Surplus (déficit) cumulé
Cégep André-Laurendeau	719 671	3 942 278
Cégep Beauce-Appalaches	428 421	2 004 691
Cégep de Baie-Comeau	147 233	631 106
Cégep de Chicoutimi	790 079	2 725 340
Cégep de Drummondville	(333 393)	623 696
Cégep de Granby – Haute-Yamaska	(312 927)	693 021
Cégep de Jonquière	(395 162)	2 510 143
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	11 075	664 829
Cégep de l'Outaouais	322 581	3 162 348
Cégep de la Gaspésie et des Îles	24 351	(187 222)
Cégep de La Pocatière	2 679 648	1 854 564
Cégep de Lévis-Lauzon	(944 391)	1 651 678
Cégep de Matane	598 022	2 350 204
Cégep de Rimouski	622 009	1 111 402
Cégep de Rivière-du-Loup	(419 398)	932 245
Cégep de Sainte-Foy	1 250 103	3 440 324
Cégep de Saint-Félicien	354 456	2 840 270
Cégep de Saint-Hyacinthe	623 085	3 601 069
Cégep de Saint-Jérôme	531 935	4 228 027
Cégep de Saint-Laurent	3 170 721	4 801 809
Cégep de Sept-Îles	3 668 783	2 659 639
Cégep de Sherbrooke	1 641 330	4 549 185
Cégep de Sorel-Tracy	440 708	1 759 741
Cégep de Thetford	(120 160)	361 866
Cégep de Trois-Rivières	408 300	5 118 754
Cégep de Victoriaville	426 623	2 628 229
Cégep du Vieux Montréal	358 065	2 514 136
Cégep François-Xavier-Garneau	525 880	2 196 926
Cégep Gérald-Godin	(470 839)	1 157 779
Cégep Limoilou	12 315 605	3 225 656
Cégep Marie-Victorin	(161 090)	11 326 009
Cégep régional de Lanaudière	2 187 273	3 791 929
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	930 963	2 566 575
Champlain Regional College	687 781	7 376 273
Collège Ahuntsic	3 371 563	5 627 908

Tableau 15 Résultats des cégeps pour 2009-2010 (en dollars) (suite)

	Surplus (déficit) annuel	Surplus (déficit) cumulé
Collège d'Alma	(444 690)	736 346
Collège de Bois-de-Boulogne	222 203	3 931 933
Collège de Maisonneuve	(3 522 676)	(3 385 687)
Collège de Rosemont	867 804	2 638 682
Collège de Valleyfield	(5 345 172)	1 256 339
Collège Édouard-Montpetit	1 207 716	3 809 960
Collège Lionel-Groulx	1 325 931	228 591
Collège Montmorency	2 239 485	3 829 299
Collège Shawinigan	371 053	1 599 367
Dawson College	(399 378)	28 127 418
Heritage College	(552 225)	287 776
John Abbott College	1 535 615	7 936 481
Vanier College	1 147 945	3 305 375
Total	34 732 515	154 744 307

Légende

Surplus cumulé
Déficit cumulé

Tableau 16 Résultats des cégeps pour 2010-2011 (en dollars)

	Surplus (déficit) annuel	Surplus (déficit) cumulé
Cégep André-Laurendeau	(314 094)	3 628 184
Cégep Beauce-Appalaches	44 981	2 049 672
Cégep de Baie-Comeau	128 125	759 231
Cégep de Chicoutimi	359 648	3 084 988
Cégep de Drummondville	(22 563)	601 133
Cégep de Granby – Haute-Yamaska	231 026	924 047
Cégep de Jonquière	(260 471)	2 249 672
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	35 360	731 991
Cégep de l'Outaouais	132 395	3 294 743
Cégep de la Gaspésie et des Îles	(71 011)	(258 233)
Cégep de La Pocatière	(150 857)	1 703 707
Cégep de Lévis-Lauzon	(719 682)	931 996
Cégep de Matane	(385 611)	1 964 593
Cégep de Rimouski	941 494	2 052 896
Cégep de Rivière-du-Loup	(28 300)	903 945
Cégep de Sainte-Foy	103 452	3 543 776
Cégep de Saint-Félicien	(55 319)	2 784 951
Cégep de Saint-Hyacinthe	(157 786)	3 443 283
Cégep de Saint-Jérôme	241 165	4 469 192
Cégep de Saint-Laurent	(2 042 571)	2 759 238
Cégep de Sept-Îles	(140 499)	2 519 140
Cégep de Sherbrooke	(1 305 011)	3 244 174
Cégep de Sorel-Tracy	(72)	1 759 669
Cégep de Thetford	163 550	525 416
Cégep de Trois-Rivières	220 296	5 339 050
Cégep de Victoriaville	154 852	2 783 081
Cégep du Vieux Montréal	1 714 965	4 229 101
Cégep François-Xavier-Garneau	(526 991)	1 584 800
Cégep Gérard-Godin	293 725	1 451 504
Cégep Limoilou	175 299	3 400 955
Cégep Marie-Victorin	(574 595)	10 751 414
Cégep régional de Lanaudière	(987 126)	2 804 803
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	(1 297 992)	1 268 583
Champlain Regional College	477 229	7 853 502
Collège Ahuntsic	130 261	5 758 169
Collège d'Alma	(527 366)	208 980
Collège de Bois-de-Boulogne	229 178	4 161 111
Collège de Maisonneuve	4 406 457	1 020 770
Collège de Rosemont	1 881 446	4 085 114

Tableau 16 Résultats des cégeps pour 2010-2011 (en dollars) (suite)

	Surplus (déficit) annuel	Surplus (déficit) cumulé
Collège de Valleyfield	213 557	1 469 896
Collège Édouard-Montpetit	1 671 759	5 481 719
Collège Lionel-Groulx	1 653 643	1 882 234
Collège Montmorency	(1 850 358)	1 978 941
Collège Shawinigan	(381 891)	1 217 476
Dawson College	(2 065 346)	26 062 072
Heritage College	(195 117)	85 816
John Abbott College	(3 244 456)	4 692 025
Vanier College	182 869	3 488 244
Total	(1 518 353)	152 730 764

Légende

Surplus cumulé
Déficit cumulé

Tableau 17 Résultats des cégeps pour 2011-2012 (en dollars)

	Surplus (déficit) annuel	Surplus (déficit) cumulé
Cégep André-Laurendeau	(643 567)	2 984 617
Cégep Beauce-Appalaches	(548 601)	1 501 071
Cégep de Baie-Comeau	(219 857)	539 374
Cégep de Chicoutimi	(275 498)	2 809 490
Cégep de Drummondville	215 756	816 889
Cégep de Granby – Haute-Yamaska	(152 921)	771 126
Cégep de Jonquière	(773 088)	1 476 584
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	173 686	618 091
Cégep de l'Outaouais	(669 442)	2 625 301
Cégep de la Gaspésie et des Îles	122 628	(135 605)
Cégep de La Pocatière	(685 436)	1 018 271
Cégep de Lévis-Lauzon	3 135	935 131
Cégep de Matane	110 330	2 074 923
Cégep de Rimouski	(398 726)	1 654 170
Cégep de Rivière-du-Loup	(146 819)	757 126
Cégep de Sainte-Foy	(351 585)	3 192 191
Cégep de Saint-Félicien	(1 053 524)	1 731 427
Cégep de Saint-Hyacinthe	644 072	4 087 355
Cégep de Saint-Jérôme	(11 625)	4 457 567
Cégep de Saint-Laurent	211 805	2 971 043
Cégep de Sept-Îles	125 971	2 645 111
Cégep de Sherbrooke	(508 343)	2 735 831
Cégep de Sorel-Tracy	51 536	1 811 205
Cégep de Thetford	(119 273)	406 143
Cégep de Trois-Rivières	87 617	5 426 667
Cégep de Victoriaville	(151 328)	2 631 753
Cégep du Vieux Montréal	1 196 997	5 426 098
Cégep François-Xavier-Garneau	979 221	2 917 682
Cégep Gérard-Godin	(90 378)	1 361 126
Cégep Limoilou	(324 409)	3 076 546
Cégep Marie-Victorin	(375 882)	10 375 532
Cégep régional de Lanaudière	(417 989)	2 386 814
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	(878 021)	390 562
Champlain Regional College	37 801	7 891 303
Collège Ahuntsic	(1 478 615)	4 279 554
Collège d'Alma	(693 656)	(491 569)
Collège de Bois-de-Boulogne	(361 347)	3 799 764
Collège de Maisonneuve	584 432	1 605 202
Collège de Rosemont	89 545	4 174 659

Tableau 17 Résultats des cégeps pour 2011-2012 (en dollars) (suite)

	Surplus (déficit) annuel	Surplus (déficit) cumulé
Collège de Valleyfield	171 524	1 641 420
Collège Édouard-Montpetit	435 505	5 917 224
Collège Lionel-Groulx	915 701	2 797 935
Collège Montmorency	(108 133)	1 767 408
Collège Shawinigan	347 086	1 549 428
Dawson College	1 884 239	27 946 311
Heritage College	(37 533)	48 283
John Abbott College	(1 235 328)	9 356 697
Vanier College	302 593	3 790 837
Total	(4 019 744)	154 551 668

Légende

Surplus cumulé
Déficit cumulé

Annexe 3 Résultats de l'Université du Québec

Le tableau 18 présente les résultats de chacun des établissements constituant l'Université du Québec de 2009-2010 à 2011-2012.

Tableau 18 Situation financière de l'Université du Québec (en milliers de dollars)

	2009-2010				2010-2011 (11 mois)				2011-2012			
	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ¹	Total des soldes de fonds à la fin	C	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ¹	E	F (C+D+E)	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ¹	G	I (F+G+H)
INRS	3 877	(193 365)	42 519		3 300	(1 601)		44 218	915	(2 054)		43 079
ETS	13 988	(176 207)	15 869		7 468	3 013		26 350	4 945	(7 962)		23 333
TELUQ	5 256	(22 361)	3 126		414	-		3 540	195	(578)		3 157
UQO	5 063	(73 908)	(7 532)		2 164	13		(5 355)	1 955	331		(3 069)
ENAP	1 194	(21 430)	(3 524)		(113)	-		(3 637)	268	125		(3 244)
UQAC	516	(106 690)	(2 566)		2 101	1 054		589	(279)	(4 389)		(4 079)
UQAM (excluant la TELUQ)	15 636	(453 343)	2 255		(1 167)	(1 048)		40	844	(5 602)		(4 718)
UQAT	1 059	(40 190)	(7 369)		(1 156)	-		(8 525)	(712)	-		(9 237)
UQTR	7 217	(125 111)	(8 625)		1 241	(2)		(7 386)	(976)	(1 354)		(9 716)
UQAR	306	(76 067)	(13 060)		984	2 277		(9 799)	128	(184)		(9 855)
UQ - siège social	3 327	1 022 689	(14 150)		3 260	(6)		(10 896)	(191)	1		(11 086)
RRUQ	(30 718)	(478 901)	(509 619)		(48 885)	-		(558 504)	(53 479)	-		(611 983)
Total	26 721	(744 884)	(502 676)		(30 389)	3 700		(529 365)	(46 387)	(21 666)		(597 418)

1. Les autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds correspondent aux redressements et aux modifications comptables, aux dotations et aux autres éléments non pris en considération dans l'état des résultats.

ENAP École nationale d'administration publique
ETS École de technologie supérieure
INRS Institut national de la recherche scientifique
RRUQ Régime de retraite de l'Université du Québec
UQ Université du Québec

UQAC Université du Québec à Chicoutimi
UQAR Université du Québec à Rimouski
UQAT Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
UQO Université du Québec en Outaouais
UQTR Université du Québec à Trois-Rivières



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec

Ministère des Finances et de l'Économie

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectif des travaux

L'endettement du gouvernement occupe toujours une place importante dans les discussions sur les finances publiques de l'État québécois. Le gouvernement s'est d'ailleurs doté de cibles et de mesures afin de contrôler la progression de son niveau d'endettement.

Nos travaux avaient un objectif pédagogique puisqu'il s'agit d'un sujet complexe et que les parlementaires et les citoyens ont besoin d'informations complémentaires pour bien comprendre le niveau de la dette du gouvernement du Québec et son évolution.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats ou observations que nous avons faits au sujet des enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec.

La diminution du ratio de la dette brute en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) repose principalement sur une croissance économique soutenue.

Au 31 mars 2012, la dette brute s'établissait à 183,4 milliards de dollars et à 53 % du PIB. Selon les plus récentes prévisions quinquennales du gouvernement, la valeur de la dette brute devrait continuer de croître tandis que le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB devrait, quant à lui, tendre à décroître.

Cibles de réduction de la dette : le rythme de réduction des ratios d'endettement devra s'accélérer.

En vertu de la loi, le ratio de la dette brute et celui de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB ne pourront excéder respectivement 45 et 17 % du PIB au 31 mars 2026. Selon les plus récentes prévisions du gouvernement, ces ratios s'établiront respectivement à 51,1 et 29,1 % du PIB au 31 mars 2016, des baisses de 0,5 et de 5,4 % du PIB depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2010 (en 6 ans). Afin d'atteindre les cibles en 2026, ces ratios devront respectivement être réduits d'un autre 6,1 et 12,1 % du PIB au cours des dix années suivantes.

Un service de la dette qui croît plus rapidement que les revenus.

Au 31 mars 2012, le ratio du service de la dette par rapport aux revenus s'établit à 10,9 %. Ce ratio est plus élevé que celui des quatre autres provinces canadiennes ayant le ratio de la dette nette en pourcentage du PIB le plus élevé au Canada, ce qui est conséquent avec le fait que le Québec détient également les ratios d'endettement les plus importants.

Les entités publiques qui contractent des dettes en leur nom propre ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement du Québec.

En conséquence, le choix du gouvernement de faire emprunter ces entités pour financer la partie du coût des immobilisations qu'il assumera lui-même par l'entremise de subventions occasionne un coût supplémentaire pour l'ensemble ou une partie des contribuables du Québec.

Croissance substantielle des obligations contractuelles.

Celles du gouvernement ont augmenté de 75 % en quatre ans. Elles totalisent 49,5 milliards de dollars au 31 mars 2012, incluant les intérêts qu'il assumera. La hausse de 4,3 milliards au cours de la dernière année s'explique principalement par les contrats de construction conclus selon le mode de partenariat public-privé.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) et au Contrôleur des finances. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées. Nous tenons à souligner qu'elles n'ont pas adhéré à toutes les recommandations. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère.

Recommandation réitérée au ministère des Finances et de l'Économie

- 1 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 2025-2026.**

Recommandation au Contrôleur des finances

- 2 Revoir sa méthode d'extrapolation des obligations actuarielles afin d'y intégrer un paramètre concernant les bénéfices qui ne s'acquièrent pas de façon uniforme et de refléter cette estimation annuellement dans sa charge de retraite.**
-

Table des matières

1	Mise en contexte	8
2	Suivi de la recommandation du Vérificateur général	9
3	Terminologie relative à la dette	10
3.1	Composition de la dette du gouvernement	10
3.2	Terminologie utilisée par le gouvernement	12
	Dette avant gains de change reportés	
	Total des passifs	
	Dette brute	
	Dette nette	
	Dette représentant les déficits cumulés	
	Incidence de la nouvelle norme sur les paiements de transfert	
4	Évolution de la dette du gouvernement	15
4.1	Portrait de la dette brute	15
4.2	Révision du système de calcul du produit intérieur brut au Canada	16
4.3	Cibles de réduction de la dette	18
	Dette brute	
	Dette représentant les déficits cumulés	
	Recommandation	
4.4	Transferts interrégimes de retraite	22
	Comparaison des avantages de retraite	
	Moment adéquat pour constater l'incidence des promotions	
	Recommandation	
5	Service de la dette	26
5.1	Tendance au gouvernement du Québec	26
5.2	Composantes du service de la dette	28
	Intérêts sur la dette	
	Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	
	Revenus de placement du FARR et des Fonds liés aux autres avantages sociaux futurs	
5.3	Comparaison avec d'autres provinces	31
5.4	Coût d'emprunt d'entités subventionnées	32
	Exemple de la Ville de Montréal	

6 Obligations contractuelles	35
6.1 Évolution des obligations contractuelles	35
6.2 Facteurs de croissance	36
Transferts-Capital	
Transferts-Ententes autres que Capital	
Approvisionnements en biens et services et acquisitions d'immobilisations	
7 Opérations fiduciaires	44
7.1 Suivi des entités déficitaires	44
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	
Fonds d'assurance parentale	
Fonds de la santé et de la sécurité du travail	
Fonds d'assurance automobile du Québec	
 Commentaires des entités auditées	 47
Annexes et sigles	51

Équipe

Lucie Pageau
Directrice de vérification
Annick Boutin
Julie Côté
Mélanie Jobin
Audrey Lagueux
Marie-Claude Laroche
François Lavallée
David McIver
David Morin

1 Mise en contexte

1 Le sujet de l'endettement du gouvernement occupe toujours une place importante dans les discussions sur les finances publiques de l'État québécois. Les renseignements à cet égard abondent. De fait, la reddition de comptes s'effectue dans plusieurs documents du gouvernement, notamment dans ses états financiers consolidés ainsi que dans ses documents budgétaires et des mesures sont instaurées afin d'en contrôler la progression.

2 Compte tenu de la vaste terminologie utilisée dans les documents du gouvernement du Québec et dans ceux des autres juridictions au Canada, nous avons jugé opportun de vulgariser à nouveau certains de ces concepts afin d'en faciliter la compréhension.

3 Dans ce chapitre, nous présentons également un portrait de l'évolution de la dette brute et des déficits cumulés du gouvernement. Celui-ci utilise ces concepts pour rendre compte de l'atteinte des cibles de réduction de la dette prévues à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Nous effectuons également un suivi de la recommandation que nous lui avons faite l'an dernier à l'égard de ces cibles et, enfin, nous abordons un aspect particulier d'un sujet ayant une incidence sur la dette brute du gouvernement, soit les promotions interrégimes de retraite.

4 Par ailleurs, le niveau d'endettement du gouvernement a des conséquences directes sur les intérêts qu'il doit assumer ; c'est pourquoi nous avons jugé pertinent de présenter, pour une première année, un portrait du service de la dette et d'effectuer des comparaisons avec d'autres juridictions au Canada.

5 Finalement, nous poursuivons nos travaux relatifs au portrait des obligations contractuelles du gouvernement et concluons avec un sujet connexe à l'endettement, soit les opérations fiduciaires et, en particulier, celles qui sont exercées par des entités déficitaires.

2 Suivi de la recommandation du Vérificateur général

⁶ L'an dernier, une recommandation a été adressée au ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ). Ce dernier n'y a pas adhéré. Le tableau 1 présente la situation actuelle à l'égard de cette recommandation.

Tableau 1 État de la recommandation

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Ministère des Finances et de l'Économie 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 2025-2026.	43, 44, 57		√	2011-2012

3 Terminologie relative à la dette

7 La terminologie relative à la dette abonde dans la littérature financière. Qu'il s'agisse de dette avant gains de change reportés, de dette brute, de dette nette, de déficits cumulés ou de total des passifs, il importe de bien saisir la signification de ces définitions ainsi que le lien qui existe entre elles afin d'apprécier cet aspect des finances publiques.

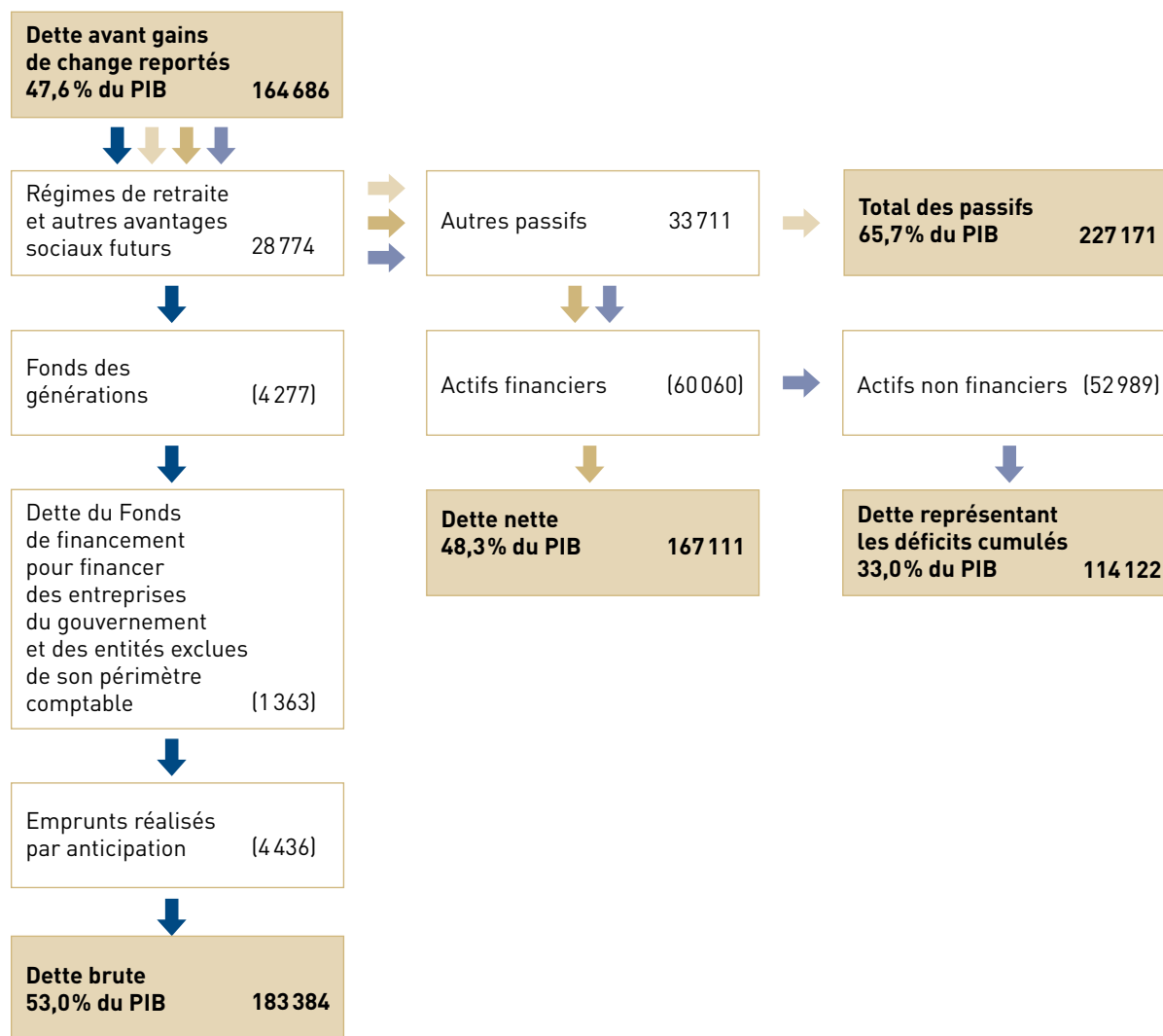
8 Pour effectuer une reddition de comptes relative à son niveau d'endettement, un gouvernement peut utiliser une ou plusieurs définitions de ce que représente une dette. Lorsque la définition utilisée par un gouvernement repose sur des hypothèses qui lui sont propres, il importe de bien l'expliquer afin que le lecteur puisse comprendre la signification des résultats. Le concept de la dette brute utilisé par le gouvernement du Québec en est un exemple. L'information sur les hypothèses est également essentielle pour effectuer des comparaisons avec d'autres juridictions.

3.1 Composition de la dette du gouvernement

9 Le gouvernement du Québec utilise principalement le ratio de la dette brute et celui de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) pour suivre l'évolution de son niveau d'endettement. La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* fixe des cibles à atteindre à long terme à leur égard, soit, respectivement, 45 et 17 % du PIB au 31 mars 2026.

10 La figure 1 détaille la composition de la dette du gouvernement du Québec selon les différentes définitions utilisées dans ses documents budgétaires et dans ses états financiers consolidés. Elle illustre également le lien qui existe entre ces définitions en les réconciliant à l'aide des données provenant de l'état consolidé de sa situation financière au 31 mars 2012. Cet état financier a été reproduit à l'annexe 1 du présent chapitre.

**Figure 1 Composition de la dette du gouvernement au 31 mars 2012
(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 2011-2012*, volume 1, à l'exception des valeurs exprimées en pourcentage, qui sont calculées à partir du PIB réel de 2011, publié le 19 novembre 2012 par Statistique Canada.

3.2 Terminologie utilisée par le gouvernement

11 Les paragraphes qui suivent expliquent de façon plus détaillée les différentes terminologies relatives à la dette utilisées par le gouvernement du Québec.

Dettes avant gains de change reportés

12 Il s'agit du point de repère à partir duquel les autres montants de la dette sont calculés. La dette avant gains de change reportés s'établit à 164,7 milliards de dollars au 31 mars 2012, soit 47,6 % du PIB.

13 Elle est composée de l'ensemble des dettes contractées sur les marchés financiers par l'entremise du MFEQ et des organismes dont les comptes sont consolidés ligne par ligne dans ceux du gouvernement. On y ajoute le montant des dettes découlant des immobilisations acquises au terme d'ententes de partenariat public-privé et de **contrats de location-acquisition**. Les fonds d'amortissement destinés au remboursement de la dette sur les marchés sont déduits du calcul.

Un contrat de location-acquisition est un bail par lequel pratiquement tous les avantages et les risques inhérents à la propriété du bien sont transférés au preneur.

Total des passifs

14 Le total des passifs s'élève à 227,2 milliards de dollars au 31 mars 2012, soit 65,7 % du PIB. Tout comme les dettes avant gains de change reportés, il figure à l'état consolidé de la situation financière du gouvernement et représente l'ensemble des obligations actuelles du gouvernement envers des tiers, soit des particuliers ou des entités non comprises dans son périmètre comptable.

15 Ainsi, en plus de la dette avant gains de change reportés, sont pris en compte dans le total des passifs : les gains de change reportés, les créanciers et les frais à payer, les revenus reportés, le passif environnemental, les transferts du gouvernement fédéral à rembourser ainsi que le passif des régimes de retraite et des avantages sociaux futurs payables aux employés du gouvernement. Les fonds d'amortissement et autres fonds mis de côté dans le but de pourvoir au paiement des prestations de retraite et des avantages sociaux sont déduits du calcul.

Dettes brutes

16 En juin 2010, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* a été modifiée afin de définir le calcul de la dette brute et fixer la cible de réduction de la dette brute en pourcentage du PIB à atteindre en 2026, soit 45 %.

17 La dette brute est composée de la dette avant gains de change reportés et des passifs relatifs aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux futurs desquels sont déduits :

- le Fonds des générations ;
- la dette du Fonds de financement pour financer des entreprises du gouvernement et des entités exclues du périmètre comptable de ce dernier ;
- les emprunts par anticipation, soit ceux effectués pour combler les besoins de financement de l'exercice subséquent.

18 La dette brute s'établit à 183,4 milliards de dollars et à 53,0 % du PIB au 31 mars 2012. En supposant un niveau de PIB constant et pour atteindre la cible prévue à la loi en mars 2026, le gouvernement devra résorber un écart de 27,8 milliards en 14 ans.

19 Soulignons que le Québec est la seule province au Canada à utiliser un tel concept en matière de dette pour suivre l'évolution de son niveau d'endettement.

Dette nette

20 La dette nette correspond à la différence entre le passif et les **actifs financiers** du gouvernement. Elle se chiffre à 167,1 milliards de dollars au 31 mars 2012.

21 La dette nette fournit de l'information sur la capacité financière du gouvernement à offrir des services à l'avenir puisqu'elle indique le montant des revenus futurs qui seront nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. Cette mesure de la dette figure systématiquement aux états financiers consolidés des gouvernements, puisqu'elle est exigée en vertu des Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

22 Selon le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, la dette nette est un indicateur extrêmement significatif et constitue un critère important pour évaluer la **viabilité** d'un gouvernement. En conséquence, cet indicateur devrait faire l'objet d'une reddition de comptes par les gouvernements.

23 La particularité de ce concept en matière de dette réside dans le fait qu'il ne tient pas compte des actifs non financiers d'un gouvernement, lesquels sont généralement composés d'immobilisations. La raison justifiant cette exclusion est que, dans le secteur public, la constatation et l'évaluation des immobilisations corporelles sont fondées sur leur potentiel de service, car la plupart de ces actifs ne génèrent pas de rentrées de fonds à moins qu'il ne soit envisagé de les vendre. Ainsi, ils ne peuvent normalement pas être utilisés pour faire face aux obligations financières d'un gouvernement.

Les actifs financiers représentent les actifs qui peuvent être consacrés à rembourser les dettes existantes ou à financer des activités futures comme l'encaisse, les placements, les débiteurs et les participations dans les entreprises du gouvernement.

La viabilité d'un gouvernement s'entend de sa capacité à satisfaire à ses obligations financières.

24 Le concept de la dette nette, plus particulièrement le ratio de la dette nette en pourcentage du PIB, est celui qui est le plus utilisé par les autres provinces canadiennes dans leurs redditions de comptes pour refléter leur niveau d'endettement.

Dettes représentant les déficits cumulés

25 La dette représentant les déficits cumulés s'élève à 114,1 milliards de dollars et à 33,0 % du PIB au 31 mars 2012. En vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB en 2026.

26 Cette dette s'accumule lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure de générer suffisamment de revenus pour couvrir les dépenses de son exercice. Elle est souvent qualifiée par les spécialistes de « dette ayant servi à financer les dépenses d'épicerie ».

27 Les surplus cumulés représentent les **ressources économiques** nettes dont un gouvernement dispose pour fournir des services à l'avenir.

28 Une situation de déficits cumulés signifie que le total des passifs excède le total des actifs et que le gouvernement a financé ses déficits de fonctionnement annuels au moyen d'emprunts.

Les ressources économiques sont constituées des actifs financiers et de toutes les autres ressources du gouvernement qui sont destinées à être consommées dans le cours normal des activités (ex. : les immobilisations).

Incidences de la nouvelle norme sur les paiements de transfert

29 Le résultat de certains indicateurs d'endettement du gouvernement sera modifié par l'application au 1^{er} avril 2012 de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. Ce sera le cas notamment pour ce qui touche aux ratios de la dette nette et des déficits cumulés en pourcentage du PIB. En effet, d'une part, certains actifs financiers figurant présentement aux états financiers consolidés du gouvernement devront être constatés en charge et, d'autre part, certaines obligations contractuelles hors bilan devront être inscrites dans les passifs.

30 Le chapitre 2, qui traite des états financiers consolidés du gouvernement, fait le point sur l'application de cette nouvelle norme.

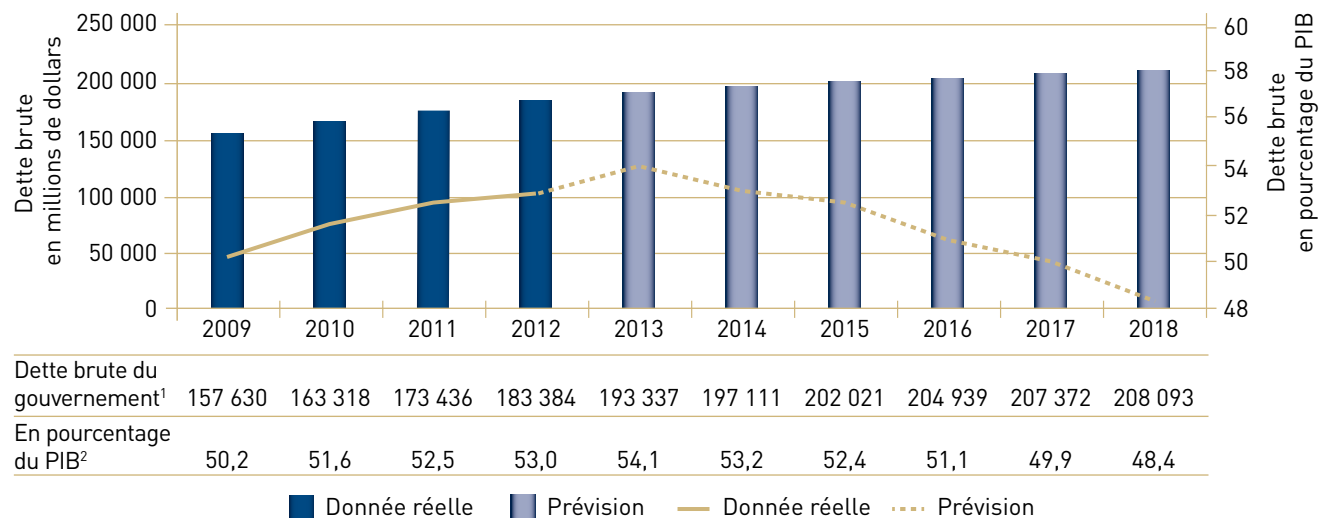
4 Évolution de la dette du gouvernement

31 L'évolution de la dette d'un gouvernement peut être observée en fonction de nombreux indicateurs. Le gouvernement du Québec présente dans l'analyse accompagnant ses états financiers consolidés annuels sa dette brute en pourcentage du PIB.

4.1 Portrait de la dette brute

32 Selon les prévisions publiées par le gouvernement en novembre 2012, la valeur de sa dette brute continuera de croître dans le temps. Toutefois, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB atteindra en 2013 un sommet équivalant à 54,1 % du PIB pour ensuite décroître et s'établir à 48,4 % au 31 mars 2018. En conséquence, la régression du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB repose principalement sur une croissance soutenue de l'économie du Québec.

Figure 2 Évolution de la dette brute du gouvernement



1. Les données sont tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*.

2. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés et il tient compte des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.

33 Ainsi, de 2009 à 2012, l'augmentation de la dette brute en pourcentage du PIB de 2,8 % est attribuable en grande partie à l'injection de capitaux destinés aux immobilisations et au financement des déficits annuels qui expliquent, à eux seuls, plus de 70 % de la hausse de la dette brute.

34 Afin de diminuer le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB, le gouvernement a notamment signifié qu'il comptait revoir à la baisse les investissements prévus en immobilisations et atteindre l'équilibre budgétaire dès 2013-2014. Les prévisions démontrent tout de même une hausse de la dette brute en dollars dans le temps. En conséquence, la diminution du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB repose principalement sur une croissance économique soutenue du Québec.

35 Les données utilisées par le gouvernement quant aux prévisions de croissance du PIB nominal du Québec sont présentées à l'annexe 2. En moyenne, de 2012 à 2018, il devrait croître annuellement de 3,7%. Pendant la même période, la dette brute devrait quant à elle croître annuellement de 2,1 % en moyenne.

4.2 Révision du système de calcul du produit intérieur brut au Canada

36 Les juridictions canadiennes utilisent habituellement les données annuelles relatives au PIB nominal de leur territoire telles que publiées par Statistique Canada pour calculer leur ratio d'endettement. Ces données sont établies en fonction d'un système de comptabilité nationale au Canada. Le 19 novembre 2012, Statistique Canada a publié de nouvelles données relatives au PIB définies sur une base différente puisque des révisions majeures ont été apportées à son système de comptabilité afin d'en améliorer l'utilité.

37 Ces changements ont eu une incidence sur l'évaluation annuelle du PIB des provinces et du pays. Statistique Canada a publié les PIB révisés de ces juridictions pour les années 2007 à 2010. Ainsi, le PIB du Québec s'est accru à la suite de cette modification méthodologique, ce qui a eu pour conséquence de réduire le ratio de sa dette brute en pourcentage du PIB.

38 Le tableau 2 présente l'amélioration des ratios de la dette brute en pourcentage du PIB, du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, résultant du changement méthodologique de Statistique Canada. Il présente également la hausse du ratio au cours de ces trois années.

Tableau 2 Dette brute en pourcentage du PIB¹ au 31 mars

	2010	2011	2012	Hausse de 2010 à 2012
Méthodologie de 2011				
Dette en pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	1,0
Méthodologie de 2012				
Dette en pourcentage du PIB	51,6	52,5	53,0	1,4
Amélioration du ratio	(2,0)	(1,8)	(1,6)	s.o.

1. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés. Toutefois, en ce qui concerne le PIB relatif à l'exercice financier 2012, établi selon l'ancienne méthodologie, nous faisons référence à l'estimation publiée par l'Institut de la Statistique du Québec puisque Statistique Canada n'a pas publié cette donnée.

39 Ce tableau illustre à la fois que :

- Au 31 mars 2012, le ratio de la dette brute s'est amélioré de 1,6 point de pourcentage à la suite de ce changement, s'établissant à 53,0 % du PIB.
- La hausse de la dette en pourcentage du PIB, pour la période du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, est supérieure de 0,4 point de pourcentage selon la nouvelle méthodologie, soit une hausse de 1,4 % en deux ans plutôt qu'une hausse de 1 %.

40 Le tableau 3 présente l'amélioration des ratios de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB, du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, résultant de ce changement méthodologique. Il présente également la baisse du ratio au cours de ces trois années.

Tableau 3 Dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB¹ au 31 mars

	2010	2011	2012	Baisse de 2010 à 2012
Méthodologie de 2011				
Dette en pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	(1,8)
Méthodologie de 2012				
Dette en pourcentage du PIB	34,5	33,9	33,0	(1,5)
Amélioration du ratio	(1,3)	(1,2)	(1,0)	s.o.

1. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés. Toutefois, en ce qui concerne le PIB relatif à l'exercice financier 2012, établi selon l'ancienne méthodologie, nous faisons référence à l'estimation publiée par l'Institut de la Statistique du Québec puisque Statistique Canada n'a pas publié cette donnée.

41 Ce tableau illustre à la fois que :

- Au 31 mars 2012, le ratio s'est amélioré de 1,0 point de pourcentage à la suite de ce changement, s'établissant à 33,0 % du PIB.
- La baisse de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB, du 31 mars 2010 au 31 mars 2012, est inférieure de 0,3 point de pourcentage, soit une diminution de 1,5 % en deux ans plutôt qu'une diminution de 1,8 %.

4.3 Cibles de réduction de la dette

42 Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est prévu que, pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % de ce produit.

43 Compte tenu de la nature à long terme de ces objectifs, nous avons recommandé au MFEQ de se doter de cibles intermédiaires pour :

- rendre compte au gouvernement de l'évolution de l'atteinte de ces cibles ;
- ajuster, au besoin, les moyens utilisés pour respecter les cibles prévues à la loi.

44 L'an dernier, le MFEQ n'avait pas adhéré à notre recommandation. En conséquence, il n'a toujours pas établi de cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés. Nous sommes toujours d'avis que cette recommandation est pertinente. En conséquence, nous concluons que les progrès sont insatisfaisants de la part du MFEQ et réitérons notre recommandation.

Dette brute

45 Selon les prévisions du gouvernement faites en novembre 2012, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB aura diminué de 0,5 % en six ans pour s'établir à 51,1 % au 31 mars 2016. Ainsi, des efforts plus soutenus que ceux effectués depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2010 devront être réalisés au cours des dix années suivantes pour réduire à nouveau le ratio de 6,1 % et atteindre la cible de 45 % du PIB au 31 mars 2026.

46 Le respect de la cible fixée sera tributaire :

- du contrôle de la croissance de la dette brute en dollars ;
- de la croissance économique du Québec mesurée par le PIB.

47 Le tableau 4 présente le sommaire des prévisions effectuées par le gouvernement concernant le niveau de la dette brute dans ses documents budgétaires, et ce, depuis l'annonce de l'instauration des cibles de réduction de la dette en mars 2010. Le tableau détaillé est présenté à l'annexe 3.

Tableau 4 Prévisions de la dette brute au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Dette brute	160 117	170 599	180 084	186 490	189 428	192 169	n.d.
Pourcentage du PIB	53,2	54,5	55,1	54,6	53,3	52,0	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
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	55,0	55,3	54,6	54,0	53,0
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
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	55,7	54,7	53,9	52,7
Pourcentage du PIB ajusté ²	51,6	52,5	53,0	54,1	53,2	52,4	51,1

1. Il s'agit d'une donnée 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 exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.

48 En plus de la hausse de la dette brute de 9,9 milliards de dollars, soit de 0,5 % du PIB, du 31 mars 2011 au 31 mars 2012, certaines constatations découlent de l'analyse des dernières prévisions faites par le gouvernement en novembre 2012. Ainsi :

- le montant de la dette brute au 31 mars 2015 sera supérieur de près de 10 milliards de dollars à celui déterminé lors de l'annonce de l'instauration des cibles de réduction de la dette en mars 2010, soit il y a environ deux ans et demi ;
- cette augmentation de près de 10 milliards de dollars représente une hausse du ratio prévisionnel au 31 mars 2015 de 0,4 % du PIB (de 52 à 52,4 % du PIB) à la suite de la révision méthodologique de Statistique Canada ;
- au 31 mars 2015, le ratio aura augmenté de 0,8 % (de 51,6 à 52,4 %) en 5 ans, alors que les prévisions initiales étaient de le réduire de 1,2 % (de 53,2 à 52 %) ; la diminution du ratio retarde ;
- le montant de la dette brute au 31 mars 2013 sera supérieur de 1,6 milliard de dollars à la prévision effectuée environ six mois plus tôt (en mars 2012) ;
- les montants de la dette brute aux 31 mars 2015 et 2016 diminueront respectivement de 1,0 et de 2,2 milliards de dollars par rapport aux dernières prévisions effectuées en mars 2012.

49 La hausse de près de 10 milliards de dollars quant à la prévision du montant de la dette brute au 31 mars 2015 s'explique majoritairement par la prise en compte des 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 à la suite de la consolidation ligne par ligne de celles-ci en 2009-2010. Le plan budgétaire déposé en mars 2010 portait une mention selon laquelle les prévisions de la dette brute ne tenaient pas compte de ces dettes.

50 La hausse prévue de 1,6 milliard de dollars au 31 mars 2013 qui existe entre la prévision de mars 2012 et celle de novembre 2012 est principalement due à la décision du gouvernement de fermer la centrale nucléaire de Gentilly-2. La perte découlant de cette décision aura pour effet de réduire de 1,4 milliard le dividende versé au gouvernement par Hydro-Québec, soit 75 % de la perte estimée à 1,8 milliard, ce qui entraînera des besoins de financement plus élevés pour le gouvernement et, ultimement, augmentera la dette brute. Le chapitre 2 fait le point à ce propos.

51 Quant aux diminutions respectives de 1 milliard et de 2,2 milliards de dollars aux 31 mars 2015 et 2016 qui existent entre les prévisions de mars et celles de novembre 2012, elles s'expliquent principalement par la décision du gouvernement de réduire les investissements en immobilisations.

Dettes représentant les déficits cumulés

52 La deuxième cible fixée dans la loi concerne la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB. L'atteinte de cette cible demandera des efforts aussi appréciables que ceux qui seront nécessaires pour atteindre celle de la dette brute en pourcentage du PIB.

53 Les prévisions budgétaires de novembre 2012 démontrent que, depuis l'annonce de l'instauration des cibles de réduction de la dette en mars 2010 et jusqu'au 31 mars 2016, les déficits cumulés en pourcentage du PIB diminueront de 5,4 % en six ans pour s'établir à 29,1 % du PIB. Ainsi, au cours des dix années suivantes, le ratio devra être réduit d'un autre 12,1 % afin d'atteindre la cible établie à 17 % du PIB au 31 mars 2026.

54 Le tableau 5 présente le sommaire de l'évolution des prévisions faites par le gouvernement à l'égard de ses déficits cumulés depuis mars 2010. Le tableau détaillé est présenté à l'annexe 4.

Tableau 5 Prvisions des déficits cumulés au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,3	32,9	31,3	29,7	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
Pourcentage du PIB	35,8	35,0	35,2	34,5	32,8	31,1	29,4
Novembre 2012							
Budget de 2013-2014							
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 946 ^{1,2}	114 122 ¹	117 755	120 016	118 630	116 746
Pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	33,9	33,3	31,7	30,0
Pourcentage du PIB ajusté ³	34,5	33,9	33,0	32,9	32,4	30,8	29,1

1. Il s'agit d'une donnée réelle.

2. La dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2011 a été redressée de 44 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2012.

3. Les ratios des déficits cumulés 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 exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.

55 Les déficits cumulés au 31 mars 2012 s'établissent à 114,1 milliards de dollars, soit une amélioration de 3,5 milliards par rapport à la prévision effectuée en mars 2012. Cette amélioration s'explique principalement par le report de la date de passage obligatoire aux Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les entreprises qui réalisent des activités à tarifs réglementés (Hydro-Québec).

56 Par ailleurs, l'examen de ce tableau permet de formuler les observations suivantes à partir des plus récentes prévisions budgétaires du gouvernement :

- Le montant des déficits cumulés au 31 mars 2015 sera supérieur de 9,0 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 deux ans et demi. Une portion de cette hausse est attribuable à :
 - la hausse du passif environnemental de l'ordre de 2,1 milliards de dollars ;
 - l'inscription d'un passif additionnel estimatif de 1,2 milliard de dollars en lien avec l'application de la nouvelle norme comptable relative aux paiements de transfert. Cet ajustement est abordé au chapitre 2 ;
 - la décision du gouvernement de fermer la centrale Gentilly-2, ce qui entraînera une hausse de 1,8 milliard de dollars du déficit cumulé au 31 mars 2013 ;
 - la provision de 3,3 milliards de dollars prévue pour le basculement aux IFRS par Hydro-Québec.
- Cette augmentation de 9,0 milliards de dollars représente une hausse du ratio prévisionnel au 31 mars 2015 de 1,1 % du PIB (de 29,7 % à 30,8 % du PIB) à la suite de la révision méthodologique de Statistique Canada.

- Au 31 mars 2015, le ratio aura été réduit de 3,7 % (de 34,5 à 30,8 %) en 5 ans, alors que les prévisions initiales étaient de le réduire de 5,7 % (de 35,4 à 29,7 %) ; la diminution du ratio retarde.
- Malgré une hausse prévue du déficit cumulé de 2,3 milliards de dollars du 31 mars 2013 au 31 mars 2014, année du retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement prévoit atteindre cet équilibre. En effet, la hausse du déficit cumulé de 2,3 milliards est attribuable à :
 - la prévision du surplus de 1,0 milliard pour l'exercice 2013-2014 ;
 - la provision de 3,3 milliards prévue pour le basculement d'Hydro-Québec aux IFRS qui passera directement aux déficits cumulés sans passer par les résultats annuels conformément à ce qui est prévu à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le chapitre 2 traite de cette provision plus en détail.

Recommandation

57 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère des Finances et de l'Économie.

- 1 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 2025-2026.**

4.4 Transferts interrégimes de retraite

58 Au cours de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012, nous avons effectué un constat au sujet du calcul du passif au titre des régimes de retraite du gouvernement inclus à l'état de sa situation financière. Ce constat a des répercussions sur le calcul de la dette brute du gouvernement.

59 Le passif des régimes de retraite du gouvernement ainsi que la charge correspondante prennent en compte de façon trop tardive les coûts inhérents aux promotions des employés qui changent de régimes. Cette situation sous-évalue la dette du gouvernement à l'égard des régimes de retraite. Nous avons estimé son incidence financière à 70,2 millions de dollars au 31 mars 2012.

60 Les employés du gouvernement participent à différents régimes de retraite dont les principaux sont le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE). Le personnel d'encadrement a également accès au Régime de retraite de l'administration supérieure (RRAS) qui regroupe les dispositions visant une clientèle particulière du RRPE.

Comparaison des avantages de retraite

61 Lorsqu'un professionnel est promu gestionnaire, sa participation au RREGOP est transférée au RRPE, alors qu'un cadre nommé administrateur d'État voit la sienne transférée au RRAS à moins qu'il n'effectue le choix de s'y soustraire. Ces transferts interrégimes engendrent des coûts supplémentaires que le nouveau régime doit assumer, puisque :

- l'employé promu ou nommé bénéficie d'une hausse salariale et ;
- le nouveau régime de retraite offre certains bénéfices plus avantageux pour le participant.

62 Ces avantages se répercutent sur la valeur des prestations de retraite futures et, par conséquent, sur le passif et la charge de retraite du gouvernement.

63 Le tableau 6 présente des exemples de certains avantages accordés au personnel et il les compare en fonction du régime de retraite concerné.

Tableau 6 Comparaison des augmentations salariales et des avantages entre trois régimes de retraite du gouvernement

	RREGOP	RRPE	RRAS
Augmentations salariales			
Lors de la promotion ou de la nomination	s.o.	Un montant représentant 10 % du maximum de l'échelle de traitement de la classe d'emploi à laquelle il accède	Un montant notamment déterminé selon l'expérience, la scolarité et le niveau du poste à pourvoir
Avantages de retraite¹			
Admissibilité à une rente immédiate sans réduction	60 ans ou 35 ans de service	60 ans ou facteur ² 90 combiné à plus de 55 ans d'âge	60 ans ou 35 ans de service ou facteur ² 85
Admissibilité à une rente différée	65 ans	65 ans	60 ans ou facteur ² 85
Calcul de la rente basé sur le salaire admissible moyen des années les mieux rémunérées	5 meilleures années	3 meilleures années	3 meilleures années
Réduction due à l'anticipation de la rente	4 % par année anticipée	4 % par année anticipée	3 % par année anticipée
Rente au conjoint survivant	50 % ³	50 % ³	60 %

1. Certains des avantages peuvent être soumis à une période de qualification. Par exemple, il y a une période de qualification de 60 mois au RRPE pour que le calcul de la rente basé sur le salaire admissible moyen des années les mieux rémunérées passe des 5 meilleures années aux 3 meilleures années.
2. Le facteur à prendre en compte pour devenir admissible à une rente immédiate sans réduction correspond à la somme de l'âge du participant et de ses années de service.
3. Lors de sa demande de rente, le participant peut opter pour une diminution permanente de sa rente de 2 % afin que son conjoint bénéficie d'une rente équivalente à 60 % de la sienne.

Moment adéquat pour constater l'incidence des promotions

Un écart d'expérience correspond à la différence positive (un gain) ou négative (une perte) entre la réalité d'un élément et l'hypothèse posée a priori pour estimer cet élément.

64 Les promotions qui se font à l'intérieur d'un même régime, comme celles qui surviennent à l'intérieur du RREGOP, font l'objet d'une hypothèse actuarielle de sorte que les coûts qui en découlent sont pris en compte annuellement dans la charge de retraite. Lors des évaluations actuarielles triennales, les coûts réels des promotions accordées dans le régime sont comparés à ceux estimés au moyen d'une hypothèse. Les gains ou les pertes actuariels dus aux **écarts d'expérience** constatés lors de ces évaluations sont amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DMERCA) du régime. Cette période s'échelonne de 9 à 14 ans selon le régime.

65 En ce qui a trait aux promotions qui donnent lieu à un changement de régime, aucune hypothèse n'est posée quant à leur coût annuel. Le gouvernement détermine les incidences financières sur le passif du nouveau régime de retraite uniquement lors de la production des évaluations actuarielles triennales. Les pertes actuarielles qui sont alors déterminées sont également amorties sur la DMERCA du régime concerné.

66 Le gouvernement motive notamment cette pratique par le fait que les normes actuarielles ne permettent pas, pour un régime donné, de poser des hypothèses concernant de futurs participants. Les hypothèses doivent concerner uniquement les individus qui ont adhéré au régime en date de l'évaluation actuarielle.

67 À notre avis, puisque la charge d'un régime de retraite est d'abord un concept comptable, on doit examiner les normes comptables en vigueur. Ces dernières requièrent d'effectuer un redressement à la méthode usuelle de calcul de la charge d'un régime de retraite lorsque les bénéfices accordés aux employés ne s'acquièrent pas de façon uniforme durant leur carrière. Cet ajustement peut se faire au moment d'établir la valeur d'une obligation entre deux évaluations actuarielles.

68 Le transfert d'un participant vers un régime de retraite plus avantageux (promotion) augmente la valeur des prestations qui sont acquises par ce salarié pendant l'année. En conséquence, un redressement du calcul du coût de ces prestations est nécessaire afin d'en estimer promptement l'incidence sur la charge de retraite du gouvernement.

69 Le principe du report des gains et pertes actuariels se justifie lorsque les situations qui ont généré ces écarts actuariels sont susceptibles de se renverser ultérieurement. Par exemple, la différence entre l'hypothèse du taux d'inflation et l'inflation réelle peut créer un gain actuariel pour une année donnée et être compensée par une perte actuarielle l'année subséquente. Les situations de promotions interrégimes créent systématiquement des pertes actuarielles pour le gouvernement.

70 Les promotions qui donnent lieu à un changement de régime devraient être comptabilisées de la même façon que les promotions qui surviennent à l'intérieur du régime de façon à ne pas reporter indûment la charge de retraite qui en découle.

Recommandation

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

- 2 Revoir sa méthode d'extrapolation des obligations actuarielles afin d'y intégrer un paramètre concernant les bénéfices qui ne s'acquièrent pas de façon uniforme et de refléter cette estimation annuellement dans sa charge de retraite.**

5 Service de la dette

72 Le service de la dette désigne la totalité des dépenses occasionnées annuellement par la dette qui figure aux états financiers consolidés d'un gouvernement. Au Québec, il s'agit des dépenses occasionnées par les dettes contractées sur les marchés financiers, les dettes découlant des ententes conclues dans le cadre de partenariat public-privé et de contrats de location-acquisition ainsi que les dettes découlant des régimes de retraite, déduites des rendements sur les placements affectés à leur remboursement.

5.1 Tendances au gouvernement du Québec

73 Le service de la dette peut être analysé de plusieurs façons. Il est notamment possible de le comparer :

- en dollars ;
- en dollars par rapport aux revenus du gouvernement.

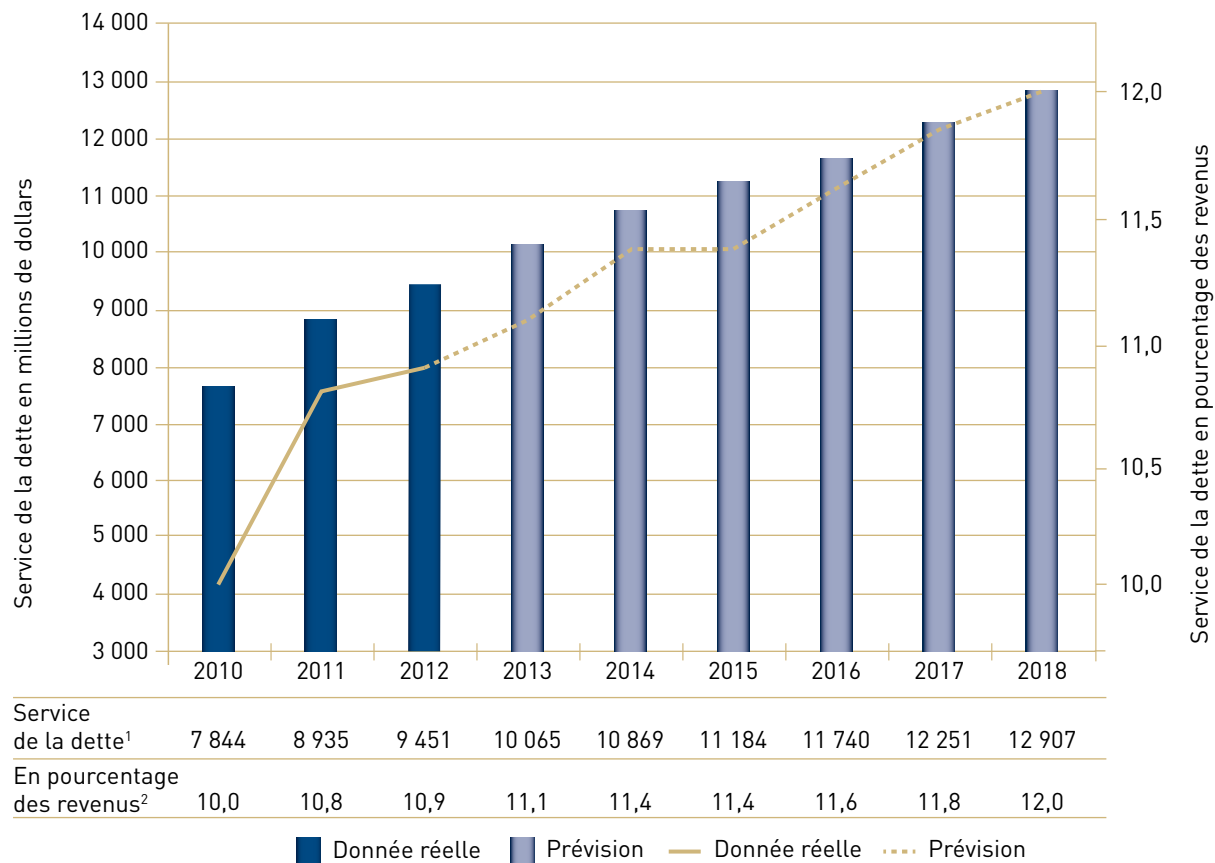
74 Cette dernière mesure constitue un indicateur de flexibilité du gouvernement, car elle indique à quel point les décisions d'emprunter prises par le passé viennent limiter la capacité d'honorer les engagements financiers et de rendre des services à la population dans une période considérée.

75 En effet, plus la part des revenus réservée au paiement des intérêts sur les emprunts passés est grande, moins il en reste pour couvrir les dépenses de programmes.

76 Le service de la dette du gouvernement connaît une progression plus rapide que celle de ses revenus. Ses prévisions démontrent que cette tendance se maintiendra jusqu'au 31 mars 2018.

77 La figure 3 présente l'évolution du service de la dette depuis le 31 mars 2010 de même que les prévisions du gouvernement pour les six prochaines années.

Figure 3 Service de la dette du gouvernement



1. Les données ont été tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*.

2. Les revenus de 2010 à 2012 ont été redressés pour refléter l'impact d'une nouvelle norme comptable applicable au secteur public qui exige qu'à compter du 1^{er} avril 2012, les crédits d'impôt remboursables aux particuliers et aux sociétés qui s'apparentent à des dépenses de transfert soient classés dans les dépenses plutôt qu'à l'encontre des revenus.

78 L'analyse de cette figure permet de dégager les constats suivants :

- Entre les 31 mars 2010 et 2012, le service de la dette a augmenté de 20,5 % pour s'établir à 9,5 milliards de dollars au 31 mars 2012 ; pendant cette période, la dette brute s'est accrue de 12,3 %. Cette hausse du service de la dette est expliquée principalement par la hausse du niveau de la dette et par un taux d'intérêt moyen pondéré qui est passé de 3,90 à 4,22 % du 31 mars 2010 au 31 mars 2012.

- Selon les prévisions, le service de la dette continuera de progresser jusqu'au 31 mars 2018 pour s'établir à 12,9 milliards de dollars, soit une nouvelle hausse de 36,6 % en six ans ; pendant cette même période, il est prévu que la dette brute devrait s'accroître de 13,5 %.
- La proportion des revenus affectée au service de la dette s'accroît dans le temps, limitant davantage la marge de manœuvre du gouvernement pour offrir des services à la population.

79 Les documents budgétaires mentionnent que la hausse du service de la dette d'ici le 31 mars 2015 s'explique notamment par des taux d'intérêt plus élevés à partir de 2013-2014 et par la hausse du niveau de la dette.

5.2 Composantes du service de la dette

80 Le service de la dette figurant aux états financiers consolidés du gouvernement inclut des intérêts réels ainsi que des intérêts théoriques.

81 Le tableau 7 illustre les composantes du service de la dette du gouvernement du Québec ainsi que les données financières qui y sont associées au 31 mars 2012. De plus, les taux d'intérêt moyens pondérés ou théoriques en 2011-2012 y sont présentés pour chaque rubrique.

Tableau 7 Composition du service de la dette au 31 mars 2012

Composante	Valeur au 31 mars 2012 (en millions de dollars)	Description	Taux en 2011-2012
Intérêts sur la dette	7 116	Intérêts découlant des dettes contractées sur les marchés financiers, des ententes de partenariat public-privé et des contrats de location-acquisition	4,22 % ¹
Moins : Revenus de placement des fonds d'amortissement afférents à des emprunts	(445)	Rendements réalisés sur les placements des fonds d'amortissement afférents à des emprunts	7,23 % ²
Revenus sur les placements temporaires	(36)	Rendements réalisés sur les placements temporaires	1,10 % ¹
Service de la dette directe	6 635		s.o.
Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	5 128	Intérêts théoriques accumulés sur les obligations	6,50 %
Moins : Rendements prévus sur les placements du FARR et des Fonds liés aux autres avantages sociaux futurs	(2 730)	Rendements prévus sur les placements	6,50 %
Amortissement des écarts de rendement antérieurs	418	Amortissement des écarts entre les rendements prévus et les rendements réalisés au cours des années antérieures	— ³
Intérêts nets sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	2 816		s.o.
Service de la dette	9 451		s.o.

1. Il s'agit d'un taux d'intérêt moyen pondéré au 31 mars 2012.

2. Le taux présenté correspond à une estimation du taux d'intérêt moyen appliqué durant l'exercice. Il est calculé en divisant le rendement de 445 millions de dollars par la moyenne des soldes des fonds d'amortissement afférents à des emprunts au 31 mars 2012 et au 31 mars 2011 (respectivement 6 408 et 5 907 millions de dollars).

3. Pour chaque année, les écarts entre les rendements prévus et les rendements réels sont amortis sur 5 ans à partir de l'année durant laquelle ils sont générés. Les gains et les pertes actuariels sont ensuite pris en compte dans les revenus du FARR au moyen d'un amortissement sur la DMERCA qui débute l'année suivant leur création. Ainsi, en 2011-2012, cet écart de rendement correspond à la différence qui existe entre le rendement prévu de 6,50 % et le rendement réel de 5,03 %.

FARR Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Intérêts sur la dette

82 La rubrique relative aux intérêts sur la dette représente les intérêts découlant des emprunts contractés sur les marchés financiers et des ententes conclues dans le cadre de partenariat public-privé et de contrats de location-acquisition. En ce qui concerne la majorité des titres composant cette dette, les intérêts comptabilisés correspondent essentiellement au produit des variables suivantes :

- la valeur nominale ;
- le taux d'intérêt inscrit au contrat ;
- la proportion qui existe entre la période de détention par rapport à l'exercice complet.

Intérêts sur les obligations des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs

83 Pour chaque régime ou programme d'avantages sociaux, les intérêts comptabilisés correspondent au produit des variables suivantes :

- la valeur moyenne de l'obligation relative aux prestations acquises durant l'exercice ;
- le taux d'actualisation des obligations relatives aux prestations acquises.

84 Ces intérêts sont qualifiés de théoriques puisqu'ils sont calculés à partir d'un taux d'intérêt qui reflète le taux de rendement que l'on espère obtenir des fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

85 L'obligation relative aux prestations acquises représente le montant actualisé des sommes à verser dans l'avenir à l'égard des prestations gagnées par les employés. Quant au taux d'actualisation, conformément aux normes comptables en vigueur pour le secteur public, il correspond à l'hypothèse actuarielle du taux de rendement prévu sur les fonds investis.

Revenus de placement du FARR et des Fonds liés aux autres avantages sociaux futurs

86 Pour chaque fonds, les intérêts constatés correspondent à la somme du rendement prévu sur les placements et de l'amortissement des écarts entre les rendements prévus et les rendements réels des années antérieures. Cette méthode de lissage a déjà été abordée au chapitre 9 de notre *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011* dans notre étude portant sur les hypothèses actuarielles.

5.3 Comparaison avec d'autres provinces

87 Pour apprécier la performance du gouvernement en matière de gestion de sa dette, il est intéressant de comparer sa situation avec celle des quatre autres provinces ayant le plus haut niveau d'endettement du pays. Ces provinces ont été sélectionnées en fonction de leur ratio de la dette nette en pourcentage du PIB au 31 mars 2012. Les juridictions comparées et leurs ratios respectifs sont les suivants :

- Québec : 48,3 %
- Ontario : 36,0 %
- Nouvelle-Écosse : 35,8 %
- Île-du-Prince-Édouard : 34,6 %
- Nouveau-Brunswick : 31,2 %

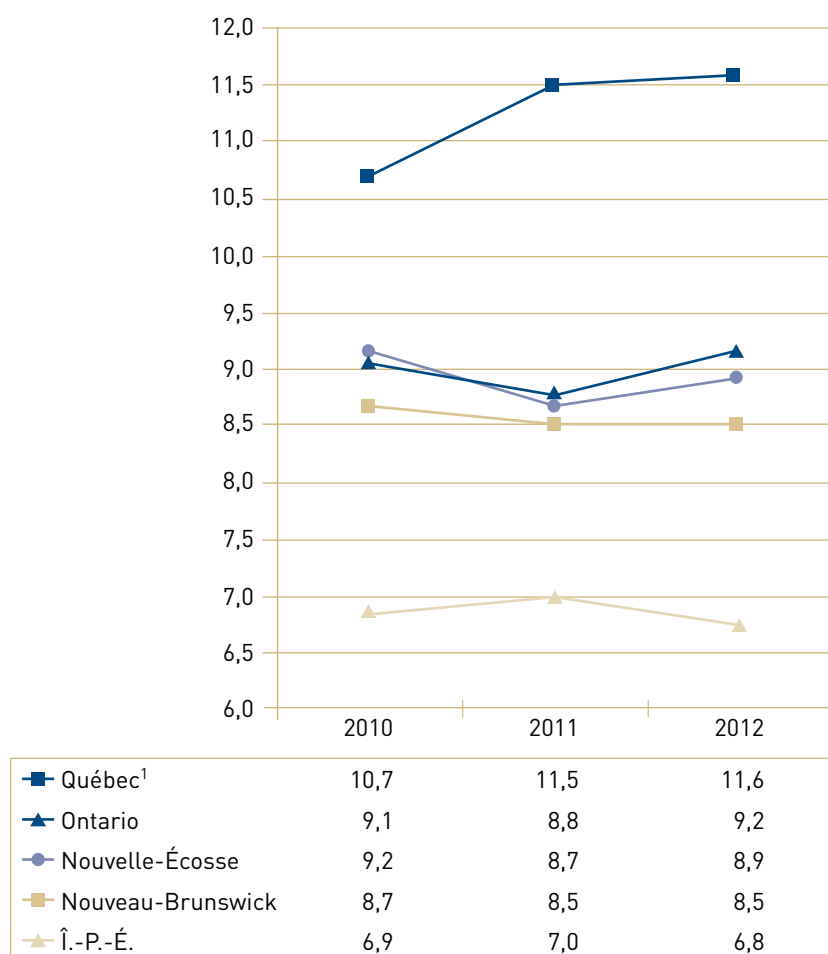
88 Nous avons comparé ces provinces à l'aide de l'indicateur suivant : le service de la dette en pourcentage des revenus.

Service de la dette en pourcentage des revenus

89 Le service de la dette du Québec monopolise une plus grande proportion de ses revenus que celui des autres provinces comparées. Cette conclusion est cohérente avec le fait qu'il a les ratios d'endettement les plus élevés de toutes les provinces canadiennes.

90 La figure 4 présente le service de la dette du Québec ainsi que celui de quatre provinces comparées en pourcentage de leurs revenus pour les trois dernières années jusqu'au 31 mars 2012.

Figure 4 Service de la dette en pourcentage des revenus



1. Les ratios du service de la dette en pourcentage des revenus pour le Québec sont différents de ceux illustrés à la figure 3 puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'application de la nouvelle norme comptable concernant la présentation des crédits d'impôt remboursables aux particuliers et aux sociétés (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012), et ce, afin de faciliter la comparaison avec les autres juridictions.

5.4 Coût d'emprunt d'entités subventionnées

91 Les entités publiques qui contractent des dettes en leur nom propre ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement du Québec.

92 Pour une majeure partie des transactions qu'il conclut dans le cadre de programmes de subventions relatives à des immobilisations, le gouvernement demande aux entités bénéficiaires de contracter les emprunts nécessaires à la réalisation de leurs projets pour ensuite rembourser le bénéficiaire. Il est donc intéressant de comparer le coût des emprunts de ces entités avec celui du gouvernement.

93 Comme nous l'exposons plus loin dans la section du rapport portant sur les obligations contractuelles, les bénéficiaires de ces subventions sont majoritairement des municipalités et des organismes municipaux, des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement ainsi que d'autres bénéficiaires dont les activités relèvent des domaines du logement social, de la culture et des services de garde à l'enfance.

Exemple de la Ville de Montréal

94 Nous avons choisi de porter notre analyse sur la Ville de Montréal puisqu'au 31 mars 2012, en se référant au solde des obligations contractuelles du gouvernement, elle se classait au deuxième rang au titre de plus grand bénéficiaire de subventions gouvernementales à l'égard de ses projets d'infrastructures. Au 31 décembre 2011, sa dette totale s'élevait à 8 964 millions de dollars dont 21,2 % de cette somme, soit 1 904 millions, concernait des projets ayant fait l'objet de subventions.

95 Les emprunts de la Ville de Montréal portent intérêt à des taux plus élevés que ceux dont le gouvernement peut se prévaloir. En conséquence, le choix du gouvernement de faire emprunter la Ville pour financer la partie du coût des immobilisations qu'il assumera lui-même par l'entremise de subventions occasionne un coût supplémentaire pour l'ensemble ou une partie des contribuables du Québec.

96 Le tableau 8 présente le taux d'intérêt moyen pondéré de la Ville de Montréal en comparaison avec celui du gouvernement du Québec pour ses quatre derniers exercices, soit ceux s'échelonnant du 31 mars 2009 au 31 mars 2012.

Tableau 8 Taux d'intérêt moyen pondéré

	2012	2011	2010	2009
Ville de Montréal ¹	4,89	5,04	5,43	5,54
Gouvernement du Québec ²	4,22	4,32	3,90	4,16
Écart	0,67	0,72	1,53	1,38

1. Selon les états financiers audités au 31 décembre de l'année précédente, le taux d'intérêt correspond à une moyenne pondérée des taux présentés pour la dette à long terme et ceux appliqués aux emprunts temporaires.

2. Les données sont tirées des *Comptes publics*, volume 1, pour l'année concernée.

97 Selon notre estimation, une économie de l'ordre de 13 millions de dollars aurait été réalisée dans l'exercice du 31 décembre 2011 de la municipalité si le gouvernement avait lui-même contracté les emprunts relatifs aux projets de la municipalité qu'il a subventionnés plutôt que de faire emprunter la Ville.

98 Les subventions versées à long terme aux municipalités pour des projets prennent deux formes différentes en vertu des modalités des programmes d'aide. Parfois, celles-ci prévoient que le gouvernement rembourse le coût réel du service de la dette des municipalités alors que, dans d'autres cas, elles prévoient que le gouvernement paie sa contribution en capital par rapport au projet sur une période à long terme, en y ajoutant toutefois des intérêts calculés à un taux théorique.

99 En vertu des modalités du programme, les économies générées en faisant contracter les emprunts par le gouvernement plutôt que par la municipalité bénéficieraient à l'ensemble des contribuables québécois ou aux contribuables municipaux.

6 Obligations contractuelles

100 Plusieurs raisons nous amènent à dresser un portrait à jour des **obligations contractuelles** du gouvernement au 31 mars 2012. Tout d'abord, il est toujours d'intérêt de considérer l'ampleur des engagements pris par un gouvernement afin d'apprécier la marge de manœuvre qu'il lui reste car, tôt ou tard, ces obligations contractuelles entraîneront des sorties de fonds qui limiteront cette marge de manœuvre.

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.

101 De plus, la nouvelle présentation adoptée par le gouvernement dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2012 ne permet plus d'avoir le portrait complet des obligations dans un même tableau. En effet, le gouvernement présente dorénavant deux catégories distinctes d'obligations contractuelles sans les totaliser, soit : celles relatives aux dépenses et celles relatives aux immobilisations. En outre, la nouvelle norme comptable relative aux paiements de transfert, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, modifiera le solde des obligations contractuelles qui sera présenté dans le futur.

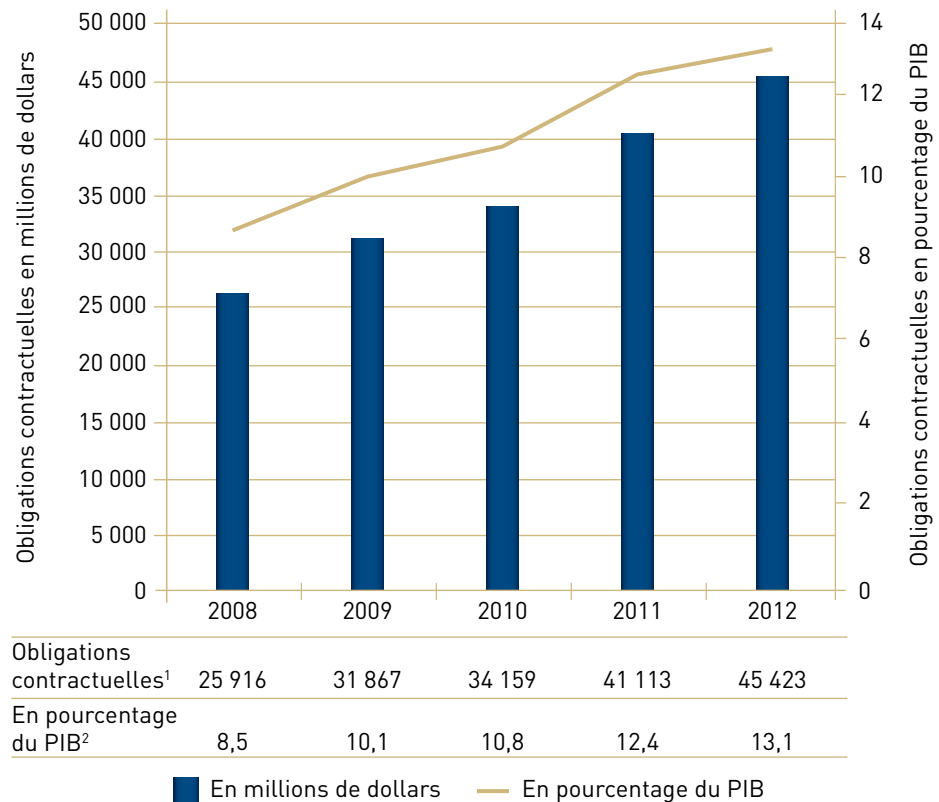
102 Enfin, compte tenu de la progression importante de la valeur de ces obligations contractuelles au cours des dernières années et de la faible reddition de comptes du gouvernement quant aux causes de cette progression, nous croyons nécessaire de poursuivre nos travaux d'analyse quant à ces engagements financiers.

6.1 Évolution des obligations contractuelles

103 Les obligations contractuelles du gouvernement du Québec, totalisant 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012, ont augmenté de 75 % au cours des quatre dernières années.

104 La figure 5 présente l'évolution des obligations contractuelles du gouvernement depuis le 31 mars 2008 jusqu'au 31 mars 2012. Elle illustre leur progression continue depuis les quatre dernières années, tant en dollars qu'en pourcentage du PIB.

Figure 5 Évolution des obligations contractuelles du gouvernement au 31 mars



1. Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement. Afin d'accroître la comparabilité des données, celles de 2012 excluent les obligations relatives aux intérêts sur les transferts.
2. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

6.2 Facteurs de croissance

¹⁰⁵ Les obligations contractuelles relatives aux approvisionnements en biens et services et aux acquisitions d'immobilisations sont celles ayant connu les plus fortes augmentations de 2011 à 2012, ce qui correspond à une hausse totale de 4,8 milliards de dollars. Les contrats de construction conclus selon le mode de partenariat public-privé (PPP) dans le réseau de la santé et des services sociaux expliquent en quasi-totalité cette progression.

¹⁰⁶ Le tableau 9 présente les différentes catégories d'obligations contractuelles du gouvernement depuis le 31 mars 2010 jusqu'au 31 mars 2012.

**Tableau 9 Obligations contractuelles du gouvernement au 31 mars
(en millions de dollars)**

	2012	2011 (retraité)	2010 (retraité)
Transferts			
Transferts – Capital			
Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires	8 431	7 694	6 947
Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires	4 502	5 098	3 288
Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires	950	376	414
Sous-total – Transferts – Capital	13 883	13 168	10 649
Variation en pourcentage	5,4	23,7	s.o.
Transferts – Ententes autres que Capital	10 445	11 223	9 633
Sous-total – Transferts	24 328	24 391	20 282
Fonctionnement			
Contrats de location-exploitation	3 199	3 317	3 089
Approvisionnements en biens et services	9 979	6 400	4 345
Autres	220	278	327
Sous-total – Fonctionnement	13 398	9 995	7 761
Investissements			
Acquisitions d'immobilisations	7 050	5 787	5 204
Promesses de prêts et d'investissements	647	940	912
Sous-total – Investissements	7 697	6 727	6 116
Sous-total	45 423	41 113	34 159
Variation en pourcentage	10,5	20,4	s.o.
Intérêts assumés par le gouvernement ¹	4 055	n.d.	n.d.
Total au 31 mars	49 478	n.d.	n.d.

1. En ce qui a trait aux années 2010 et 2011, les montants n'étaient pas divulgués aux états financiers consolidés du gouvernement.

107 L'analyse du tableau 9 montre que le gouvernement du Québec a contracté des obligations à hauteur de 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012, excluant les intérêts qu'il devra payer, soit une hausse de 4,3 milliards et de 10,5 % par rapport à l'année précédente.

108 Au 31 mars 2012, les intérêts qui seront payés par le gouvernement principalement à des bénéficiaires de subventions pour des projets en capital totalisent 4,1 milliards de dollars ; montant divulgué pour une première fois dans ses états financiers consolidés.

Les obligations relatives aux catégories des transferts et du fonctionnement donneront lieu à l'inscription d'une dépense au moment où les conditions prévues par les contrats ou les accords en cause seront remplies. Quant aux obligations relatives aux catégories liées aux investissements, elles devront faire l'objet de l'inscription d'un actif dans les livres du gouvernement au même moment.

Transferts-Capital

109 Au 31 mars 2012, le gouvernement s'est engagé à financer 13,9 milliards de dollars pour des immobilisations acquises par des entités exclues de son périmètre comptable. À ce montant, s'ajoutent 3,8 milliards en intérêts, de sorte que les subventions qu'il aura à verser à ce chapitre totalisent 17,7 milliards. Il s'agit de la catégorie d'obligations contractuelles pour laquelle le gouvernement s'est engagé à verser la somme la plus importante.

110 La catégorie d'obligations Transferts-Capital représente des contrats relatifs à des transferts, c'est-à-dire des subventions. Elle vise à financer l'acquisition d'immobilisations par des entités exclues du périmètre comptable du gouvernement, d'où l'appellation « Capital ».

111 Ces obligations contractuelles ont continuellement progressé de 2010 à 2012 comme l'illustre le tableau 9. Bien que le rythme de croissance de 2012 ait diminué pour atteindre 5,4 %, il est toujours supérieur au taux de croissance des dépenses consolidées du gouvernement pour cette année, lequel s'établit à 3,5 % après la prise en compte des crédits d'impôt remboursables qui s'assimilent à des paiements de transfert.

112 Le tableau 10 illustre les principaux programmes gouvernementaux qui sont en lien avec la catégorie Transferts-Capital pour laquelle une augmentation est survenue du 31 mars 2011 au 31 mars 2012.

**Tableau 10 Principales variations liées aux Transferts – Capital
du 31 mars 2011 au 31 mars 2012 (en millions de dollars)**

Programmes	Bénéficiaires	Variations
Subventions accordées par la SOFIL		
Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec		
Volet – Aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et de voirie locale et d'autres types d'infrastructures	Municipalités et organismes municipaux	460
Volet – Aide financière pour les infrastructures de transport en commun	Sociétés et organismes de transport	186
Sous-total		646
Autres programmes	Municipalités et organismes municipaux	(34)
Sous-total		612
Autres programmes	Divers bénéficiaires	103
Augmentation pour la catégorie Transferts – Capital		715

SOFIL Société de financement des infrastructures locales du Québec

113 La hausse de 715 millions de dollars liée à la catégorie Transferts-Capital de 2011 à 2012 est principalement expliquée par le programme 2010-2014 de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec.

114 Il s'agit d'un programme fédéral-provincial offert aux municipalités et aux organismes municipaux. Il vise à transférer à ces bénéficiaires une partie des revenus de la taxe fédérale d'accise sur l'essence, en plus de permettre au gouvernement du Québec de contribuer à la réalisation de travaux d'infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'infrastructures reliées au transport en commun. Les municipalités doivent déposer au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire une programmation de travaux prioritaires à réaliser pour chacune des années du programme. Au cours de 2011-2012, ce programme a pris son plein essor. Le chapitre 2 traite plus en détail de sa comptabilisation.

Bénéficiaires

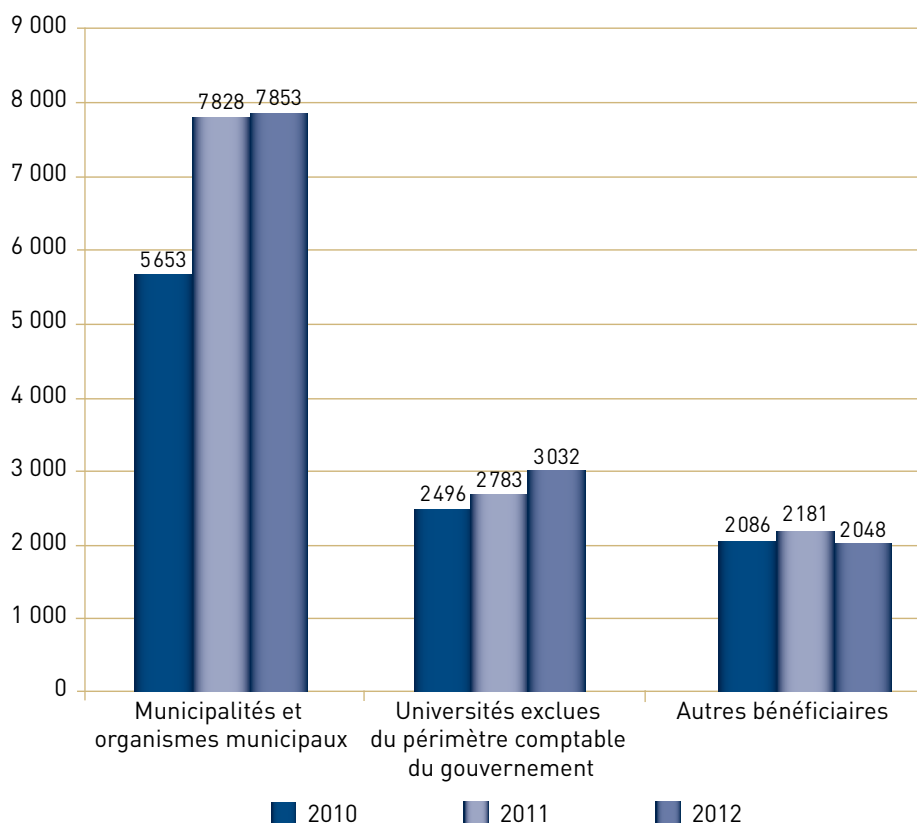
115 Nous présentons ci-dessous un portrait des bénéficiaires des deux plus importantes catégories de transferts en capital, soit celles qui subventionnent des immobilisations dont le versement est échelonné sur plusieurs années. Ces transferts totalisent 12 933 millions de dollars au 31 mars 2012. Quant aux obligations relatives au remboursement du coût des immobilisations qui s'élèvent à 950 millions à la même date, elles concernent des subventions qui seront versées au moment où les conditions prévues aux ententes seront remplies.

116 La majeure partie de ces contrats vise à financer des immobilisations acquises par :

- des municipalités et des organismes municipaux ;
- des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement ;
- d'autres bénéficiaires dont les activités relèvent des domaines du logement social, de la culture et des services de garde à l'enfance.

117 La figure 6 illustre la progression des obligations contractuelles selon les types de bénéficiaires du 31 mars 2010 au 31 mars 2012. Elle montre également que le secteur relatif aux municipalités et aux organismes municipaux est le plus important.

Figure 6 Évolution des subventions pour les immobilisations par type de bénéficiaires (en millions de dollars)



118 Les municipalités et les organismes municipaux bénéficient, de la part du gouvernement, de subventions destinées à financer leurs immobilisations, et ce, en vertu de plusieurs programmes d'aide. Au 31 mars 2012, le solde des obligations contractuelles concernait les principaux programmes suivants :

- Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes ;
- Programme d'infrastructures Québec-Municipalités ;
- Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec :
 - Volet – Aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et de voirie locale et d'autres types d'infrastructures ;
 - Volet – Aide financière pour les infrastructures de transport en commun ;
- Programme d'assainissement des eaux du Québec ;
- Programme de renouvellement des conduites ;
- Programme d'aide financière Fonds Chantiers Canada-Québec.

119 Ce dernier programme a pour objectifs de doter les municipalités d'infrastructures relatives à l'eau ainsi que les régions d'infrastructures en matière de services pouvant favoriser leur essor culturel, économique, sportif ou touristique.

120 En ce qui a trait aux obligations contractuelles des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement, la majorité de ces obligations concernent des subventions pour des projets immobiliers qui sont approuvés annuellement par le Secrétariat du Conseil du trésor.

121 Quant aux autres bénéficiaires, le programme AccèsLogis Québec explique près du quart de la composition des engagements en matière de subventions au 31 mars 2012. Il vise à encourager la réalisation de logements communautaires et abordables pour des ménages à faible revenu et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Ces subventions sont offertes à des offices d'habitation, à des coopératives d'habitation, à des organismes sans but lucratif ainsi qu'à des sociétés acheteuses à but non lucratif.

Transferts-Ententes autres que Capital

122 Le tableau 11 met en perspective les principaux éléments expliquant la diminution de la catégorie Transferts-Ententes autres que Capital survenue du 31 mars 2011 au 31 mars 2012.

Tableau 11 Principales variations liées aux Transferts – Ententes autres que Capital du 31 mars 2011 au 31 mars 2012 (en millions de dollars)

Ententes ou autres	Bénéficiaires	Variations
Ententes portant sur l'accès à des places d'hébergement et de soins de longue durée	Divers centres d'hébergement et de soins de longue durée	558
Ententes avec les Cris du Québec et les autres communautés autochtones	Cris du Québec et autres communautés autochtones	108
Entente relative à la prise en charge de l'intérêt sur un prêt	Aluminerie	(256)
Partenariat fiscal et financier avec les municipalités	Municipalités et organismes municipaux	(288)
Ententes portant sur le réseau des services de garde à l'enfance	Responsables de services de garde à l'enfance	(546)
Contributions du gouvernement fédéral dans le cadre de l'EDMT et de l'EMT	Individus, entreprises et organismes pour des services d'emploi et de formation au Québec	(267)
Sous-total		(691)
Autres programmes, projets ou ententes	Divers bénéficiaires	(87)
Diminution pour la catégorie Transferts – Ententes autres que Capital		(778)

EDMT Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail

EMT Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014

123 Les ententes signées par le gouvernement figurant dans cette catégorie sont des contrats qui visent à subventionner tout autre type de débours que ceux relatifs à des investissements en immobilisations. Généralement, elles couvrent des dépenses de fonctionnement et de support effectuées par les bénéficiaires de ces subventions. Les coûts admissibles peuvent être, par exemple, ceux liés à la réalisation d'un projet de recherche tels les salaires de la main-d'œuvre directement imputables au projet.

124 L'entente relative à la prise en charge des intérêts sur un prêt consenti à une aluminerie est passée de 581 millions de dollars à 325 millions, soit une réduction de 256 millions. Elle s'explique par la révision à la baisse du taux d'intérêt applicable par rapport au taux prévu.

125 Quant à la diminution de 288 millions de dollars concernant le partenariat fiscal et financier avec les municipalités, elle correspond aux dépenses annuelles prévues à l'échéancier jusqu'en 2014. Ce programme vise à modifier les relations et les façons de faire entre le gouvernement et les municipalités et à doter ces dernières de revenus prévisibles et stables.

126 La diminution des obligations contractuelles relatives au réseau des services de garde à l'enfance est principalement attribuable à des versements pour rétroactivité en matière salariale liés aux obligations des années précédentes.

127 Enfin, la variation de 267 millions de dollars quant aux contributions du gouvernement fédéral s'explique par l'inscription, en diminution des obligations contractuelles, des contributions fédérales promises au 31 mars 2012 en vertu de deux ententes : l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail et l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail 2008-2014. Ces sommes qui diminuent la valeur nette des engagements du Québec n'étaient pas inscrites à ses états financiers consolidés avant l'exercice 2011-2012.

Approvisionnements en biens et services et acquisitions d'immobilisations

128 Le tableau 12 relève les variations notables en matière d'obligations contractuelles liées aux approvisionnements en biens et services ainsi qu'aux acquisitions d'immobilisations qui se sont produites du 31 mars 2011 au 31 mars 2012.

Tableau 12 Principales variations liées aux approvisionnements en biens et services et aux acquisitions d'immobilisations du 31 mars 2011 au 31 mars 2012 (en millions de dollars)

Autres programmes, projets ou ententes	Variations en biens et services	Variations en immobilisations	Variations totales
Projets de construction en mode partenariat public-privé			
Nouveau complexe du Centre hospitalier de l'Université de Montréal	3 516	2 294	5 810
Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal	42	(197)	(155)
Projet de l'autoroute 30	(3)	(303)	(306)
Centre universitaire de santé McGill	(196)	(516)	(712)
Sous-total	3 359	1 278	4 637
Autres programmes, projets ou ententes	220	(15)	205
Augmentation	3 579	1 263	4 842

129 La hausse de 4,8 milliards de dollars des obligations contractuelles pour les catégories liées aux approvisionnements en biens et services et aux acquisitions d'immobilisations est principalement expliquée par le projet, en mode PPP, du nouveau complexe du Centre hospitalier de l'Université de Montréal.

130 Quant aux obligations contractuelles relatives aux projets du Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM), de l'autoroute 30 et du Centre universitaire de santé McGill (CUSM), leur diminution est principalement causée par l'avancement des travaux de construction. Le taux d'avancement s'établit, au 31 mars 2012, à plus de 50 % pour le CRCHUM, à plus de 75 % pour le projet de l'autoroute 30 et à 35 % pour le CUSM.

131 Au fur et à mesure que les travaux sont réalisés, les immobilisations sont inscrites aux états financiers du gouvernement ainsi que la dette ou les sorties de fonds qui en découlent. Les obligations contractuelles en sont réduites d'autant.

132 Notons finalement que les obligations contractuelles pour les approvisionnements en biens et services et les acquisitions d'immobilisations expliquent plus de la moitié de l'augmentation des obligations du gouvernement entre 2008 et 2012.

7 Opérations fiduciaires

133 Cette année, nous poursuivons le portrait entamé en 2010 des déficits cumulés par les entités exerçant des activités de nature fiduciaire. Rappelons que ces déficits découlent d'une capitalisation insuffisante et qu'ils ne sont pas inclus dans la dette du gouvernement. Pour remédier à ces déficits, il pourrait être nécessaire de faire des modifications de programmes ou d'augmenter la tarification. Le fardeau fiscal des contribuables québécois ou leurs charges sociales pourraient s'en trouver affectés, d'où la pertinence de présenter cette information.

134 Les entités qui exercent ces activités ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement. Leurs opérations fiduciaires ne sont donc pas présentées dans les résultats financiers du gouvernement. Par contre, certaines d'entre elles ont tout de même un impact sur la dette figurant aux états financiers consolidés du gouvernement, comme nous l'expliquerons plus loin dans les sections touchant la situation de chacun des fonds.

7.1 Suivi des entités déficitaires

135 De façon générale et depuis 2009, les déficits cumulés d'entités exerçant des activités de nature fiduciaire exclues du périmètre comptable du gouvernement tendent à se résorber grâce aux mesures mises en place par ces entités.

136 Le tableau 13 expose les déficits cumulés relatifs à ces entités.

Tableau 13 Déficit cumulés d'entités exerçant des activités de nature fiduciaire
(en millions de dollars)

	2012	2011	2010	2009	2008
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (Fonds ASRA)	472	640	760	865	780
Fonds d'assurance parentale ¹ (FAP)	578	591	464	284	32
Fonds de la santé et de la sécurité du travail ¹	2 271	2 197	3 094	3 490	75
Fonds d'assurance automobile du Québec ¹ (FAAQ)	930	1 573	2 411	2 665	261
Total	4 251	5 001²	6 729	7 304	1 148

1. Nous incluons les données des entités dont l'exercice se termine le 31 décembre de l'année précédente.

2. Les données relatives à l'année 2011 tiennent compte d'un ajustement de 12 millions de dollars à la suite de l'adoption des IFRS par les entités mentionnées dans ce tableau.

Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles

137 Le déficit cumulé du Fonds ASRA a constamment diminué depuis 2009. Depuis quelques années, La Financière agricole du Québec (La Financière agricole) a mis en place une nouvelle méthode de tarification pour ce Fonds.

138 Bien que nous n'ayons pas évalué l'incidence de cette nouvelle méthode sur l'évolution des déficits cumulés par rapport à celle due au contexte économique propre à chaque production agricole, nous constatons une diminution des déficits cumulés du Fonds ASRA passant de 760 millions de dollars au 31 mars 2010 à 472 millions au 31 mars 2012.

139 En raison de son contexte déficitaire, le Fonds a obtenu un financement temporaire pour lui permettre de poursuivre ses activités. Ce financement provient du gouvernement du Québec, par l'entremise de La Financière agricole. Le montant était de 395 millions de dollars au 31 mars 2012, ce qui constitue une diminution importante par rapport aux dernières années (591 millions au 31 mars 2011 et 671 millions au 31 mars 2010). Compte tenu du fait que le gouvernement a dû emprunter pour prêter cette somme à La Financière agricole, sa dette brute en tient compte.

Fonds d'assurance parentale

140 Le déficit cumulé du FAP connaît une diminution après avoir été en augmentation au cours des trois années précédentes. À la suite d'un règlement du gouvernement, le taux de cotisation au régime a été haussé à partir du 1^{er} janvier 2012. Cet ajustement spécial vise à résorber le déficit cumulé du Fonds.

141 Bien que le FAP ne fasse pas partie du périmètre comptable du gouvernement, ses opérations ont quand même un impact sur la dette figurant à ses états financiers consolidés. Au cours des dernières années, le FAP a obtenu du gouvernement, par le biais du Fonds de financement, un financement temporaire et une avance à long terme qui totalisaient 670 millions de dollars au 31 mars 2012. Le gouvernement a dû emprunter pour avancer ces sommes au FAP. La dette qui figure aux états financiers consolidés tient compte de cet emprunt. Rappelons cependant que les avances du Fonds de financement pour financer des activités exclues du périmètre comptable sont déduites du calcul de la dette brute du gouvernement.

Fonds de la santé et de la sécurité du travail

142 Une politique de capitalisation est en place depuis plusieurs années à la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Elle définit les grands principes et établit les modalités d'amortissement des écarts d'expérience qui se matérialiseront dans le futur. Malgré tout, le déficit cumulé du FSST s'est accru cette année après avoir connu une diminution au cours des deux derniers exercices.

143 L'élément principal qui influe sur le déficit est l'écart relatif au taux de rendement réel. Celui-ci est lié aux résultats de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Lors de la crise financière de 2008, cet écart s'est chiffré à plus de 3 milliards de dollars. Comme le prévoit la politique de capitalisation, le solde des écarts cumulés relatifs au taux de rendement réel est amorti sur une période de dix ans, avec intérêts. Cependant, un mécanisme de plafonnement du taux de cotisation résultant de l'amortissement de ces écarts a été instauré en 2010 pour les cinq prochaines tarifications. Ce déficit devrait tendre à se résorber au cours des années à venir.

Fonds d'assurance automobile du Québec

144 Le tableau 13 démontre une baisse notable du déficit cumulé du FAAQ pour la dernière année. Cette variation est due aux gains d'expérience réalisés en 2011 relativement à l'année courante et aux années antérieures. Les résultats de l'exercice ont été meilleurs comparativement à ce qui avait été provisionné.

145 Soulignons que le FAAQ a mis en place en août 2011 une politique de capitalisation. Cette politique tient compte des obligations légales fixées par la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* pour le financement et la capitalisation des obligations du Fonds. La politique devrait favoriser le plein financement, c'est-à-dire que les contributions d'assurance d'une année sont fixées de manière à couvrir le coût des accidents survenus cette même année. Elle permettra également une pleine capitalisation, ce qui signifie des actifs suffisants pour couvrir les passifs, sans surplus.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elles n'ont pas adhéré à toutes les recommandations. C'est pourquoi le lecteur trouvera notre réaction à la suite des commentaires du ministère.

Commentaires du Contrôleur des finances et du ministère des Finances et de l'Économie

« **Cibles de réduction de la dette.** Lors du Discours sur le budget de novembre 2012, le gouvernement a confirmé le maintien des objectifs de réduction de la dette pour 2025-2026 inscrits dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, soit 45 % du PIB pour la dette brute et 17 % du PIB pour la dette représentant les déficits cumulés. Le gouvernement a par ailleurs annoncé une diversification des sources de revenus qui seront allouées au Fonds des générations et qui permettront d'atteindre ces objectifs.

« Lors des budgets ou des mises à jour économiques et financières, le ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) 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.

« Par ailleurs, lors du budget de mars 2012, pour accroître la reddition de comptes et répondre à la préoccupation du Vérificateur général, le MFEQ a fourni des explications détaillées sur les révisions de la dette : les informations ont été présentées par rapport aux prévisions du budget de mars 2010, moment où les objectifs de réduction de la dette pour 2025-2026 ont été établis, de même que par rapport aux prévisions du budget de mars 2011.

« Cette pratique a été poursuivie lors du budget de novembre 2012. Aux pages D.10 et D.13 du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, les révisions de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés par rapport au budget de mars 2012 ont été présentées et expliquées.

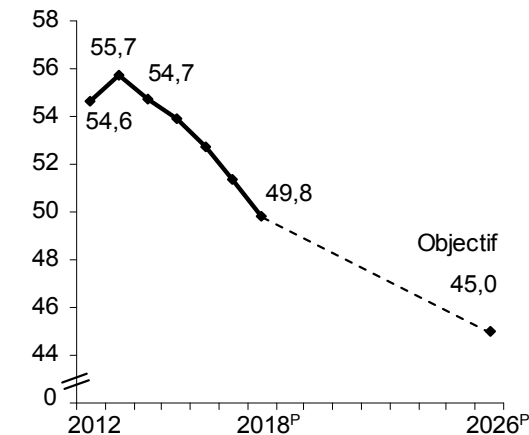
« Un utilisateur des documents du MFEQ peut donc suivre l'évolution de la dette et les révisions qui ont été apportées aux prévisions, et ce, depuis l'établissement des cibles, soit lors du budget de mars 2010.

« De plus, les deux graphiques ci-dessous, disponibles dans les documents publiés par le MFEQ, permettent aux parlementaires et aux citoyens de suivre l'évolution prévue de la dette jusqu'en 2025-2026, l'année où les objectifs de réduction de la dette inscrits dans la loi devront être respectés. À des fins de gestion, chaque point sur la courbe constitue de fait une cible intermédiaire.

GRAPHIQUE D.1

Dette brute au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



P : Prévisions pour 2013 à 2018 et projections pour les années subséquentes.

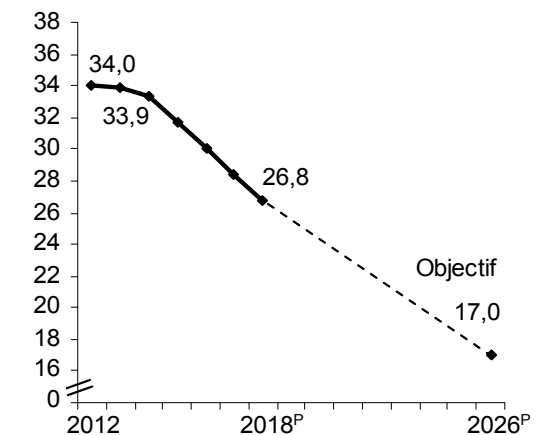
Note : La dette brute exclut les emprunts effectués par anticipation et tient compte des sommes accumulées au Fonds des générations.

Source : Plan budgétaire : budget 2013-2014, p. D.15

GRAPHIQUE D.2

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



P : Prévisions pour 2013 à 2018 et projections pour les années subséquentes.

« Dans ce contexte, le MFEQ considère que sa pratique de gestion et de reddition de comptes est conforme à la recommandation du vérificateur général.

« **Obligations contractuelles.** Il importe de 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. En effet, comme le soulève le Vérificateur général, le gouvernement a adopté une nouvelle présentation de l'information financière quant à ses obligations contractuelles. Cette nouvelle présentation s'est effectuée en s'inspirant des meilleures pratiques à cet égard.

« Par ailleurs, il importe de mentionner que les obligations contractuelles ne se traduiront pas, règle générale, en une dette : il s'agit de sommes qui seront financées à même les objectifs de dépenses que se fixe le gouvernement. Par exemple, les obligations contractuelles à l'égard des ententes de transferts aux municipalités dans le cadre du pacte fiscal ou encore pour des contrats d'approvisionnement de biens et de services, lorsqu'elles se réaliseront au cours d'une année, elles seront alors pourvues à même les objectifs de dépenses.

« Par ailleurs, bien que la valeur des obligations contractuelles de 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012 peut apparaître importante, il importe de souligner que celles-ci s'échelonnent sur une longue période. À cet égard, pour bien évaluer la pertinence du montant, il faut se référer à l'échéancier des obligations contractuelles par catégories de dépenses, présenté à la note 19 des *Comptes publics 2011-2012*. On peut donc y voir que les obligations sont échelonnées sur une période de plus de 25 ans et qu'elles représentent au plus haut, 5,8 milliards de dollars en 2013, soit 6,4 % des dépenses prévues et, au plus bas, 2,0 milliards de dollars, soit 2,0 % de celles prévues en 2017.

« **Opérations fiduciaires.** Sur la base des normes comptables pour le secteur public, les opérations fiduciaires et les surplus ou déficits qui peuvent en résulter doivent être exclus des résultats consolidés du gouvernement en raison de leur exclusion de son périmètre comptable. Notons que les quatre fonds cités par le Vérificateur général réalisent des opérations fiduciaires.

« Par ailleurs, soulignons que pour remédier aux déficits de ces fonds, il n'y aura pas nécessairement des modifications de programmes ou une augmentation de la tarification. En effet, il est fort possible, comme ce fut le cas pour certains de ces fonds au cours des trois dernières années, que les rendements futurs sur les actifs de ces fonds contribuent à réduire ces déficits puisque c'est surtout la baisse des rendements qui les a générés au cours de l'année 2009.

« **Transferts interrégimes de retraite.** Au cours de l'année 2013, le MFEQ prévoit consulter des experts-conseils afin d'effectuer une analyse approfondie quant aux exigences comptables et actuarielles en regard des transferts interrégimes de retraite ainsi qu'au recensement des meilleures pratiques à ce sujet. »

Réaction aux commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

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 présentés aux annexes 3 et 4 de notre rapport démontrent que ces prévisions, qui couvrent un horizon de cinq ans, sont révisées sur une base continue à tous les six mois de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à des cibles intermédiaires.

Bien que le gouvernement ait bonifié sa reddition de comptes dans ses derniers documents budgétaires en fournissant des explications sur les révisions de sa dette par rapport aux prévisions établies six mois plus tôt, ces informations ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure la courbe actuelle s'éloigne ou non des objectifs visés au moment de l'adoption de la loi. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre ses efforts de divulgation en ce sens.

Obligations contractuelles. Nous convenons que les obligations contractuelles ne se traduiront pas toutes en une dette. Cependant, tout comme une dette, elles entraîneront systématiquement des sorties de fonds. De plus, tout comme une dette sur les marchés financiers, plusieurs de ces obligations portent intérêt. Par ailleurs, comme le démontre la figure 5 de notre rapport, les obligations contractuelles du gouvernement ont connu une progression de 75 % en quatre ans passant de près de 26 milliards de dollars au 31 mars 2008 à un peu plus de 45 milliards au 31 mars 2012. Malgré l'échéance à long terme de certains de ces contrats, force est de constater que ces obligations contractuelles limitent la marge de manœuvre financière du gouvernement.

Annexes et sigles

Annexe 1 Extrait des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012

Annexe 2 PIB prévisionnels

Annexe 3 Prévisions de la dette brute

Annexe 4 Prévisions des déficits cumulés

Sigles

DMERCA	Durée moyenne estimative du reste de la carrière active	MFEQ	Ministère des Finances et de l'Économie
FAAQ	Fonds d'assurance automobile du Québec	PIB	Produit intérieur brut
FAP	Fonds d'assurance parentale	PPP	Partenariat public-privé
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite	RRAS	Régime de retraite de l'administration supérieure
Fonds ASRA	Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles	RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
IFRS	Normes internationales d'information financière	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement

Annexe 1 Extrait des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2011-2012

État consolidé de la situation financière

AU 31 MARS 2012

(en millions de dollars)

Annexe	2012	2011 (retraité)
ACTIFS FINANCIERS		
Encaisse (note 6)	1 394	1 444
Placements temporaires (note 7)	5 005	5 382
Débiteurs (note 8)	16 315	14 545
Stocks et autres actifs destinés à la vente	48	24
8 Participations dans les entreprises du gouvernement	23 666	23 115
Prêts et placements de portefeuille (note 9)	8 967	8 327
Fonds des générations (note 10)	4 277	3 437
Frais reportés liés aux dettes	388	396
Total des actifs financiers	60 060	56 670
PASSIFS		
Créditeurs et frais à payer (note 11)	21 300	21 002
Revenus reportés (note 12)	6 751	6 065
Autres passifs (note 13)	3 913	4 014
Transferts du gouvernement fédéral à rembourser (note 14)	951	1 318
Régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (note 15)	28 774	29 125
Dettes avant gains (pertes) de change reportés (notes 16 et 17)	164 686	153 629
Gains (pertes) de change reportés	796	850
Total des passifs	227 171	216 003
DETTE NETTE	(167 111)	(159 333)
ACTIFS NON FINANCIERS		
Immobilisations (note 18)	52 101	46 751
Stocks	428	416
Frais payés d'avance	460	220
Total des actifs non financiers	52 989	47 387
DÉFICITS CUMULÉS	(114 122)	(111 946)
Obligations contractuelles (note 19)		
Éventualités (note 20)		
Événement postérieur à la date des états financiers (note 24)		

Les notes complémentaires et les annexes font partie intégrante des états financiers consolidés.

Annexe 2 PIB prévisionnels

Le tableau 14 présente les prévisions de la dette brute en millions de dollars établies par le gouvernement du Québec ainsi que les PIB prévisionnels et leurs pourcentages d'augmentation selon les perspectives économiques du Québec.

Quant au tableau 15, il présente les PIB prévisionnels de 2013 à 2018 calculés en fonction des taux de croissance prévus par le gouvernement au tableau 14, mais à partir du PIB réel de 2011 qui a été calculé par Statistique Canada selon sa nouvelle méthodologie.

Tableau 14 Prévisions de croissance du PIB nominal du Québec selon le gouvernement au 31 mars
(en millions de dollars)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Taux de croissance annuel moyen de 2012 à 2018
Dette brute ¹	183 384 ²	193 337	197 111	202 021	204 939	207 372	208 093	2,1
PIB prévisionnels ³	335 900	347 200	360 100	374 700	389 300	403 700	417 900	3,7
Taux de croissance du PIB⁴	s.o.	3,4	3,7	4,0	3,9	3,7	3,5	s.o.

1. Les données sont tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, page D.4.

2. Il s'agit d'une donnée réelle.

3. Les données sont tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, p. B.25, pour les années financières de 2012 à 2015 (années civiles de 2011 à 2014). Les données de 2016 à 2017 ont été établies en appliquant le taux de croissance du PIB prévu par le gouvernement. La donnée de 2018 a été établie en divisant la valeur de la dette brute par le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB établi par le gouvernement pour cette année, soit 49,8 %.

4. Les taux sont tirés du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, p. B.26, pour les années financières 2013 à 2017 (années civiles de 2012 à 2016). Le taux de 2018 a été établi à partir des PIB prévisionnels de 2017 et de 2018.

Tableau 15 PIB prévisionnels ajustés de 2013 à 2018 (en millions de dollars)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Taux de croissance annuel moyen de 2012 à 2018
PIB réel ¹	345 842	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	s.o.
Taux de croissance du PIB selon le gouvernement	s.o.	3,4	3,7	4,0	3,9	3,7	3,5	s.o.
PIB prévisionnels ajustés	s.o.	357 600	370 830	385 660	400 700	415 530	430 070	3,7

1. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 19 novembre 2012 pour l'année civile se terminant en décembre 2011.

Annexe 3 Prévisions de la dette brute

Tableau 16 Prévisions de la dette brute au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Dette brute	160 117	170 599	180 084	186 490	189 428	192 169	n.d.
Pourcentage du PIB	53,2	54,5	55,1	54,6	53,3	52,0	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.
Pourcentage du PIB	53,8	54,8	55,7	55,5	54,2	53,1	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
Pourcentage du PIB	53,8	54,7	55,7	55,5	54,7	54,1	53,6
Octobre 2011							
Mise à jour économique							
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 936	191 172	196 314	202 154	207 547
Pourcentage du PIB	54,0	54,6	55,5	55,6	54,8	54,2	53,6
Mars 2012							
Budget de 2012-2013							
Dette brute	163 318 ¹	173 436 ¹	183 780	191 717	197 130	203 032	207 138
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	55,0	55,3	54,6	54,0	53,0
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
Pourcentage du PIB	53,6	54,3	54,6	55,7	54,7	53,9	52,7
Pourcentage du PIB ajusté ²	51,6	52,5	53,0	54,1	53,2	52,4	51,1

1. Il s'agit d'une donnée 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 exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.

Annexe 4 Prévisions des déficits cumulés

Tableau 17 Prévisions des déficits cumulés au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mars 2010							
Budget de 2010-2011							
Déficits cumulés	106 628	110 242	112 170	112 309	111 186	109 644	n.d.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,3	32,9	31,3	29,7	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.
Pourcentage du PIB	35,4	35,2	34,5	33,2	31,6	30,0	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
Pourcentage du PIB	35,4	35,1	34,7	33,3	31,7	30,0	28,5
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
Pourcentage du PIB	36,1	35,2	34,6	33,5	31,9	30,2	28,6
Mars 2012							
Budget de 2012-2013							
Déficits cumulés	109 125 ¹	111 902 ¹	117 654	119 450	118 409	116 834	114 804
Pourcentage du PIB	35,8	35,0	35,2	34,5	32,8	31,1	29,4
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
Pourcentage du PIB	35,8	35,1	34,0	33,9	33,3	31,7	30,0
Pourcentage du PIB ajusté ⁴	34,5	33,9	33,0	32,9	32,4	30,8	29,1

1. Il s'agit d'une donnée réelle.

2. La dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2010 a été redressée de 1 508 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2011.

3. La dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2011 a été redressée de 44 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012.

4. Les ratios des déficits cumulés 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 exercices financiers concernés et des hypothèses de croissance du PIB établies par le gouvernement et présentées à l'annexe 2.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013

Équilibre budgétaire

Croissance des dépenses gouvernementales

CHAPITRE

7

Faits saillants

Objectif des travaux

Au cours des dernières années, le Vérificateur général a publié des analyses sur les dépenses de programmes.

Le budget 2013-2014 a été produit par un nouveau gouvernement. L'objectif de retourner à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 demeure. À cet égard, autant l'ancien gouvernement que le nouveau se sont engagés, année après année, à contrôler la croissance des dépenses et, plus particulièrement, celle des dépenses de programmes. Nous avons jugé opportun d'actualiser les données déjà publiées sur les dépenses de programmes afin d'apprécier leur évolution depuis la prise des engagements initiaux concernant le retour à l'équilibre budgétaire.

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 lors de nos travaux.

Dépenses des fonds spéciaux et dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux exclues des dépenses de programmes. Comme les dépenses de programmes, les dépenses des fonds spéciaux sont maintenant soumises à un contrôle parlementaire. Ainsi, elles sont incluses dans le Fonds consolidé du revenu depuis le 1^{er} avril 2012. Pourtant, elles sont exclues de la composition des dépenses de programmes. La dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux en est également exclue, même si les créances fiscales auxquelles elle se rapporte appartiennent au Fonds consolidé du revenu.

Atteinte des taux de croissance des dépenses de programmes prévus : efforts importants nécessaires. Les taux de croissance des dépenses de programmes prévus pour les deux prochains exercices sur la base de la composition établie en mars 2009 sont respectivement de 2,6 et de 3,1 %, ce qui est inférieur à la moyenne des taux annuels de croissance sur sept ans (4,8 %) et à la croissance de l'exercice 2011-2012 (3,5 %).

Cibles établies en 2009 non atteintes. Pour un troisième exercice consécutif, la croissance des dépenses de programmes a été supérieure à la cible, fixée à 3,2 % en mars 2009. Sur une base comparable, cette croissance a atteint 3,5 % en 2011-2012 et les dépenses de programmes ont dépassé de 2,4 milliards de dollars (de 63,8 à 66,2 milliards) celles prévues en mars 2009. Pour la période de cinq ans précédant le retour à l'équilibre budgétaire, soit de 2009-2010 à 2013-2014, les dépenses de programmes réalisées et prévues dépassent globalement de 10,3 milliards les prévisions initiales établies en mars 2009.

Composition modifiée des dépenses consolidées. À compter de 2012-2013, en raison de l'entrée en vigueur d'une nouvelle norme comptable, les dépenses consolidées incluront des dépenses financées par le biais du régime fiscal, qui s'apparentent à des dépenses de transfert. Toutefois, bien qu'elles s'apparentent à des transferts et soient effectuées par le Fonds consolidé du revenu, elles continueront d'être exclues des dépenses de programmes. En effet, le gouvernement a décidé de les considérer dans un secteur distinct de reddition de comptes intitulé « dépenses financées par le régime fiscal ».

Atteinte des taux de croissance des dépenses consolidées prévus : défi important. Les taux de croissance de l'ensemble des dépenses consolidées, incluant les dépenses financées par le biais du régime fiscal, sont estimés à 2,8 et à 2,3 % pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014, alors que la moyenne des taux annuels sur sept ans est de 5 % et que la croissance de l'exercice 2011-2012 est de 3,2 %. On constate toutefois en 2010-2011 et en 2011-2012 un fléchissement par rapport à la tendance historique de la croissance des dépenses de programmes et des dépenses consolidées.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Suivi des commentaires du Vérificateur général	7
3 Dépenses du gouvernement	9
3.1 Dépenses de programmes	9
Création de fonds spéciaux	
Reclassement de la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux	
3.2 Croissance des dépenses	11
Dépenses de programmes	
Suivi des cibles	
Dépenses consolidées	
4 Poids relatif des dépenses de programmes	22
5 Conclusion	23
 Commentaires de l'entité	 24
Annexe et sigles	25

Équipe

Marie-Josée Cyr
Directrice de vérification par intérim
Mélanie Girard
Patrick Potvin

1 Mise en contexte

1 Au cours des dernières années, le Vérificateur général a publié des analyses des dépenses de programmes relativement au Plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté en mars 2009. Depuis cette date, la stratégie du gouvernement pour atteindre l'équilibre budgétaire a été modifiée à sept reprises.

2 Le budget 2013-2014 a été produit par un nouveau gouvernement. Ce dernier y a intégré ses choix et adapté la stratégie en fonction de sa propre vision. L'objectif de retourner à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 demeure. À cet égard, autant l'ancien gouvernement que le nouveau se sont engagés, année après année, à contrôler la croissance des dépenses et, plus particulièrement, celle des dépenses de programmes. Nous avons jugé opportun d'actualiser les données déjà publiées sur les dépenses de programmes afin d'apprécier leur évolution depuis la prise des engagements initiaux visant le retour à l'équilibre budgétaire.

2 Suivi des commentaires du Vérificateur général

3 L'an dernier, nous avons fait le suivi des quatre commentaires ayant trait aux fonds spéciaux formulés par le Vérificateur général dans la foulée du projet de loi n° 128 traitant des fonds spéciaux. Le volet de ce projet de loi traitant des fonds spéciaux a finalement été intégré dans la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord*, sanctionnée le 13 juin 2011. Nous effectuons ci-dessous la mise à jour à l'égard de ces commentaires.

Commentaires du Vérificateur général

Suivi des commentaires

Présentation des informations financières sur les fonds spéciaux

Les projections financières au regard des fonds spéciaux, incluses dans les documents budgétaires de 2010-2011, ne sont pas présentées distinctement. La présentation des documents budgétaires et des Comptes publics devrait être modifiée pour distinguer les résultats des fonds spéciaux de ceux des autres entités.

Les *Comptes publics 2011-2012* et le rapport mensuel des opérations financières présentent distinctement les résultats des fonds spéciaux.

De plus, les plans budgétaires 2012-2013 et 2013-2014 donnent séparément les résultats et les taux de croissance actuels et prévus des dépenses des fonds spéciaux. Ces progrès sont satisfaisants.

Suivi et reddition de comptes relatifs aux dépassements

Il est important que des mécanismes de suivi et de reddition de comptes des fonds spéciaux soient mis en place pour informer adéquatement les parlementaires sur les dépassements des sommes autorisées qui pourraient survenir. Ainsi, ces derniers seraient en mesure d'exercer un contrôle rigoureux de ces dépassements.

Depuis le 1^{er} avril 2012, les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux sont étudiées par l'Assemblée nationale lors de l'étude des crédits. Ainsi, les budgets 2012-2013 et 2013-2014 comportent un budget des fonds spéciaux qui comprend pour chacun des fonds :

- ses revenus ;
- ses dépenses ;
- son surplus ou son déficit de l'exercice ;
- son surplus ou son déficit cumulé ;
- ses investissements en immobilisations ;
- les sommes empruntées auprès du Fonds de financement ;
- les sommes avancées au Fonds général ou celles que ce dernier avance.

Tout excédent des dépenses et des investissements sur ceux approuvés devra être soumis à l'approbation du Parlement pour l'exercice suivant celui où cet excédent a été constaté.

Suivi et reddition de comptes relatifs aux dépassements (suite)

Des progrès ont été accomplis puisqu'un mécanisme de suivi et de reddition de comptes des fonds spéciaux a été mis en place. Toutefois, nous considérons qu'il est d'intérêt de suivre ce commentaire l'an prochain, car la reddition de comptes sur les fonds spéciaux relative aux dépassements n'a pas encore été effectuée.

Incidence de la création de fonds sur les dépenses de programmes

Les dépenses de programmes sont celles effectuées par le Fonds général du Fonds consolidé du revenu, excluant le service de la dette.

La création de nouveaux fonds spéciaux fait en sorte que certaines dépenses auparavant incluses dans les **dépenses de programmes** ne le seront plus. Les données historiques concernant la croissance des dépenses de programmes ne seront plus comparables avec celles qui seront produites à la suite de la création des fonds. Le gouvernement devrait poursuivre ses efforts afin de permettre aux parlementaires de continuer à apprécier le taux de croissance des dépenses de programmes, comme cela a été déterminé initialement.

En 2009, le gouvernement a fixé des cibles à l'égard des dépenses de programmes. Ces cibles ont été révisées régulièrement lors du dépôt des budgets et des mises à jour économiques. Le *Plan budgétaire 2011-2012* présentait des cibles des exercices antérieurs redressées, pour tenir compte de l'ancienne composition des dépenses de programmes. Cette analyse n'a pas été reprise dans les plans budgétaires 2012-2013 et 2013-2014, et l'information publiée ne permet pas de la faire sans avoir à poser des hypothèses. Nous avons jugé pertinent de suivre l'évolution des dépenses de programmes par rapport aux cibles initiales, car celles-ci constituent un élément important dans l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Ainsi, nous commentons à nouveau cette situation dans le présent rapport.

Contrôle sur les dépenses totales du gouvernement

Le gouvernement devrait déterminer des objectifs relatifs à la croissance de l'ensemble des dépenses consolidées afin de mieux apprécier l'efficacité des mesures mises en place et de mieux en rendre compte annuellement.

Les plans budgétaires 2012-2013 et 2013-2014 présentent des taux de croissance des dépenses consolidées et de différents secteurs de reddition de comptes. Ces progrès sont satisfaisants.

3 Dépenses du gouvernement

4 Les dépenses consolidées du gouvernement comprennent les dépenses incluses dans le périmètre comptable, à l'exception de celles des entreprises du gouvernement. Dans les états financiers consolidés de l'exercice 2011-2012, elles sont présentées dans sept secteurs de reddition de comptes :

- **Fonds général du Fonds consolidé du revenu ;**
- fonds spéciaux du Fonds consolidé du revenu ;
- organismes autres que budgétaires ;
- organismes du réseau de la santé et des services sociaux ;
- organismes du réseau de l'éducation ;
- comptes à fin déterminée ;
- dépenses financées par le régime fiscal.

Le Fonds général du Fonds consolidé du revenu est constitué de l'Assemblée nationale, des personnes désignées ainsi que des ministères et des organismes budgétaires.

5 Le présent chapitre s'attarde plus particulièrement à la croissance des dépenses de programmes et des dépenses consolidées, à l'exclusion de celles du service de la dette. Il traite également d'aspects concernant les dépenses de certains fonds spéciaux et les dépenses financées par le biais du régime fiscal.

3.1 Dépenses de programmes

6 Comme nous l'avons mentionné les années précédentes, la composition des dépenses de programmes a varié de façon notable à la suite de changements législatifs.

7 L'information financière présentée dans les documents budgétaires au cours de la dernière année ne permet pas d'apprécier l'atteinte des cibles établies en 2009 dans le cadre de la stratégie gouvernementale de retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014.

8 Deux types de changements importants ont fait en sorte que des dépenses qui auraient été incluses dans les dépenses de programmes ne le sont plus. Il s'agit :

- de la création de fonds spéciaux ;
- du reclassement de la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux.

Création de fonds spéciaux

9 Comme les dépenses de programmes, les dépenses des fonds spéciaux sont maintenant soumises à un contrôle parlementaire. Ainsi, elles sont incluses dans le Fonds consolidé du revenu depuis le 1^{er} avril 2012. Pourtant, elles sont exclues de la composition des dépenses de programmes.

10 Certains fonds spéciaux institués au cours des dernières années se sont vu transférer, d'une part, des dépenses qui auraient été incluses dans les dépenses de programmes et, d'autre part, des sources de revenus qui auraient été incluses dans les revenus budgétaires.

11 Voici quelques observations sur les trois principaux fonds créés depuis la détermination par le gouvernement, en 2009, de cibles relatives aux dépenses de programmes.

Le Fonds consolidé du revenu a été scindé en deux le 1^{er} avril 2012 : le Fonds général et les fonds spéciaux.

FORT

- La plupart des revenus qui sont comptabilisés dans le FORT depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011 étaient auparavant inscrits dans les revenus budgétaires du **Fonds consolidé du revenu** (Fonds général) par l'entremise du ministère du Revenu et du ministère des Transports du Québec.
- Le Fonds consolidé du revenu effectuait par la suite des paiements de transfert – lesquels constituent des dépenses de programmes – afin de financer en tout ou en partie les dépenses de fonds maintenant regroupés dans le FORT. Dorénavant, puisque ces revenus sont comptabilisés directement dans le FORT, aucun paiement de transfert du Fonds consolidé du revenu n'est nécessaire. Ainsi, aucune dépense de programmes n'est associée à ces activités.

FINESSS

- Depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011, la nouvelle contribution santé est versée dans le FINESSS.
- La hausse d'impôt pour les contribuables à haut revenu y sera également versée dès l'exercice 2012-2013.
- N'eût été la création de ce fonds, les dépenses du FINESSS auraient été incluses dans les dépenses de programmes par l'entremise du ministère de la Santé et des Services sociaux.

FRAF

- La *Loi sur l'Agence du revenu du Québec* a institué l'Agence du revenu du Québec qui a été substituée au ministère du Revenu le 1^{er} avril 2011. Elle a créé au même moment le FRAF, dont l'objet est de rétribuer les services rendus par l'Agence.
- Le FRAF comptabilise des revenus fiscaux presque équivalents aux subventions de fonctionnement qu'il accorde à l'Agence afin qu'elle réalise ses activités.
- N'eût été la création du FRAF, le Fonds général du Fonds consolidé du revenu aurait inscrit des revenus fiscaux plus élevés et aurait dû verser une subvention de fonctionnement à l'Agence, ce qui aurait constitué une dépense de programmes.

FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre
FINESSS	Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux
FRAF	Fonds relatif à l'administration fiscale

Reclassement de la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux

12 La dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux est exclue des dépenses de programmes, même si les créances fiscales auxquelles elle se rapporte appartiennent au Fonds consolidé du revenu.

13 Avant la création de l'Agence, cette dépense était inscrite dans les dépenses du ministère du Revenu, donc dans les dépenses de programmes du gouvernement.

14 Depuis la création de l'Agence, elle est exclue des dépenses de programmes. Les états financiers consolidés du gouvernement pour l'exercice 2011-2012 la présentent comme un secteur distinct de reddition de comptes, « dépenses financées par le régime fiscal », dans les informations sectorielles de l'annexe 9. Cette présentation est abordée dans le chapitre 2 du présent tome, qui porte sur les états financiers consolidés du gouvernement.

15 La dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux a représenté 871 millions de dollars pour 2011-2012, soit 21 millions de plus que la prévision établie dans le budget 2011-2012. Par contre, elle a diminué de 62 millions par rapport à l'exercice précédent.

3.2 Croissance des dépenses

16 Des efforts importants seront nécessaires afin que le gouvernement réalise les dernières prévisions concernant la croissance des dépenses de programmes et des dépenses consolidées en 2012-2013 et en 2013-2014.

Dépenses de programmes

17 Le tableau 1 présente les taux de croissance des dépenses de programmes du gouvernement au cours des 10 derniers exercices ainsi que ceux prévus jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Il montre différents ajustements aux dépenses de programmes, apportés par le gouvernement depuis mars 2009.

18 Il est à noter que, au cours de la dernière année, le gouvernement a redressé l'information comparative des exercices antérieurs présentée dans le plan budgétaire et dans les Comptes publics afin de tenir compte d'un ajustement apporté aux dépenses de programmes en 2011-2012 (colonne F).

Tableau 1 Croissance des dépenses de programmes (en millions de dollars)

	Dépenses de programmes incluant les ajustements	%	FORT	FINESSE	FRAF	Dépense pour créances douteuses ¹	Autre ajustement ²	Total des ajustements (B + C + D + E + F)	%	Dépenses de programmes excluant les ajustements ² (A - G)	%
	A		B	C	D	E	F	G		H	
2002-2003	43 865	4,7	942	s.o.	534	278	277	2 031	12,0	41 834	4,4
2003-2004	45 339	3,4	991	s.o.	555	195	271	2 012	-0,9	43 327	3,6
2004-2005	47 656	5,1	1 102	s.o.	521	414	167	2 204	9,5	45 452	4,9
2005-2006	49 229	3,3	1 208	s.o.	528	497	231	2 464	11,8	46 765	2,9
2006-2007	51 734	5,1	1 348	s.o.	545	548	271	2 712	10,1	49 022	4,8
2007-2008	54 826	6,0	1 528	s.o.	550	668	306	3 052	12,5	51 774	5,6
2008-2009	58 550	6,8	1 731	s.o.	579	798	245	3 353	9,9	55 197	6,6
2009-2010	61 579	5,2	1 715	s.o.	575	900	174	3 364	0,3	58 215	5,5
2010-2011	63 967	3,9	1 993	252	624	933	187	3 989	18,6	59 978	3,0
2011-2012	66 215	3,5	2 431	609	801	871	-	4 712	18,1	61 503	2,5
2012-2013 ³	67 959	2,6	2 689	998	765	865 ⁴	s.o.	5 317	12,8	62 642	1,9
2013-2014 ³	70 071	3,1	3 141	1 449	825	865 ⁴	s.o.	6 280	18,1	63 791	1,8
Moyenne (2003-2012)		4,7							10,0		4,4
Moyenne (2006-2012)		4,8							11,6		4,4

1. La dépense pour créances douteuses a trait aux revenus fiscaux.

2. Les dépenses de 2002-2003 à 2010-2011 ont été modifiées par rapport à ce que le Vérificateur général avait publié l'an dernier pour tenir compte d'un ajustement apporté par le gouvernement dans ses documents budgétaires. Cet ajustement élimine du Fonds consolidé du revenu des dépenses ayant trait à la Société québécoise d'assainissement des eaux à la suite de l'abolition de cette dernière.

3. Ces données sont des prévisions.

4. Ces prévisions ont été obtenues auprès du ministère des Finances et de l'Économie puisqu'elles ne sont pas disponibles dans le budget 2013-2014.

Sources : Ministère des Finances et de l'Économie et Conseil du trésor.

19 Pour rendre les dépenses comparables au fil des exercices, il est nécessaire de les redresser afin de tenir compte de modifications ayant eu lieu¹.

Deux choix s'offrent alors pour effectuer ce redressement :

- Il est possible de considérer que le FORT, le FINESSE et le FRAF ont toujours existé, que la Société québécoise d'assainissement des eaux a toujours été abolie et que la dépense pour créances douteuses a toujours été exclue des dépenses de programmes (colonne H). Cette méthode est celle utilisée par le gouvernement dans ses documents budgétaires et ses états financiers, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public. Ainsi, les dépenses de programmes historiques sont réduites par les ajustements, qui sont globalement des dépenses à forte croissance. Selon le gouvernement, aucun ajustement relativement au FINESSE ne doit être effectué pour les exercices antérieurs à sa création, puisque la contribution santé constitue une nouvelle source de financement. Ainsi, comme cette

1. Des ajustements passés ont également pu avoir un impact sur les dépenses de programmes. Nous avons redressé ces dépenses en fonction des ajustements importants effectués par le gouvernement depuis la mise en place, en 2009, de sa stratégie visant le retour à l'équilibre budgétaire.

dernière n'existait pas auparavant, aucune dépense n'aurait pu être imputée au FINESSS.

- Il est aussi possible de considérer que ces modifications n'ont jamais été effectuées, comme nous le faisons à la colonne A. Il s'agit des dépenses de programmes telles qu'elles auraient été sans la création du FORT, du FINESSS et du FRAF, sans l'abolition de la Société québécoise d'assainissement des eaux et sans le reclassement de la dépense pour créances douteuses.

20 Notons que nous utilisons la deuxième méthode parce qu'elle nous permet de comparer sur la même base les dépenses de programmes avec celles prévues lors de l'établissement des cibles initiales, ce que la première méthode ne permet pas.

21 Les dépenses exclues des dépenses de programmes à la suite des ajustements sont présentées dans la colonne G. La moyenne de leurs taux annuels de croissance a été de 11,6 % au cours des sept derniers exercices, ce qui est nettement supérieur à la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de programmes excluant les ajustements pour cette même période (4,4 %).

22 Pour l'exercice 2011-2012, le taux de croissance des ajustements a atteint 18,1 %; il s'agit du deuxième taux en importance depuis 10 ans. Cette croissance s'explique majoritairement par deux éléments :

- La croissance des dépenses du FINESSS, qui sont passées de 252 à 609 millions de dollars en raison notamment des coûts pour les soins oncologiques et du financement de chirurgies en fonction du volume et de la performance, dépenses rendues possibles par l'augmentation des revenus provenant de la contribution santé.
- La croissance des dépenses du FORT, qui sont passées de 1 993 à 2 431 millions en raison principalement de l'amortissement des immobilisations corporelles et des frais financiers découlant de l'accélération des investissements dans les infrastructures routières.

23 Il faudra des efforts importants pour maintenir des taux de croissance des dépenses de programmes à un niveau aussi faible que celui de l'exercice 2011-2012, voire pour les réduire encore. En effet, les taux de croissance des dépenses de programmes incluant les ajustements, prévus pour les deux prochains exercices, sont respectivement de 2,6 et de 3,1 % (colonne A), ce qui est inférieur à la moyenne des taux annuels de croissance sur sept ans (4,8 %) et à la croissance de l'exercice 2011-2012 (3,5 %).

24 Les taux de croissance des dépenses de programmes pour les deux prochains exercices, publiés dans le budget 2013-2014, sont de 1,9 et de 1,8 % selon la méthode appliquée par le gouvernement (colonne H). Ils sont inférieurs à la moyenne des taux annuels de croissance sur sept ans (4,4 %) et à la croissance de l'exercice 2011-2012 (2,5 %).

Suivi des cibles

25 Pour un troisième exercice consécutif, la croissance des dépenses de programmes a été supérieure à la cible, fixée à 3,2 % en mars 2009. Sur une base comparable, soit les dépenses de programmes incluant les ajustements, cette croissance a atteint 3,5 % en 2011-2012 et les dépenses de programmes ont dépassé de 2,4 milliards de dollars (de 63,8 à 66,2 milliards) celles prévues en mars 2009 (tableau 2).

26 Les cibles relatives aux taux de croissance des dépenses de programmes sont parmi les mesures les plus importantes de la stratégie visant le retour à l'équilibre budgétaire, établie par le gouvernement en 2009. Initialement, elles ont été fixées à 3,2 % pour chaque exercice (de 2010-2011 à 2013-2014). Les dépenses prévues ont été révisées régulièrement par la suite, soit lors du dépôt de chaque budget et lors des mises à jour économiques (voir l'annexe).

27 Pour apprécier l'évolution des dépenses de programmes depuis la détermination des cibles initiales, il est nécessaire de faire le suivi de ces dépenses selon leur composition initiale. Puisque ce suivi n'est pas publié dans les documents budgétaires, nous l'avons effectué au bénéfice des parlementaires. Il est cependant de plus en plus laborieux de faire cet exercice puisque l'information est dispersée dans plus d'un volume et qu'elle est parfois même absente.

28 Comme nous l'avons fait l'an dernier, nous présentons l'évolution des dépenses de programmes depuis la mise en place de la stratégie visant le retour à l'équilibre budgétaire. Le tableau 2 montre cette évolution pour les deux derniers budgets, tandis que l'annexe la détaille. Nous avons utilisé la même composition des dépenses de programmes que celle de mars 2009. Ainsi, nous les avons redressées pour les rendre comparables et faire le suivi des cibles établies initialement. Les redressements ont été effectués dans les dépenses du budget ou de la mise à jour économique les ayant présentées pour la première fois.

Tableau 2 Prévisions relatives aux dépenses de programmes (en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009						
Dépenses de programmes	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915	319 452
Taux de croissance¹	4,5	3,2	3,2	3,2	3,2	
Budget 2012-2013 présenté en mars 2012						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	58 389²	60 165²	61 384	62 642	63 751	306 331
Taux de croissance	5,3	3,0	2,0	2,0	1,8	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	1 993 ²	2 400	2 750	3 224	12 082
Dépenses du FINESSS	s.o.	252 ²	615	1 005	1 445	3 317
Dépenses du FRAF	575 ²	624 ²	787	740	800 ³	3 526
Dépense pour créances douteuses ⁴	900 ²	933 ²	865	865	865	4 428
Sous-total des ajustements	3 190²	3 802²	4 667	5 360	6 334	23 353
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579²	63 967²	66 051	68 002	70 085	329 684
Taux de croissance ajusté	5,2	3,9	3,3	3,0	3,1	
Budget 2013-2014 présenté en novembre 2012						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	58 215^{2,5}	59 978^{2,5}	61 503²	62 642	63 791	306 129
Taux de croissance	5,5	3,0	2,5	1,9	1,8	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	1 993 ²	2 431 ²	2 689	3 141	11 969
Dépenses du FINESSS	s.o.	252 ²	609 ²	998	1 449	3 308
Dépenses du FRAF	575 ²	624 ²	801 ²	765	825	3 590
Dépense pour créances douteuses ⁴	900 ²	933 ²	871 ²	865 ⁶	865 ⁶	4 434
Autre ajustement ⁵	174 ²	187 ²	- ²	s.o.	s.o.	361
Sous-total des ajustements	3 364²	3 989²	4 712²	5 317	6 280	23 662
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579²	63 967²	66 215²	67 959	70 071	329 791
Taux de croissance ajusté	5,2	3,9	3,5	2,6	3,1	

1. Ces taux représentent les cibles initiales.

2. Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données, qui sont des prévisions.

3. Nous avons appliqué le même niveau de croissance que celui du budget 2013-2014 puisque le ministère des Finances et de l'Économie ne nous a pas fourni cette prévision.

4. La dépense pour créances douteuses a trait aux revenus fiscaux.

5. Les dépenses ont été modifiées par rapport à ce que le Vérificateur général avait publié l'an dernier pour tenir compte d'un ajustement apporté par le gouvernement dans ses documents budgétaires. Cet ajustement élimine du Fonds consolidé du revenu des dépenses ayant trait à la Société québécoise d'assainissement des eaux à la suite de l'abolition de cette dernière.

6. Ces prévisions ont été obtenues auprès du ministère des Finances et de l'Économie puisqu'elles ne sont pas disponibles dans le budget 2013-2014.

Sources : Ministère des Finances et de l'Économie et Conseil du trésor.

29 Pour les trois premiers exercices (de 2009-2010 à 2011-2012), les dépenses de programmes réelles combinées (191,8 milliards de dollars) dépassent les prévisions effectuées lors de la mise en œuvre de la stratégie (185,7 milliards). Comme le montre le tableau 3, il s'agit d'un dépassement de 6,1 milliards.

Tableau 3 Dépenses de programmes réelles vs prévisions de mars 2009 (en millions de dollars)

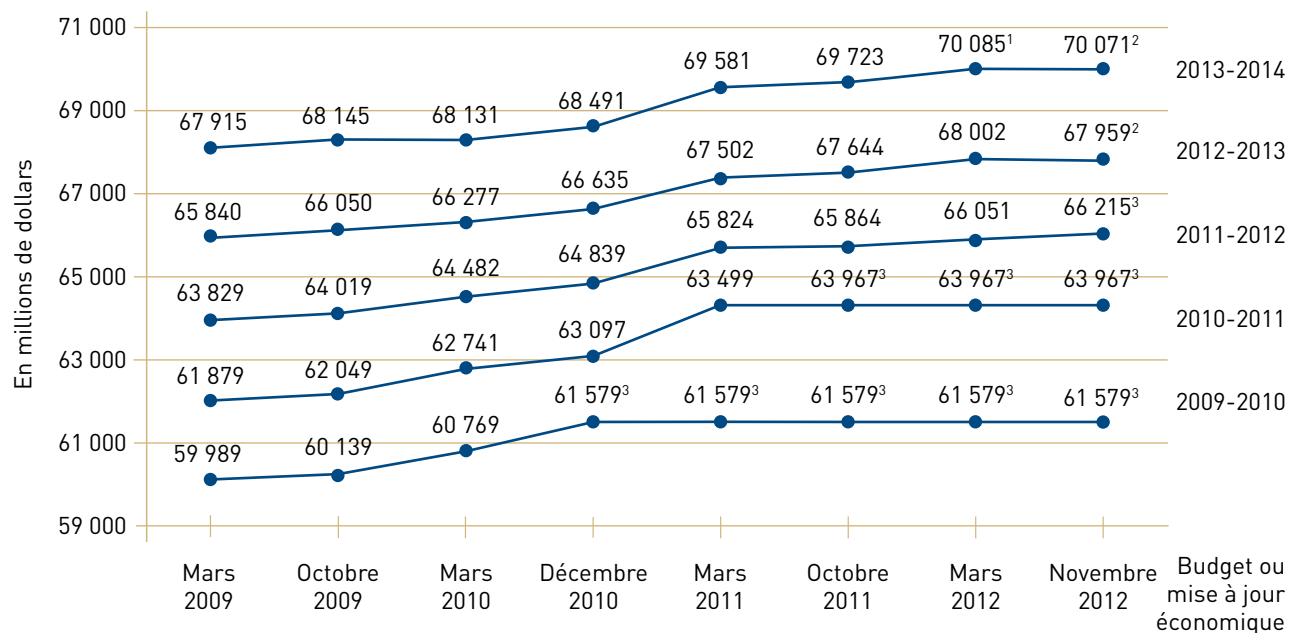
	Dépenses réelles	Prévisions	Écart
2009-2010	61 579	59 989	1 590
2010-2011	63 967	61 879	2 088
2011-2012	66 215	63 829	2 386
Total	191 761	185 697	6 064

30 Par ailleurs, le tableau 2 permet de voir que la cible de croissance des dépenses de programmes pour 2011-2012 n'a pas été respectée. En effet, la cible initiale de 3,2 % a été révisée à 3,0 % lorsque les dépenses réelles de 2010-2011 ont été connues, en octobre 2011 (voir l'annexe), puis à 3,3 % en mars 2012. Cependant, la croissance réelle des dépenses de programmes incluant les ajustements pour 2011-2012 s'établit à 3,5 %. Par ailleurs, soulignons que les taux de croissance incluant les ajustements, 2,6 % pour 2012-2013 et 3,1 % pour 2013-2014, sont inférieurs aux cibles initiales.

31 En novembre 2012, les différents ajustements aux dépenses de programmes depuis mars 2009 permettent au gouvernement de les réduire de 23,7 milliards de dollars pour les cinq exercices présentés dans le tableau 2. Ce montant résulte de l'écart entre les dépenses de programmes incluant les ajustements (329,8 milliards) et celles excluant les ajustements (306,1 milliards). Les ajustements pour les mêmes exercices totalisaient 23,2 milliards en octobre 2011 (voir le chapitre que nous avons publié à ce sujet à l'hiver 2012). La différence entre cette somme et les 23,7 milliards s'explique principalement par l'ajustement relatif à l'abolition de la Société québécoise d'assainissement des eaux, comme nous l'avons mentionné précédemment.

32 La figure 1 met en perspective l'évolution des prévisions de dépenses de programmes dans les documents budgétaires du gouvernement depuis mars 2009, et ce, pour les cinq exercices couverts par la stratégie visant le retour à l'équilibre budgétaire. On remarque que les données ont presque systématiquement été revues à la hausse au fil des ans.

Figure 1 Évolution des prévisions relatives aux dépenses de programmes



1. Cette donnée comprend les dépenses du FRAF établies selon le même niveau de croissance que celui du budget 2013-2014 puisque le ministère des Finances et de l'Économie ne nous a pas fourni cette prévision.
2. Ces données incluent les prévisions concernant la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux, prévisions obtenues auprès du ministère des Finances et de l'Économie puisqu'elles ne sont pas disponibles dans le budget 2013-2014.
3. Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données, qui sont des prévisions.

Sources : Ministère des Finances et de l'Économie et Conseil du trésor.

33 Sur une base comparable, les dépenses de programmes prévues en mars 2009 sont passées globalement de 319,5 à 329,8 milliards de dollars (voir le tableau 2). Ces dépenses additionnelles sont de 10,3 milliards (9,3 milliards en octobre 2011) pour les cinq exercices de 2009-2010 à 2013-2014.

34 En sus de dépenses additionnelles en santé, effectuées par le FINESSS, le dépassement par rapport aux prévisions initiales résulte principalement, selon le gouvernement :

- de la hausse de la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux (1,9 milliard) ;
- du relèvement de l'enveloppe annuelle de La Financière agricole du Québec (1,7 milliard) ;
- de dépenses additionnelles associées à de nouvelles évaluations actuarielles des régimes de retraite (1,4 milliard) ;
- de coûts relatifs à l'équité salariale et des ajustements salariaux liés au produit intérieur brut (0,9 milliard).

35 Le tableau 4 illustre que, malgré la hausse de 10,3 milliards de dollars des dépenses de programmes, l'équilibre budgétaire est toujours visé pour 2013-2014.

Tableau 4 Prévisions de surplus ou de déficit (en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009	(3 526)	(2 880)	(1 682)	(230)	1 214	(7 104)
Mise à jour présentée en octobre 2009	(4 413)	(3 794)	(1 682)	(230)	1 214	(8 905)
Budget 2010-2011 présenté en mars 2010	(3 975)	(3 614)	(1 928)	(139)	1 123	(8 533)
Mise à jour présentée en décembre 2010	(2 940) ¹	(3 764)	(2 228)	(344)	1 117	(8 159)
Budget 2011-2012 présenté en mars 2011	(2 940) ¹	(3 468)	(2 860)	(453)	1 108	(8 613)
Mise à jour présentée en octobre 2011	(2 940) ¹	(2 390) ¹	(2 871)	(453)	1 108	(7 546)
Budget 2012-2013 présenté en mars 2012	(2 940) ¹	(2 390) ¹	(2 452)	(589)	1 041	(7 330)
Budget 2013-2014 présenté en novembre 2012	(2 940) ¹	(2 390) ¹	(1 788) ¹	(2 426) ²	1 039	(8 505)

1. Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données, qui sont des prévisions.

2. Ce déficit comprend une perte estimée à 1,8 milliard de dollars découlant de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

36 L'analyse du tableau 4 permet de dégager les constats suivants :

- La somme des déficits et du surplus encourus au cours des cinq exercices se terminant le 31 mars 2014, estimée à 8,5 milliards de dollars en novembre 2012, est supérieure de 1,4 milliard par rapport à celle prévue en mars 2009 (7,1 milliards). Le fait que cette hausse des déficits (1,4 milliard) soit moins importante que celle des dépenses de programmes (10,3 milliards) s'explique notamment parce que les revenus ont été supérieurs aux prévisions.
- Les déficits réels de 2009-2010, de 2010-2011 et de 2011-2012 combinés, qui se sont élevés à 7,1 milliards, ont été inférieurs de 1,0 milliard aux déficits de 8,1 milliards prévus en mars 2009. Cette amélioration vient entre autres du fait que la croissance du produit intérieur brut nominal a été plus élevée que celle prévue en mars 2009.
- Le déficit prévu pour 2012-2013 dépasse de 2,2 milliards la prévision de mars 2009. La comptabilisation d'une perte estimée à 1,8 milliard, découlant de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2, explique en majeure partie cet écart, ainsi que le dépassement global de 1,4 milliard de 2009-2010 à 2013-2014.
- La somme du déficit et du surplus prévus pour les deux prochains exercices (2012-2013 et 2013-2014) représente un déficit cumulé dépassant de 2,4 milliards les prévisions initiales (0,6 milliard si l'on exclut l'effet du démantèlement de Gentilly-2). La hausse de 4,3 milliards des dépenses de programmes, prévue pour ces deux exercices, est compensée en partie par la prise en compte d'un montant de 2,2 milliards provenant du gouvernement fédéral pour l'harmonisation des taxes de vente.

Dépenses consolidées

37 Les taux de croissance des dépenses consolidées au cours des 10 derniers exercices et ceux prévus jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 sont présentés dans le tableau 5. Les ajustements² apportés aux dépenses consolidées visent à les rendre comparables à la suite de l'adoption d'une nouvelle norme comptable sur les recettes fiscales et de certaines modifications législatives.

Tableau 5 Croissance des dépenses consolidées (en millions de dollars)¹

	Dépenses consolidées avant les ajustements	%	Transferts effectués par le biais du régime fiscal	Transferts effectués par le Fonds consolidé du revenu – Prestations familiales	Autres ²	Total des ajustements (B + C + D)	%	Dépenses consolidées après les ajustements (A + E)	%
	A		B	C	D	E		F	
2002-2003	45 852	4,9	1 405	552	913	2 870	13,1	48 722	5,3
2003-2004	47 666	4,0	1 561	533	894	2 988	4,1	50 654	4,0
2004-2005	50 100	5,1	1 977	412	902	3 291	10,1	53 391	5,4
2005-2006	52 421	4,6	3 729	s.o.	s.o.	3 729	13,3	56 150	5,2
2006-2007	54 645	4,2	4 248	s.o.	s.o.	4 248	13,9	58 893	4,9
2007-2008	58 342	6,8	4 382	s.o.	s.o.	4 382	3,2	62 724	6,5
2008-2009	61 668	5,7	4 686	s.o.	s.o.	4 686	6,9	66 354	5,8
2009-2010 ³	65 082	5,5	4 978	s.o.	s.o.	4 978	6,2	70 060	5,6
2009-2010 ³	68 722	s.o.	4 978	s.o.	s.o.	4 978	6,2	73 700	s.o.
2010-2011	71 155	3,5	5 163	s.o.	s.o.	5 163	3,7	76 318	3,6
2011-2012	73 605	3,4	5 145	s.o.	s.o.	5 145	-0,3	78 750	3,2
2012-2013 ⁴	75 631 ⁵	2,8	5 350 ⁵	s.o.	s.o.	5 350	4,0	80 981	2,8
2013-2014 ⁴	77 553 ⁵	2,5	5 331 ⁵	s.o.	s.o.	5 331	-0,4	82 884	2,3
Moyenne (2003-2012)		4,8					7,3		5,0
Moyenne (2006-2012)		4,8					6,6		5,0

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

2. Ces dépenses sont composées des crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge et de la réduction d'impôt à l'égard des familles. Les données proviennent des volumes *Dépenses fiscales 2006* à *Dépenses fiscales 2009*, qui sont estimées sur une base d'année civile.

3. Afin de faciliter la comparabilité des données historiques et en raison de l'importance des montants en cause, nous avons présenté deux résultats pour 2010. Le premier résulte de la consolidation selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation des organismes des réseaux et le second, selon la méthode de consolidation ligne par ligne. Cette dernière méthode est celle utilisée pour les exercices postérieurs à celui-ci.

4. Ces données sont des prévisions.

5. Ces données incluent les prévisions concernant la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux, prévisions obtenues auprès du ministère des Finances et de l'Économie puisqu'elles ne sont pas disponibles dans le budget 2013-2014.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

2. Selon le gouvernement, il s'agit des ajustements les plus importants pouvant affecter la comparabilité.

38 Avant le 1^{er} avril 2012, les Normes comptables canadiennes pour le secteur public permettaient de déduire des revenus l'ensemble des dépenses fiscales. Par conséquent, celles-ci étaient exclues des dépenses de programmes et des dépenses consolidées dans les états financiers du gouvernement.

39 À compter de 2012-2013, en raison de l'entrée en vigueur d'une nouvelle norme comptable, une partie des dépenses auparavant déduites des revenus sera incluse dans les dépenses consolidées. Il s'agit de celles réalisées par le biais du régime fiscal, qui s'apparentent à des dépenses de transfert. Toutefois, bien qu'elles s'apparentent à des transferts et soient effectuées par le Fonds consolidé du revenu, elles continueront d'être exclues des dépenses de programmes. En effet, le gouvernement a décidé de les considérer dans un secteur distinct de reddition de comptes intitulé « dépenses financées par le régime fiscal ».

40 Plus précisément, cette norme indique que des crédits d'impôt remboursables peuvent, en substance, constituer des paiements de transfert. Ainsi, des sommes similaires auraient pu être attribuées au moyen de subventions, ce qui aurait donné lieu à l'inscription de dépenses dans les états financiers consolidés.

41 La colonne B du tableau 5 présente les transferts effectués par le biais du régime fiscal. Dans ses derniers documents budgétaires, le gouvernement a redressé les dépenses consolidées des exercices antérieurs dans le but, notamment, de les rendre comparables à la suite de l'entrée en vigueur de cette nouvelle norme.

42 Les transferts effectués par le biais du régime fiscal présentés à la colonne B incluent, à compter de l'exercice 2004-2005, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants instauré le 1^{er} janvier 2005.

43 Ce crédit a remplacé :

- les **prestations familiales** ;
- les crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge ;
- la réduction d'impôt à l'égard des familles.

44 Le procédé visant à rendre les données des exercices antérieurs au 1^{er} janvier 2005 comparables à celles des exercices suivants implique donc la prise en compte du montant des prestations familiales, des crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge ainsi que de la réduction d'impôt à l'égard des familles. Les montants figurant sous les colonnes C et D permettent d'effectuer ces redressements.

45 Soulignons que nos travaux ont suscité des questions permettant de mettre en lumière, de concert avec le ministère des Finances et de l'Économie, des inexactitudes dans les données historiques présentées dans les documents budgétaires 2012-2013 et 2013-2014.

Les prestations familiales étaient constituées de l'allocation familiale et de l'allocation pour enfant handicapé.

46 Ainsi, les dépenses consolidées redressées pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004 sont sous-évaluées respectivement de 552 et de 533 millions de dollars, soit le montant des prestations familiales. Notons qu'en 2004-2005, les dépenses consolidées publiées par le gouvernement incluaient les prestations familiales, lesquelles se chiffraient à 412 millions.

47 De plus, de 2002-2003 à 2004-2005, les dépenses consolidées auraient dû être augmentées du montant relatif aux crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge et de celui de la réduction d'impôt à l'égard des familles, comme l'illustre le tableau 5. Les prochains documents budgétaires devraient être modifiés pour corriger ces inexactitudes.

48 De 2002-2003 à 2011-2012, les transferts effectués par le biais du régime fiscal (colonne B), donc non assujettis au vote annuel des crédits, se sont accrus de 266 %, ce qui témoigne du recours important à ce mécanisme pour accorder de l'aide financière. Il s'ensuit que de plus en plus de dépenses ayant des caractéristiques similaires à celles des dépenses de programmes sont exclues de ces dernières. Toutefois, la prise en compte des ajustements apportés aux colonnes C et D réduit ce taux à 79 %. Ce résultat montre que la hausse des transferts effectués par le biais du régime fiscal est en partie compensée par l'élimination d'autres mesures.

49 Il demeure que la moyenne des taux annuels de croissance des ajustements pour les sept derniers exercices a été de 6,6 % (colonne E), ce qui est supérieur à la moyenne des taux annuels de croissance de 4,8 % pour les dépenses consolidées avant les ajustements pendant la même période (colonne A).

50 Les taux de croissance estimés pour l'ensemble des dépenses consolidées après les ajustements sont de 2,8 et de 2,3 % pour les deux prochains exercices. La moyenne des taux annuels de croissance de ces dépenses a été de 5 % pour les sept derniers exercices et la croissance, de 3,2 % pour l'exercice 2011-2012. Encore là, il est clair que le défi à relever est important.

51 Cependant, il convient de souligner que la croissance des dépenses consolidées avant les ajustements pour l'exercice 2011-2012 (3,4 %) a été inférieure à celle prévue en octobre 2011 (3,8 %).

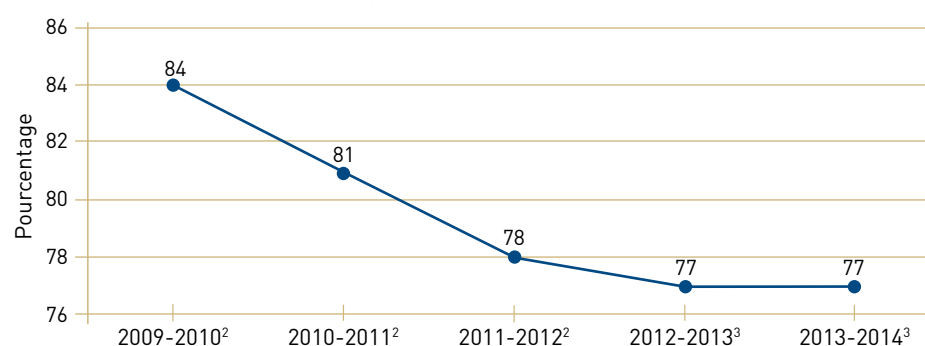
52 De plus, on constate en 2010-2011 et en 2011-2012 un fléchissement par rapport à la tendance historique de la croissance des dépenses de programmes et des dépenses consolidées, que les ajustements y soient inclus ou non. En comparaison avec les derniers exercices, ce fléchissement est attribuable en partie aux paramètres permettant de limiter la croissance salariale.

4 Poids relatif des dépenses de programmes

53 Les dépenses de programmes représentent une portion de moins en moins importante de l'ensemble des dépenses consolidées.

54 La figure 2 présente l'évolution du ratio des dépenses de programmes de chacun des exercices par rapport aux dépenses consolidées.

Figure 2 Ratio dépenses de programmes / dépenses consolidées¹



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

2. Les dépenses de programmes sont celles présentées dans les Comptes publics. À des fins de comparaison, les dépenses consolidées incluent les dépenses financées par le régime fiscal.

3. Ces données sont des prévisions.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie.

55 La figure 2 illustre que le ratio des dépenses de programmes par rapport aux dépenses consolidées est passé de 84 à 77 % en cinq ans. Il en résulte qu'une portion de moins en moins importante de l'ensemble des dépenses consolidées est assujettie à un vote annuel des crédits par les parlementaires.

56 Rappelons que, bien qu'elles ne soient pas soumises au vote annuel des crédits, les dépenses prévues des fonds spéciaux sont approuvées par les parlementaires depuis le budget 2012-2013, et ce, même si elles ne sont pas incluses dans les dépenses de programmes. Ainsi, ces derniers exercent un contrôle a priori sur ces dépenses. De plus, les dépassements seront soumis à l'approbation du Parlement pour l'exercice suivant celui où ils ont été effectués. Si l'on combine les dépenses des fonds spéciaux, excluant le service de la dette, et les dépenses de programmes, il en résulte que le pourcentage des dépenses soumises annuellement à un contrôle parlementaire avoisine à nouveau les 84 % en 2012-2013 et en 2013-2014.

57 D'un autre côté, dans le rapport du Vérificateur général paru en février 2011, nous expliquons qu'ailleurs au Canada, la définition de dépenses de programmes était majoritairement plus inclusive. En effet, pour huit des neuf autres provinces canadiennes, la définition était plus large que celle du Québec puisque les dépenses de programmes englobaient l'ensemble des dépenses consolidées, excluant celles du service de la dette.

5 Conclusion

58 Nous réitérons l'importance de suivre la croissance de l'ensemble des dépenses consolidées. Un contrôle et une reddition de comptes rigoureux à leur égard représentent une nécessité dans le contexte budgétaire actuel.

59 Dans son dernier budget, le gouvernement prévoyait légiférer pour obliger les organismes et les fonds spéciaux à procéder à une réduction de leurs dépenses de l'ordre de 2 % ou selon des modalités qu'il aura déterminées. Ainsi, le projet de loi n° 25, soit la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, présenté le 21 février 2013, permet au Conseil du trésor de fixer la mesure dans laquelle seront réduites les dépenses de certains organismes et fonds spéciaux qui ne sont pas des organismes budgétaires. Ce projet de loi n'avait pas été sanctionné avant la fin de nos travaux.

60 Nous sommes d'avis que l'ajout d'informations dans les documents budgétaires durant les dernières années, telles que la croissance prévue des dépenses consolidées et de celles des autres secteurs, comme les organismes autres que budgétaires, constitue une amélioration importante. Elle permet de mieux distinguer l'évolution des revenus et des dépenses pour chacun des secteurs de reddition de comptes. Nous encourageons le gouvernement à poursuivre en ce sens, notamment au chapitre de l'ensemble de ses communications, tout en s'assurant de publier des données historiques comparables.

61 En définitive, le gouvernement devrait continuer à publier annuellement des informations sur les taux de croissance des dépenses sectorielles et consolidées. De surcroît, il serait une bonne pratique pour lui :

- d'établir des cibles fixes à moyen terme pour la croissance de ces dépenses, et ce, par mission ;
- de faire un suivi rigoureux de l'ensemble de ces cibles ;
- de rendre compte des écarts avec les cibles initiales.

Commentaires de l'entité

L'entité a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

« **Création des fonds spéciaux.** Le ministère des Finances et de l'Économie tient à souligner 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.

« De plus, en lien avec l'intégration au périmètre comptable du gouvernement des fonds spéciaux, des organismes publics et des établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, le ministère des Finances et de l'Économie a modifié la présentation des résultats et des prévisions des revenus et des dépenses consolidés, dans les documents budgétaires, afin de refléter les activités de ces entités.

« Le ministère des Finances et de l'Économie prend acte des commentaires du Vérificateur général et entend continuer à améliorer la reddition de comptes et faciliter la compréhension des informations budgétaires. »

Annexe et sigles

Annexe Prévisions relatives aux dépenses de programmes (en millions de dollars)

Sigles

FINESSS Fonds de financement des établissements
de santé et de services sociaux

FRAF Fonds relatif à l'administration fiscale

FORT Fonds des réseaux de transport terrestre

Annexe Prévisions relatives aux dépenses de programmes (en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2014
Budget 2009-2010 présenté en mars 2009						
Dépenses de programmes	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915	319 452
Taux de croissance ¹	4,5	3,2	3,2	3,2	3,2	
Mise à jour présentée en octobre 2009						
Dépenses de programmes	60 139	62 049	64 019	66 050	68 145	320 402
Taux de croissance	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	
Budget 2010-2011 présenté en mars 2010						
Dépenses de programmes excluant l'ajustement	60 769	62 561	63 907	65 282	66 686	319 205
Taux de croissance	3,8	2,9	2,2	2,2	2,2	
Ajustement						
Dépenses du FINESSS	s.o.	180	575	995	1 445	3 195
Dépenses de programmes incluant l'ajustement	60 769	62 741	64 482	66 277	68 131	322 400
Taux de croissance ajusté	3,8	3,2	2,8	2,8	2,8	
Mise à jour présentée en décembre 2010						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	59 864 ²	60 851	61 743	62 788	63 912	309 158
Taux de croissance	5,4	1,6	1,5	1,7	1,8	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	2 066	2 521	2 852	3 134	12 288
Dépenses du FINESSS	s.o.	180	575	995	1 445	3 195
Sous-total des ajustements	1 715 ²	2 246	3 096	3 847	4 579	15 483
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579 ²	63 097	64 839	66 635	68 491	324 641
Taux de croissance ajusté	5,2	2,5	2,8	2,8	2,8	
Budget 2011-2012 présenté en mars 2011						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	58 389 ²	59 819	61 284	62 113	63 325	304 930
Taux de croissance	5,3	2,4	2,4	1,4	2,0	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	1 993	2 392	2 784	3 164	12 048
Dépenses du FINESSS	s.o.	180	575	995	1 445	3 195
Dépenses du FRAF	575 ²	607	723	760	797	3 462
Dépense pour créances douteuses ³	900 ²	900	850	850	850	4 350
Sous-total des ajustements	3 190 ²	3 680	4 540	5 389	6 256	23 055
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579 ²	63 499	65 824	67 502	69 581	327 985
Taux de croissance ajusté	5,2	3,1	3,7	2,5	3,1	

1. Ces taux représentent les cibles initiales.

2. Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données, qui sont des prévisions.

3. La dépense pour créances douteuses a trait aux revenus fiscaux.

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2014
Mise à jour présentée en octobre 2011						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	58 389²	60 165²	61 284	62 255	63 467	305 560
Taux de croissance	5,3	3,0	1,9	1,6	1,9	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	1 993 ²	2 392	2 784	3 164	12 048
Dépenses du FINESSS	s.o.	252 ²	615	995	1 445	3 307
Dépenses du FRAF	575 ²	624 ²	723	760	797	3 479
Dépense pour créances douteuses ³	900 ²	933 ²	850	850	850	4 383
Sous-total des ajustements	3 190²	3 802²	4 580	5 389	6 256	23 217
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579²	63 967²	65 864	67 644	69 723	328 777
Taux de croissance ajusté	5,2	3,9	3,0	2,7	3,1	
Budget 2012-2013 présenté en mars 2012						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	58 389²	60 165²	61 384	62 642	63 751	306 331
Taux de croissance	5,3	3,0	2,0	2,0	1,8	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	1 993 ²	2 400	2 750	3 224	12 082
Dépenses du FINESSS	s.o.	252 ²	615	1 005	1 445	3 317
Dépenses du FRAF	575 ²	624 ²	787	740	800 ⁴	3 526
Dépense pour créances douteuses ³	900 ²	933 ²	865	865	865	4 428
Sous-total des ajustements	3 190²	3 802²	4 667	5 360	6 334	23 353
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579²	63 967²	66 051	68 002	70 085	329 684
Taux de croissance ajusté	5,2	3,9	3,3	3,0	3,1	
Budget 2013-2014 présenté en novembre 2012						
Dépenses de programmes excluant les ajustements	58 215^{2,5}	59 978^{2,5}	61 503²	62 642	63 791	306 129
Taux de croissance	5,5	3,0	2,5	1,9	1,8	
Ajustements						
Dépenses du FORT	1 715 ²	1 993 ²	2 431 ²	2 689	3 141	11 969
Dépenses du FINESSS	s.o.	252 ²	609 ²	998	1 449	3 308
Dépenses du FRAF	575 ²	624 ²	801 ²	765	825	3 590
Dépense pour créances douteuses ³	900 ²	933 ²	871 ²	865 ⁶	865 ⁶	4 434
Autre ajustement ⁵	174 ²	187 ²	- ²	s.o.	s.o.	361
Sous-total des ajustements	3 364²	3 989²	4 712²	5 317	6 280	23 662
Dépenses de programmes incluant les ajustements	61 579²	63 967²	66 215²	67 959	70 071	329 791
Taux de croissance ajusté	5,2	3,9	3,5	2,6	3,1	

2. Ces données proviennent des résultats réels comparativement aux autres données, qui sont des prévisions.

3. La dépense pour créances douteuses a trait aux revenus fiscaux.

4. Nous avons appliqué le même niveau de croissance que celui du budget 2013-2014, puisque le ministère des Finances et de l'Économie ne nous a pas fourni cette prévision.

5. Les dépenses ont été modifiées par rapport à ce que le Vérificateur général avait publié l'an dernier pour tenir compte d'un ajustement apporté par le gouvernement dans ses documents budgétaires. Cet ajustement élimine du Fonds consolidé du revenu des dépenses ayant trait à la Société québécoise d'assainissement des eaux à la suite de l'abolition de cette dernière.

6. Ces prévisions ont été obtenues auprès du ministère des Finances et de l'Économie puisqu'elles ne sont pas disponibles dans le budget 2013-2014.

Sources : Ministère des Finances et de l'Économie et Conseil du trésor.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2013

Portrait des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

CHAPITRE

8

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 2011 au 30 septembre 2012.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons recensé des déficiences du contrôle interne susceptibles d'entraîner notamment des risques d'erreurs sur divers sujets. Nous avons communiqué ces déficiences à la direction des entités auditées ainsi qu'aux responsables de la gouvernance.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations ressortant de nos travaux portant sur les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Le taux d'application des recommandations pour 2011-2012 a légèrement régressé à 58 %, alors qu'il était de 60 % pour les deux années précédentes. Pour la période du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012, 327 recommandations figurent dans les 43 rapports que nous avons compilés. Parmi celles-ci, 109 ont été formulées pour une première fois en 2011-2012, alors que les 218 autres l'avaient été antérieurement. Ce sont ces dernières qui ont fait l'objet de travaux qui nous ont permis de déterminer dans quelle mesure les entités ont donné suite à nos recommandations, d'où le taux d'application de 58 %.

De 2010-2011 à 2011-2012, la répartition du taux d'application des recommandations entre les trois catégories a également fluctué légèrement. En effet, le taux d'application des recommandations relatives à la gestion et à la divulgation de l'information financière est celui qui a le plus fluctué, ayant diminué de 6 %, soit de 63 à 57 %. Le taux lié à la gouvernance et à la responsabilité de l'information financière a peu varié, passant de 68 à 66 %. Quant à la catégorie ayant trait à la gestion des technologies de l'information, le taux d'application des recommandations (55 %) est demeuré sensiblement le même par rapport à celui de 2010-2011 (53 %).

Dix-sept des 38 entités auditées regroupaient 70 % des 218 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2011-2012. Ces 17 entités n'atteignaient pas le taux d'application cible de 75 % prévu dans les orientations stratégiques du Vérificateur général du Québec. Par contre, 15 autres entités affichent un taux d'application de 100 %.

Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre. Ainsi, l'on constate que, pour 2008 et 2009, ce taux est inférieur à 40 %. Notons également que ce taux est d'à peine 55 % pour les plus anciennes recommandations, soit celles qui ont été formulées relativement aux exercices financiers de 2004 à 2007. Par ailleurs, il est à noter que les recommandations formulées en 2010 et 2011 présentent un taux d'application satisfaisant, soit respectivement 76 et 74 %.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	7
2.1 Gouvernance et responsabilité de l'information financière	14
2.2 Gestion et divulgation de l'information financière	14
2.3 Gestion des technologies de l'information	15
 Annexes et sigles	 17

Équipe

Thuy Lan Ha
Directrice de vérification
Mario Vandal

1 Mise en contexte

1 Conformément aux lois constitutives des entités concernées ainsi qu'à sa mission, prévue dans les articles 25 et 27 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 des déficiences du contrôle interne susceptibles notamment d'entraîner des risques d'erreurs sur divers sujets, dont la non-conformité avec les lois et les règlements, le non-respect des politiques, des directives et des procédures, la séparation inadéquate des tâches incompatibles ainsi que la gestion déficiente des droits et des profils d'accès informatiques.

3 La norme d'audit, intitulée *Communication des déficiences du contrôle interne aux responsables de la gouvernance et à la direction* (NCA 265) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), 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 donner son accord ou son désaccord quant à nos constats et à nos recommandations ainsi que l'occasion de formuler des commentaires écrits. Ces deux éléments, fournis par la direction, font partie intégrante du rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction. Il formule 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 n'est pas pris en compte dans le présent portrait. Il est présenté dans les chapitres pertinents du présent tome.

2 Résultats des travaux

5 Nous avons recensé les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction que le Vérificateur général a produits du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 et en avons dressé un portrait. Celui-ci sert à informer les parlementaires sur la nature et le taux d'application des recommandations qui ont été adressées aux entités au cours de cette période.

6 Dans le présent portrait, nous avons utilisé les mêmes critères de regroupement que ceux qui ont été retenus lors des portraits publiés en février 2011 et 2012 dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale* et portant sur la *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Les recommandations sont classées selon trois catégories principales qui se découpent en 12 sujets, soit :

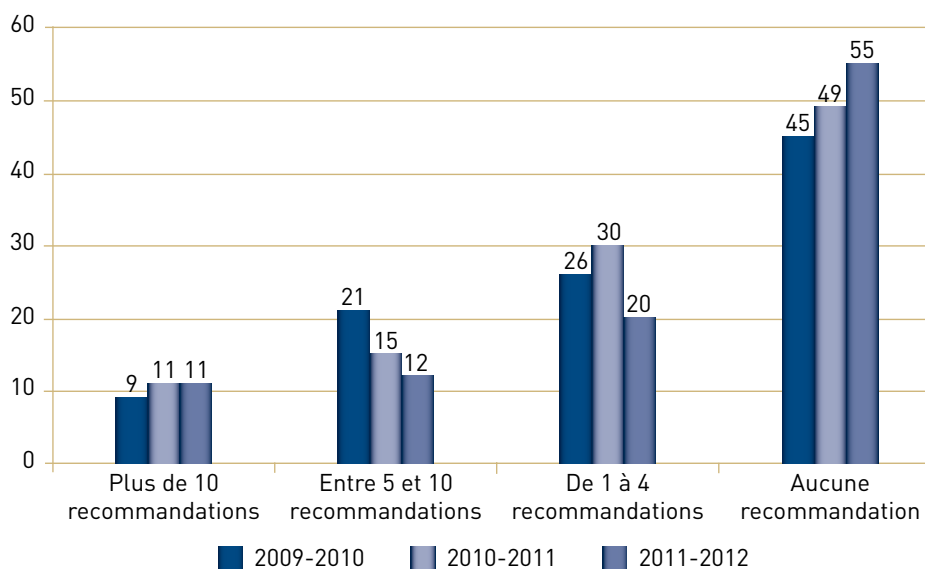
Gouvernance et responsabilité de l'information financière	■ Conformité avec les lois et les règlements ■ Respect des politiques, des directives et des procédures
Gestion et divulgation de l'information financière	■ Processus de clôture et de préparation des états financiers ■ Outils d'estimation ou d'analyse ■ 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 ainsi que les sujets y afférents est présentée à l'annexe 1.

8 Pour les 98 entités ayant fait l'objet de travaux d'audit des états financiers, 43 rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction ont été produits au cours de la période retenue, soit une régression de 13 par rapport à la période précédente qui était de 56.

9 La figure 1 montre que, sur les 43 rapports compilés, 20 (46 %) contiennent moins de 5 recommandations, 12 (28 %) en comptent de 5 à 10 et 11 (26 %) en ont plus de 10. Pour ces 43 rapports, 327 recommandations ont été formulées. Cette figure montre également que le nombre de rapports ayant plus de 10 recommandations est stable pour la période courante par rapport à la période précédente.

Figure 1 Répartition des rapports selon le nombre de recommandations



10 En 2011-2012, 327 recommandations ont été formulées, alors qu'en 2010-2011 ce nombre était de 351, ce qui est comparable. L'annexe 2 présente la liste des 42 entités auxquelles des recommandations ont été faites.

11 Parmi ces 327 recommandations, 109 sont nouvelles et 218 ont fait l'objet d'un suivi au cours de la période 2011-2012. Elles ont toutes été compilées dans 43 rapports envoyés aux entités.

12 Il est à noter que plus de 33 % des recommandations, soit 109 sur 327, proviennent de 3 entités regroupant chacune 20 recommandations et plus.

13 Le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) est l'entité pour laquelle le plus grand nombre de recommandations a été formulé, soit 57. De ce nombre, 14 l'ont été pour son exercice clos le 31 mars 2011 et 43 font l'objet d'un suivi. Plus de 80 % de ces recommandations concernent la gestion des technologies de l'information (GTI). Le CSPQ a fait l'objet de 2 rapports distincts au cours de la période, ce qui explique pourquoi 43 rapports ont été produits à 42 entités.

14 Le chapitre 9 porte sur l'audit des contrôles généraux des technologies de l'information (CGTI) et traite de la situation du CSPQ plus en détail.

15 Pour la période couverte par ce portrait, 32 recommandations ont été adressées au ministère des Finances et de l'Économie ainsi qu'au Contrôleur des Finances. De ce nombre, 18 font l'objet d'un suivi. Le Contrôleur des finances est responsable de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement. À ce titre, l'intégration des résultats des activités souvent très diversifiées et parfois complexes, tout en composant avec les exigences des normes comptables en constante évolution demeure un enjeu important. En outre, la consolidation ligne par ligne des données des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux depuis 2009-2010 ajoute un autre degré de complexité.

16 Enfin, 20 recommandations ont été formulées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et elles sont liées au contexte d'application des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada depuis 2008-2009 chez les entités de son réseau, notamment les commissions scolaires et les établissements d'enseignement collégial (cégeps).

17 Parmi les 109 nouvelles recommandations, 51 (47 %) concernent 4 entités regroupant chacune 10 nouvelles recommandations et plus. Sur ces 51 nouvelles recommandations, 23 concernent une entité du réseau de l'éducation (Collège Rosemont) et une entité du réseau de la santé et des services sociaux (Centre hospitalier universitaire de Québec).

18 Le tableau 1 présente la répartition par catégorie de l'ensemble des 327 recommandations énoncées en 2011-2012 dans les 43 rapports produits. Le taux d'application correspond à la proportion des recommandations formulées antérieurement dont les progrès ont été jugés satisfaisants. Les 218 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi se composent de celles qui ont été publiées en 2010-2011 et de celles dont les progrès ont été jugés insatisfaisants en 2010-2011. Ce tableau contient également les données globales des portraits que nous avons publiés au cours des 2 dernières années.

Tableau 1 Recommandations par catégorie et suivi de leur application¹

Suivi des anciennes	Nouvelles			Total global			Taux d'application (%)		
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total	2011-2012	2010-2011	2009-2010	2011-2012	2010-2011	2009-2010
Gouvernance et responsabilité de l'information financière	23	12	35	36	71	69	66	68	51
Gestion et divulgation de l'information financière	54	40	94	42	136	161	57	63	71
Gestion des technologies de l'information	49	40	89	31	120	121	55	53	54
Total pour 2011-2012	126	92	218	109	327		58		
Total pour 2010-2011	142	96	238	113		351		60	
Total pour 2009-2010	192	127	319	115		434			60

1. L'écart entre le nombre de suivis faits en 2011-2012 (218) et le nombre de suivis potentiels en 2010-2011 (209), c'est-à-dire 113 nouvelles recommandations et 96 recommandations dont les progrès étaient insatisfaisants) est dû notamment à des ajustements liés à la démarcation et au retrait de certaines recommandations.

19 Les 327 recommandations formulées ou suivies en 2011-2012 sont regroupées sous les trois catégories principales :

- 71 traitant de la gouvernance et de la responsabilité en matière d'information financière ;
- 136 touchant à la gestion et à la divulgation de l'information financière ;
- 120 liées à la gestion des technologies de l'information.

20 Des 218 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi, 126 ont été appliquées de façon satisfaisante. Dans l'ensemble, le taux d'application des recommandations pour 2011-2012 a légèrement régressé à 58 %, alors qu'il était de 60 % pour les années précédentes.

21 Le taux d'application des recommandations relatives à la catégorie gestion et divulgation de l'information financière est celui qui a le plus fluctué, ayant diminué de 6 %. Ce taux est en baisse constante depuis 2 ans. Les exigences liées aux nouvelles normes comptables expliquent en grande partie cette détérioration.

22 Pour la catégorie touchant à la gestion des technologies de l'information, le taux d'application des recommandations est demeuré sensiblement le même, ayant fluctué entre 53 et 55 % au cours des 3 dernières années.

23 Pour ce qui est de la catégorie relative à la gouvernance et à la responsabilité de l'information financière, le taux d'application des recommandations s'est également maintenu au même niveau, passant de 68 à 66 %.

24 Le tableau 2 présente le taux d'application des recommandations par entité. Selon ce tableau, 17 des 38 entités auditées (45 %) regroupaient 70 % des 218 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2011-2012. Ces 17 entités n'atteignaient pas le taux d'application cible de 75 % prévu dans les orientations stratégiques du Vérificateur général du Québec. Par contre, 15 autres entités affichent un taux d'application de 100 %.

Tableau 2 Taux d'application des recommandations par entité

Nom de l'entité	Nombre de suivis des anciennes recommandations	Recommandations donnant lieu à des progrès satisfaisants	
		Nombre	Pourcentage (%)
1 Revenu Québec – Direction principale des biens non réclamés	7	0	0
2 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	2	0	0
3 Régie des installations olympiques	2	0	0
4 Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	1	0	0
5 Régie de l'assurance maladie du Québec	1	0	0
6 Centre hospitalier de l'Université de Montréal	4	1	25
7 Société des alcools du Québec	11	3	27
8 Centre de services partagés du Québec (CSPQ)	43	12	28
9 Curateur public du Québec	5	2	40
10 Ministère des Transports	5	2	40
11 Société d'habitation du Québec	8	4	50
12 Agence métropolitaine de transport	5	3	60
13 Contrôleur des Finances et Ministère des Finances et de l'Économie	18	12	67
14 Société immobilière du Québec	3	2	67
15 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)	20	14	70
16 Société de l'assurance automobile du Québec	10	7	70
17 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	7	5	71
18 Revenu Québec	4	3	75
19 Secrétariat du Conseil du trésor	4	3	75
20 Société des établissements de plein air du Québec	5	4	80
21 Commission scolaire des Premières-Seigneuries	13	11	85
22 Caisse de dépôt et placement du Québec	7	6	86
23 Commission de la santé et de la sécurité du travail	8	7	88
24 Capital Financière agricole inc.	3	3	100
25 Centre de recherche industrielle du Québec	3	3	100
26 Investissement Québec	3	3	100
27 Institut national des mines	2	2	100
28 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	2	2	100
29 La Financière agricole du Québec	2	2	100
30 Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	2	2	100
31 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	1	1	100

Tableau 2 Taux d'application des recommandations par entité (suite)

Nom de l'entité	Nombre de suivis des anciennes recommandations	Recommandations donnant lieu à des progrès satisfaisants	
		Nombre	Pourcentage (%)
32 Corporation d'urgences-santé	1	1	100
33 Fonds du développement économique	1	1	100
34 Héma-Québec	1	1	100
35 Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	1	1	100
36 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	1	1	100
37 Office des professions du Québec	1	1	100
38 Société québécoise d'information juridique	1	1	100
Total	218	126	58

25 Mentionnons que, dans le cas du CSPQ, où nous avons effectué le suivi de 43 recommandations, seulement 12 d'entre elles ont été appliquées de façon satisfaisante, ce qui correspond à un taux d'application de 28 %. Le chapitre 9 portant sur l'audit des CGTI explique plus en détail les démarches entreprises par le CSPQ pour corriger la situation.

26 Pour ce qui est des recommandations adressées au ministère des Finances et de l'Économie ainsi qu'au Contrôleur des finances, il appert que, des 18 recommandations pour lesquelles un suivi a été effectué, 12 ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux de 67 %, ce qui est encourageant.

27 En ce qui concerne le MELS, le suivi des anciennes recommandations indique que 14 des 20 recommandations qui leur avaient été faites ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 70 %, ce qui est intéressant, étant donné qu'aucune nouvelle recommandation n'a été formulée en 2011-2012.

28 Le tableau 3 présente, classées par année d'origine, les 218 recommandations qui ont fait l'objet d'un suivi en 2011-2012. Parmi celles-ci, 29 provenaient des recommandations formulées relativement aux exercices financiers de 2004 à 2007 et 59 résultaient de l'exercice de 2008.

29 Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre. Ainsi, l'on constate que, pour 2008 et 2009, ce taux est inférieur à 40 %. Notons également que ce taux est d'à peine 55 % pour les plus anciennes recommandations, soit celles qui ont été formulées relativement aux exercices financiers de 2004 à 2007.

Tableau 3 Historique des anciennes recommandations

Années d'origine	Recommandations suivies en 2011-2012			
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total	Taux d'application (%)
2011	28	10	38	74
2010	48	15	63	76
2009	11	18	29	38
2008	23	36	59	39
De 2004 à 2007	16	13	29	55
Total	126	92	218	58

30 Il est à noter que les recommandations formulées en 2010 et en 2011 présentent un taux d'application intéressant soit, respectivement, 76 et 74 %.

2.1 Gouvernance et responsabilité de l'information financière

31 La première catégorie de recommandations touche 2 sujets, soit la conformité avec les lois et les règlements ainsi que le respect des politiques, des directives et des procédures. Elle compte 71 recommandations pour la période concernée, dont 35 ont fait l'objet d'un suivi puisqu'elles avaient été formulées avant 2011-2012. Parmi ces 35 recommandations, 23 ont été appliquées de façon satisfaisante, soit 66 %.

32 Parmi les 12 recommandations relatives à la conformité avec les lois et les règlements, 5 ont été formulées en 2011-2012 et, des 7 recommandations pour lesquelles un suivi avait été fait, 4 ont été appliquées de façon satisfaisante. En matière de respect des politiques, des directives et des procédures, 59 recommandations ont été adressées aux entités. De ce nombre, 28 ont fait l'objet d'un suivi et 19 ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 68 %.

2.2 Gestion et divulgation de l'information financière

33 La deuxième catégorie inclut 136 recommandations, dont 42 sont nouvelles. Le taux d'application de 94 recommandations pour lesquelles un suivi avait été effectué et dont les progrès étaient satisfaisants se situe à 57 %, soit 6 % de moins qu'en 2010-2011.

34 Des améliorations sont souhaitables au regard du processus de clôture et de préparation des états financiers, lequel affiche une croissance significative du nombre de recommandations, qui passe de 36 en 2009-2010 à 59 en 2011-2012.

L'évolution importante en matière de normes comptables applicables aux différents référentiels a sans doute contribué à cette croissance. La consolidation des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux y a aussi concouru. Le taux d'application des recommandations s'est détérioré de façon importante au cours des 2 dernières années, passant de 79 à 50 %.

35 Des 59 recommandations relatives au processus de clôture et de préparation des états financiers, 25 ont été formulées en 2011-2012 et 34 ont fait l'objet d'un suivi. Parmi celles-ci, 17 ne sont toujours pas appliquées.

36 Des 14 recommandations afférentes à la séparation des tâches incompatibles, une seule découle de nos travaux effectués en 2011-2012. Par ailleurs, seulement 5 des 13 recommandations pour lesquelles un suivi a été effectué ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 38 %. Le taux de 63 % établi en 2009-2010 a connu depuis une baisse constante.

37 En ce qui concerne les outils d'estimation ou d'analyse, 31 recommandations ont été formulées aux entités. Onze sont nouvelles et 20 ont déjà fait l'objet d'un suivi. De ces 20 recommandations, 5 n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 75 %.

38 Quant à la conciliation des comptes, 18 recommandations ont été formulées à cet égard. De ce nombre, 5 sont nouvelles. Le suivi des 13 autres recommandations démontre que 8 ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 62 %. Ce taux s'est détérioré de 20 % par rapport à 2010-2011.

39 Les 14 recommandations relatives au suivi et à la révision sont toutes des recommandations ayant déjà fait l'objet d'un suivi. De ce nombre, 5 demeurent non appliquées, d'où un taux d'application de 64 %. Il est intéressant de constater que le nombre de recommandations a été réduit de près de 70 %, passant de 43 en 2009-2010 à 14 en 2011-2012.

2.3 Gestion des technologies de l'information

40 Cette troisième catégorie concerne 120 recommandations, dont 89 font l'objet d'un suivi. Le taux d'application de ces recommandations est demeuré faible depuis les 3 dernières années, ayant fluctué entre 53 et 55 %.

41 Certains sujets figurant dans cette catégorie présentent des taux d'application relativement faibles et sont à surveiller. Mentionnons notamment les recommandations liées à la gestion des droits et des profils d'accès et à la gestion des paramètres de sécurité, dont les taux d'application respectifs sont de 51 et de 50 %.

42 Les 61 recommandations relatives à la gestion des droits et des profils d'accès représentent 51 % des recommandations de la catégorie gestion des technologies de l'information. De ces 61, 10 ont été formulées en 2011-2012 et 26 des 51 ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante.

43 Concernant la gestion des paramètres de sécurité, au total 18 recommandations ont été formulées. De plus, 8 des 16 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante, soit un taux d'application de 50 %.

44 Au total, 29 recommandations sont associées à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes, dont 10 sont nouvelles. Le taux d'application est de 68 %, soit 13 des 19 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante.

45 Parmi les 11 recommandations relatives à la gestion des opérations, 8 sont nouvelles en 2011-2012. De plus, 2 des 3 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ont été appliquées de façon satisfaisante.

46 En ce qui concerne la politique et les procédures de sécurité, nous avons formulé une nouvelle recommandation en 2011-2012. Aucune recommandation antérieure relative à ce sujet ne nécessitait de suivi.

Annexes et sigles

Annexe 1 Description des catégories et des sujets

Annexe 2 Recommandations par entité et par type (nouvelles et suivis)

Sigles

CGTI Contrôles généraux des technologies
de l'information

CSPQ Centre de services partagés du Québec

GTI Gestion des technologies de l'information

MELS Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

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 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 en fonction des besoins de l'utilisateur (attribution, modification, suspension, révocation et documentation des codes d'utilisateur ainsi que des droits et des profils d'accès), ce qui comprend les utilisateurs détenant des privilèges spéciaux, la révision périodique et annuelle des droits et des profils d'accès, la journalisation, le suivi des accès et des tentatives d'accès de même que les risques d'intrusions externes. Cette catégorie inclut également les contrôles relatifs à l'accès physique.

3.2 Gestion des paramètres de sécurité

Les recommandations portent sur la configuration des paramètres d'accès, notamment sur la longueur et la complexité des mots de passe ; l'historique et la fréquence des changements.

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'autorisation du représentant des usagers avant de migrer les 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.

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 et par type (nouvelles et suivis)

Nom de l'entité	Nombre de nouvelles recommandations	Nombre d'anciennes recommandations qui ont fait l'objet d'un suivi	Nombre total de recommandations
1 Centre de services partagés du Québec (CSPQ)	14	43	57
2 Contrôleur des Finances et Ministère des Finances et de l'Économie	14	18	32
3 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)	–	20	20
4 Société des alcools du Québec	3	11	14
5 Agence métropolitaine de transport	8	5	13
6 Commission scolaire des Premières-Seigneuries	–	13	13
7 Société de l'assurance automobile du Québec	3	10	13
8 Collège de Rosemont	12	–	12
9 Revenu Québec – Direction principale des biens non réclamés	5	7	12
10 Caisse de dépôt et placement du Québec	4	7	11
11 Centre hospitalier universitaire de Québec	11	–	11
12 Commission de la santé et de la sécurité du travail	2	8	10
13 Société d'habitation du Québec	2	8	10
14 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	2	7	9
15 Centre hospitalier de l'Université de Montréal	4	4	8
16 Revenu Québec	4	4	8
17 Ministère des Transports	2	5	7
18 Société des établissements de plein air du Québec	2	5	7
19 Secrétariat du Conseil du trésor	2	4	6
20 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	3	2	5
21 Curateur public du Québec	–	5	5
22 Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	3	2	5
23 Héma-Québec	3	1	4
24 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	2	2	4
25 Capital Financière agricole inc.	–	3	3
26 Centre de recherche industrielle du Québec	–	3	3
27 Investissement Québec	–	3	3

Nom de l'entité	Nombre de nouvelles recommandations	Nombre d'anciennes recommandations qui ont fait l'objet d'un suivi	Nombre total de recommandations
28 Régie des installations olympiques	1	2	3
29 Société immobilière du Québec	–	3	3
30 La Financière agricole du Québec	–	2	2
31 Fonds du développement économique	1	1	2
32 Institut national des mines	–	2	2
33 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	–	1	1
34 Corporation d'urgences-santé	–	1	1
35 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	–	1	1
36 Fonds de recherche du Québec – Santé	1	–	1
37 Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	–	1	1
38 Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	–	1	1
39 Office des professions du Québec	–	1	1
40 Régie de l'assurance maladie du Québec	–	1	1
41 Société de la Place des Arts de Montréal	1	–	1
42 Société québécoise d'information juridique	–	1	1
Total	109	218	327



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

Contrôles généraux des technologies de l'information

CHAPITRE

9

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les contrôles généraux des technologies de l'information (CGTI) sont cruciaux dans le processus de préparation des états financiers. Ce chapitre vise donc, d'une part, à mieux saisir l'importance pour les entités auditées de mettre en application les recommandations qui s'y rapportent et, d'autre part, à comprendre la démarche d'audit des CGTI qui conduit à la communication des déficiences liées à la gestion des technologies de l'information dans un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Dans un premier temps, nous situons les CGTI dans le processus de préparation des états financiers. Puis, nous présentons de façon sommaire l'approche d'audit des CGTI appliquée par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans le cadre de l'attestation annuelle des états financiers ainsi que les normes et standards attendus chez les entités auditées. À partir d'un portrait des recommandations touchant les différents sujets relatifs aux CGTI formulées au cours des dernières années, nous terminons le chapitre en présentant l'importance pour les entités de les mettre en application.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux éléments ressortant de nos travaux portant sur l'audit des contrôles généraux des technologies de l'information dans le cadre de l'attestation des états financiers.

Les CGTI sont un des fondements du contrôle interne d'une entité, du fait qu'ils affectent tout le processus de production des états financiers des entités auditées. Ce lien étroit entre les deux fait en sorte que la fiabilité du fonctionnement des CGTI garantit le degré de confiance acceptable que nous sommes en mesure d'accorder à l'ensemble des contrôles liés aux applications informatiques et à l'infrastructure technologique qui les supporte, et ce, tout au long d'un exercice financier.

Selon l'approche d'audit des CGTI adoptée au VGQ, nous portons une attention particulière aux contrôles relatifs à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes, à celle des droits et des profils d'accès, ainsi qu'à celle des paramètres de sécurité, du fait de leur impact majeur sur l'intégrité des données financières. Toute déficience significative de l'un des contrôles clés liés à ces CGTI représente un risque important à cet égard, empêchant souvent l'utilisation d'une stratégie d'audit des états financiers basée sur les contrôles informatiques, ce qui entraîne une recommandation dans un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Malgré le risque élevé sur l'intégrité des données, les entités tardent à appliquer nos recommandations liées à la gestion des technologies de l'information (TI) bien qu'elles y adhèrent. Le taux d'application des recommandations en ce qui a trait à la gestion des TI est demeuré faible (53 à 55 %) au cours des trois dernières années.

Une large part de nos recommandations liées à la gestion des TI concernent le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). La diversité des systèmes et des infrastructures technologiques ainsi que l'étendue de sa clientèle peuvent expliquer cette situation. Conscient de cette problématique, le Centre a déjà entrepris des actions concrètes pour remédier d'ici le 31 décembre 2013 à la majorité des déficiences mentionnées dans nos rapports. Nous y porterons une attention particulière au cours des années à venir.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	7
2.1 Importance des CGTI dans le processus de préparation des états financiers	7
CGTI et sécurité de l'information	
2.2 Audit des CGTI selon l'approche adoptée par le VGQ	9
2.3 Importance de l'application des recommandations touchant les CGTI	15
2.4 Centre de services partagés du Québec	17
Création du Centre de services partagés du Québec	
Plan d'action préconisé par le Centre de services partagés du Québec	
 Commentaires de l'entité	 19
Sigles	21

Équipe

Martin Lessard
Directeur

Claude Dion
Patrice Watier

1 Mise en contexte

1 Dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013* et portant sur la *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, le chapitre 8 dresse pour une troisième année consécutive un portrait des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction produits du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012.

2 Le taux d'application des recommandations en ce qui a trait à la gestion des technologies de l'information (TI) est demeuré faible (53 à 55 %) au cours des trois dernières années.

3 Cette situation nous préoccupe. C'est pourquoi nous présentons dans le présent chapitre une analyse plus approfondie de nos travaux concernant les contrôles généraux des technologies de l'information (CGTI) dans le contexte de nos mandats d'audit financier.

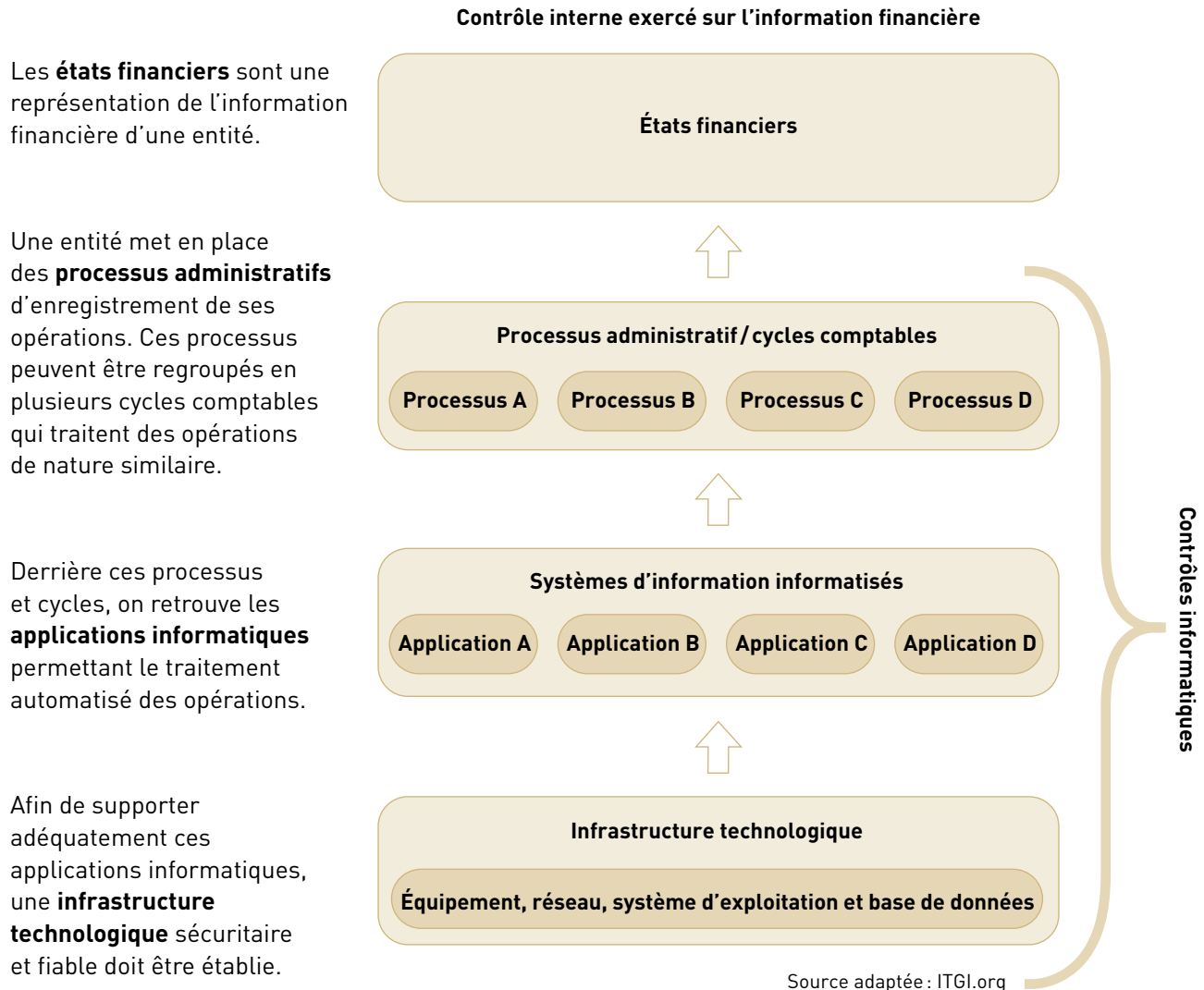
2 Résultats des travaux

2.1 Importance des CGTI dans le processus de préparation des états financiers

4 Les CGTI sont un des fondements du contrôle interne de l'entité et ils affectent tout le processus de production des états financiers d'une entité. Ce lien étroit entre les deux fait en sorte que la fiabilité du fonctionnement des CGTI garantit le degré de confiance acceptable que nous sommes en mesure d'accorder à l'ensemble des contrôles liés aux applications informatiques et à l'infrastructure technologique qui les supporte, et ce, tout au long d'un exercice financier.

5 Dans le processus de préparation des états financiers des entités auditées par le Vérificateur général du Québec (VGQ), la quasi-totalité des transactions de nature financière sont traitées à l'aide d'applications informatisées. Ainsi, les TI sont souvent à la base de la préparation des états financiers, comme le démontre le diagramme de la figure 1.

Figure 1 Diagramme des principaux éléments de base d'un système d'information nécessaires à la production des états financiers



6 Pour répondre aux risques découlant du recours aux TI et assurer un fonctionnement efficace et continu des applications informatiques et de l'infrastructure technologique qui les supporte, l'entité doit mettre en place un ensemble de contrôles informatiques, incluant les CGTI, qui couvrent tous les systèmes d'information de l'organisation. Dans le cadre de l'audit des états financiers, nous nous attardons uniquement aux systèmes qui ont un impact sur la production des états financiers, ce qui peut exclure parfois certains systèmes d'information liés à la mission des entités auditées, tels qu'un système de gestion de l'entretien des infrastructures routières ou encore de gestion des effectifs scolaires. Les CGTI comprennent un ensemble de politiques et de procédures encadrant la sécurité de l'information et les processus relatifs, notamment, à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes ainsi qu'à la gestion des accès.

CGTI et sécurité de l'information

7 Lors de l'audit des CGTI, nous portons une attention particulière aux contrôles assurant l'intégrité des données financières.

8 Des CGTI fiables et efficaces, assurant le maintien d'un niveau adéquat de sécurité de l'information, représentent un des principaux enjeux du contrôle interne d'une organisation. Cette sécurité de l'information s'évalue selon trois objectifs : la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité.

- **Disponibilité** : garantir que les systèmes sont accessibles au moment voulu par les personnes autorisées. Les systèmes doivent fonctionner sans faille durant les périodes d'utilisation prévues et garantir, selon les besoins, l'accès en temps opportun aux services et aux ressources installées.
- **Intégrité** : prévenir que les données, lors de leur traitement, de leur conservation ou de leur transmission, ne seront pas altérées ou détruites de façon fortuite ou volontaire, afin d'en assurer l'exhaustivité, l'exactitude et l'authenticité.
- **Confidentialité** : assurer que seules les personnes autorisées peuvent accéder en mode lecture à des fins de consultation aux informations qui leur sont destinées. Tout accès indésirable doit être empêché.

9 Dans le cadre d'un audit des états financiers, l'objectif lié à l'intégrité des données est le plus important, car il concerne la fiabilité des données financières. Certains éléments ayant trait à la disponibilité des systèmes sont examinés en vue d'assurer la continuité des opérations des entités auditées. En ce qui concerne la confidentialité de l'information, il faut comprendre que le fait qu'une personne non autorisée puisse accéder en mode lecture seulement à de l'information jugée confidentielle pour l'entité ne représente pas un risque d'altérer les données financières. Cependant, cet objectif demeure important pour les entités, notamment dans un contexte de protection des renseignements personnels.

2.2 Audit des CGTI selon l'approche adoptée par le VGQ

10 L'approche d'audit des CGTI adoptée par le VGQ est conforme aux Normes d'audit généralement reconnues du Canada qui incluent les Normes canadiennes d'audit. De plus, elle s'appuie sur plusieurs référentiels supportés par des organismes reconnus internationalement, principalement le CobiT de l'ISACA¹. Enfin, nous visons à améliorer nos pratiques de façon continue, soit par une vigie des méthodologies établies par les autres auditeurs législatifs du Canada,

1. « Control Objectives for information and related Technology » publié par l'« Information Systems Audit and Control Association ».

soit à travers nos collaborations avec les grands cabinets d'experts-comptables avec lesquels nous travaillons en co-audit ou dans le cadre des mandats confiés en impartition.

11 Notre approche d'audit des CGTI est basée sur une méthodologie qui regroupe un ensemble de procédés d'audit appliqués à l'environnement informatique. Elle couvre cinq sujets relatifs à la gestion des TI, soit :

- la politique et les procédures de sécurité ;
- la gestion du développement et de la maintenance des systèmes ;
- la gestion des droits et des profils d'accès ;
- la gestion des paramètres de sécurité ;
- la gestion des opérations.

12 Les contrôles liés à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes, à la gestion des droits et des profils d'accès ainsi qu'à la gestion des paramètres de sécurité ont un impact majeur sur l'intégrité des données financières. Toute déficience significative de l'un des contrôles clés relatifs à ces CGTI représente donc un risque important à cet égard, empêchant souvent l'utilisation d'une stratégie d'audit des états financiers basée sur les contrôles informatiques, ce qui entraîne une recommandation dans un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Politique et procédures de sécurité

13 La mise en place par les entités auditées d'une politique et de procédures de sécurité est un des éléments importants de notre méthodologie. Elles établissent, en matière de sécurité, les principes de base qui sous-tendent les autres sujets relatifs à la gestion des TI.

14 La direction doit témoigner d'une préoccupation constante quant à l'ensemble de son contrôle interne, notamment en ce qui concerne les contrôles liés aux TI. Pour nous en assurer, nous procédons à l'identification des facteurs de risque pouvant entraîner des anomalies significatives ayant un impact sur les états financiers de l'entité auditée. L'application d'une politique de sécurité est l'un des facteurs importants que nous considérons, car elle énonce les principes directeurs et établit les rôles et les responsabilités des principaux intervenants en matière de sécurité de l'information. Nous nous assurons que l'entité s'est dotée d'une telle politique, qu'elle est soutenue par des procédures de sécurité et qu'elle est diffusée auprès de tout le personnel de l'organisation. Le maintien d'activités de surveillance et de reddition de comptes, comme la mise en place d'un comité de sécurité, est également un élément à prendre en compte.

15 Une déficience en ce qui a trait, entre autres, à l'absence d'une politique de sécurité de l'information, n'affecte pas directement l'intégrité des données financières ni la stratégie d'audit adoptée. Toutefois, elle est communiquée dans un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction, du fait de son impact sur les autres sujets liés aux CGTI.

Gestion du développement et de la maintenance des systèmes

16 La gestion du développement et de la maintenance des systèmes comprend les contrôles liés au développement et à l'acquisition de nouveaux systèmes, de même que la maintenance des systèmes existants, ainsi que des bases de données et de l'infrastructure technologique qui les supportent.

17 Toute déficience significative en ce qui a trait à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes augmente le risque que des modifications non autorisées soient apportées aux programmes ou aux données financières, ou que des modifications nécessaires ne soient pas réalisées ou ne soient pas effectuées adéquatement.

18 Dans le cadre de l'audit des états financiers, les modifications apportées aux systèmes d'information de nature financière représentent un risque important quant à l'intégrité des données. Notre audit sur l'efficacité de ces CGTI vise donc à nous assurer que l'entité a mis en place des processus adéquats, comprenant au minimum les contrôles suivants, qui respectent les saines pratiques de gestion dans ce domaine :

- Les modifications apportées aux programmes informatiques par les analystes-programmeurs sont effectuées dans un environnement de développement distinct des environnements de test et de production.
- Les essais servant à s'assurer que les programmes informatiques modifiés donnent les résultats attendus sont généralement réalisés par une équipe représentant les utilisateurs. Ils sont également effectués dans un environnement de test distinct de celui de production, et ce, pour être certain de ne pas altérer les données financières.
- Une autorisation de migrer en production les programmes informatiques est obtenue du responsable des utilisateurs en temps opportun.
- La migration des programmes informatiques de l'environnement de test vers l'environnement de production est effectuée par du personnel différent de celui qui fait la programmation et de celui qui réalise les essais, respectant ainsi le principe de séparation des tâches incompatibles.
- La documentation des systèmes est mise à jour dans le but de faciliter leur entretien dans le futur.

19 Les mêmes contrôles doivent être mis en place lors de l'implantation d'un nouveau système informatique, ce qui implique généralement une conversion de données, car cette situation représente également un risque important quant à l'intégrité des données financières.

20 Enfin, toutes modifications aux données financières effectuées directement dans une base de données en production sans passer par une application informatisée représentent un risque majeur en ce qui concerne l'intégrité des données ; l'entité doit s'assurer qu'elles sont :

- autorisées et réalisées par le personnel approprié ;
- journalisées afin de permettre des vérifications a posteriori.

Gestion des accès

21 La gestion des accès regroupe les deux prochains sujets, soit la gestion des droits et des profils d'accès ainsi que la gestion des paramètres de sécurité. La gestion des accès comprend, d'une part, les contrôles d'accès physiques à l'infrastructure technologique qui supporte les systèmes informatiques et, d'autre part, les contrôles d'accès logiques permettant aux utilisateurs d'accéder aux applications informatisées; ce dernier type étant considéré comme le plus crucial pour assurer l'intégrité des données.

22 Des mécanismes de sécurité et des contrôles d'accès physiques aux salles informatiques doivent être mis en place par les entités, pour assurer une protection adéquate de l'infrastructure technologique qui supporte les systèmes informatiques. Elles doivent veiller au minimum à ce que :

- les accès physiques soient limités au personnel autorisé, habituellement un groupe restreint du personnel du service informatique (portes verrouillées, caméras de surveillance, registre d'accès à des fins de suivi, etc.);
- des mécanismes de sécurité adéquats soient mis en place (climatisation, détecteurs de fumée, etc.) afin d'assurer la disponibilité des systèmes et des données.

23 Quant aux contrôles d'accès logiques, ils reposent sur deux concepts fondamentaux, soit l'identification des individus voulant accéder au système informatique et l'authentification de ces personnes par le système.

- L'identification vise à ce que seules les personnes autorisées aient accès aux systèmes informatiques, et que cet accès soit restreint aux informations qui leur sont nécessaires. Ce principe exige que chaque personne ait un code d'identité unique et que des droits et des profils d'accès y soient associés afin de déterminer les données auxquelles le détenteur peut accéder en fonction du poste qu'il occupe.
- L'authentification vise à valider l'identité d'une personne en s'assurant que cette personne est bien celle qu'elle prétend être selon le code d'identité qu'elle fournit. Diverses méthodes peuvent être appliquées, notamment l'utilisation de mots de passe, de carte à puce ou de mesures biométriques.

24 La gestion des droits et des profils d'accès, qui est liée à l'identification d'un individu, ainsi que la gestion des paramètres de sécurité des mots de passe, laquelle concerne l'authentification de celui-ci, s'avèrent donc être des processus cruciaux pour une organisation.

25 Toute déficience significative en ce qui concerne la gestion des accès, tant celle des droits et des profils d'accès que celle des paramètres de sécurité, augmente le risque d'accès non autorisé aux données, ce qui peut conduire à leur destruction ou à des modifications inappropriées, y compris l'enregistrement d'opérations non autorisées ou inexistantes.

26 Notre audit sur l'efficacité de ces contrôles vise donc à nous assurer que l'entité a mis en place un processus adéquat de gestion des accès logiques aux applications informatisées, comprenant les contrôles qui respectent les saines pratiques de gestion dans ce domaine.

Gestion des droits et des profils d'accès

27 Pour la gestion des droits et profils d'accès, nous devons retrouver au minimum les contrôles suivants :

- Une autorisation formelle est obtenue, généralement du gestionnaire de la personne, avant l'octroi des codes d'identité et des droits d'accès y afférents lors de l'arrivée d'un nouvel employé.
- Une révocation des anciens droits d'accès est faite en temps opportun lors d'un mouvement de personnel à l'intérieur de l'organisation. Les nouveaux droits d'accès doivent également être autorisés.
- Une révocation des codes d'identité est faite en temps opportun lors du départ d'un employé.
- Aucun code d'identification ne doit représenter un compte utilisé par un groupe de personnes, et ce, afin de rendre chaque utilisateur responsable des interventions qu'il effectue avec son code.
- Une révision périodique des droits d'accès est faite par les responsables des différents services. Dans ce cas, il importe de s'assurer que le principe de séparation des fonctions incompatibles est respecté entre la personne qui autorise et révise les droits d'accès et celle qui les octroie.

28 Certaines personnes se voient attribuer des codes possédant des accès privilégiés, ce qui leur procure des pouvoirs plus étendus (administrateur de réseau ou de bases de données, etc.) que les utilisateurs réguliers. Outre les contrôles énumérés précédemment, les entités doivent veiller à ce que :

- le nombre de personnes bénéficiant de ces codes soit restreint au minimum, en fonction de leurs tâches régulières ;
- l'utilisation de ces codes fasse l'objet d'un suivi périodique et documenté par une personne indépendante.

29 En ce qui concerne les contrôles des accès externes, ils sont audités seulement s'il subsiste un risque significatif d'accéder, en ayant recours à l'Internet, aux applications financières importantes ou aux applications de commerce électronique importantes telles que la vente de billets de loterie ou le remboursement de frais médicaux. Dans ce cas, nous devons nous assurer que des mécanismes de contrôle adéquats sont mis en place afin de sécuriser les accès externes aux systèmes contenant les données financières importantes.

Gestion des paramètres de sécurité

30 Pour ce qui est de la gestion des paramètres de sécurité, il est à noter que l'utilisation de mots de passe est le mécanisme qui est le plus couramment utilisé par nos entités auditées afin d'authentifier un individu qui veut accéder à leurs systèmes informatiques. Leur configuration doit respecter des standards qui, au fil des années, ont été rehaussés du fait que les outils pour les capturer se sont également améliorés. Actuellement, les principales normes adoptées par le VGQ sont les suivantes :

- La longueur des mots de passe doit être de huit caractères au minimum.
- Leur composition doit comprendre une combinaison de lettres, minuscules et majuscules, de chiffres ou de caractères spéciaux, tels /*@#\$.
- Le nombre de tentatives d'accès infructueux avant la désactivation du code d'accès doit être limité à trois.
- Les mots de passe devraient être modifiés au moins tous les 60 jours et une personne devrait avoir utilisé au moins cinq mots de passe différents avant de pouvoir réutiliser un mot de passe antérieur.

31 La combinaison du degré d'atteinte des éléments énumérés au paragraphe précédent avec les normes en vigueur atteste du caractère approprié de la configuration des paramètres de sécurité des mots de passe.

Gestion des opérations

32 La gestion des opérations représente d'autres contrôles généraux regroupant la gestion des incidents, l'exploitation des systèmes et la continuité des services.

33 Toute déficience significative constatée dans la gestion des opérations risque moins d'avoir une incidence majeure sur la stratégie d'audit des états financiers que les contrôles mentionnés dans les paragraphes précédents. À titre d'exemple, une lacune ayant un impact sur la continuité des services informatiques n'empêche généralement pas l'utilisation de la stratégie d'audit basée sur les contrôles informatiques. Toutefois, il pourrait en être autrement pour une déficience importante sur le plan de la gestion des incidents ou de l'exploitation des systèmes, ce qui pourrait augmenter le risque de perte ou d'altération de données financières.

34 Parmi ces autres CGTI, les contrôles liés à la gestion des incidents informatiques s'avèrent cruciaux pour une organisation, compte tenu du risque important sur le plan de l'intégrité des données. Pour assurer une saine gestion de leurs incidents informatiques, les entités doivent, notamment :

- mettre en place des mécanismes d'enregistrement et d'investigation permettant une détection rapide et une résolution adéquate des anomalies, afin de s'assurer de l'intégralité et de l'intégrité des données, de même que de la poursuite ou de la reprise des activités en temps opportun ;
- présenter une reddition de comptes à la haute direction à propos des incidents jugés les plus importants.

35 L'exploitation des systèmes informatiques, en particulier les traitements en lots, affecte directement le traitement des transactions et une défaillance à cet égard menace l'ensemble des opérations de l'entité. Pour assurer la bonne marche des opérations informatiques :

- l'outil servant à établir la séquence des tâches en différé (traitements en lots) doit être sécurisé et seules les personnes autorisées doivent y avoir accès ;
- les journaux des opérations (rapports de rejets ou de fins anormales, etc.) doivent être activés et un suivi doit être effectué par une personne indépendante du personnel d'exploitation.

36 Enfin, pour ce qui est des contrôles relatifs à la continuité des services informatiques, les entités doivent principalement mettre en place les éléments suivants :

- des copies de sauvegarde des données financières et des programmes informatiques sont prises selon une fréquence appropriée et elles sont conservées ailleurs que dans l'édifice où le centre informatique se situe ;
- un plan de relève couvrant les applications informatisées importantes existe et il est testé périodiquement.

2.3 Importance de l'application des recommandations touchant les CGTI

37 La section précédente a fait ressortir les risques susceptibles de compromettre l'intégrité des données financières et qui justifient la communication de toute déficience significative dans un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

38 Le tableau 1 présente la répartition des recommandations pour les cinq sujets relatifs à la gestion des TI composant les CGTI. Nous constatons que la plupart des recommandations concernent les sujets qui risquent le plus de compromettre l'intégrité des données financières des entités auditées, soit la gestion de la maintenance des systèmes, celle des droits et des profils d'accès et, enfin, celle des paramètres de sécurité. Les déficiences qu'elles sous-tendent empêchent souvent l'utilisation d'une stratégie d'audit des états financiers basée sur les contrôles informatiques.

Tableau 1 Répartition des recommandations par sujet (gestion des technologies de l'information)

Sujets	Recommandations formulées et suivies en 2011-2012			
	Anciennes		Nouvelles	Total
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Politique et procédures de sécurité	0	0	1	1
Gestion du développement et de la maintenance des systèmes	13	6	10	29
Gestion des droits et des profils d'accès	26	25	10	61
Gestion des paramètres de sécurité	8	8	2	18
Gestion des opérations	2	1	8	11
Total	49	40	31	120

39 Les résultats de nos travaux montrent que les entités tardent à appliquer nos recommandations bien qu'elles y adhèrent.

40 Le tableau 2 présente l'historique des recommandations suivies en 2011-2012 pour la catégorie Gestion des technologies de l'information. Sur les 120 recommandations, 89 provenaient de recommandations formulées lors des années antérieures et pour lesquelles un suivi a été fait en 2011-2012. Les résultats montrent que seulement 55 % des recommandations ont été appliquées de façon satisfaisante, soit 49 sur 89. Par ailleurs, le pourcentage n'a pas augmenté de façon significative depuis les dernières années, puisqu'il était respectivement de 53 et de 54 % pour les années 2010-2011 et 2009-2010. De plus, sur les 40 recommandations dont les progrès sont toujours insatisfaisants, il est à noter que 22 d'entre elles (55 %) remontent à des années antérieures à 2009.

Tableau 2 Historique des recommandations et taux d'application (gestion des technologies de l'information)

Années d'origine	Recommandations suivies en 2011-2012			
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total	Taux d'application
2011	10	5	15	67 %
2010	8	1	9	89 %
2009	6	12	18	33 %
De 2004 à 2008	25	22	47	53 %
Total	49	40	89	55 %

2.4 Centre de services partagés du Québec

41 Une large part de nos recommandations liées à la gestion des TI concernent le Centre de services partagés du Québec (CSPQ). La diversité des systèmes et des infrastructures technologiques ainsi que l'étendue de sa clientèle peuvent expliquer cette situation. Conscient de cette problématique, le Centre prévoit entreprendre des actions concrètes pour remédier aux déficiences mentionnées dans nos rapports. Nous y porterons une attention particulière au cours des années à venir.

42 Le tableau 3 illustre que des 120 recommandations formulées et suivies auxquelles nos rapports font référence en 2011-2012, 23 entités étaient concernées. Le CSPQ était visé par 46 de ces recommandations, soit plus du tiers. De plus, parmi les 40 recommandations dont les progrès ont été jugés insatisfaisants, nous constatons que 25 concernent le CSPQ. Ces recommandations datent de 2008 et de 2009. Enfin, des 31 nouvelles recommandations formulées en 2011-2012 à l'endroit de 9 entités, le CSPQ en compte 11 d'entre elles. Ces recommandations concernent l'exercice du CSPQ terminé le 31 mars 2011.

Tableau 3 Situation du CSPQ par rapport aux recommandations
(gestion des technologies de l'information)

	Ensemble des 23 entités auditées	CSPQ Au 31 mars 2011
2005 à 2009	34	25
2010 et 2011	6	–
Progrès insatisfaisants	40	25
Progrès satisfaisants	49	10
Anciennes recommandations	89	35
Nouvelles recommandations	31	11
Nombre de recommandations	120	46

43 Les résultats des travaux d'audit que nous avons effectués auprès du CSPQ pour l'exercice terminé le 31 mars 2012 révèlent que le faible taux d'application de nos recommandations se maintient. En effet, 6 des 25 anciennes recommandations datant de 2008 et de 2009, dont les progrès avaient été jugés insatisfaisants et aucune des 11 recommandations relatives à l'exercice terminé le 31 mars 2011, ont été appliquées de manière satisfaisante, ce qui représente un taux d'application de 17 % (6 sur 36).

Création du Centre de services partagés du Québec

44 Le CSPQ a démarré officiellement ses activités le 6 décembre 2005 à la suite de l'adoption de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec* le 11 mai 2005. Le CSPQ est formé du regroupement d'une dizaine d'organismes de services gouvernementaux, dont les principaux sont : Fourniture et ameublement du Québec, la Direction générale des acquisitions, la Direction

générale des technologies de l'information et des communications et la Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources. Le Centre a pour mission de fournir aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

45 À sa création, le CSPQ comprenait une multitude de systèmes informatiques liés à sa mission, dont 5 systèmes comptables, 16 systèmes de facturation, 12 systèmes servant à la gestion de l'encaisse, des immobilisations et des projets en cours, et 17 systèmes pour la gestion des stocks et des acquisitions de biens, l'ensemble supporté par des infrastructures technologiques diversifiées. Le CSPQ s'est donc trouvé devant un défi majeur d'harmonisation aussi bien sur le plan de la gestion des TI que sur celui des ressources humaines, chaque organisme regroupé ayant ses propres méthodes de travail.

Plan d'action préconisé par le Centre de services partagés du Québec

46 En réponse à notre intervention, une décision du comité de direction du CSPQ a été prise le 10 décembre 2012. Celle-ci consiste à mettre en place un registre du suivi des actions prises par le Centre pour donner suite à chacune des recommandations que nous leur avons formulées en matière de gestion des TI et dont les progrès demeurent toujours insatisfaisants en 2012, de même que pour toute nouvelle recommandation qui leur sera adressée. On y prévoit qu'un suivi serré sera fait et, à cette fin, le registre sera mis à jour trimestriellement et présenté au comité de direction de même qu'au comité de vérification afin d'en évaluer le taux d'avancement.

47 En janvier 2013, le registre a effectivement été produit. Il comprend, pour chacune des recommandations, l'état de la situation, les actions qui seront prises, le nom du responsable et l'échéancier de mise en place. Selon les échéanciers inscrits au registre, 20 des 30 recommandations qui y figurent devraient avoir un statut défini comme terminé au 31 décembre 2013. En y ajoutant les 6 recommandations jugées satisfaisantes dans notre rapport du 31 mars 2012, 72 % de nos recommandations devraient être appliquées d'ici la fin 2013. Des 10 recommandations dont l'application n'est pas prévue en 2013, 5 concernent la mise en place d'un plan de relève assurant la continuité des opérations. Dans ce dernier cas, un mandat d'évaluation des besoins et d'analyses de leur impact éventuel est en cours, ce qui déterminera l'échéancier de mise en œuvre. Pour ce qui est des autres recommandations, certaines analyses d'impact sont également en cours. Nous validerons les actions prises au cours des prochains audits financiers et nous invitons le CSPQ à mener à terme les actions qu'il a entreprises.

Commentaires de l'entité

Le Centre de services partagés du Québec a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) est soucieux de donner suite de manière satisfaisante aux recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Cette volonté s'est exprimée par une démarche rigoureuse qui exige que toutes les actions et les moyens soient mis en œuvre afin de s'assurer du suivi des progrès réalisés. Cette démarche mise en place en décembre 2012 prévoit un registre de suivi trimestriel qui implique tous les secteurs concernés, une présentation au comité de direction pour s'assurer de l'état d'avancement des travaux et déposé au conseil d'administration.

« De cette façon, la majorité des recommandations seront appliquées au 31 décembre 2013. Le CSPQ s'est doté d'un processus qui lui permettra de répondre adéquatement au suivi de toutes nouvelles recommandations du VGQ. »

Sigles

Sigles

CGTI	Contrôles généraux des technologies de l'information	TI	Technologie de l'information
CSPQ	Centre de services partagés du Québec	VGQ	Vérificateur général du Québec



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

Activités de la Caisse de dépôt et placement du Québec

CHAPITRE

10

Faits saillants

Objectif des travaux

La Caisse de dépôt et placement du Québec gérait, au 31 décembre 2012, des actifs nets de 176 milliards de dollars. Cette somme se composait de 38 fonds particuliers appartenant à 28 déposants différents.

Le Vérificateur général du Québec a acquis une connaissance approfondie de cette organisation. Nous avons jugé pertinent de présenter aux parlementaires une image globale de ses investissements et de leur gestion, du lien entre elle et ses clients et de camper le rôle du vérificateur général à titre d'auditeur financier.

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

Principaux sujets couverts par le chapitre

Nous présentons ci-dessous les principaux sujets abordés dans notre chapitre sur les activités de la Caisse.

Une gestion par portefeuille spécialisé. La Caisse est constituée de 17 portefeuilles spécialisés, ce qui permet une diversification nécessaire à l'atteinte des objectifs des déposants, et ce, en respect de leur politique d'investissement. Les portefeuilles regroupent des placements ayant des caractéristiques communes, tels que les immeubles, les actions, les obligations et les placements privés.

Les déposants, clients de la Caisse. Les déposants, soit les entités plaçant des liquidités à la Caisse, proviennent tous du secteur public québécois. La majorité des sommes investies à la Caisse proviennent de régimes de retraite de l'appareil gouvernemental.

Des investissements en respect des politiques de placement. Les déposants doivent élaborer leur politique de placement afin d'indiquer la répartition de leurs investissements entre les différents portefeuilles spécialisés. La Caisse est ainsi tenue de respecter ces politiques et de communiquer régulièrement l'évolution des investissements aux déposants. La relation entre la Caisse et ses déposants s'apparente donc à celle qui existe entre un gestionnaire de fonds commun de placement et ses investisseurs.

Le rôle du vérificateur général comme auditeur indépendant. Le Vérificateur général du Québec est tenu, annuellement et conjointement avec un cabinet privé, d'effectuer l'audit des états financiers de la Caisse. Cet audit vise à délivrer un rapport de l'auditeur indépendant sur chacun des états financiers des 17 portefeuilles spécialisés et des 38 fonds particuliers.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Actifs et déposants de la Caisse	7
2.1 Portefeuilles et gestion des actifs	7
Structure par portefeuille spécialisé	
Gestion à la juste valeur	
Utilisation d'un levier financier	
Recours aux instruments financiers dérivés	
2.2 Les déposants, clients de la Caisse	9
Ouverture de fonds particuliers	
Investissements des déposants dans les portefeuilles	
Politiques de couverture personnalisée	
Outils de reddition de comptes	
3 Rôle du vérificateur général comme auditeur indépendant	14
Annexes	15

Équipe

Roch Guérin
Directeur principal
Guillaume Joron

1 Mise en contexte

1 Créée en 1965, la Caisse de dépôt et placement du Québec a pour mission de recevoir des sommes en dépôt et de les gérer en gardant comme objectif l'atteinte d'un rendement optimal du capital des déposants. Elle s'engage également à effectuer cette gestion dans le respect des politiques de placement de ses clients, tout en contribuant au développement économique du Québec. Les déposants proviennent tous du secteur public et sont principalement des gestionnaires de régimes de retraite.

2 C'est conformément à ces engagements que la Caisse, une des entités les plus importantes de l'appareil gouvernemental, gérait au 31 décembre 2012 des actifs nets de 176 milliards de dollars. Cette somme se composait de 38 fonds particuliers appartenant à 28 déposants différents. La gestion de ces dépôts reposait sur 17 portefeuilles d'investissements spécialisés, ce qui assurait la diversification nécessaire à l'atteinte des objectifs des déposants, et ce, en respect de leur politique d'investissement. Il est à noter que la compréhension de cette structure et de son mode de fonctionnement peut s'avérer complexe pour une personne non initiée au domaine de l'investissement.

3 Le Vérificateur général du Québec, fort de ses nombreuses années d'expérience comme auditeur des livres et comptes de la Caisse, a acquis une connaissance approfondie de cette organisation. Nous avons jugé pertinent de donner aux parlementaires des informations la concernant dans un format simple et concis. Nous présenterons tout d'abord une image globale de ses investissements et de leur gestion, nous discuterons ensuite du lien entre elle et ses clients et, enfin, nous camperons le rôle du vérificateur général à titre d'auditeur financier.

2 Actifs et déposants de la Caisse

2.1 Portefeuilles et gestion des actifs

Structure par portefeuille spécialisé

4 La Caisse est dotée d'une structure par portefeuille spécialisé qui s'apparente beaucoup aux fonds communs de placement publics. Chacun des 17 portefeuilles regroupe des titres ayant des caractéristiques communes (devises, nature du produit et comportement du marché).

5 En vertu de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, chaque portefeuille spécialisé doit être régi par une politique d'investissement qui lui est propre. Ces politiques, élaborées par la Caisse, établissent notamment les objectifs de rendement, les indices de référence, les limites de risque, les titres admissibles et l'encadrement de risque. Afin d'assurer l'objectivité et la rigueur nécessaires à la gestion des risques, les gestionnaires de la Caisse confient à des équipes indépendantes la définition et le contrôle de la politique de gestion intégrée des risques et des politiques d'investissement des portefeuilles spécialisés.

6 L'annexe 1 présente les différents portefeuilles spécialisés, le pourcentage de l'actif net total qu'ils représentaient au 31 décembre 2012 ainsi que la nature de leurs placements. L'utilisation de plusieurs portefeuilles spécialisés dans un même type de placement (quatre pour les revenus fixes et six pour les actions, par exemple) donne une plus grande flexibilité dans le choix des investissements et permet une gestion des risques plus diversifiée.

Gestion à la juste valeur

7 En tant qu'entité ayant pour objectif de générer des rendements pour ses déposants, la Caisse effectue la gestion de ses placements à la **juste valeur**.

8 L'établissement de la juste valeur dépend de la nature du placement. Pour certains titres, elle est établie à l'aide de données largement diffusées. On pense notamment aux actions d'entreprises publiques, dont la cote boursière peut être facilement obtenue. Par contre, dans plusieurs cas, la juste valeur ne peut être aussi aisément déterminée. Par exemple, pour les placements privés, donc non cotés sur un marché public, les analystes de la Caisse doivent utiliser

La juste valeur est définie comme le montant de la contrepartie dont conviendraient des parties compétentes agissant en toute liberté dans des conditions de pleine concurrence.

plusieurs méthodes d'évaluation, dont l'actualisation des flux monétaires futurs et le recours à des comparables publics, afin de la fixer. Ces méthodes font appel à une certaine proportion de subjectivité dans l'établissement des hypothèses sous-jacentes. L'annexe 1 indique, par portefeuille spécialisé, les principales techniques de fixation de la juste valeur.

Utilisation d'un levier financier

9 Afin de dégager des rendements additionnels, la Caisse a recours à un levier financier, dont l'utilisation est régie par la politique d'investissement des portefeuilles spécialisés.

10 Le recours à un levier financier consiste à obtenir des liquidités supplémentaires au moyen d'instruments financiers divers et à les investir pour augmenter le rendement global d'un portefeuille. Le concept se résume donc à « emprunter pour investir », dans l'objectif que le rendement obtenu sur l'investissement soit supérieur au coût des liquidités supplémentaires. La Caisse applique principalement cette stratégie pour son portefeuille immobilier, et sa filiale CDP Financière inc. contracte des titres de dette à court, moyen et long terme pour l'ensemble de l'organisation.

11 Un exemple commun de levier financier utilisé par la Caisse pour son portefeuille immobilier est le fait de se porter acquéreur d'un immeuble à l'aide d'une hypothèque. Dans l'optique que le rendement de cet immeuble (les revenus locatifs et la variation de sa valeur de vente) est supérieur au coût de l'emprunt (le taux d'intérêt), elle retire un rendement avec un investissement initial moindre. Une proportion équivalant à 1,3 % de son actif net est ainsi constituée d'emprunts hypothécaires qui représentent environ 2,2 milliards de dollars.

Les notations sont des cotes publiées par des agences spécialisées reconnues afin de refléter la qualité des titres de l'émetteur et sa capacité à faire face à ses engagements financiers. La notation ici indiquée (AAA) a été fixée par l'agence Standard & Poor's et constitue la plus haute cote possible.

12 La Caisse utilise également un levier financier par l'entremise de sa filiale CDP Financière inc. Dans ce cas, elle émet des titres de dette qui sont vendus aux investisseurs institutionnels à un taux d'intérêt inférieur à celui qu'obtiendrait sur le marché une de ses filiales. Elle profite donc de sa **notation** exceptionnelle (AAA) et bénéficie d'un taux très avantageux pour financer ses activités de placements privés ou ses activités immobilières. C'est dans cette optique qu'elle avait en circulation plus de 7,9 milliards de dollars de billets à terme au 31 décembre 2012, ce qui équivalait à 4,5 % de son actif net.

Recours aux instruments financiers dérivés

Les instruments financiers dérivés sont des instruments dont la valeur fluctue en fonction d'un élément sous-jacent. Ce sous-jacent peut prendre diverses formes, que ce soit de nature financière (taux d'intérêt, devise, titre, indice boursier) ou une marchandise (métal précieux, denrée, pétrole).

13 La Caisse a également recours aux **instruments financiers dérivés**.

Ceux-ci sont répartis dans les différents portefeuilles spécialisés ainsi que dans certains fonds particuliers. Ils sont utilisés à deux fins distinctes, soit la gestion des risques de change ou la gestion des taux d'intérêt et de marché.

14 La gestion des risques de change consiste, pour la Caisse, à contracter des instruments financiers dérivés qui permettront de compenser l'impact des fluctuations des taux de change sur les autres placements qu'elle détient. Elle

le fait principalement au moyen de contrats à terme de gré à gré, conclus avec des institutions bancaires internationales.

15 La gestion des taux d'intérêt et de marché consiste plutôt à gérer les fluctuations de taux et de prix selon le but recherché. À titre d'exemple, la Caisse pourrait détenir une obligation à taux variable, mais désirer se protéger d'une partie des fluctuations de ce taux. Elle le ferait alors par un troc de taux d'intérêt. Elle peut également avoir recours aux options d'achat et de vente d'actions afin d'atteindre un but similaire pour ses placements en actions.

16 Le tableau 1 présente les différents instruments financiers dérivés et leur **valeur nominale** totale. L'annexe 2 donne la définition de ces types d'instruments.

Tableau 1 Instruments financiers dérivés (en millions de dollars)

Type	Valeur nominale	Juste valeur marchande nette
Gestion des risques de change		
Troc de devises	1 169	(12)
Contrats à terme	26 724	(203)
Gestion des taux d'intérêt et de marché		
Troc de devises et de taux d'intérêt	52 307	93
Troc de défaillance de crédit	32 829	256
Troc d'actions et de valeurs convertibles	21 399	294
Troc de produits de base	21	0
Contrats à terme	9 883	(6)
Options	9 708	3
Bons de souscription	82	13
Total	154 122	438

Source : États financiers cumulés audités de la Caisse au 31 décembre 2012.

La valeur nominale est établie dans le contrat de l'instrument financier dérivé et sert de référence à l'application d'un cours du change, d'un taux d'intérêt, d'un cours boursier ou de la valeur d'un indice. Elle est la base des calculs permettant de déterminer le ou les flux monétaires liés à l'instrument et elle n'est ordinairement pas échangée.

2.2 Les déposants, clients de la Caisse

Ouverture de fonds particuliers

17 Le rôle de la Caisse est d'investir les sommes offertes par différents déposants. La loi constitutive de la Caisse précise, aux articles 19 à 21, quels sont les organismes habilités à y effectuer des dépôts.

18 Chaque déposant se voit attribuer un fonds particulier. Par contre, il est possible pour un déposant d'en posséder plusieurs, selon la nature des sommes qu'il investit et de son objectif. C'est notamment le cas pour le ministère des Finances et de l'Économie qui détient six fonds particuliers distincts. Le tableau 2 trace, par grande catégorie déterminée dans la loi, le portrait actuel des déposants et des fonds particuliers ouverts à la Caisse. L'annexe 3 dresse la liste de tous les déposants en fonction de ces mêmes catégories.

Tableau 2 Fonds particuliers

Déposants admissibles selon la loi	Nombre de fonds	Pourcentage de l'actif net
Fonds de la santé et de la sécurité du travail (art. 19)	1	6,2
Commission de la construction du Québec (art. 20b)	3	8,2
Organismes gouvernementaux (régimes de retraite) (art. 20a et 20c)	11	53,9
Organismes gouvernementaux (autres fonds) (art. 20.1 et 20.2)	16	31,3
Organismes municipaux (art. 20.1 et 20.3)	2	0,1
Organismes scolaires (art. 20a, 20.1 et 20.4)	4	0,2
Établissements de santé ou de services sociaux (art. 20.1 et 20.5)	1	0,1

Source : États financiers cumulés audités de la Caisse au 31 décembre 2012.

19 Avant de se voir attribuer un fonds particulier, le déposant doit établir sa politique de placement qui régira la gestion des sommes investies. La composante principale de cette politique, nommée «le portefeuille de référence», indique la répartition cible à long terme par catégorie d'actifs et les déviations maximales permises par rapport aux pondérations souhaitées par le déposant. En effet, afin de permettre à la Caisse de profiter d'avantages qui pourraient se présenter dans une classe d'actifs précise, le déposant convient de limites minimales et maximales à l'intérieur desquelles la répartition peut être modifiée.

20 Le portefeuille de référence varie donc selon l'objectif de rendement de chacun des fonds. Un déposant désirant des rendements plus élevés pourrait décider d'attribuer un pourcentage plus important aux marchés boursiers ou aux placements privés qui sont de nature plus risqués, mais qui offrent historiquement un rendement plus élevé. À l'inverse, un déposant optant pour une stratégie plus conservatrice pourrait se diriger, entre autres, vers les portefeuilles obligataires qui contiennent une forte pondération de titres gouvernementaux offrant des rendements moindres, mais plus sûrs. Les pourcentages de l'actif net des déposants au 31 décembre 2012 démontrent la répartition adoptée globalement par ceux-ci (annexe 1).

21 À titre d'exemple, la Régie des rentes du Québec (RRQ) dispose d'une politique de placement visant à optimiser les rendements de son fonds particulier tout en maintenant un niveau de risque qui lui soit acceptable. Elle a donc mis sur pied un comité de placement qui révisé périodiquement cette politique. Le tableau 3 présente le portefeuille de référence de la RRQ en date du 31 décembre 2011.

Tableau 3 Portefeuille de référence de la RRQ au 31 décembre 2011 (en pourcentage)

Portefeuille	Borne minimale	Portefeuille de référence	Borne maximale
Revenus fixes			
Valeurs à court terme	0,0	0,5	4,5
Obligations	18,0	22,0	27,0
Dettes immobilières	4,5	7,5	9,5
Sous-total	26,0	30,0	36,0
Placements sensibles à l'inflation			
Infrastructures	0,8	3,5	7,0
Immeubles	8,0	13,0	16,0
Sous-total	11,0	16,5	20,5
Actions			
Actions canadiennes	9,0	13,0	17,0
Actions mondiales	4,0	7,0	9,0
Québec Mondial	0,0	5,5	7,2
Actions américaines	1,3	4,0	6,8
Actions Europe, Australasie et Extrême-Orient	4,0	8,0	12,0
Actions des marchés en émergence	3,0	6,0	8,0
Placements privés	6,0	10,0	13,0
Sous-total	47,5	53,5	59,5
Fonds de couverture, billets à terme adossés à des actifs et autres	0,0	0,0	0,0
Total		100	

Source : États financiers audités de la RRQ au 31 décembre 2011.

Investissements des déposants dans les portefeuilles

22 Une fois le fonds particulier ouvert, le déposant peut investir des sommes à la Caisse en faisant un dépôt à vue ou un dépôt à participation.

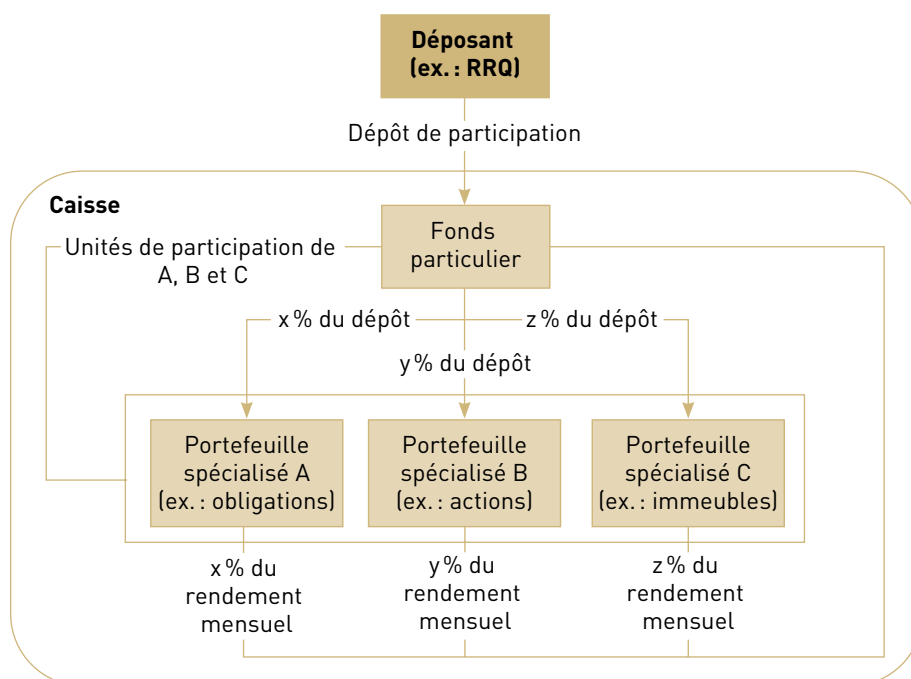
23 Au jour le jour, il peut décider d'envoyer des sommes à la Caisse afin qu'elles soient mises en dépôt à vue. Il s'agit de placements pouvant être récupérés par le déposant le jour suivant un avis de retrait et portant intérêt à un taux fixe ou variable, déterminé par la Caisse en fonction du marché monétaire (marché de prêts à court terme) ou obligataire au moment du dépôt.

24 Chaque premier jour du mois, le déposant peut procéder à un dépôt à participation ou à un retrait d'un dépôt à participation existant. Ces dépôts sont par la suite investis par le fonds particulier dans les différents portefeuilles spécialisés en suivant le portefeuille de référence du déposant. En retour, ce fonds particulier se voit alors attribuer des unités de participation de ces différents portefeuilles. La quantité d'unités de participation à laquelle donnera droit un dépôt à participation variera selon l'actif net de chacun des portefeuilles

à la date de l'opération. De façon analogue, si le déposant désire procéder à un retrait, le nombre d'unités de participation annulées sera également fonction de ces mêmes justes valeurs. Le fonctionnement de la Caisse s'apparente donc aux divers fonds communs de placement publics offerts sur le marché.

25 À la fin de chaque mois, la Caisse détermine le revenu ou la perte nette généré durant cette période. Le rendement de chacun des portefeuilles est alors réparti entre les détenteurs d'unités de participation, au prorata de la quantité détenue. Le revenu sera versé au déposant le premier jour du mois suivant, généralement par l'émission de nouvelles unités de participation. La perte nette sera, pour sa part, récupérée de la même façon auprès du déposant, également le premier jour du mois suivant. La figure 1 illustre le processus de dépôt à participation.

Figure 1 Dépôt à participation



Politiques de couverture personnalisée

26 Le déposant peut choisir, lors de l'élaboration ou de la révision de sa politique de placement, de se doter d'une couverture personnalisée. La couverture se définit comme la diminution de l'exposition à un ou plusieurs risques par l'entremise d'opérations financières. Le déposant a la responsabilité de déterminer quelle sera l'étendue de sa couverture, et ce, en vertu de la répartition de ses actifs dans son portefeuille de référence et de sa propre tolérance au risque.

27 Actuellement, la Caisse offre cette couverture personnalisée principalement par l'entremise de contrats de change à terme de gré à gré. Il s'agit donc, comme nous l'avons défini précédemment, d'une gestion des risques de change qui permettra au déposant de se protéger en totalité ou en partie des fluctuations de rendement associées au mouvement des taux de change dans le temps.

28 Contrairement aux autres instruments financiers détenus par les portefeuilles spécialisés, les instruments financiers utilisés dans le cadre des politiques de couverture personnalisée sont la propriété du fonds particulier et contribuent donc directement à la valeur de l'actif net du déposant.

Outils de reddition de comptes

29 Les déposants reçoivent, sur une base mensuelle, des états de compte leur permettant de suivre leur rendement global, leur rendement par portefeuille spécialisé et la répartition de leurs actifs. Plusieurs autres documents leur sont également envoyés sur une base régulière, tels des certificats de conformité à leurs politiques de placement et aux politiques d'investissement des portefeuilles spécialisés, des bulletins de résultats et des bulletins de risque.

30 Chaque année, une reddition de comptes est aussi faite dans le rapport annuel, qui présente les états financiers cumulés audités. Ces états représentent la somme de tous les portefeuilles spécialisés, abstraction faite des transactions internes qui auraient pu survenir entre les portefeuilles. On y trouve également, sous une forme condensée, les actifs nets et les résultats de chacun des portefeuilles spécialisés et des fonds particuliers.

31 La Caisse publie aussi, sur une base annuelle, les taux de rendement de l'ensemble des actifs qu'elle gère pour ses déposants. Le tableau 4 présente ce rendement global pour les cinq dernières années.

Tableau 4 Rendement global des cinq dernières années

Période terminée le 31 décembre	Rendement global (%)
2012	9,6
2011	4,0
2010	13,6
2009	10,0
2008	-25,0
Rendement moyen	2,4

3 Rôle du vérificateur général comme auditeur indépendant

32 En vertu de l'article 48 de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, le vérificateur général se voit attribuer la responsabilité de procéder à la vérification conjointe des livres et comptes de la Caisse.

33 Afin de mener à bien ses travaux de vérification annuelle, il doit se conformer aux Normes canadiennes d'audit (NCA), qui définissent les objectifs d'une telle mission.

34 C'est ainsi que, depuis trois ans, le vérificateur et un co-auditeur issu d'un cabinet privé d'expertise comptable délivrent annuellement un rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers de chacun des 17 portefeuilles spécialisés et des 38 fonds particuliers.

35 Toujours dans le cadre de ce mandat, le vérificateur et le co-auditeur sont amenés à interagir avec les auditeurs de certaines filiales de la Caisse, telles qu'Ivanhoé Cambridge inc. (filiale immobilière) et Otéra (filiale de dettes immobilières), qui produisent également des états financiers audités. Puisque les données financières émanant de ces états financiers se trouvent aussi dans ceux de la Caisse, le vérificateur et le co-auditeur ont donc, selon les NCA, la responsabilité de prendre connaissance des travaux effectués par les auditeurs de ces filiales.

36 Il est important de souligner que le mandat d'auditeur ne s'applique pas à la gestion des activités de la Caisse. Il ne faut donc pas interpréter un rapport de l'auditeur exprimant une opinion sans réserve sur les états financiers de la Caisse comme un jugement porté sur l'efficacité et l'efficience de la gestion de l'organisation, puisque cet aspect ne fait pas partie d'un mandat d'audit d'états financiers.

Annexes

Annexe 1 Portefeuilles spécialisés et titres détenus par la Caisse

Annexe 2 Lexique des instruments financiers dérivés

Annexe 3 Liste des déposants de la Caisse

Annexe 1 Portefeuilles spécialisés et titres détenus par la Caisse

Type de placement	Portefeuilles spécialisés	Pourcentage de l'actif net des déposants au 31 décembre 2012	Description des principaux placements détenus	Principales méthodes d'évaluation de la juste valeur
Actions	Actions canadiennes Actions mondiales Québec Mondial Actions américaines Actions Europe, Australasie et Extrême-Orient Actions des marchés en émergence	36,9	Actions cotées en forte majorité	Cote boursière
Revenus fixes	Valeurs à court terme Obligations Obligations à long terme Dettes immobilières	36,7	Titres achetés en vertu de conventions de vente Obligations gouvernementales et municipales Financements hypothécaires	Actualisation des flux monétaires
Placements privés	Placements privés Infrastructures	13,8	Actions et valeurs convertibles d'entreprises privées	Comparables, actualisation des flux monétaires
Immeubles	Immeubles	9,9	Biens immobiliers Actions de fonds immobiliers	Comparables, actualisation des flux monétaires Valeur de l'actif net du fonds
Autres	Fonds de couverture Obligations à rendement réel Billets à terme adossés à des actifs ¹ Répartition de l'actif	2,7	Unités de fonds de couverture Obligations à rendement réel Billets à terme adossés à des actifs Instruments financiers dérivés	Valeur de l'actif net du fonds Actualisation des flux monétaires Évaluation des sous-jacents Cote sur un marché public, modèle de calcul financier reconnu, actualisation des flux monétaires

1. Ces billets découlent de la restructuration du marché des papiers commerciaux adossés à des actifs à la suite de la crise de 2008.
Source : États financiers cumulés audités au 31 décembre 2011.

Annexe 2 Lexique des instruments financiers dérivés

Type	Traduction anglaise ¹	Définition
Bon de souscription	Warrant	Titre négociable qui donne le droit de souscrire à un nombre prédéterminé d'actions ou d'obligations. Les conditions, les délais et les prix sont déterminés lors de l'émission du bon. Le détenteur d'un bon de souscription n'a pas l'obligation de s'en prévaloir.
Contrat à terme	Future (contrat à terme standardisé sur un marché organisé) Forward (contrat à terme de gré à gré)	Contrat par lequel le vendeur et l'acheteur s'engagent l'un à effectuer la livraison et l'autre à prendre livraison, ou à régler une quantité ou un montant d'un sous-jacent à un moment et à un prix déterminés à l'avance.
Option	Option	Contrat qui donne à l'acheteur le droit, mais non l'obligation, d'acheter ou de vendre une quantité d'un sous-jacent à un moment et à un prix déterminés à l'avance.
Troc d'actions et de valeurs convertibles	Equity swap	Contrat négocié de gré à gré dans lequel la première contrepartie s'engage à payer un flux monétaire basé sur le rendement d'un titre (action, valeur convertible, panier d'actions, indice) contre un flux monétaire basé sur un taux de référence payé par la seconde contrepartie. Les dates d'échange des flux monétaires sont déterminées à l'avance.
Troc de défaillance de crédit	Credit default swap	Contrat similaire à une assurance où l'acheteur s'engage à payer une prime unique ou périodique pour couvrir ses actifs contre des pertes de valeurs qu'engendrerait un incident de crédit précis (ex. : faillite d'une contrepartie, retard de paiement, etc.). Le vendeur s'engage à payer un dédommagement si l'incident de crédit se produit.
Troc de devises	Cross-currency swap	Contrat dans lequel les deux contreparties s'échangent un capital et des intérêts dans une devise donnée contre un capital et des intérêts dans une autre devise. Les flux monétaires sont calculés pour chacune des devises sur la base d'un taux fixe ou variable déterminé à l'avance, tout comme les dates d'échange de ces flux.
Troc de taux d'intérêt	Interest rate swap	Contrat dans lequel deux contreparties s'engagent à échanger des intérêts basés sur un montant prédéterminé (notionnel). Minimalement, un des deux taux d'intérêt est variable, c'est-à-dire mis à jour à des dates prédéterminées dans le contrat. Les dates d'échange de flux monétaires sont déterminées à l'avance.
Troc de produits de base	Commodity swap	Contrat dans lequel au moins une des contreparties convient de verser des flux monétaires en fonction du prix de marché d'une marchandise donnée sur une période déterminée.

1. La traduction est donnée à titre d'information puisque les termes anglais sont plus couramment utilisés dans le secteur financier.

Annexe 3 Liste des déposants de la Caisse

Déposants	Nombre de fonds
Fonds de la santé et de la sécurité du travail	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	1
Commission de la construction du Québec	
Régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec	3
Organismes gouvernementaux (régimes de retraite)	
Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics	1
Régime de retraite du personnel d'encadrement	1
Régimes particuliers	1
Régime de retraite des élus municipaux	1
Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec – Caisse participants	2
Ministère des Finances et de l'Économie ¹	3
Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence	1
Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec	1
Organismes gouvernementaux (autres fonds)	
Régie des rentes du Québec	1
Société de l'assurance automobile du Québec	1
Autorité des marchés financiers	3
La Financière agricole du Québec	2
Régime de rentes de survivants	1
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	1
Office de la protection du consommateur	2
Conseil de gestion de l'assurance parentale	1
Ministère des Finances et de l'Économie ¹	3
Agence de revenu du Québec	1
Fédération des producteurs de bovins du Québec ²	0
Société des alcools du Québec ²	0
Organismes municipaux	
Régime de retraite des employés de la Ville de Laval	1
Organisme municipaux	
Régime de retraite des employés de la ville de Laval	1
Comité de retraite mixte de la ville de Magog	1

1. Le ministère des Finances et de l'Économie est compté comme un seul déposant gérant six fonds différents.

2. Ce déposant n'a pas de fonds particulier puisque ses placements sont uniquement des dépôts dans la Caisse.

Annexe 3 Liste des déposants actifs de la Caisse (suite)

Déposants	Nombre de fonds
Organismes scolaires	
Régime de retraite de l'Université du Québec	1
Régime de rentes pour le personnel non enseignant de la Commission des écoles catholiques de Montréal	1
Régime de retraite pour certains employés de la Commission scolaire de la Capitale	1
Comités de retraite de l'Université Laval	1
Établissements de santé ou de services sociaux	
Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges	1
Total : 28	Total : 38



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 ce CA 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 de joindre les rangs 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, 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 – 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-67237-1

