

Direction des finances municipales

Janvier 2008

ISBN 978-2-550-51851-8 (PDF seulement)
(3^e édition)

ISBN 978-2-550-49637-3 (PDF seulement)
(1^{re} édition)



La consolidation des états financiers des CLD dans les états financiers des MRC

Ce document d'information s'adresse aux directeurs généraux et aux secrétaires-trésoriers des municipalités régionales de comté (MRC) ainsi qu'aux autres intervenants intéressés. Le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) vise ici à faire le point sur la question de la consolidation des états financiers des centres locaux de développement (CLD) dans les états financiers des municipalités régionales de comté (MRC).

Afin de se conformer aux principes comptables généralement reconnus édictés par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et ainsi éviter une restriction au rapport de leur vérificateur, les administrations municipales doivent, à partir de 2007, présenter des états financiers consolidés, c'est-à-dire englobant les données financières des organismes compris dans leur périmètre comptable, soit ceux qui sont sous leur contrôle. Les MRC sont assujetties à ces nouvelles normes.

Le chapitre SP 1300 du *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit le contrôle comme le pouvoir de la part d'une administration publique d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme. Le même chapitre énumère une série d'indicateurs, dont la liste est présentée à l'annexe A, qui peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle.

Ce concept de contrôle ne sert que pour la présentation de l'information financière. Il ne remet aucunement en cause les dispositions légales, réglementaires ou contractuelles régissant un organisme inclus dans le périmètre comptable, ni ses règles de gouvernance et de reddition de comptes. En somme, il n'affecte aucunement son degré d'autonomie. Ainsi, un CLD inclus dans le périmètre comptable d'une MRC conserve ses propres règles de gestion et continue de rendre compte à son conseil d'administration en

produisant ses propres états financiers établis selon les normes comptables qui lui sont appropriées. À titre de comparaison, le gouvernement du Québec inclut dans son périmètre comptable une foule d'organismes et d'entreprises, par exemple Hydro-Québec.

Le but de la consolidation est de présenter une information financière complète et transparente sur une administration publique en englobant la totalité des activités dont elle est responsable, y compris les activités déléguées à d'autres entités ou d'autres organismes. Or, la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation confère clairement à la MRC la compétence en matière de développement local sur son territoire et l'administration des sommes qui lui sont confiées à cet effet. La même loi oblige en retour la MRC à confier l'exercice de cette compétence à un organisme qu'elle constitue ou désigne sous l'appellation CLD. L'exercice des compétences de la MRC en matière de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat découle de l'entente qu'elle a conclue, selon le cas, avec le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, le ministre des Affaires municipales et des Régions ou le ministre responsable du Bureau de la Capitale-Nationale.

Le CLD exerce la compétence qui lui est ainsi confiée dans le cadre d'une entente bipartite avec la MRC, et ce, depuis les modifications législatives apportées en décembre 2003. Cette entente définit notamment les politiques administratives et financières de même que les objectifs et les attentes auxquels le CLD est assujéti. L'entente fixe aussi des modalités précises de reddition de comptes envers la MRC. Par ailleurs, à la suite des modifications législatives de 2003, le conseil d'administration d'un CLD peut maintenant être composé majoritairement d'élus municipaux.

Dans le cadre du contexte décrit précédemment, la Direction des finances municipales du MAMR a procédé à une analyse pour déterminer si la définition et les indicateurs de contrôle tels qu'établis au Manuel de l'ICCA s'appliquent aux CLD. Cette analyse a d'ailleurs permis de répondre aux interrogations particulières soulevées en rapport avec les indicateurs de contrôle (voir à l'annexe B) et le Fonds local d'investissement (FLI) (voir à l'annexe C). Il est convenu que les états financiers de la MRC devront informer le lecteur des particularités des FLI et des restrictions qui y sont rattachées. Les actifs liés au FLI seront présentés comme y étant affectés, alors que le surplus ou le déficit accumulé lié au FLI sera présenté dans les fonds réservés.

À la suite de cette analyse, le MAMR en vient à la conclusion que les MRC contrôlent les CLD, selon la définition qu'en donne l'ICCA, et que les CLD devraient donc être inclus dans le périmètre comptable des MRC. Cette opinion vaut autant pour un CLD désigné que constitué, les deux recevant les mêmes fonds publics et étant régis selon le même type d'entente avec leur MRC responsable.

Toutefois, il appartient à chaque MRC d'interpréter la définition et les indicateurs de contrôle en fonction de sa propre situation et de juger s'il y a lieu d'inclure le CLD dans son périmètre comptable. La MRC doit procéder à cette évaluation en concertation avec son vérificateur pour éviter une restriction au rapport de ce dernier. Rappelons que l'inclusion du CLD dans le périmètre comptable de la MRC n'aura aucun effet sur l'autonomie et les règles de gouvernance du CLD, dont sa propre façon de rendre compte à son conseil d'administration.

Bien que l'évaluation des critères de contrôle appartienne en définitive à chaque MRC, le milieu municipal et le MAMR ont convenu qu'il y avait lieu que le MAMR émette la présente opinion afin de favoriser la plus grande uniformité possible.

Pour tout besoin d'information supplémentaire, vous pouvez communiquer avec M. Yvon Bouchard, CA, au 418 691-2015, poste 3812, ou avec M. Claude Brochet, CA, au 418 691-2015, poste 3815, de la Direction des finances municipales.

» **Annexe A**

La définition du contrôle et la liste des indicateurs de contrôle selon le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*

.03 [...] les états financiers d'un gouvernement doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières contrôlées par le gouvernement...

.08 Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte.

.09 Le gouvernement peut choisir de ne pas exercer son pouvoir; néanmoins, le contrôle existe du fait qu'il a la capacité de l'exercer.

.13 Les politiques financières et administratives sont des principes et des pratiques qui déterminent la façon dont un organisme exerce ses activités. La capacité d'orienter ces politiques est un élément important du contrôle du gouvernement parce que cela permet d'établir les règles de base pour la conduite des activités de l'organisme et la réalisation de sa mission et de son mandat.

.15 Il n'est pas nécessaire que le gouvernement gère les activités d'un organisme de façon continue pour contrôler celui-ci. C'est le pouvoir effectif du gouvernement de déterminer les politiques régissant ces activités qui est important.

.17 [...] la question de savoir si le gouvernement contrôle ou non un organisme est une question de fait qui requiert l'exercice du jugement professionnel fondé sur la définition du contrôle énoncée dans le présent chapitre et sur la substance de la relation propre à chaque cas.

.18 Certains indicateurs fournissent une preuve plus convaincante de l'existence du contrôle :

- a) le gouvernement a le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction de l'organisme;
- b) le gouvernement peut disposer en permanence des actifs de l'organisme, ou a la capacité de décider en permanence de l'utilisation de ces actifs, ou il est responsable en permanence des pertes;
- c) le gouvernement détient la majorité des actions avec droit de vote ou une « action préférentielle » qui lui donne le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de l'organisme;

- d) le gouvernement a le pouvoir unilatéral de dissoudre l'organisme et, de ce fait, de disposer de ses actifs et de se subroger à ses obligations.

.19 D'autres indicateurs peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle lorsque le gouvernement a le pouvoir :

- a) de participer de façon significative au processus de nomination des membres du conseil de direction de l'organisme en nommant une majorité de ces membres parmi une liste de personnes fournie par des tiers ou en intervenant autrement dans la nomination ou la révocation d'un nombre significatif de membres;
- b) de nommer ou de révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel;
- c) de définir ou de modifier au besoin la mission ou le mandat de l'organisme;
- d) d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de l'organisme et d'exiger que des modifications soient apportées, globalement ou poste par poste;
- e) de définir des limites en matière d'emprunts ou de placements, ou d'apporter des restrictions aux placements que peut effectuer l'organisme;
- f) de limiter la capacité de l'organisme de générer des revenus, notamment ses sources de revenus;
- g) de définir ou de modifier les politiques de gestion de l'organisme, par exemple celles ayant trait à la comptabilité, aux ressources humaines, à la rémunération, aux négociations collectives et à l'affectation des ressources.

» **Annexe B**

Les réponses à certains questionnements concernant les indicateurs de contrôle

La définition de base du contrôle a trait à l'orientation des politiques financières et administratives, ce que fait la MRC envers son CLD dans le cadre de leur entente commune. Sans s'engager ici dans une argumentation exhaustive concernant l'interprétation des indicateurs de contrôle, dont la liste est reproduite à l'annexe A, voici des précisions en réponse à des interrogations particulières concernant ces indicateurs.

Le pouvoir de nomination des membres du conseil d'administration du CLD

Rappelons qu'il n'est pas nécessaire que tous les indicateurs s'appliquent pour conclure à l'existence du contrôle. Il est même dit au Manuel de l'ICCA que, même si un organisme est dirigé par un conseil élu par le public, cela ne permet pas de conclure qu'une administration publique ne contrôle pas cet organisme. Le fait que le conseil

d'administration d'un CLD désigné puisse ne pas être composé majoritairement d'élus municipaux ou de membres nommés par la MRC ne permet pas d'écarter qu'il soit contrôlé par la MRC.

Le pouvoir de disposer des actifs du CLD

Le pouvoir de disposer des actifs signifie le pouvoir de décider de la façon dont les actifs peuvent être utilisés. Il apparaît indéniable que l'article 89 de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE) donne le plein pouvoir à la MRC de décider de l'utilisation des actifs confiés au CLD, sous réserve du respect de l'entente conclue entre le ministre et la MRC, pouvoir qu'elle exerce en prescrivant dans l'entente avec son CLD des modalités précises d'utilisation des contributions versées. Toutefois, dans le cas d'actifs provenant, le cas échéant, d'une entente conclue entre le CLD et un autre ministère ou organisme, la MRC ne pourrait disposer de tels actifs qu'en vertu des modalités prévues à cette entente.

La responsabilité des pertes du CLD

À part les fonds relatifs au Fonds local d'investissement (FLI) qui sont prêtés au CLD par le MDEIE (et dont il est traité spécifiquement à l'annexe C), les fonds publics provenant du MDEIE et des municipalités membres de la MRC sont versés au CLD par la MRC conformément à l'entente MDEIE – MRC. À titre de bailleur de fonds du CLD, la MRC et le MDEIE seront responsables des pertes encourues par le CLD, le cas échéant, dans le cadre de cette entente. Quant à la responsabilité des pertes encourues dans le cadre de fonds versés au CLD par un autre ministère ou organisme, le cas échéant, elle pourrait incomber soit au CLD lui-même, et par ricochet à la MRC aux fins de la consolidation, soit à ce ministère ou à cet organisme selon les modalités prévues à l'entente régissant le transfert de ces fonds.

Le pouvoir de procéder à la dissolution du CLD

À moins que le conseil d'administration d'un CLD désigné ne soit composé d'une majorité d'élus municipaux ou d'autres membres que la MRC est en mesure d'influencer, cette dernière n'a effectivement pas le pouvoir unilatéral de faire dissoudre l'organisme. Les deux parties ont toutefois toujours le pouvoir de mettre fin à l'entente conformément aux dispositions prévues à cet égard. Ce qui est important ici, c'est que, peu importe qui décide de la dissolution ou met fin à l'entente, l'organisme désigné ne peut disposer à sa guise des actifs sous la responsabilité de la MRC, qui en contrôle la disposition.

La MRC a-t-elle le pouvoir d'approuver le budget du CLD?

La MRC n'a effectivement pas ce pouvoir. Toutefois, cet indicateur est accessoire selon la liste présentée à l'annexe A. Par ailleurs, il est quand même significatif que, dans le cadre

de sa reddition de comptes, le CLD doit notamment soumettre à la MRC la programmation annuelle de ses activités et sa politique annuelle d'investissement.

» **Annexe C**

Les particularités du Fonds local d'investissement (FLI)

La présente annexe vise à expliquer dans ses grandes lignes comment les états financiers des MRC peuvent tenir compte des particularités du Fonds local d'investissement (FLI) et en informer le lecteur advenant une consolidation, sans remettre en question les règles comptables propres au CLD en la matière. Pour connaître le traitement comptable détaillé du point de vue de la MRC aux fins de la consolidation, se référer au document *Les particularités comptables de la consolidation des CLD dans les MRC* déposé dans le site Web du MAMR.

La comptabilisation du FLI

Chaque CLD reçoit les fonds publics alloués au FLI directement du MDEIE sous forme de prêt à rembourser au gouvernement¹. Les fonds ainsi reçus sont comptabilisés à titre de placements au bilan du CLD en contrepartie d'une dette envers le gouvernement. L'aide accordée aux entrepreneurs² dans le cadre du FLI constitue, d'un point de vue comptable, une opération de bilan étant donné que seule la nature des placements change. À cette étape, la comptabilisation du FLI n'affecte aucunement les revenus et dépenses³.

Selon l'entente liant un CLD à sa MRC et le contrat de prêt entre le MDEIE et le CLD, ce dernier s'engage à « utiliser les actifs du FLI aux seules fins de la réalisation des activités du FLI ». D'un point de vue comptable, ces actifs constituent donc des affectations d'origine externe⁴. Aux fins de la consolidation, tout surplus d'opération lié au FLI est affecté par la MRC dans un fonds réservé. La gestion du FLI peut donner lieu à des

-
1. De 1998 à 2005, le MDEIE a injecté dans les FLI une somme de 126 millions de dollars et y ajoutera 15 millions de dollars par année jusqu'en 2009. Les CLD ont jusqu'en 2010 pour accorder de l'aide à partir des fonds reçus et doivent commencer à les rembourser au gouvernement à partir de 2010. Ils ont jusqu'en 2016 pour terminer le remboursement.
 2. L'aide accordée revêt l'une des formes suivantes : prêt, prêt participatif, garantie de prêt, cautionnement, acquisition d'obligations ou autres titres d'emprunt, participation au capital actions ou social. Toutes ces formes d'aide visent à permettre au CLD de récupérer éventuellement sa mise de fonds dans le but de rembourser le gouvernement.
 3. Actuellement, ce ne sont pas tous les CLD qui comptabilisent correctement les fonds reçus du gouvernement pour leur FLI. Certains les considèrent comme un revenu et, en retour, considèrent les sommes prêtées, investies ou servant de garantie aux entrepreneurs comme une dépense.
 4. Selon le chapitre SP 3100 « Actifs et revenus affectés » du *Manuel de la comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, une obligation d'utiliser des ressources à des fins déterminées en vertu d'une entente avec un tiers constitue une affectation d'origine externe.

mauvaises créances à inscrire aux résultats du CLD. Si ces mauvaises créances excèdent les revenus de placements, il s'en dégage un déficit qui doit être pris en compte aux états financiers tant qu'il n'aura pas été résorbé ou fait l'objet d'un effacement de dette de la part du gouvernement⁵. Tout déficit lié au FLI fait aussi l'objet d'une affectation aux fonds réservés pour éviter tout effet sur les quotes-parts des municipalités membres tant qu'il existera une forte probabilité que le gouvernement procède à terme à un effacement de dette.

La présentation transparente dans les états financiers de la MRC

Advenant la consolidation des états financiers du CLD dans ceux de la MRC, le FLI constitue un fonds réservé du point de vue de la MRC. De l'information spécifique doit être fournie dans les états financiers consolidés de la MRC sur la nature du FLI ainsi que sur les actifs qui y sont affectés. La présentation de l'information financière sur le FLI dans les états financiers consolidés de la MRC est ainsi pleinement transparente, de manière à informer les lecteurs des restrictions rattachées au FLI et ainsi éviter toute confusion à cet égard.

La consolidation des activités du FLI dans les états financiers consolidés de la MRC n'aura en général aucune incidence financière pour la MRC. Elle n'aura pas non plus d'incidence sur les propres résultats financiers du CLD ni sur sa façon de comptabiliser le FLI et de dresser ses propres états financiers.

5. À la suite de faillites, de dévaluations de placements ou de l'exercice de garanties de prêt ou de cautionnements, il se peut qu'un CLD ne puisse pas récupérer tous les fonds prêtés ou alloués aux entrepreneurs. Dans un tel cas, il ne pourra pas rembourser le gouvernement à terme. Le gouvernement pourra toutefois radier éventuellement la créance du CLD si ce dernier démontre qu'il a entrepris toutes les mesures diligentes de recouvrement possibles auprès des entrepreneurs en défaut.