

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

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2015



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2015

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



Québec, février 2015

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 tome fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*. Il est accompagné du document présentant les résultats des travaux sous forme de diaporama.

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

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt
Chapitre 3	Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant
Chapitre 4	Informations sensibles et autres constatations
Chapitre 5	Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction
Chapitre 6	Fonds alloués aux centres locaux de développement



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2015

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Situation économique et financière du Québec	5
2.1 Rapport préélectoral	5
2.2 Travaux sur Le Point de décembre 2014	5
2.3 États financiers consolidés du gouvernement	6
3 Fonds alloués aux centres locaux de développement	7
 Sigles	 9

1 Introduction

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

3 Près de 50 % du budget annuel du Vérificateur général est consacré à l'audit d'états financiers ou d'autres informations financières. La publication de ce rapport vise à renseigner les parlementaires sur les sujets touchant plus particulièrement à l'information financière ainsi qu'à faire bénéficier ces derniers de l'expertise de mon personnel dans ce secteur d'activité.

4 Soulignons que, compte tenu des délais extrêmement serrés, les résultats de mes travaux à la suite de l'analyse de la dernière mise à jour économique et financière du gouvernement, soit Le Point de décembre 2014, figurent dans un rapport distinct. Ces travaux ont été exécutés afin de répondre à la motion adoptée à l'unanimité par les parlementaires le 28 novembre 2014, qui se lisait comme suit : « QUE l'Assemblée nationale mandate le Vérificateur général du Québec pour analyser la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances relativement à l'exercice 2014-2015 ; QU'aux fins de cette analyse, le Vérificateur général du Québec ait accès aux mêmes sources d'information provenant du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor que pour la publication de son rapport du 3 juin 2014. »

2 Situation économique et financière du Québec

2.1 Rapport préélectoral

5 Le 5 février dernier, dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 28, soit la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, j'ai été invité à rencontrer les membres de la Commission des finances publiques. Mon intervention a porté uniquement sur la section qui traite du rapport préélectoral.

6 Le projet de loi n° 28 précise les attentes des parlementaires à l'égard des travaux que le Vérificateur général doit mener quant à l'information financière produite en période préélectorale.

7 J'ai mentionné aux parlementaires que cette mesure législative est de nature à favoriser une meilleure planification et une organisation plus structurée de mes travaux. En effet, au cours de la dernière année, mon institution a été sollicitée à trois reprises pour réaliser des travaux de vérification portant sur des documents d'information financière. Il est hautement souhaitable que la réalisation d'audits aussi critiques soit plus prévisible.

8 Ainsi, j'accueille favorablement le contenu du projet de loi n° 28. Si les parlementaires souhaitent que j'exprime une opinion quant au contenu des prochains rapports préélectoraux, j'y travaillerai activement comme je l'ai fait jusqu'à présent.

2.2 Travaux sur Le Point de décembre 2014

9 Le 28 novembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité une motion afin de me confier à nouveau le mandat d'analyser la dernière mise à jour économique publiée le 2 décembre 2014.

10 Il m'importe de rappeler qu'une prévision est un regard sur l'avenir. En conséquence, elle est tributaire de plusieurs facteurs. Une chose est certaine, il y aura des écarts entre les prévisions et la réalité, et ceux-ci pourraient être significatifs. En outre, plus les prévisions sont éloignées dans le temps, plus les écarts risquent d'être importants.

11 Mes travaux m'ont permis de constater que les prévisions contenues dans Le Point de décembre 2014 sont raisonnables pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017, à l'exception de celles concernant le service de la dette qui sont pessimistes pour ces mêmes années et de celle concernant les dépenses du fonds général qui est ambitieuse pour l'année 2016-2017.

12 Le caractère raisonnable des prévisions consolidées s'appuie principalement sur deux éléments. Premièrement, Le Point de décembre 2014 fait état d'un plan assez précis pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016 puisque des mesures ont été identifiées et des gestes concrets ont été posés. Deuxièmement, les prévisions du Point comprennent des marges de prudence qui permettent de contrebalancer la présence des risques que j'ai identifiés.

13 L'atteinte de l'équilibre budgétaire repose donc sur la capacité du gouvernement à maintenir de façon durable une faible croissance des dépenses de programmes du fonds général, notamment par la réalisation des mesures prévues. Certaines mesures nécessitent des changements dans la gouvernance des entités, des modifications aux pratiques administratives ou découlent de la négociation de certaines ententes. Le gouvernement en a estimé les effets. Toutefois, cette estimation comporte des risques. D'une part, il est possible que les mesures se réalisent tardivement ou encore que les effets escomptés soient moindres que prévu. Mes travaux n'avaient pas pour objectif d'apprécier leur probabilité de réalisation ni l'estimation faite pour chacune de ces mesures.

14 Quoi qu'il en soit, il est indéniable que les changements démographiques créeront une pression significative sur les coûts dans les prochaines années. Je suis toujours d'avis que des efforts importants et un suivi rigoureux seront nécessaires.

2.3 États financiers consolidés du gouvernement

15 Mon rapport de l'auditeur sur les états financiers consolidés du gouvernement présente pour une deuxième année consécutive une réserve concernant la comptabilisation des subventions (paiements de transfert). Cette réserve découle d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général du Québec et le gouvernement du Québec relative à l'interprétation de la norme comptable entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012. Cette divergence se manifeste également dans la profession entre différents préparateurs de l'information financière ou différents cabinets d'experts-comptables. Le chapitre 2 fait état de cette situation. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), l'organisme de réglementation responsable de cette norme, a amorcé un exercice de consultation afin de recenser les difficultés relatives à l'application de la norme. Le Vérificateur général suivra attentivement les travaux du CCSP.

16 Mon rapport de l'auditeur fait également état d'une situation de non-conformité quant au respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour l'année financière terminée le 31 mars 2014. Le 26 novembre dernier, le projet de loi n° 28 a été déposé afin de régulariser la situation.

17 Enfin, en raison de l'importance des états financiers consolidés pour la reddition de comptes des finances publiques de la province, je réitère mon invitation de confier la responsabilité de l'étude des Comptes publics à la Commission de l'administration publique ou à une autre commission parlementaire.

3 Fonds alloués aux centres locaux de développement

18 Au cours de l'année 2014, j'ai entrepris une mission de vérification de l'optimisation des ressources portant sur les centres locaux de développement (CLD). Le pacte fiscal transitoire, signé par le gouvernement et les représentants des municipalités en novembre dernier, prévoit des modifications significatives à la structure de gouvernance régionale. D'ailleurs, depuis ce moment, des CLD ont cessé leurs activités et d'autres pourraient faire de même dans les prochains mois.

19 Compte tenu de ces changements, j'ai jugé qu'il était préférable de mettre fin à cette mission. Les travaux n'étaient pas terminés; cependant, ils étaient suffisamment avancés pour me permettre de faire certaines observations sur les façons de faire des ministères responsables et des CLD. Je considère que certaines de ces observations demeurent pertinentes dans la mesure où le gouvernement continuera de confier des fonds publics à des mandataires et s'attendra à obtenir des résultats en retour.

20 C'est pourquoi je présente, dans le chapitre 6, les principales observations effectuées de même que des pistes d'amélioration à l'intention des entités concernées par le sujet. Ces pistes d'amélioration portent notamment sur la nécessité de clarifier les modalités d'utilisation des sommes confiées, de mettre en place des outils de gestion et des mécanismes de contrôle adéquats ainsi que de faire un suivi rigoureux des résultats obtenus. Je souhaite que ces pistes puissent alimenter la réflexion des autorités gouvernementales responsables de la mise en place de programmes d'aide financière et améliorer les pratiques de gestion des entités qui gèrent ces programmes.

Sigles

Sigles

CCSP Conseil sur la comptabilité dans le secteur public **CLD** Centre local de développement



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2015

États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Ministère des Finances du Québec

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectif des travaux

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

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

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit et des travaux connexes

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

De notre point de vue, les états financiers consolidés du gouvernement respectent, à une exception près, les Normes comptables canadiennes pour le secteur public, et ce, pour une deuxième année consécutive. L'exception découle d'une divergence quant à l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert. Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés au 31 mars 2014 sont sous-évalués de 8,5 milliards de dollars et le déficit annuel l'est de 439 millions. Compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour des obligations contractuelles représentant 3,1 milliards, nous n'avons pu déterminer les ajustements supplémentaires à apporter à ces montants.

Au 31 mars 2014, le gouvernement a contrevenu à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en présentant un déficit annuel de 1 703 millions de dollars, ce qui excède de 1 803 millions l'objectif prévu. Un commentaire sur la non-conformité à la loi a donc été ajouté à notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés à cette date. Le gouvernement a annoncé son intention de modifier cette loi lors de son budget de juin 2014. Le 26 novembre dernier, le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi afin de régulariser la situation.

En 2013-2014, le gouvernement a pris en compte adéquatement les tables de mortalité et les échelles d'amélioration de l'espérance de vie, publiées en février 2014 par l'Institut canadien des actuaires, dans ses obligations liées aux régimes de retraite; cela a amené une perte actuarielle d'environ 1,7 milliard de dollars. Cette perte a été incluse dans les obligations actuarielles des régimes concernés et sera amortie sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants.

Des analyses sont requises pour déterminer les incidences de l'application de la nouvelle norme comptable relative aux sites contaminés sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2015. Nous invitons le Contrôleur des finances à poursuivre et à terminer les analyses entreprises dès que possible.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Sommaire des résultats de l'audit	7
3 Événements d'intérêt de 2013-2014	8
3.1 Paiements de transfert	8
Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	
Évolution de la normalisation concernant les paiements de transfert	
3.2 Conformité à la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	14
4 Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement	15
4.1 Régimes de retraite	15
Transferts interrégimes	
Tables de mortalité	
4.2 Traitement comptable des partenariats public-privé	16
4.3 Contributions des municipalités dans les routes du Québec	17
4.4 Comptabilisation relative à un bail	18
5 Réflexion sur les prochains exercices	20
5.1 Passif environnemental	20
6 Suivi des recommandations des années précédentes	22
6.1 Sommaire du suivi des recommandations	22
6.2 Progrès satisfaisants	23
6.3 Progrès insatisfaisants	24
Commentaires des entités visées	25
Annexes et sigles	29

Équipe

Julie Laflamme
Audrey Lagueux
Directrices de vérification

France Babin
Marie-Claude Laroché
Anne Mathieu
Mélanie Poisson

Le Contrôleur des finances fait
partie intégrante du ministère
des Finances du Québec.

1 Mise en contexte

- 1 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2014 ont été signés le 16 octobre et déposés à l'Assemblée nationale le 2 décembre dernier par le ministre des Finances.
- 2 La préparation des états financiers exige le déploiement d'efforts considérables de la part du personnel des ministères, des organismes, des fonds ainsi que des entreprises du gouvernement et, plus particulièrement, de la part du personnel du **Contrôleur des finances**. Quant à l'audit de ces états, il mobilise une part importante de notre force de travail. Nous tenons à souligner le travail important effectué par le Contrôleur des finances afin de faciliter la préparation des états financiers consolidés ainsi que la réalisation de nos travaux d'audit.
- 3 L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Dans le présent chapitre, nous traitons des principaux constats découlant de cet audit et d'autres éléments d'intérêt.

2 Sommaire des résultats de l'audit

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

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

6 Pour une deuxième année consécutive, le rapport de l'auditeur indépendant mentionne que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), à l'exception des incidences du traitement comptable des paiements de transfert. D'autre part, un commentaire y a été ajouté cette année afin de signaler la non-conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

7 Les particularités du rapport de l'auditeur indépendant qui accompagne les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014 sont présentées de façon plus détaillée dans la section suivante.

3 Événements d'intérêt de 2013-2014

3.1 Paiements de transfert

Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

États financiers consolidés du gouvernement

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

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

8 Il existe une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances quant à l'interprétation de la norme comptable sur les **paiements de transfert**. Elle porte sur la comptabilisation des transferts relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés.

9 Les trois derniers rapports portant sur la vérification de l'information financière que nous avons déposés à l'Assemblée nationale, soit ceux de 2012, de 2013 et de 2014, décrivent de façon plus détaillée les raisons à l'appui de notre position et de celle du gouvernement.

10 Le gouvernement considère qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires. De notre point de vue, tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, nous sommes d'avis que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Ainsi, la dépense de transfert doit être comptabilisée comme une dette dès que le gouvernement l'a autorisée à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont engagé des dépenses admissibles donnant droit à la subvention.

11 Or, le gouvernement n'a pas comptabilisé dans l'état consolidé de la situation financière des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Il les a plutôt présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 19 de ses états financiers. Par conséquent, une réserve a été inscrite pour une deuxième année consécutive dans le rapport de l'auditeur indépendant. Des commentaires y ont été ajoutés pour expliquer le contexte entourant la divergence d'opinions, la nature ainsi que les motifs justifiant la réserve.

12 Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés au 31 mars 2014 sont sous-évalués de 8,5 milliards de dollars alors que le déficit annuel est sous-évalué de 439 millions. De plus, étant donné que l'information disponible ne permettait pas d'identifier les travaux réalisés par les bénéficiaires de subventions à la fin de l'année financière pour lesquelles les emprunts n'avaient pas encore été contractés, nous n'avons pas été en mesure de déterminer les ajustements supplémentaires devant être apportés à certains éléments mentionnés précédemment. Les contrats de subventions présentés dans les obligations contractuelles pour lesquels l'information est manquante totalisent 3,1 milliards.

13 En effet, les obligations contractuelles de la catégorie Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires peuvent inclure des sommes à la fois pour des travaux réalisés et des travaux non effectués. Or, au moment de la fin d'année financière, les ministères et les fonds spéciaux du gouvernement ne recensent pas d'information sur les travaux réalisés par les bénéficiaires. Conséquemment, l'information qui nous permettrait d'évaluer le montant total des ajustements nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les NCCSP n'est pas disponible.

14 Le tableau 1 présente, selon notre estimation établie en fonction de l'information disponible, l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014.

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

	2014			2013 (retraité)		
	Soldes réels	Incidence de la réserve	Soldes ajustés	Soldes réels	Incidence de la réserve	Soldes ajustés
État consolidé de la situation financière						
Actifs financiers	62 701	(3 399)	59 302	62 036	(3 150)	58 886
Passifs	243 962	5 123	249 085	237 534	4 933	242 467
Dettes nettes	(181 261)	(8 522)	(189 783)	(175 498)	(8 083)	(183 581)
Actifs non financiers	61 372	–	61 372	57 392	–	57 392
Déficits cumulés	(119 889)	(8 522)	(128 411)	(118 106)	(8 083)	(126 189)
État consolidé des résultats de fonctionnement						
Revenus	93 231	–	93 231	87 839	–	87 839
Dépenses	94 934	439	95 373	90 354	626	90 980
Déficit annuel	(1 703)	(439)	(2 142)	(2 515)	(626)	(3 141)
Note 19						
Obligations contractuelles^{1,2}	49 812	(8 522)	41 290	48 409	(8 083)	40 326

1. En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes quant aux intérêts liés au financement de l'acquisition d'immobilisations, ce qui représente un montant estimé de 4 621 millions de dollars au 31 mars 2014 (4 492 millions au 31 mars 2013).

2. Les catégories d'obligations figurant à la note 19 et visées par les réserves sont les suivantes :

- Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires : 8 030 millions (7 697 millions au 31 mars 2013) ;
- Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires : 5 227 millions (4 629 millions au 31 mars 2013) ;
- Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires : 754 millions (933 millions au 31 mars 2013) ;
- Transfert – ententes autres que capital : 9 816 millions (9 824 millions au 31 mars 2013).

États financiers des entités bénéficiaires

¹⁵ En juin 2013, le gouvernement a modifié la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* pour indiquer que les subventions provenant du gouvernement du Québec doivent être comptabilisées par les entités bénéficiaires uniquement lorsqu'elles sont exigibles et autorisées par le Parlement. Cette obligation est cohérente par rapport à la position du gouvernement qui comptabilise la dépense de transfert uniquement lorsque les crédits sont votés.

Organismes du gouvernement

¹⁶ Tout comme l'an dernier, la majorité des organismes du gouvernement bénéficiaires a respecté la loi et n'a pas présenté les subventions à recevoir du gouvernement du Québec, et ce, même si les travaux afférents avaient été réalisés et que le gouvernement avait pris l'engagement de financer les travaux, engagement auquel il pouvait difficilement se soustraire. Cette façon de faire reflète la forme légale et non la substance économique de la transaction. Ainsi, nous sommes d'avis que ces entités ont dérogé aux principes comptables

généralement reconnus (PCGR) du Canada et nous avons formulé des réserves à cet égard dans les rapports de l'auditeur indépendant que nous avons produits. Nous avons toutefois conclu que les états financiers respectaient les dispositions légales et réglementaires.

17 D'autres entités qui utilisent des normes comptables différentes de celles du gouvernement ont également retiré leurs subventions à recevoir du gouvernement du Québec de leurs états financiers afin de se conformer à la loi. Ces entités auraient dû conserver ces subventions à recevoir, puisque les normes qui encadrent leur comptabilisation n'ont pas été modifiées. En conséquence, pour une deuxième année, des réserves ont été incluses dans le rapport de l'auditeur indépendant des entités suivantes :

- la Société des établissements de plein air du Québec ;
- l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec ;
- le cégep du Vieux Montréal.

18 La première entité utilise les Normes internationales d'information financière alors que les deux autres utilisent les NCCSP applicables aux organismes sans but lucratif.

19 Les entités visées par les réserves que nous avons formulées à l'égard des états financiers des entités bénéficiaires ainsi que leurs incidences sont présentées à l'annexe 2. Rappelons que ces réserves n'ont pas de répercussions sur les états financiers consolidés du gouvernement puisqu'elles sont afférentes à des opérations entre parties liées qui sont éliminées lors de la consolidation.

20 Par ailleurs, quatre entités ont comptabilisé les subventions à recevoir du gouvernement du Québec conformément à leur référentiel comptable ; elles contreviennent de ce fait à l'article 1.1 de la loi. En conséquence, le rapport de l'auditeur indépendant de ces entités inclut un commentaire de non-conformité aux exigences légales et réglementaires. Les entités concernées sont :

- le Musée de la civilisation ;
- le Musée national des beaux-arts du Québec ;
- le Musée d'art contemporain de Montréal ;
- l'Université du Québec à Montréal.

21 Ces entités utilisent également des normes comptables qui diffèrent de celles du gouvernement. Les musées utilisent les NCCSP applicables aux organismes sans but lucratif du secteur public alors que l'Université du Québec à Montréal utilise les normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif prévues pour le secteur privé.

Organismes constituant les réseaux

22 La quasi-totalité des organismes faisant partie du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux n'ont pas présenté dans leurs états financiers des subventions à recevoir du gouvernement du Québec concernant

des immobilisations financées ou devant être financées par emprunts pour lesquelles des travaux ont été réalisés. L'année dernière, nous avons formulé des réserves dans nos rapports de l'auditeur indépendant, ce qui n'était pas le cas pour les cabinets de comptables professionnels agréés qui auditaient les entités des réseaux. Toutefois, l'un d'eux avait souligné dans ses rapports de l'auditeur que des discussions quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert étaient en cours entre différentes instances, que la profession n'avait pas encore pris position et qu'il était impossible d'évaluer les modifications qui pourraient être apportées à l'issue de ces discussions. La situation a passablement évolué cette année.

23 Le réseau de la santé et des services sociaux compte 196 entités pour lesquelles les états financiers font l'objet d'un audit. De ce nombre, 45 se sont vu adresser une opinion comportant une réserve qui se rapportait à la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations au 31 mars 2014 ; 43 d'entre elles ont été formulées par des cabinets de comptables professionnels agréés. Ces derniers n'ont pas quantifié les effets découlant de leurs réserves. Quant aux 2 réserves du Vérificateur général, leurs effets sont présentés à l'annexe 2. La liste des agences et des établissements visés figure dans le chapitre 3 du présent tome.

24 Le réseau de l'éducation comprend, quant à lui, 132 entités pour lesquelles les états financiers font l'objet d'un audit. Dans la dernière année, 3 réserves liées à la divergence d'opinions quant à l'autorisation des paiements de transfert relatifs aux immobilisations ont été formulées par les cabinets de comptables professionnels agréés, sans qu'ils en quantifient les effets. Pour sa part, le Vérificateur général en a formulé 2 et en a quantifié les effets. Les réserves sont incluses dans l'annexe 2 et la liste des entités visées est présentée dans le chapitre 3.

Municipalités

25 Les municipalités et les organismes municipaux ont appliqué pour la première fois la nouvelle norme comptable portant sur les paiements de transfert à leur exercice financier terminé le 31 décembre 2013. Les états financiers et le rapport de l'auditeur accompagnant ceux-ci ont généralement été achevés au printemps ou à l'été 2014.

26 Les 10 vérificateurs généraux municipaux des grandes villes du Québec ont la même interprétation que le vérificateur général du Québec quant à la comptabilisation des paiements de transfert relatifs aux immobilisations. Ils ont formulé des réserves dans les rapports de l'auditeur indépendant lorsque les municipalités ne présentaient pas leurs subventions à recevoir du gouvernement du Québec dans leurs états financiers. Toutefois, 3 d'entre eux n'ont pas eu besoin de formuler de telles réserves, leur municipalité ayant choisi de conserver les subventions à recevoir du gouvernement dans leurs états financiers.

27 Les audits des états financiers des municipalités de plus de 100 000 habitants sont réalisés par leur vérificateur général et par un cabinet de comptables professionnels agréés. Les cabinets ne partagent pas tous l'interprétation des vérificateurs généraux. Ils ont formulé leur opinion en utilisant la même interprétation que les vérificateurs généraux pour 5 des 10 grandes municipalités.

28 L'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert diffère d'une municipalité à l'autre et d'un cabinet de comptables professionnels agréés à l'autre. Ainsi, pour l'ensemble des municipalités concernées par cette norme, il y a des opinions comportant une réserve qui ont été formulées dans les deux cas, que ce soit pour les municipalités qui adhèrent à la position du gouvernement ou pour celles qui adhèrent à la position des vérificateurs généraux.

Évolution de la normalisation concernant les paiements de transfert

29 Les divergences d'interprétation de la norme au Canada ont conduit l'ensemble des vérificateurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral, incluant le Vérificateur général du Québec ainsi que le gouvernement du Québec, à demander des indications plus précises au Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), l'organisme responsable de la normalisation. En septembre 2013, le CCSP a demandé à son personnel de préparer une analyse de la question et de proposer différentes avenues possibles.

30 En novembre dernier, le CCSP a publié un document portant sur les paiements de transfert et visant à recueillir de l'information supplémentaire auprès des préparateurs et des auditeurs des états financiers. Ce document a pour but d'évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés, et de prendre connaissance des difficultés liées à la mise en œuvre de la norme, des répercussions de cette dernière et des points à améliorer. Les parties prenantes ont jusqu'au 15 mai 2015 pour transmettre leurs commentaires. Le Vérificateur général participera à ce processus.

31 Les prochaines étapes seront déterminées par le CCSP à la lumière de l'information obtenue. Nous suivons de près l'évolution de la normalisation à cet égard.

3.2 Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Ces circonstances sont les suivantes : une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses ; une détérioration importante des conditions économiques ; une modification dans les programmes de transfert fédéraux aux provinces, laquelle réduirait de façon substantielle les paiements de transfert versés au gouvernement.

32 La *Loi sur l'équilibre budgétaire* en vigueur a pour objectif d'équilibrer le budget du gouvernement. Elle prévoit que :

- les revenus et les dépenses de l'année financière 2013-2014, établis conformément aux conventions comptables du gouvernement, doivent être équilibrés ;
- lorsque le gouvernement constate un dépassement de l'objectif de déficit budgétaire de moins de un milliard de dollars, il doit le résorber l'année financière subséquente ;
- certaines **circonstances** permettent au gouvernement de constater un dépassement de un milliard de dollars et plus.

33 Le déficit annuel de 1 703 millions de dollars dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014 excède de 1 803 millions l'objectif prévu, ce qui contrevient à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En conséquence, un commentaire sur la non-conformité à cette loi a été ajouté à notre rapport de l'auditeur indépendant.

34 Les revenus et les dépenses de l'année financière 2013-2014, établis conformément aux conventions comptables du gouvernement, n'ont pas été équilibrés puisque le gouvernement a enregistré un déficit annuel de 1 703 millions de dollars dans ses états financiers consolidés. Aucune des circonstances permettant au gouvernement de constater un dépassement de cette ampleur n'était présente. De plus, le gouvernement n'a pas été en mesure de résorber le dépassement de 100 millions observé en 2012-2013.

35 En effet, pour l'année financière 2012-2013, le gouvernement devait atteindre l'objectif de déficit budgétaire qu'il s'était fixé lors du discours sur le budget 2011-2012, soit 1 500 millions de dollars. Or, le déficit budgétaire calculé pour 2012-2013, si l'on exclut l'incidence comptable des activités abandonnées découlant de la fermeture de Gentilly-2, s'élevait à 1 600 millions. Ainsi, 100 millions auraient dû être résorbés au cours de l'exercice 2013-2014, ce qui n'a pas été le cas.

36 Dans son plan budgétaire déposé en juin 2014, le gouvernement a annoncé son intention de proposer des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, le 26 novembre dernier, le ministre des Finances a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 28, intitulé *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*. Ce projet de loi vise notamment à régulariser la situation de non-conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en :

- reportant à l'année financière 2015-2016 l'atteinte de l'équilibre budgétaire, qui était auparavant fixée à l'année 2013-2014 ;
- fixant l'objectif de déficit budgétaire à atteindre pour 2014-2015 à 2 350 millions de dollars ;
- permettant les déficits budgétaires constatés pour les années financières 2012-2013 et 2013-2014.

4 Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement

4.1 Régimes de retraite

Transferts interrégimes

37 En 2012, nous avons observé que le passif des régimes de retraite ainsi que la charge y afférente ne tenaient pas compte des coûts relatifs aux **transferts interrégimes** au moment où ceux-ci s'effectuaient.

38 Afin de répondre à la recommandation formulée par le Vérificateur général, des améliorations quant à la prise en compte de ces transferts ont été apportées cette année par le Contrôleur des finances. Dorénavant, les coûts relatifs aux transferts interrégimes sont ajoutés au montant des obligations associées aux prestations acquises annuellement, plutôt que lors de la préparation triennale des évaluations actuarielles subséquentes aux transferts. Cependant, une divergence persiste entre le Contrôleur des finances et le Vérificateur général. En effet, le gouvernement, appuyé par l'opinion d'un cabinet de comptables professionnels agréés, est d'avis qu'il respecte les NCCSP ; c'est pourquoi il continue d'utiliser la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DUMERCA) des participants pour amortir ces coûts. Nous demeurons d'avis que le traitement comptable adopté par le gouvernement n'est pas le plus approprié et nous considérons que ces montants devraient plutôt être passés en charges annuellement. Par conséquent, une sous-évaluation de la dette nette persiste.

Les transferts interrégimes sont des transferts de participants d'un régime à un autre, tels que les transferts du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au régime de retraite du personnel d'encadrement ou des transferts de ce régime au régime de retraite de l'administration supérieure.

39 À notre avis, l'effet total des transferts interrégimes sur la charge des régimes de retraite du gouvernement n'est pas pris en compte au moment opportun. Cela entraîne une sous-évaluation de la dette nette du gouvernement et du passif à l'égard des régimes de retraite estimée à 260 millions de dollars au 31 mars 2014. Cette estimation inclut les transferts interrégimes des années civiles de 2006 à 2012.

40 En raison des effets non négligeables sur la dette nette, le Vérificateur général invite le Contrôleur des finances à revoir la méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.

Tables de mortalité

41 L'Institut canadien des actuaires a publié pour la première fois en février 2014 des tables de mortalité et des échelles d'amélioration de l'espérance de vie fondées sur l'expérience des Canadiens. Celles-ci remplacent les anciennes

qui étaient basées sur des données américaines. D'après les documents reposant sur des données canadiennes, les taux de mortalité sont plus bas et les taux d'amélioration de l'espérance de vie sont supérieurs à ceux figurant dans les anciennes tables. Ces tables et ces échelles doivent être appliquées lors de l'évaluation actuarielle des régimes de retraite, à moins que ces derniers se rapportent à des études justifiées par une expérience crédible.

42 Nos travaux nous ont permis de constater que les nouvelles tables de mortalité ainsi que les nouvelles échelles d'amélioration de l'espérance de vie des retraités canadiens ont été utilisées dans le calcul des obligations relatives aux prestations acquises, qui sont à la charge du gouvernement. De plus, lorsque l'expérience liée au régime a été jugée crédible par les actuaires, les tables de mortalité ont été ajustées à partir d'un facteur propre à ce régime. Ce traitement est conforme aux NCCSP.

43 La prise en compte des nouvelles tables de mortalité et des nouvelles échelles d'amélioration de l'espérance de vie dans la détermination des obligations liées aux régimes de retraite a occasionné une perte actuarielle d'environ 1,7 milliard de dollars au 31 mars 2014. Cette perte sera passée en charges sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DUMERCA) pour les régimes concernés à compter de 2014-2015.

44 Nous sommes d'avis que les obligations relatives aux prestations acquises à la charge du gouvernement sont correctement évaluées.

4.2 Traitement comptable des partenariats public-privé

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

45 Notre rapport portant sur la vérification de l'information financière déposé à l'Assemblée nationale en mars 2013 expliquait que le Contrôleur des finances avait modifié son traitement comptable à l'égard du Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert-sur-le-Golf, construit en mode partenariat public-privé (PPP). En effet, au cours de l'année financière 2011-2012, le Contrôleur des finances, appuyé par un cabinet de comptables professionnels agréés, a retiré des livres comptables du gouvernement les sommes liées à l'immeuble et la dette se rapportant à ce PPP. Nous avons alors indiqué notre désaccord sur la modification de ce traitement comptable.

46 L'entente, auparavant comptabilisée comme un contrat de location-acquisition, est comptabilisée depuis 2011-2012 comme un paiement de transfert par le gouvernement. Par conséquent, les sommes versées au partenaire sont constatées dans les dépenses au rythme des décaissements et une obligation contractuelle est présentée dans les notes aux états financiers consolidés du gouvernement.

47 Du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2014, quatre nouvelles ententes pour des CHSLD ont été conclues selon le mode PPP. Elles comportent des caractéristiques similaires à celle de Saint-Lambert-sur-le-Golf. Nous sommes d'avis que ces ententes constituent, en substance, des contrats de location-acquisition.

48 Pour trois de ces ententes, les CHSLD sont devenus opérationnels au cours de l'année financière 2013-2014. Par conséquent, une immobilisation et la dette correspondante auraient dû être inscrites dans l'état de la situation financière pour chacun d'eux. Les auditeurs indépendants des agences de la santé et des services sociaux, dont font partie ces trois CHSLD, partagent cette opinion. Ils ont formulé une réserve à cet égard dans leur rapport de l'auditeur indépendant. Les agences concernées sont mentionnées dans le chapitre 3 du présent tome.

49 La comptabilisation inadéquate par le gouvernement de contrats conclus en mode PPP relativement à la construction de quatre CHSLD a eu pour effet de sous-évaluer les immobilisations et la dette de 88,0 millions de dollars au 31 mars 2014 (31 mars 2013 : 27,6 millions).

4.3 Contributions des municipalités dans les routes du Québec

50 Les municipalités du Québec effectuent, à l'occasion, des travaux sur des routes sans obtenir de contrepartie en retour. Dans le passé, le gouvernement du Québec comptabilisait ces travaux dans ses états financiers consolidés à titre d'immobilisations et de revenus reportés puisqu'il estimait que la durée de vie utile des routes s'en trouvait augmentée. Les revenus étaient alors constatés au même rythme que l'amortissement des immobilisations correspondantes.

51 Au cours de l'année financière 2012-2013, le gouvernement a réduit la valeur de ses immobilisations de 255 millions de dollars, soit les sommes cumulées afférentes aux travaux effectués à titre gratuit par les municipalités. Toutefois, les justifications appuyant ce nouveau traitement comptable ne nous apparaissaient pas suffisantes.

52 Le Contrôleur des finances, en collaboration avec le ministère des Transports du Québec, a produit en 2013-2014 une analyse démontrant l'absence d'avantages économiques futurs significatifs découlant des travaux effectués par les municipalités sur les routes dont la gestion incombe au ministère des Transports du Québec. Notre appréciation des éléments nouveaux ainsi obtenus nous a permis de conclure que le traitement comptable adopté par le gouvernement est approprié. La valeur des immobilisations présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement est donc adéquate.

4.4 Comptabilisation relative à un bail

53 Aux fins de la préparation annuelle des états financiers consolidés du gouvernement, les entités incluses dans le périmètre comptable doivent déclarer les événements significatifs survenus après la fin de l'année financière au Contrôleur des finances. Le 14 octobre dernier, dans le cadre de ce processus, la direction de la Société québécoise des infrastructures (SQI) a informé le Contrôleur des finances et le Vérificateur général de l'existence d'une anomalie significative dans ses états financiers de l'exercice clos le 31 mars 2014.

54 L'anomalie concerne le renouvellement d'un bail pour un édifice d'importance. L'échéance du bail existant est le 30 avril 2017. Or, afin d'assurer au client qu'il aura les locaux nécessaires, un nouveau bail d'une durée de 30 ans a été signé le 14 mars 2014. Il entrera en vigueur le 1^{er} mai 2017 et se terminera le 30 avril 2047. Cette information n'a pas été prise en compte dans les états financiers de la SQI ni dans ceux du gouvernement pour l'exercice clos le 31 mars 2014.

55 Étant donné que le bail signé le 14 mars 2014 n'a pas été pris en compte, les immobilisations et les passifs de la SQI et, conséquemment, ceux du gouvernement du Québec au 31 mars 2014 sont sous-évalués de 160 millions de dollars et les obligations contractuelles sont surévaluées de 50 millions, selon l'estimation effectuée par la Société en octobre 2014. Par ailleurs, l'incidence sur les résultats est négligeable puisque le contrat a été conclu à la fin de l'année financière.

56 Ce bail est un contrat de location-acquisition ; en effet, au moins une des conditions nécessaires à la comptabilisation a été remplie à la date de signature, soit le 14 mars 2014. Ainsi, les avantages et les risques inhérents à la propriété sont considérés comme transférés à la SQI et, par conséquent, une immobilisation et un passif auraient dû être comptabilisés au 31 mars 2014 dans l'état de la situation financière de la SQI. Toutefois, le montant de l'immobilisation et du passif ne peut être supérieur à la juste valeur de l'immeuble visé. De plus, les obligations contractuelles présentées dans les notes complémentaires auraient dû être diminuées de 50 millions de dollars, car l'ancien bail devait être pris en compte dans les calculs de l'immobilisation. Ces éléments (immobilisation, passif, obligations contractuelles) auraient également dû être ajustés dans les états financiers du gouvernement.

57 Conformément aux Normes canadiennes d'audit (NCA) qui encadrent ce genre de situation et en raison de l'importance de l'anomalie aux fins des états financiers de la SQI, nous avons demandé en octobre dernier à la direction de cette société de quelle façon elle entendait résoudre la situation, ses états financiers n'étant pas encore déposés à l'Assemblée nationale. La direction de la SQI a décidé de ne pas y apporter les ajustements nécessaires, étant donné que son rapport annuel 2013-2014, dans lequel figuraient les états

financiers, était déjà imprimé et que le dépôt à l'Assemblée nationale était imminent. Ainsi, notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de la SQL, daté du 12 juin 2014, n'a pu être modifié pour tenir compte de ce nouveau fait.

58 En conséquence et conformément aux NCA, nous avons pris les mesures nécessaires pour prévenir les tiers qui utilisent le rapport de l'auditeur non modifié de la SQL au 31 mars 2014. Le public et les parlementaires sont mis au courant par la publication du présent texte. De plus, une lettre exposant la situation a été transmise à chacun des destinataires suivants :

- au ministre des Finances, à titre d'actionnaire et de destinataire du rapport de l'auditeur indépendant de la SQL ;
- au président du Conseil du trésor, à titre de responsable de la SQL ;
- aux responsables de la gouvernance de la SQL.

59 En décembre 2014, la SQL a confié un mandat à une firme d'évaluateurs de biens immobiliers pour estimer la valeur marchande de l'immeuble ; elle voulait ainsi terminer son analyse comptable. Selon le rapport de cette firme, déposé en janvier 2015, la juste valeur de la propriété est estimée à 135 millions de dollars. Cette valeur sera prise en compte pour comptabiliser le redressement nécessaire dans les états financiers de la SQL au 31 mars 2015. Nous analyserons le tout lors de nos travaux d'audit 2014-2015.

5 Réflexion sur les prochains exercices

5.1 Passif environnemental

Un site contaminé est un site dans lequel la concentration de substances nocives dépasse les niveaux maximums admissibles selon une norme environnementale.

La réhabilitation consiste à éliminer ou à contrôler la contamination afin de permettre la réutilisation sécuritaire d'un site ou sa remise dans un état satisfaisant et conforme à la réglementation. Elle comprend également le réaménagement, la restauration et la sécurisation d'un site minier.

L'assainissement est l'amélioration d'un site contaminé dans le but de prévenir, de minimiser ou d'atténuer les dommages pour la santé ou pour l'environnement. L'assainissement comprend l'élaboration et la mise en application d'une approche planifiée visant à enlever, à détruire, à confiner ou à réduire les contaminants.

60 La nouvelle norme comptable SP 3260, Passif au titre des **sites contaminés**, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014. Puisque le gouvernement a fait le choix de ne pas appliquer cette norme par anticipation dans les deux dernières années, elle s'appliquera pour la première fois aux états financiers consolidés de l'année financière qui se terminera le 31 mars 2015.

61 Dans ses états financiers consolidés du 31 mars 2007, le gouvernement présentait, pour la première fois, un passif environnemental relatif aux coûts liés à la **réhabilitation** de terrains contaminés. Notre rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2012 contenait un chapitre portant sur le passif environnemental. Nous y avons traité particulièrement du processus d'évaluation des sites contaminés et des difficultés y afférentes.

62 Une somme de 3,2 milliards de dollars figure à titre de passif environnemental dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014. Elle inclut une majoration de 953 millions visant à tenir compte du degré de précision associée à la méthode employée pour estimer les coûts de réhabilitation et de gestion.

63 Le nouveau chapitre sur les sites contaminés établit des normes sur la façon de comptabiliser et de présenter un passif relatif à l'**assainissement** de sites contaminés. Elle définit les activités susceptibles d'être visées par un passif lié à l'assainissement ainsi que le moment de comptabiliser et d'évaluer ce passif, et elle fournit des exigences en matière d'information à fournir.

64 Elle prévoit notamment que la constatation d'un passif au titre des sites contaminés repose sur cinq critères :

- existence d'une norme environnementale ;
- dépassement de la norme environnementale par la contamination ;
- responsabilité directe du gouvernement ou acceptation de la responsabilité par celui-ci ;
- abandon prévu d'avantages économiques futurs ;
- possibilité de procéder à une estimation raisonnable des montants en cause.

⁶⁵ Les éléments figurant dans la nouvelle norme pourraient amener des interrogations, notamment quant à l'abandon d'avantages économiques futurs, à la prise en compte de la date de règlement dans l'évaluation du passif et à l'intention de procéder à la décontamination. À titre d'exemple, prenons le cas d'un site contaminé dont la responsabilité incombe au gouvernement et pour lequel il n'existe aucun engagement visant l'assainissement, étant donné que la contamination est confinée au site et qu'il est peu probable que la contamination ait une incidence sur la santé et la sécurité publiques ou cause des dommages environnementaux.

⁶⁶ Des analyses sont requises afin de déterminer les incidences, sur les pratiques comptables actuelles ainsi que sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2015, de l'application du nouveau chapitre portant sur les sites contaminés.

⁶⁷ Nous invitons le Contrôleur des finances à poursuivre et à terminer les analyses entreprises sur les effets de la nouvelle norme comptable sur le passif au titre des sites contaminés dès que possible et à nous faire part de ses conclusions à cet égard, et ce, pour assurer la mise en application harmonieuse de cette norme.

6 Suivi des recommandations des années précédentes

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

68 Le Vérificateur général accomplit ses travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement en conformité avec les NCA. Ces dernières exigent la communication des principaux constats découlant de l'audit aux **responsables de la gouvernance**.

69 Afin de respecter ces exigences professionnelles, nous soumettons annuellement au sous-ministre des Finances ainsi qu'au Contrôleur des finances deux documents clés à la fin de nos travaux : le premier présente les résultats de l'audit et le second, le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

70 La présente section vise à communiquer nos observations quant à certains éléments jugés d'intérêt pour les parlementaires, lesquels proviennent des documents soumis au ministère des Finances.

6.1 Sommaire du suivi des recommandations

71 Chaque année, nous procédons au suivi des recommandations formulées antérieurement en lien avec l'audit des états financiers consolidés du gouvernement.

72 L'année dernière, trois recommandations ont fait l'objet d'un suivi reporté et deux nouvelles recommandations ont été portées à l'attention des parlementaires. À la suite de nos travaux d'audit, nous pouvons conclure qu'une de ces nouvelles recommandations a donné lieu à des progrès satisfaisants ; cependant, pour l'autre, les progrès enregistrés sont jugés insatisfaisants. Quant aux trois autres recommandations ayant donné lieu à un suivi reporté l'an dernier, nous sommes d'avis que ce statut demeure pertinent. Le tableau 2 dresse le portrait des recommandations pour lesquelles les progrès sont satisfaisants ou insatisfaisants et les paragraphes qui suivent fournissent des explications sur notre appréciation des progrès observés.

Tableau 2 État des recommandations

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Contrôleur des finances et Agence du revenu du Québec				
Effectuer des analyses supplémentaires concernant la convention comptable relative à l'impôt des sociétés afin de démontrer et d'appuyer le fait que l'assiette fiscale est instable ou d'élaborer une méthode permettant une estimation des sommes non comptabilisées.	73-78	√		2013-2014
Contrôleur des finances				
Analyser les contrats ou les accords écrits afin de s'assurer que la présentation dans les états financiers des obligations qui en découlent respecte les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et bonifier, s'il y a lieu, leur présentation dans les états financiers consolidés.	79-82		√	2013-2014

6.2 Progrès satisfaisants

73 L'an dernier, la nouvelle norme sur les recettes fiscales s'appliquait pour la première fois aux états financiers consolidés du gouvernement. En outre, les normes comptables exigent que les revenus et les transferts effectués par le truchement du régime fiscal soient comptabilisés dès que le fait imposable se produit, à moins que l'assiette fiscale soit instable et que l'estimation soit impraticable.

74 Compte tenu de la complexité entourant l'estimation des revenus d'impôt des sociétés, nous avons recommandé au Contrôleur des finances et à l'Agence du revenu du Québec d'effectuer des analyses supplémentaires concernant la convention comptable relative à l'impôt des sociétés afin de démontrer et d'appuyer le fait que l'assiette fiscale est instable ou d'élaborer une méthode permettant une estimation des sommes non comptabilisées.

75 Cette recommandation s'avérait essentielle, étant donné que la convention comptable du gouvernement à l'égard de l'impôt des sociétés consiste à comptabiliser les revenus effectués par le truchement du régime fiscal sur la base des encaissements ajustés en fin d'année des avis de cotisation «émis» au 31 mars.

76 Les analyses effectuées relativement à la convention comptable pour l'impôt des sociétés confirment que la production d'une estimation des sommes non comptabilisées serait complexe en raison d'une certaine instabilité de l'assiette fiscale. Nous considérons donc que la convention comptable du gouvernement à l'égard des revenus provenant de l'impôt des sociétés respecte les normes comptables dans son application.

77 Par contre, la convention comptable peut faire en sorte que les états financiers ne reflètent pas entièrement les décisions dès le moment où elles prennent effet. À titre d'exemple, il pourrait s'écouler plus d'un an avant que les incidences de la réduction des crédits d'impôt remboursables offerts aux entreprises annoncée par le gouvernement y soient réflétées.

78 Pour cette raison, nous invitons le gouvernement à rester à l'affût de méthodes qui lui permettraient d'estimer les impôts des sociétés dès que le fait imposable se produit.

6.3 Progrès insatisfaisants

79 L'an dernier, le gouvernement a retraité les obligations contractuelles de 2012 après sa révision des critères utilisés pour conclure à l'existence d'une obligation contractuelle. À la suite de ces ajustements, les ententes collectives conclues avec les responsables de services de garde en milieu familial ne sont plus considérées comme des obligations contractuelles.

80 Des analyses ont été produites par le ministère de la Famille à cet égard. Toutefois, d'autres contrats ou accords écrits signés par le gouvernement peuvent présenter des similitudes par rapport à ces ententes et avoir un traitement comptable différent.

81 Nous avons donc recommandé au Contrôleur des finances d'analyser les contrats ou les accords écrits afin de s'assurer que la présentation dans les états financiers des obligations qui en découlent respecte les NCCSP et de bonifier, s'il y a lieu, leur présentation dans les états financiers consolidés.

82 À ce jour, nous n'avons pas encore reçu l'analyse des ententes et des contrats concernant les obligations contractuelles d'importance qui font l'objet de programmes continus, ou des ententes et des contrats comportant des particularités, ou des similitudes par rapport aux ententes pour les responsables de services de garde en milieu familial. Ainsi, les progrès liés à cette recommandation sont insatisfaisants.

Commentaires des entités visées

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

Commentaires du ministère des Finances du Québec

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

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

« Cette interprétation du ministère des Finances a été confirmée par quatre firmes de comptables professionnels agréés indépendantes.

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

« Du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être satisfaits pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. Le gouvernement a proposé des modifications législatives qui ont été adoptées en juin 2013 par le Parlement afin de préciser clairement le moment où un transfert est considéré comme autorisé pour les bénéficiaires de transferts du gouvernement.

« Les entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont bénéficiaires de transferts de ministères et qui utilisent les normes comptables applicables au secteur public, constatent leurs revenus de transfert avec le principe d'autorisation retenu par le gouvernement. Leurs états financiers annuels de l'année 2013-2014 ont fait l'objet d'un audit par des auditeurs qui sont indépendants. Parmi ces entités, il importe de souligner que, pour 323 organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation audités par des cabinets de comptables professionnels agréés, 277 d'entre eux, audités par une quarantaine de cabinets différents, ont obtenu une opinion sans réserve alors que, pour les 46 autres, audités par deux cabinets, leurs états financiers ont eu une opinion avec réserve.

« Le respect des normes comptables pour le secteur public constitue une priorité pour le ministère des Finances. Le ministère prévoit poursuivre dans cette voie et appliquer la norme comptable sur les transferts avec rigueur et transparence. Ainsi, pour dénouer l'impasse avec le Vérificateur général du Québec, le ministère des Finances et le Contrôleur des finances ont effectué des représentations auprès du CCSP dans le but que des améliorations et des précisions soient apportées à la norme comptable. Le CCSP a accueilli les commentaires du ministère avec intérêt. En novembre 2014, un document a été publié par le CCSP afin de recueillir des informations supplémentaires pour son examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert. Le ministère des Finances répondra à cette demande d'informations et fera part au CCSP des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la norme au Québec.

« **Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.** Le gouvernement a signifié, dans le budget 2014-2015, que des modifications seraient proposées à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin d'établir le retour à l'équilibre budgétaire à l'année financière 2015-2016. L'adoption de ces propositions de modification, déposées le 26 novembre 2014, permettra de régulariser la situation soulignée par le Vérificateur général du Québec.

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

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

« **Partenariats public-privé.** En s'inspirant toujours des meilleures pratiques comptables, le gouvernement a modifié le traitement comptable de l'entente du CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf pour tenir compte de leur évolution.

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

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

« **Comptabilisation relative à un bail.** Les données financières de la SQI sont intégrées dans les états financiers consolidés du gouvernement sur la base de ses états financiers audités par le Vérificateur général du Québec. Ainsi, les effets du renouvellement de bail signé par la SQI seront reflétés dans les états financiers du gouvernement dès que ceux-ci auront été pris en compte dans les états financiers de la SQI.

« **Passif environnemental.** Le Contrôleur des finances est bien au fait des exigences de la nouvelle norme comptable portant sur le passif au titre des sites contaminés, lesquelles seront prises en compte dans les états financiers consolidés du gouvernement 2014-2015. D'ailleurs, le Québec a été un chef de file au Canada à ce sujet, en comptabilisant dès 2007 un passif environnemental relatif aux coûts liés à la réhabilitation de terrains contaminés et en participant activement aux travaux du Conseil sur la comptabilisation dans le secteur public pour l'élaboration de cette norme.

« Pour se conformer intégralement aux exigences de la nouvelle norme, des analyses sont en cours afin de déterminer les ajustements à apporter, s'il y a lieu, aux pratiques comptables actuelles du gouvernement. De plus, des directives destinées aux ministères et aux organismes sont également en élaboration pour les accompagner dans la mise en application de la nouvelle norme.

« **Obligations contractuelles.** Les travaux requis devraient normalement être finalisés pour les besoins des états financiers consolidés au 31 mars 2015.»

Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

« La Société a mis en place les mesures suivantes :

- Une procédure a été ajoutée au Système de management de la qualité (SMQ) en gestion des espaces pour faire valider auprès de la Direction Stratégie financière le traitement comptable approprié des nouvelles locations ;
- Une vérification des orientations immobilières pour les nouvelles locations et des nouvelles clauses de renouvellement sera effectuée par la Direction principale de la Gestion financière et Ressources matérielles pour assurer le bon traitement comptable. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Rapport de l'auditeur indépendant
- Annexe 2** Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir pour 2013-2014

Sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	PPP	Partenariat public-privé
NCA	Normes canadiennes d'audit	SQI	Société québécoise des infrastructures

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2013-2014



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 2014, 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 du gouvernement pour les états financiers consolidés

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

Responsabilité de l'auditeur

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

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

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

COMPTES PUBLICS 2013-2014 – VOLUME 1

Fondement de l'opinion avec réserve

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

	Augmentation (Diminution) En millions de dollars	
	<u>2014</u>	<u>2013</u>
État consolidé de la situation financière		
Prêts et placements de portefeuille	(3 399)	(3 150)
Autres passifs	<u>5 123</u>	<u>4 933</u>
Dette nette et déficits cumulés	<u>8 522</u>	<u>8 083</u>
État consolidé des résultats de fonctionnement		
Dépenses		
Santé et services sociaux	53	15
Éducation et culture	168	178
Économie et environnement	189	424
Soutien aux personnes et aux familles	20	18
Gouverne et justice	<u>9</u>	<u>(9)</u>
Déficit annuel	<u>439</u>	<u>626</u>
Note 19		
Obligations contractuelles	(8 522)	(8 083)

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2013-2014

En plus de ces ajustements, compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour un solde résiduel de 3 098 millions de dollars au 31 mars 2014 (3 075 millions au 31 mars 2013) de la catégorie d'obligations contractuelles « Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires » à la note 19, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant des ajustements supplémentaires à apporter à certains éléments mentionnés précédemment.

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2014, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2014 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001).

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Conformité à la Loi sur l'équilibre budgétaire

En vertu de l'article 7.3 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, chapitre E-12.00001), les revenus et les dépenses de l'année financière 2013-2014 du gouvernement doivent être équilibrés. De plus, en vertu de l'article 8, le dépassement de 100 millions de dollars constaté en 2012-2013 par rapport à l'objectif budgétaire fixé s'ajoute à l'objectif d'équilibre en 2013-2014. Ainsi, le déficit annuel de 1 703 millions présenté aux états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2014 excède de 1 803 millions l'objectif prévu, ce qui contrevient à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

Dans son plan budgétaire déposé en juin 2014, le gouvernement a annoncé son intention de proposer des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin d'établir le retour à l'équilibre budgétaire à l'année financière 2015-2016 et de fixer les objectifs de déficits budgétaires à atteindre pour 2013-2014 et 2014-2015. Ces nouveaux objectifs prendraient en compte le dépassement de 100 millions de dollars par rapport à l'objectif de déficit budgétaire établi pour l'année financière 2012-2013.

Commentaires du vérificateur général

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

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimé ci-dessus découle de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel ainsi que de ma connaissance approfondie des pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec.

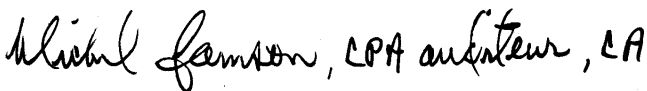
Les chapitres 1 et 8 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 – Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* ainsi que le chapitre 2 du rapport pour l'année 2012-2013 et pour l'année 2013-2014 décrivent de façon détaillée les raisons à l'appui de mon opinion. J'y indique notamment pourquoi la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas, à mon avis, la plus appropriée. Le gouvernement ne partage pas mon interprétation.

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

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2013-2014

Par ailleurs, en plus de la divergence exprimée ci-dessus, d'autres différences importantes quant à l'interprétation de cette norme sont apparues au sein de la profession. Des représentations ont été faites, notamment par l'ensemble des vérificateurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral incluant le Vérificateur général du Québec ainsi que par le gouvernement du Québec auprès du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) – l'organisme responsable de la normalisation – afin de le sensibiliser à cette situation et d'obtenir des indications plus précises pour s'assurer d'une interprétation cohérente de la norme partout au Canada. En juin 2014, le CCSP a approuvé un projet d'examen de la mise en œuvre de la norme afin de l'aider à évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et de prendre connaissance des difficultés de mise en œuvre, des répercussions de la norme et des points à améliorer. À cet égard, en septembre 2014, il a approuvé la publication d'un document afin de recueillir les informations pertinentes. Le CCSP déterminera les prochaines étapes à la lumière de ces informations. Je suivrai de près l'évolution de la normalisation ainsi que les travaux du CCSP concernant la norme comptable sur les paiements de transfert.

Le vérificateur général du Québec par intérim,

A handwritten signature in black ink, reading "Michel Samson, CPA auditeur, CA".

Michel Samson, CPA auditeur, CA
Québec, le 16 octobre 2014

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir pour 2013-2014 (en milliers de dollars)¹

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)					
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice
			Excédent	Déficit		Excédent Déficit
Agence métropolitaine de transport	1 448 771	1 422 843	25 928	–	1 656	– (1 656)
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	180 195	116 772	–	(63 423)	(980)	– 980
Cégep du Vieux Montréal	42 532	42 532	–	–	–	– –
Centre de recherche industrielle du Québec	1 653	1 653	–	–	–	– –
Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins	161 139	161 139	–	–	–	– –
Centre hospitalier de l'Université de Montréal	2 190 236	2 190 236	–	–	–	– –
Commission de la capitale nationale du Québec	68 326	–	68 326	–	(3 808)	(3 808) –
Commission scolaire du Chemin-du-Roy	113 221	113 221	–	–	–	– –
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	7 785	5 595	–	(2 190)	558	– (558)
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	44 707	21 018	–	(23 689)	1 978	– (1 978)
Institut national de santé publique du Québec	11 849	11 849	–	–	–	– –
Régie des installations olympiques	22 526	22 526	–	–	–	– –
Société de développement des entreprises culturelles	15 946	16 679	–	733	(319)	(319) –
Société de la Place des Arts de Montréal	79 313	79 347	(34)	–	(1 994)	(1 994) –
Société des établissements de plein air du Québec	77 349	75 237	–	(2 112)	(415)	(415) –
Société des traversiers du Québec	226 819	–	226 819	–	123 999	– (123 999)
Société du Centre des congrès de Québec	78 896	78 896	–	–	–	– –

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général du Québec, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2014.

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)					
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice
			Excédent	Déficit		Excédent Déficit
Société du Grand Théâtre de Québec	20 202	16 581	3 621	–	(863)	(863) –
Société du Palais des congrès de Montréal	248 929	186 755	62 174	–	(4 023)	(4 023) –
Télé-Québec	47 257	34 358	–	(12 899)	154	– (154)

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général du Québec, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2014.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2015

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Réseau de la santé et des services sociaux
Réseau de l'éducation
Commission de la construction du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Institut de la statistique du 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, des organismes publics et des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation. Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les paragraphes d'observations, les cas de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui découlent de nos travaux de la dernière année et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

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

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des audits

Nous présentons ci-dessous des constats ressortant de nos travaux.

Réseau de la santé et des services sociaux. La réserve à l'égard de la comptabilisation inadéquate des immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures était à nouveau présente là où la situation s'appliquait au 31 mars 2014. Par ailleurs, les auditeurs indépendants des états financiers de 55 agences et établissements (16 au 31 mars 2013) ont formulé des opinions modifiées comportant des réserves autres que celle mentionnée précédemment. De ces 55 entités, 45 ont reçu un rapport qui contenait une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations (2 au 31 mars 2013). La croissance du nombre d'opinions modifiées s'avère préoccupante.

Réseau de l'éducation. Au 30 juin 2014, les rapports de l'auditeur indépendant de huit établissements (deux établissements au 30 juin 2013) contenaient une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

Commission de la construction du Québec. Selon la Commission, l'application au régime supplémentaire de rentes de la période d'amortissement du déficit actuariel de solvabilité prévue par la loi aurait entraîné une cotisation patronale pour services passés de 3,80 dollars par heure travaillée en 2014 par un apprenti ou un compagnon au lieu de la cotisation établie à 1,925 dollars. Une cotisation de 3,80 dollars par heure travaillée aurait permis d'amortir le déficit actuariel de solvabilité de 2,8 milliards de dollars au 31 décembre 2013, dont une somme de 1,4 milliard n'est pas couverte par la cotisation pour services passés prévue pour les cinq prochaines années.

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec. Le Conservatoire a contrevenu aux dispositions de sa loi constitutive en présentant un déficit cumulé dans ses états financiers au 30 juin 2013. Ce déficit cumulé s'est accru de plus de 40 % au cours de l'exercice clos à cette date pour se situer à 10,2 millions de dollars (7,2 millions au 30 juin 2012).

Institut de la statistique du Québec. Le déficit cumulé de 1,4 million de dollars au 31 mars 2014 témoigne du fait que l'Institut a contrevenu à sa loi constitutive en effectuant des paiements ou en assumant des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des entités auditées et des entités visées. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées et les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée ou dans la section Commentaires de l'entité visée.

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

Recommandations réitérées au ministère de la Santé et des Services sociaux

- 1 Fournir aux agences et aux établissements publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.**
- 2 Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.**

Recommandation réitérée au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science

- 3 Prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers consolidés du gouvernement.**

Recommandation réitérée à la Commission de la construction du Québec

- 4 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

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

Recommandation à l'Institut de la statistique du Québec

- 6 Prendre les mesures requises afin de respecter sa loi constitutive.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Réseau de la santé et des services sociaux	11
2.1 Réserve commune	11
Immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures	
2.2 Réserves particulières	12
Paielements de transfert relatifs aux immobilisations	
Autres réserves particulières	
2.3 Suivi des mesures prises par le ministère de la Santé et des Services sociaux	21
Recommandations	
Commentaires de l'entité visée	
3 Réseau de l'éducation	23
3.1 Audit des états financiers des établissements	23
Recommandation	
3.2 Réserves	24
Paielements de transfert relatifs aux immobilisations	
3.3 Non-conformité	25
Commentaires de l'entité visée	
4 Commission de la construction du Québec	26
4.1 Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	26
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
5 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	28
5.1 Conformité à la <i>Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec</i>	28
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
6 Institut de la statistique du Québec	30
6.1 Conformité des opérations avec la loi constitutive	30
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
Sigles	33

1 Mise en contexte

1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, des organismes publics et des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers.

2 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but d'« obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives ». Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers préparés par la direction. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives résultant de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. L'audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque leur est confié l'audit des états financiers :

- d'un organisme du gouvernement ;
- du bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public ou par un organisme du gouvernement, lorsque ce bénéficiaire est un organisme du réseau de la santé et des services sociaux ou du réseau de l'éducation faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la loi.

4 L'auditeur doit exprimer une opinion non modifiée lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable.

5 Lorsque l'auditeur conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives ou lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, l'auditeur doit exprimer une opinion modifiée dans son rapport. Il existe trois types d'opinions modifiées :

- l'opinion avec réserve, lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers. Ce type d'opinion est également utilisé lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées ;
- l'opinion défavorable, lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers ;
- la formulation d'une impossibilité d'exprimer une opinion, notamment lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées.

6 En plus des paragraphes obligatoires, l'auditeur peut, lorsqu'il le juge nécessaire, attirer l'attention des utilisateurs des états financiers au moyen d'une mention additionnelle. Cette mention prend une des formes suivantes :

- un paragraphe d'observations concernant un ou plusieurs points qui font l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui revêtent une importance telle qu'ils sont fondamentaux pour la compréhension des états financiers ;
- un paragraphe sur d'autres points dans lequel il fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci.

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

8 En outre, en vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général peut faire, dans son rapport de l'auditeur indépendant, tout commentaire qu'il juge approprié.

9 Par ailleurs, dans le cadre de l'audit des états financiers, le Vérificateur général procède à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière 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 du présent tome 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.

10 Les travaux qu'il effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée les déficiences importantes qu'il a notées. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé.

11 Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les paragraphes d'observations, les cas de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui découlent des travaux effectués par le Vérificateur général au cours de la dernière année en matière d'audit des états financiers ou qui ont été relevés lors de l'exercice de son droit de regard et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale. Toutefois, certaines réserves et certains commentaires formulés dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont présentés uniquement dans le chapitre 2 du présent tome.

12 Le tableau 1 présente les recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant des années précédentes, les recommandations concernant le délai de production des états financiers et le degré d'application de ces recommandations. Les sections suivantes du présent chapitre traitent des recommandations des années précédentes dont le degré d'application est insatisfaisant et des nouveaux éléments relevés au cours de l'exercice concernant les états financiers déposés jusqu'à la date de la dernière séance de l'Assemblée nationale en 2014, soit jusqu'au 5 décembre 2014.

Tableau 1 État des recommandations

	Paragraphe	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Fournir aux agences et aux établissements publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	52		√	2011-2012
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.	52		√	2013-2014
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science				
Prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers consolidés du gouvernement.	58		√	2010-2011
Commission de la construction du Québec				
Respecter les dispositions de la <i>Loi sur les régimes complémentaires de retraite</i> auxquelles elle est assujettie.	73		√	2009-2010
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec				
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.	82		√	2010-2011
Société d'habitation du Québec				
Mettre en place, en fin d'exercice, les procédures nécessaires afin d'obtenir l'information requise pour permettre la comptabilisation des paiements de transfert, sur la base des travaux réalisés pour le programme AccèsLogis Québec.	s.o.	√		2013-2014

13 Enfin, signalons que le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance (International Auditing and Assurance Standards Board – IAASB) a publié en janvier 2015 des nouvelles normes et des normes révisées portant sur le rapport de l'auditeur indépendant. Ces normes visent à améliorer de façon importante les rapports de l'auditeur destinés aux investisseurs et aux autres utilisateurs des états financiers. Elles seront en vigueur pour les audits des états financiers des périodes closes à compter du 15 décembre 2016. En

vertu de la nouvelle norme internationale d'audit ISA 701, *Communication des éléments clés de l'audit dans le rapport de l'auditeur indépendant*, le rapport de l'auditeur indépendant doit fournir aux utilisateurs des états financiers davantage d'informations sur les éléments importants de ceux-ci ainsi que sur le déroulement de l'audit. Ainsi, il doit maintenant présenter les éléments clés de l'audit, par exemple les éléments des états financiers présentant des risques élevés d'anomalies significatives et les risques importants affectant l'audit, les jugements significatifs posés par l'auditeur à l'égard des estimations comptables, qui peuvent être influencées par le jugement de la direction, et les effets sur l'audit des opérations ou des événements importants survenus au cours de l'exercice. L'IAASB a également approuvé les modifications apportées à la norme ISA 706, *Paragraphes d'observations et paragraphes sur d'autres points dans le rapport de l'auditeur indépendant*, afin de différencier les éléments présentés dans ces paragraphes des éléments clés de l'audit. Les informations sur les éléments clés de l'audit sont obligatoires pour les entités cotées ainsi que lorsque les lois ou les règlements le requièrent, par exemple lorsque les entités sont considérées comme d'intérêt public. Pour les autres entités, leur divulgation est laissée à la discrétion de l'auditeur.

14 Au Canada, le Conseil des normes d'audit et de certification (CNAC), dont la mission consiste à aider les membres de la profession à servir l'intérêt public en renforçant la qualité des services de certification, travaille avec les autres normalisateurs à promouvoir les meilleures pratiques en la matière en vue d'atteindre cet objectif. Il favorise également la convergence internationale des normes. Il est prévu que les normes portant sur le rapport de l'auditeur indépendant approuvées par l'IAASB seront reproduites dans les NCA équivalentes, avec quelques adaptations canadiennes s'il y a lieu. L'approbation et la publication par le CNAC du texte définitif du *Manuel de CPA Canada – Certification* sont prévues pour le troisième trimestre de 2015. Le Vérificateur général suit de près ces travaux, qui pourraient avoir des répercussions majeures sur les informations divulguées dans le rapport de l'auditeur indépendant.

2 Réseau de la santé et des services sociaux

Équipe

Daniel Martel
Directeur de vérification
Josée Thiboutot
Audrey Rochette

15 Depuis l'inclusion des agences et des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement, nous effectuons des travaux d'audit dans certains d'entre eux. Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres entités du réseau public de la santé et des services sociaux. Ainsi, chaque année, nous recensons, parmi les 196 rapports de l'auditeur indépendant (2013 : 197) portant sur les rapports financiers annuels, les réserves et les observations qui sont d'intérêt pour les parlementaires.

2.1 Réserve commune

Immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures

16 Au 31 mars 2013, une dérogation commune aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) avait amené les auditeurs indépendants à inclure une réserve dans leur opinion sur les états financiers de 11 agences et de 101 établissements. Cette réserve concernait la comptabilisation inadéquate des immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures (SQI).

17 Cette année, il n'y a eu aucune amélioration concernant cette dérogation. Les agences et les établissements n'ont pas pu présenter les immeubles concernés ni les dettes afférentes dans leur état de la situation financière, puisque l'information n'était pas disponible.

18 Au 31 mars 2014, une réserve commune relative aux immeubles loués à la SQI était inscrite dans les rapports de l'auditeur indépendant de 12 agences et de 100 établissements.

19 Il convient de préciser que, si cette réserve nuit à la fidélité des états financiers des agences et des établissements concernés, elle n'a toutefois pas d'incidence sur ceux du gouvernement. En effet, ce dernier procède aux ajustements requis pour que ses états financiers consolidés présentent correctement l'ensemble des immeubles des agences et des établissements du réseau.

2.2 Réserves particulières

20 Au 31 mars 2014, parmi les entités du réseau, y compris les deux entités que nous avons auditées, soit le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) Alphonse-Desjardins, nous avons répertorié 55 agences et établissements pour lesquels les auditeurs indépendants ont formulé des opinions modifiées comportant des réserves autres que celle décrite ci-dessus. À titre comparatif, l'an dernier, nous en avons recensé 16.

21 Pour une troisième année consécutive, nous constatons une croissance du nombre d'opinions modifiées formulées par les auditeurs des agences et des établissements du réseau, ce qui s'avère préoccupant.

22 L'augmentation des opinions modifiées s'explique principalement par la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

Paielements de transfert relatifs aux immobilisations

23 Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle norme sur les paiements de transfert, une divergence d'interprétation de cette norme est apparue au sein de la profession comptable. Cette situation fait l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 2 du présent tome.

24 Le réseau de la santé et des services sociaux n'a pas échappé à cette divergence. Des réserves ont été formulées par des auditeurs indépendants, dont le Vérificateur général du Québec.

25 Au 31 mars 2014, les rapports de l'auditeur indépendant de 5 agences et de 40 établissements (2 établissements au 31 mars 2013) contenaient une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

26 Les agences et les établissements concernés par cette réserve sont énumérés dans le tableau 2.

Tableau 2 Réserves concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations

	31 mars	
	2014	2013
CHU de Québec	–	1
CHUM (voir l'annexe 2 du chapitre 2 du présent tome)	1	1
CSSS Alphonse-Desjardins (voir l'annexe 2 du chapitre 2 du présent tome)	1	–
ASSS du Bas-Saint-Laurent	1	– ¹
ASSS de la Côte-Nord	1	–
ASSS de l'Estrie	1	– ¹
ASSS de Lanaudière	1	– ¹
ASSS des Laurentides	1	– ¹
Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	1	– ¹
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de Chaudière-Appalaches	1	–
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de la Montérégie-Est	1	– ¹
Centre de réadaptation en déficience physique Le Bouclier	1	–
Centre de réadaptation en dépendance Domrémy-de-la-Mauricie-Centre-du-Québec	1	– ¹
Centre de réadaptation InterVal	1	– ¹
Centre de réadaptation La Myriade	1	– ¹
Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	1	– ¹
Centre jeunesse de Québec	1	– ¹
CSSS Cléophas-Claveau	1	– ¹
CSSS de Chicoutimi	1	–
CSSS de Jonquière	1	– ¹
CSSS de Kamouraska	1	– ¹
CSSS de la Basse-Côte-Nord	1	– ¹
CSSS de la Haute-Côte-Nord-Manicouagan	1	– ¹
CSSS de La Matapédia	1	–
CSSS de La Mitis	1	– ¹
CSSS de la Vallée-de-la-Batiscan	1	– ¹
CSSS de Maskinongé	1	– ¹
CSSS de Memphrémagog	1	–
CSSS de Port-Cartier	1	– ¹
CSSS des Basques	1	–

1. Au 31 mars 2013, aucune réserve n'était présente. Toutefois, l'auditeur indépendant avait inclus un paragraphe additionnel dans son rapport. Il soulignait que des discussions quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert étaient en cours entre différentes instances, que la profession n'avait pas encore pris position et qu'il était impossible d'évaluer les modifications qui pourraient être apportées à l'issue de ces discussions.

ASSS Agence de la santé et des services sociaux

Tableau 2 Réserves concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations (suite)

	31 mars	
	2014	2013
CSSS de Sept-Îles	1	– ¹
CSSS de Trois-Rivières	1	– ¹
CSSS Domaine-du-Roy	1	– ¹
CSSS du Cœur-de-l'Île	1	–
CSSS du Haut-Saint-Maurice	1	– ¹
CSSS Maria-Chapdelaine	1	– ¹
Institut de réadaptation en déficience physique de Québec	1	– ¹
Hôpital Jeffery Hale – Saint Brigid's	1	–
CSSS d'Antoine-Labelle	1	–
CSSS d'Argenteuil	1	–
CSSS de Saint-Jérôme	1	–
CSSS de Saint-Léonard et Saint-Michel	1	–
CSSS des Sommets	1	–
CSSS de Thérèse-De Blainville	1	–
CSSS du Lac-des-Deux-Montagnes	1	–
Hôpital Santa Cabrini	1	–
Nombre d'entités	45	2

1. Au 31 mars 2013, aucune réserve n'était présente. Toutefois, l'auditeur indépendant avait inclus un paragraphe additionnel dans son rapport. Il soulignait que des discussions quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert étaient en cours entre différentes instances, que la profession n'avait pas encore pris position et qu'il était impossible d'évaluer les modifications qui pourraient être apportées à l'issue de ces discussions.

Autres réserves particulières

27 Outre les réserves concernant les paiements de transfert à l'égard des immobilisations, les auditeurs des agences et des établissements ont exprimé des réserves particulières sur plusieurs autres sujets.

28 Au 31 mars 2014, les rapports de l'auditeur de 19 entités du réseau de la santé et des services sociaux contenaient une ou plusieurs réserves particulières sur des sujets autres que les paiements de transfert relatifs aux immobilisations. À titre comparatif, l'an dernier, nous en avons recensé 14.

29 Le tableau 3 présente le portrait des autres réserves particulières. Il est à noter que neuf entités font aussi l'objet d'une réserve concernant les paiements de transfert relatifs aux immobilisations et, qu'à ce titre, elles figurent également dans le tableau 2.

Tableau 3 Autres réserves particulières

	31 mars	
	2014	2013
ASSS de la Montérégie		
Comptabilisation inadéquate de contrats en mode partenariat public-privé (PPP) (voir chapitre 2 du présent tome)	1	1
ASSS de Laval		
Comptabilisation inadéquate d'un contrat en mode PPP (voir chapitre 2 du présent tome)	1	–
Centre de santé Inuulitsivik		
Absence de politiques et de procédures de gestion qui empêche l'émission du rapport de conformité de l'auditeur sur les dépenses du programme de financement des services de santé non assurés	–	1
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	1	1
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava		
Absence de politiques et de procédures de gestion qui empêche l'émission du rapport de conformité de l'auditeur sur les dépenses du programme de financement des services de santé non assurés	–	1
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	1	1
Ajustements des dépenses indéterminables en raison des déficiences du système d'inventaire	1	–
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James		
Aucune dépense d'amortissement relative aux immobilisations et non-inscription des débiteurs qui s'y rapportent	–	1
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik		
Absence de politiques et de procédures de gestion qui empêche l'émission du rapport de conformité de l'auditeur sur les dépenses du programme de financement des services de santé non assurés	–	1
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	1	1
CSSS Maria-Chapdelaine¹		
Non-consolidation d'organismes contrôlés	1	1
CSSS de Chicoutimi¹		
Non-consolidation d'organismes contrôlés	1	1
CSSS Alphonse-Desjardins¹		
Non-exhaustivité des obligations contractuelles	1	1
CSSS de Maskinongé¹		
Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de transferts interfonds relatifs au financement de certains projets d'immobilisations provenant du fonds d'exploitation	1	–

1. Cette entité fait aussi l'objet d'une réserve concernant les paiements de transfert relatifs aux immobilisations et apparaissant dans le tableau 2.

Tableau 3 Autres réserves particulières (suite)

	31 mars	
	2014	2013
CSSS de la Vallée-de-la-Batiscan¹ Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de transferts interfonds relatifs au financement de certains projets d'immobilisations provenant du fonds d'exploitation	1	–
CSSS de Port-Cartier¹ Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de transferts interfonds relatifs au financement de certains projets d'immobilisations provenant du fonds d'exploitation	1	–
CSSS de Sept-Îles¹ Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de transferts interfonds relatifs au financement de certains projets d'immobilisations provenant du fonds d'exploitation	1	–
CSSS de la Basse-Côte-Nord¹ Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de transferts interfonds relatifs au financement de certains projets d'immobilisations provenant du fonds d'exploitation	1	–
Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis Éléments probants insuffisants pour établir la subvention à recevoir liée à la réforme comptable concernant le financement des immobilisations à la suite de la révision de la méthode de calcul	1	–
Institut universitaire en santé mentale Douglas Comptabilisation inadéquate de paiements de transfert non autorisés relatifs à l'exploitation	1	–
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec Données comparatives non retraitées à la suite de modifications de méthodes comptables relativement aux revenus reportés	1	–
Comptabilisation inadéquate des revenus tirés des activités de recherche	1	–
Centre de réadaptation en déficience physique Chaudière-Appalaches Données comparatives non retraitées à la suite d'une modification de méthode comptable à l'égard des subventions à recevoir ou reportées du fonds d'immobilisations, cette modification ayant été appliquée prospectivement	1	–
CSSS des Basques¹ Éléments probants insuffisants en ce qui concerne un débiteur d'un organisme du gouvernement	1	–

1. Cette entité fait aussi l'objet d'une réserve concernant les paiements de transfert relatifs aux immobilisations et apparaissant dans le tableau 2.

Tableau 3 Autres réserves particulières (suite)

	31 mars	
	2014	2013
Institut Philippe-Pinel de Montréal		
Non-comparabilité des données de l'exercice 2014 avec celles de l'exercice 2013, laquelle découle de la correction dans l'exercice 2014 de la réserve formulée en 2013 (voir ci-dessous)	1	–
Comptabilisation inadéquate des paiements de transfert non autorisés relatifs à l'exploitation	–	1
Centre local de services communautaires Naskapi		
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne l'approbation et la justification des dépenses de transport des bénéficiaires	–	1
CSSS Richelieu-Yamaska		
Comptabilisation inadéquate des frais de réhabilitation dans les résultats	–	1 ²
CSSS Jeanne-Mance		
Éléments probants insuffisants en ce qui concerne un débiteur du réseau de la santé et des services sociaux	–	1
Centre universitaire de santé McGill		
Consolidation d'organismes contrôlés sans redressement des données comparatives de l'année précédente	–	1
Centre jeunesse de l'Estrie		
Données comparatives non retraitées à la suite de l'intégration des activités d'un autre établissement	–	1
Nombre d'entités	19	14

2. Il s'agit d'une réserve applicable uniquement aux données comparatives.

30 Dans les prochains paragraphes, nous présentons les principaux éléments qui ont amené des auditeurs, au 31 mars 2014, à inscrire des réserves dans leur rapport de l'auditeur indépendant.

31 Soulignons que les anomalies décrites ci-dessous ont une incidence non significative sur les états financiers consolidés du gouvernement.

Agences de la santé et des services sociaux de la Montérégie et de Laval

32 Depuis l'exercice terminé le 31 mars 2012, l'auditeur de l'ASSS de la Montérégie formule une réserve concernant la comptabilisation inadéquate d'un contrat conclu en mode PPP. Au 31 mars 2014, cette réserve concernait trois contrats conclus selon ce mode.

33 Le rapport de l'auditeur de l'ASSS de Laval présente également une réserve concernant la comptabilisation inadéquate d'un contrat conclu en mode PPP.

34 Ces éléments font l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 2 du présent tome.

Établissements du Nord-du-Québec et Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

35 Des sommes importantes sont allouées aux quatre entités suivantes : Centre de santé Inuulitsivik, Centre de santé Tulattavik de l'Ungava, Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James, Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. Leurs revenus totalisaient plus de 436 millions de dollars au 31 mars 2014 (plus de 422 millions en 2013), dont 80,8 % (80,9 % en 2013) provenaient du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

36 Cette année, des progrès ont été réalisés à l'égard des trois établissements du Nord-du-Québec et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. En effet, les éléments qui ont mené à la formulation de quatre réserves au 31 mars 2013 ont été pris en compte durant l'exercice. Cependant, trois réserves ont été reconduites et une autre a été ajoutée.

37 Le Conseil Cri a amorti ses immobilisations en 2013-2014 et a effectué les ajustements requis au solde du fonds d'immobilisations de façon rétroactive, afin de se conformer aux règles comptables en vigueur depuis le 1^{er} avril 2008.

38 De plus, cette année, compte tenu des changements apportés par la direction du Centre de santé Inuulitsivik, celle du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava et celle de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, les auditeurs ont été en mesure de procéder à l'audit de la conformité des dépenses effectuées relativement au programme de financement des services de santé non assurés.

39 Par ailleurs, la même réserve a été formulée à l'égard de débiteurs non confirmés pour deux des établissements du Nord-du-Québec et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik au 31 mars 2014. Ces débiteurs découlent principalement du programme de financement des services de santé non assurés et des activités relatives au plan stratégique régional. Pour la Régie régionale, ces débiteurs proviennent du gouvernement du Québec et représentaient 50,8 millions de dollars au 31 mars 2014. Pour le Centre de santé Tulattavik de l'Ungava et le Centre de santé Inuulitsivik, ces débiteurs viennent de la Régie régionale et s'élevaient respectivement à 24,7 millions et à 36 millions au 31 mars 2014.

40 La nouvelle réserve a été formulée par l'auditeur du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava. Ce dernier n'a pu déterminer les ajustements à apporter aux dépenses en 2013-2014 en raison des déficiences du système d'inventaire.

Centres de santé et de services sociaux Maria-Chapdelaine et de Chicoutimi

41 Dans leur rapport sur les états financiers du CSSS Maria-Chapdelaine et de celui de Chicoutimi au 31 mars 2014, les auditeurs indépendants ont formulé une opinion comportant une réserve. Les deux CSSS n'ont pas appliqué adéquatement les NCCSP, lesquelles nécessitent la consolidation des états financiers des entités incluses dans leur périmètre comptable.

42 Les états financiers d'une entité contrôlée par le CSSS Maria-Chapdelaine au 31 mars 2014, soit la Corporation de soutien du Centre Maria-Chapdelaine, auraient dû être consolidés dans les états financiers du CSSS. Cela a eu pour effet de sous-évaluer l'actif de 818 283 dollars, l'actif net de 732 696 dollars et le passif de 85 587 dollars au 31 mars 2014.

43 Quant au CSSS de Chicoutimi, il n'a pas consolidé les états financiers de la fondation publique qu'il contrôle, à savoir la Corporation de services Saint-Vallier. Les incidences de la non-consolidation sur les états financiers n'ont pas été déterminées. À titre informatif, l'actif net de la Corporation au 31 mars 2014 se chiffrait à 6,3 millions de dollars, alors que le résultat annuel montrait un surplus de 1,6 million.

Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins

44 Au 31 mars 2014, nous avons effectué l'audit du rapport financier annuel du CSSS Alphonse-Desjardins. Dans notre rapport de l'auditeur sur les états financiers de cet établissement, nous avons formulé une réserve concernant la non-exhaustivité des obligations contractuelles. En effet, bien que l'établissement soit responsable de présenter toutes les informations se rapportant à ses obligations contractuelles, celui-ci n'a pas pris les mesures afin de s'assurer que toutes ses obligations contractuelles sont présentées dans le rapport financier annuel. Étant donné l'impossibilité d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant l'exhaustivité de ces informations, nous n'avons pas pu déterminer si le rapport financier annuel aurait dû faire l'objet d'ajustements à cet égard.

Centres de santé et de services sociaux de Maskinongé, de la Vallée-de-la-Batiscan, de Port-Cartier, de Sept-Îles et de la Basse-Côte-Nord

45 Les CSSS de Maskinongé, de la Vallée-de-la-Batiscan, de Port-Cartier, de Sept-Îles et de la Basse-Côte-Nord n'ont pas respecté les NCCSP ayant trait aux transferts interfonds découlant du financement de certains projets d'immobilisations à même les surplus cumulés du fonds d'exploitation. En effet, ces transferts interfonds ont été comptabilisés en réduction des revenus du fonds d'exploitation et à titre de revenus reportés du fonds d'immobilisations, alors qu'ils auraient dû être comptabilisés directement dans le solde des fonds

sans toucher les résultats de chacun des fonds. Par conséquent, les auditeurs indépendants de ces cinq établissements ont formulé une réserve dans leur rapport de l'auditeur. L'effet total de cette comptabilisation inadéquate pour les cinq établissements est une sous-évaluation des revenus du fonds d'exploitation et des résultats annuels de ce fonds de 4,1 millions de dollars. Le solde du fonds d'immobilisations est, de son côté, sous-évalué de 4,1 millions de dollars, alors que les revenus reportés de ce fonds sont surévalués de ce montant.

Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis

46 Conformément aux directives du MSSS concernant la préparation du rapport financier annuel, la subvention à recevoir pour la réforme comptable du fonds d'immobilisations fait l'objet d'estimations comptables. Au cours de l'exercice, le MSSS a révisé la méthode de calcul utilisée afin de préciser l'ajustement à apporter concernant la subvention à recevoir pour le financement des immobilisations des exercices terminés les 31 mars 2012, 31 mars 2013 et 31 mars 2014. L'Hôpital n'a pas été en mesure d'évaluer certains ajustements requis. Par conséquent, étant donné l'absence d'éléments probants pour les ajustements qui auraient dû être apportés, l'auditeur a formulé une réserve dans son rapport de l'auditeur.

Institut universitaire en santé mentale Douglas

47 Au 31 mars 2014, l'Institut universitaire en santé mentale Douglas a comptabilisé des débiteurs du MSSS pour des subventions relatives à l'exploitation de l'Institut, même si elles n'avaient pas été autorisées par l'ASSS de Montréal à cette date, ce qui constitue une dérogation à la norme comptable portant sur les paiements de transfert. Cela a eu pour effet de surévaluer les revenus de subventions ainsi que les débiteurs de 2,1 millions de dollars. Par conséquent, l'auditeur de l'Institut a exprimé une opinion modifiée sur les états financiers de l'exercice terminé au 31 mars 2014. Au moment d'émettre le rapport de l'auditeur, l'Institut était en négociation avec le MSSS et l'ASSS de Montréal afin d'obtenir ces subventions.

Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec

48 Au 31 mars 2014, l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec présentait dans ses revenus reportés une somme de 6,9 millions de dollars, laquelle représente les soldes de fonds de partenariat pour des projets de recherche qui sont terminés. Conformément aux NCCSP, ces sommes auraient dû être constatées à titre de revenus dans l'exercice au cours duquel les projets se sont terminés. Puisqu'aucune affectation à des fins prescrites n'était prévue dans les ententes de partenariat, il n'y avait plus lieu de reporter ces excédents. Cela a eu pour effet de surévaluer les revenus reportés de 6 911 084 dollars au 31 mars 2014 (5 373 239 dollars au 31 mars 2013) et de sous-évaluer les surplus cumulés d'un montant équivalent. Par conséquent, une réserve a été incluse dans le rapport de l'auditeur.

2.3 Suivi des mesures prises par le ministère de la Santé et des Services sociaux

49 Dans le tome portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes publié en mars 2012, nous avons recommandé au ministère de fournir aux agences et 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. Au 31 mars 2014, la réserve à l'égard de la comptabilisation inadéquate des immeubles loués à la SQL était toujours présente. À ce sujet, le MSSS a effectué certains travaux au cours de l'exercice 2013-2014 en vue de régulariser la propriété des immeubles loués à la SQL et, ainsi, de pouvoir transmettre aux entités les actifs et les passifs à inscrire dans leurs états financiers. Ces travaux visaient différents aspects de la démarche, que ce soit du point de vue des procédures légales, de la méthodologie comptable à adopter, des modalités de financement ou sur le plan des incidences pour les établissements. Toutefois, la mise en application a été reportée à une date ultérieure afin de considérer l'impact de l'adoption du projet de loi n° 10 (*Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*), le cas échéant. Ainsi, les progrès liés à notre recommandation demeurent insatisfaisants.

50 Dans le tome portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes publié en février 2014, nous avons recommandé au MSSS d'effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs. Depuis l'exercice 2012-2013, le MSSS a ajouté une nouvelle page dans le rapport financier annuel. Cette page, qui présente le tableau État du suivi des réserves, commentaires et observations formulés par l'auditeur indépendant, permet de conscientiser les entités sur les actions à entreprendre pour corriger les réserves puisqu'elles doivent y indiquer les actions accomplies et le statut de la recommandation au 31 mars. Cette page est également intégrée dans les rapports annuels de gestion des entités. En vue de la préparation des rapports financiers annuels de l'exercice 2014, le MSSS a tenu des rencontres avec chacune des agences et leur a transmis par écrit la liste des réserves pour chacun des établissements sous leur responsabilité, et ce, dans le but d'insister sur l'importance d'effectuer un suivi rigoureux des réserves figurant dans le rapport de l'auditeur. Toutefois, les initiatives du MSSS n'ont pas permis d'améliorer significativement la situation. La présence de réserves particulières dans les rapports de l'auditeur indépendant persiste. Ainsi, les progrès relatifs à l'application de notre recommandation demeurent insatisfaisants.

51 Nous invitons le MSSS à poursuivre ses efforts afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données liées à la reddition de comptes des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, qui figure dans leur rapport financier annuel.

Recommandations

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

- 1** Fournir aux agences et aux établissements publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.
- 2** Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.

Commentaires de l'entité visée

L'entité visée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« La première recommandation qui nous a été adressée concerne notamment la réserve commune relative aux immeubles loués à la SQI. La démarche entreprise en 2013-2014 se poursuivra éventuellement à la suite de l'adoption du projet de loi 10.

« Relativement à la réserve concernant la comptabilisation des paiements de transfert, le MSSS estime que les directives actuelles transmises au RSSS [réseau de la santé et des services sociaux] sont conformes à l'esprit du chapitre SP 3410 révisé du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*. À cet égard, notre position rejoint celle du gouvernement.

« Cependant, considérant les divergences d'interprétation au sein de la profession comptable sur l'application de la nouvelle norme, principalement au regard du critère d'autorisation des transferts pluriannuels, le MSSS émettra, s'il y a lieu, de nouvelles directives après les conclusions des travaux du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public débutés à l'automne 2014 à cet effet. D'ailleurs, les directives transmises au RSSS incluent également des indications l'informant de cette situation.

« Le MSSS poursuivra ses efforts auprès du RSSS afin d'assurer une présentation de l'information financière qui respecte le référentiel comptable applicable aux établissements et aux agences. »

3 Réseau de l'éducation

3.1 Audit des états financiers des établissements

Équipe

Stéphanie Tremblay
Directrice de vérification
Claudie Duhaime

53 Depuis l'inclusion des établissements publics du réseau de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, le Vérificateur général effectue des travaux d'audit dans certains d'entre eux. En 2013-2014, il a procédé à l'audit des états financiers de la Commission scolaire du Chemin-du-Roy, du Cégep du Vieux Montréal et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

54 Il exerce également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres entités du réseau de l'éducation en examinant les rapports que ceux-ci produisent.

55 Dans les prochains paragraphes, nous présentons les principaux éléments inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant qui sont d'intérêt pour les parlementaires.

56 Nous n'avons toutefois pas été en mesure de consulter le rapport de l'auditeur indépendant de l'École nationale d'administration publique (ENAP) ni celui accompagnant les **états financiers consolidés de l'Université du Québec** pour l'exercice clos le 30 avril 2014, puisque ces états financiers n'étaient pas encore disponibles en décembre 2014. Les états financiers consolidés de l'Université du Québec pour l'exercice clos le 30 avril 2013 ont été reçus par le ministère en mai 2014 et ceux de l'ENAP pour le même exercice n'avaient toujours pas été produits en décembre 2014.

Les états financiers consolidés de l'Université du Québec comprennent ceux de l'Université du Québec, des universités constitutives, des écoles supérieures et de l'institut de recherche.

57 Ces établissements ne respectent pas les délais prescrits pour produire leurs états financiers. Depuis 2010-2011, nous recommandons au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science de 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.

Recommandation

58 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

- 3 Prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers consolidés du gouvernement.

3.2 Réserves

Paielements de transfert relatifs aux immobilisations

59 Au 30 juin 2014, les rapports de l'auditeur indépendant de huit établissements (deux établissements au 30 juin 2013) contenaient une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

60 Parmi ces rapports, cinq réserves découlent d'une divergence d'interprétation entre le Vérificateur général du Québec et le ministère des Finances quant au moment de l'autorisation du transfert (tableau 4). Cette divergence est apparue au sein de la profession comptable lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme sur les paiements de transfert. Cette situation fait l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 2 du présent tome.

Tableau 4 Réserves découlant de l'interprétation quant au moment de l'autorisation des paiements de transfert relatifs aux immobilisations

	30 juin	
	2014	2013
Cégep du Vieux Montréal (voir l'annexe 2 du chapitre 2 du présent tome)	1	1
Commission scolaire du Chemin-du-Roy (voir l'annexe 2 du chapitre 2 du présent tome)	1	1
Commission scolaire des Laurentides	1	–
Commission scolaire Pierre-Neveu	1	–
Cégep régional de Lanaudière	1	–
Nombre d'entités	5	2

Commissions scolaires Kativik, Eastern Townships et du Littoral

61 Nous avons recensé une opinion avec réserve dans les rapports de l'auditeur indépendant des commissions scolaires Kativik, Eastern Townships et du Littoral concernant d'autres aspects de la comptabilisation des paiements de transfert.

62 Les trois commissions scolaires ont comptabilisé des subventions qui leur ont été accordées pour des investissements à titre de revenus reportés dans les passifs de leurs états financiers. Selon les auditeurs indépendants de ces commissions scolaires, ces subventions ne répondaient pas à la définition d'un passif et, par conséquent, l'inscription des revenus dans leurs résultats financiers n'aurait pas dû être reportée à des exercices ultérieurs. Dans leur réserve, il est mentionné également que la direction n'est pas en mesure de déterminer l'impact financier de cette dérogation aux NCCSP.

63 Les réserves découlent d'une autre divergence d'interprétation apparue au sein de la profession comptable quant à l'application de la norme sur les paiements de transfert.

3.3 Non-conformité

64 Dans notre rapport de l'auditeur indépendant de l'UQAM, nous avons inclus un paragraphe de non-conformité à l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*, entré en vigueur le 14 juin 2013. Afin de respecter les normes comptables, l'UQAM ne s'est pas conformée à la disposition contenue dans cet article ; de fait, elle a comptabilisé des subventions à recevoir du gouvernement du Québec au 30 avril 2014 totalisant 12 548 883 dollars (30 avril 2013 : 24 736 427 dollars). Cette situation est expliquée dans le chapitre 2 du présent tome.

65 Notre rapport contient également un paragraphe de non-conformité à l'article 6 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

66 L'UQAM a contrevenu à la loi en versant des sommes forfaitaires à des membres de son personnel de direction. Cette situation est expliquée dans le chapitre 4 du présent tome.

Commentaires de l'entité visée

L'entité visée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

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

« Depuis quelques années, le MESRS [ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science] a instauré des mesures visant à inciter les universités à respecter les délais de production des états financiers. Des communications écrites et verbales ont été réalisées auprès des directeurs des finances et des vice-recteurs à l'administration et aux finances afin de les sensibiliser à l'importance de produire les informations financières dans les délais ainsi que de rappeler les mesures budgétaires pouvant être appliquées en cas de défaut.

« Depuis les deux dernières années, le Ministère note une amélioration de 50 % du nombre d'états financiers reçus dans les bons délais. Ces résultats sont directement liés aux différentes mesures et efforts mis en place par le Ministère. Le MESRS entend poursuivre ces démarches. »

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification
Samir Ghribi

4 Commission de la construction du Québec

4.1 Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

67 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 2013. Les travaux d'audit ont pris fin le 28 mai 2014. Ils nous ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur les états financiers du régime. Cependant, notre 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*.

68 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 et d'autres dispositions législatives*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

69 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.

70 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. Ainsi, les rapports du vérificateur pour les exercices terminés les 31 décembre 2004 à 2009 contenaient un paragraphe de commentaires et les rapports de l'auditeur indépendant pour les exercices clos les 31 décembre 2010 à 2013 comportaient un paragraphe d'observations relativement à la non-conformité à ces dispositions. Depuis 2001, celles-ci n'ont pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes administré par la Commission.

71 En vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité ne peut excéder cinq ans.

72 Selon la Commission, l'application de la période d'amortissement prévue par la loi, sur la base de 160 millions d'heures travaillées projetées annuellement, aurait entraîné une cotisation patronale pour services passés de 3,80 dollars par heure travaillée en 2014 par un apprenti ou un compagnon au lieu de la cotisation établie à 1,925 dollars. Une cotisation de 3,80 dollars par heure travaillée aurait permis d'amortir le déficit actuariel de solvabilité de 2,8 milliards de dollars au 31 décembre 2013, dont une somme de 1,4 milliard n'est pas couverte par la cotisation pour services passés prévue pour les cinq prochaines années.

Recommandation

73 La recommandation suivante s'adresse de nouveau à la Commission.

- 4 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 la recommandation.

Commentaires de la Commission de la construction du Québec

« La Commission de la construction du Québec respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité. »

Équipe

Nicolas Bougie
Directeur de vérification
Sylvie Turgeon

5 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

5.1 Conformité à la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*

74 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 2013. Nous avons exprimé une opinion avec réserve sur ces états financiers. Une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert en constitue le fondement. Cette situation fait l'objet d'explications dans le chapitre 2 du présent tome.

75 Notre rapport de l'auditeur indépendant fait également état d'un cas de non-conformité aux dispositions financières de la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*.

76 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. »

77 Or, la présence d'un déficit cumulé au 30 juin 2013 témoigne du fait que le Conservatoire a contrevenu aux dispositions de la loi. Ce déficit cumulé s'est accru de plus de 40 % au cours de l'exercice clos à cette date pour se situer à 10,2 millions de dollars (7,2 millions au 30 juin 2012).

78 Par ailleurs, ce déficit cumulé aurait été moindre et se serait établi à 8,6 millions de dollars au 30 juin 2013 (6,1 millions au 30 juin 2012), n'eût été la dérogation aux NCCSP découlant de l'application de la norme comptable sur les paiements de transfert.

79 Par le passé, le Conservatoire nous a mentionné qu'il avait 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. En 2011-2012, la subvention annuelle de fonctionnement a été augmentée de 2,2 millions de dollars afin de tenir compte des dépenses additionnelles découlant d'importants travaux terminés en 2009 au conservatoire de musique et à celui d'art dramatique situés à Montréal. Cette augmentation a été reconduite en 2012-2013. Parallèlement à cela, en novembre 2012, le ministère de la Culture et des Communications a confirmé au Conservatoire que sa subvention de fonctionnement pour 2012-2013 était visée par une mesure ponctuelle de réduction des dépenses et ainsi réduite de 0,9 million.

80 Les subventions additionnelles n'ont pas permis au Conservatoire de réduire son déficit cumulé. Au contraire, en 2012-2013, le déficit cumulé s'est accru de 3,0 millions de dollars.

81 Par ailleurs, le budget pour 2013-2014, adopté en mai 2013, prévoyait un déficit de 1,7 million de dollars. Le Conservatoire devra prendre des mesures afin non seulement d'équilibrer les résultats annuels, mais aussi de résorber le déficit cumulé. Le conseil d'administration, de concert avec le ministère, examine actuellement différents scénarios afin d'assurer l'avenir du Conservatoire.

Recommandation

82 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au Conservatoire.

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

Commentaires de l'entité audité

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 la recommandation.

Commentaires du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

«Donnant suite à une proposition de la ministre de la Culture et des Communications, le conseil d'administration du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec a formé un comité de travail destiné à la recherche d'hypothèses afin d'assurer son avenir. Le comité aura pour mandat d'établir un diagnostic sur plusieurs aspects, dont financier et académique, afin de proposer des solutions à long terme.

«Ainsi, un plan d'action est actuellement en cours et met à contribution la direction générale et des représentants du ministère de la Culture et des Communications.

«Le plan d'action vise un travail de réflexion à long terme, mais sera assorti de solutions temporaires afin d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016 et après.»

Équipe

Daniel Martel
Directeur de vérification
Audrey Rochette

6 Institut de la statistique du Québec

6.1 Conformité des opérations avec la loi constitutive

83 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de l'Institut de la statistique du Québec pour l'exercice clos le 31 mars 2014. Nos travaux nous ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur ces états financiers. Cependant, notre rapport de l'auditeur indépendant fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions financières de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*.

84 En vertu de l'article 38 de sa loi constitutive, l'Institut ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations sont assumées.

85 Or, le déficit cumulé de 1,4 million de dollars au 31 mars 2014 témoigne du fait que l'Institut a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait. Ainsi, les dispositions de l'article 38 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec* n'ont pas été respectées.

86 Le budget de l'Institut pour l'exercice 2013-2014 prévoyait déjà un déficit cumulé. Étant donné que l'Institut enregistre des déficits annuels depuis l'exercice 2009-2010 et qu'il avait utilisé tous les surplus cumulés des exercices antérieurs au 31 mars 2014, il présente désormais un déficit cumulé.

87 Pour les trois derniers exercices, la baisse des revenus (12,6 %) a été supérieure à celle des charges (7,1 %), ce qui a fait croître les déficits annuels.

88 La baisse des revenus s'explique, d'une part, par une réduction de plus de 5,4 % de la subvention de fonctionnement provenant du ministère des Finances du Québec. Elle résulte, d'autre part, d'une diminution des revenus autonomes de près de 19 %, puisque les ministères et organismes confient de moins en moins de mandats à l'Institut.

89 À l'automne 2014, l'Institut s'est engagé auprès du ministre des Finances à mettre en œuvre des mesures en vue d'un retour à l'équilibre budgétaire à compter de l'exercice 2015-2016.

Recommandation

90 La recommandation suivante s'adresse à l'Institut.

6 Prendre les mesures requises afin de respecter 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 la recommandation.

Commentaires de l'Institut de la statistique du Québec

« L'Institut de la statistique du Québec adhère à la recommandation du Vérificateur général.

« En 2014, l'Institut a soumis au ministre des Finances des mesures pour un retour à l'équilibre budgétaire d'ici le 31 mars 2016.

« Dans ce contexte, la direction de l'Institut et toute son équipe se sont engagées, pour les exercices 2014-2015 et 2015-2016, dans la mise en application de ces mesures qui sont de deux ordres :

- des réductions de dépenses de l'ordre de 2,8 millions de dollars dans les ressources allouées au fonctionnement ainsi qu'à la masse salariale ;
- des révisions de l'ordre de 2,2 millions de dollars dans le financement de programmes statistiques et la facturation de services.

« De plus, l'Institut est engagé à agir sur les leviers qui lui permettraient, à plus long terme, de résorber le déficit cumulé depuis le 31 mars 2014 et est à pied d'œuvre pour convenir des modalités avec les autorités. Pour l'Institut, la diminution des revenus autonomes, qui est responsable en bonne part de ce déficit, ne peut être circonscrite, de manière durable, que par le respect par les ministères et organismes de l'article 2 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, qui lui confie la réalisation de toutes les enquêtes statistiques d'intérêt général, et par l'accès facilité aux données essentielles à la réalisation efficiente de ses mandats. »

Sigles

Sigles

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal	NCA	Normes canadiennes d'audit
CNAC	Conseil des normes d'audit et de certification	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
CSSS	Centre de santé et de services sociaux	PPP	Partenariat public-privé
ENAP	École nationale d'administration publique	SQI	Société québécoise des infrastructures
IAASB	Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance	UQAM	Université du Québec à Montréal



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2015

Informations sensibles et autres constatations

École nationale des pompiers du Québec
Université du Québec à Montréal

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année, des travaux portant sur les informations sensibles sont réalisés dans certaines entités.

Ce type d'informations concerne principalement des dépenses liées aux administrateurs et aux dirigeants ainsi que des dépenses relatives aux contrats accordés.

Le présent chapitre traite des travaux sur les informations sensibles que nous avons réalisés auprès de l'École nationale des pompiers du Québec au cours de l'exercice clos le 30 juin 2014 ainsi que d'autres constatations découlant de nos travaux d'audit des états financiers de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) pour l'exercice clos le 30 avril 2014.

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 au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors des travaux que nous avons effectués auprès de l'École nationale des pompiers du Québec et de l'UQAM.

En ne lançant pas un appel d'offres public pour le choix d'un fournisseur de services d'impression, l'École a contrevenu à sa politique sur les contrats d'approvisionnement et de services ainsi qu'aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics en vigueur. Elle a payé à un fournisseur de services d'impression plus de 1,8 million de dollars pour l'impression de manuels de formation sur une période de huit ans, alors que le seuil d'appel d'offres public pour ces services est de 100 000 dollars.

L'UQAM a versé à des cadres des sommes forfaitaires qui sont non conformes à l'article 6 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. En effet, au cours de l'exercice clos le 30 avril 2014, l'Université a versé à 85 cadres, autres que des membres du personnel de direction supérieure, des sommes forfaitaires totalisant 352 767 dollars en sus du montant maximal des échelles de traitement.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention de l'École nationale des pompiers du Québec. Celle-ci est présentée ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans chaque section Commentaires de l'entité auditée. Toutefois, certains d'entre eux ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Nous tenons à souligner que l'École a adhéré à la recommandation.

Recommandation à l'École

1 Encadrer le processus d'attribution des contrats :

- en respectant sa politique sur les contrats d'approvisionnement et de services par le lancement d'un appel d'offres public, lorsque cela est requis, et en se conformant aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics en vigueur ;
 - en documentant ce processus de façon appropriée.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 École nationale des pompiers du Québec	7
2.1 Résultats des travaux	7
Attribution d'un contrat pour des services d'impression	
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
3 Université du Québec à Montréal	11
3.1 Résultats des travaux	11
Conformité de la rémunération avec la loi	
Commentaires de l'entité auditée	
Sigle	15

1 Mise en contexte

1 Chaque année, des travaux portant sur les informations sensibles sont réalisés dans certaines entités. Ce type d'informations concerne principalement des dépenses liées aux administrateurs et aux dirigeants (rémunération et avantages liés à celle-ci, dépenses de fonction, frais de déplacement et autres frais) ainsi que des dépenses relatives aux contrats accordés.

2 Par cette initiative, nous souhaitons non seulement contribuer au contrôle parlementaire, mais également prévenir certaines pratiques qui pourraient être préjudiciables à la réputation du secteur public. Pour ce faire, nous nous assurons que les dépenses sont bien encadrées, que des mécanismes de contrôle sont en place pour ces dépenses et qu'elles font l'objet d'une saine gestion de la part de l'entité auditée.

3 De plus, lors de nos travaux d'**audit des états financiers** des entités, des opérations non conformes aux lois et aux règlements peuvent être relevées et donner lieu à des recommandations ou à un commentaire dans le rapport de l'auditeur indépendant.

4 Le présent chapitre traite des travaux que nous avons effectués auprès de l'École nationale des pompiers du Québec et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

L'objectif de l'audit des états financiers est de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Il ne permet normalement pas de relever tous les éléments susceptibles d'intéresser la direction et les responsables de la gouvernance aux fins de l'acquittement de leurs responsabilités.

2 École nationale des pompiers du Québec

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification
Danièle Allaire
Josée Boivin

5 Selon la *Loi sur la sécurité incendie*, l'École nationale des pompiers du Québec a pour mission de veiller à la pertinence, à la qualité et à la cohérence de la formation professionnelle qualifiante des pompiers et des autres membres du personnel municipal travaillant en sécurité incendie. Cette formation correspond à celle qui, préparant spécifiquement à une activité professionnelle, en conditionne l'exercice dans les domaines de pratique suivants :

- la direction d'un service de sécurité incendie ;
- la prévention ;
- la gestion des secours ;
- l'intervention ;
- la recherche du point d'origine, des causes probables et des circonstances d'un incendie.

6 L'École conçoit ses propres activités de formation initiale et de perfectionnement ainsi que son propre matériel pédagogique pour les pompiers et les officiers des services de sécurité incendie municipaux. Par la signature d'ententes de diffusion des formations, les pompiers peuvent suivre ces formations dans leur municipalité, en utilisant leur équipement. L'École rédige, administre et supervise les examens de qualification professionnelle. Au cours de l'exercice clos le 30 juin 2014, elle a délivré 5 793 certificats de formation, dont 4 268 portaient le sceau de l'International Fire Service Accreditation Congress (IFSAC).

2.1 Résultats des travaux

7 Nous avons réalisé des travaux portant sur les informations sensibles auprès de l'École au cours de son exercice clos le 30 juin 2014. Nous avons observé que des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne l'encadrement en matière d'attribution de contrats.

Attribution d'un contrat pour des services d'impression

8 Conformément à l'article 7 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, l'École a adopté une politique sur les contrats d'approvisionnement et de services. Celle-ci prévoit qu'un **appel d'offres public** est requis pour tout contrat d'approvisionnement supérieur à 25 000 dollars et pour tout contrat de services et de travaux de construction supérieur à 100 000 dollars. Par ailleurs, elle doit respecter des accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics auxquels elle est assujettie.

L'appel d'offres public est une procédure formelle d'appel à la concurrence qui se caractérise par l'obligation, pour un organisme public, de publier un avis d'appel d'offres dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEA0).

9 L'École a contrevenu à cette politique et à ces accords en ne lançant pas un appel d'offres public pour le choix d'un fournisseur de services d'impression. Elle a versé au même fournisseur plus de 1,8 million de dollars pour l'impression de manuels de formation sur une période de huit ans. Les sommes qui lui ont été versées annuellement sont supérieures à 100 000 dollars, soit le seuil d'appel d'offres public pour ces services.

10 Nous avons observé que, pour la période du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2014, un fournisseur de services d'impression a facturé à l'École plus de 1,8 million de dollars pour l'impression de manuels de formation (tableau 1).

Tableau 1 Sommes facturées par le même fournisseur de services d'impression

Exercice clos	En dollars
30 juin 2007	161 723
30 juin 2008	185 302
30 juin 2009	101 419
30 juin 2010	133 837
30 juin 2011	354 362
30 juin 2012	394 112
30 juin 2013	208 195
30 juin 2014	297 611
Total	1 836 561

11 La direction de l'École a retrouvé deux appels d'offres sur invitation concernant l'impression d'un manuel de formation, lesquels ont été transmis à des fournisseurs par courriel, respectivement en mai 2011 et en février 2012. L'un d'eux a été acheminé à quatre fournisseurs et une seule soumission, provenant du fournisseur susmentionné, a été repérée par la direction. Pour l'autre appel d'offres, l'information sur le nombre de fournisseurs invités n'est pas disponible. Quatre soumissions ont été retrouvées et le fournisseur susmentionné a présenté la soumission la plus basse parmi celles qui étaient admissibles. Les deux soumissions acceptées ont totalisé une somme maximale de l'ordre de 70 000 dollars, tandis que les achats auprès de ce fournisseur se sont élevés à plus de 1,8 million de dollars pour la période du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2014. Ainsi, les deux appels d'offres sur invitation effectués par l'École ne concernent qu'une très petite partie des services d'impression obtenus. Cette situation n'est pas conforme à la politique de l'École portant sur les contrats d'approvisionnement et de services, laquelle prévoit qu'un appel d'offres public est requis pour tout contrat de services de plus de 100 000 dollars.

12 De plus, l'École contrevient à des accords intergouvernementaux auxquels elle est assujettie. En effet, en vertu des accords de libéralisation des marchés publics, les acheteurs publics doivent, à partir de certains seuils, ouvrir leurs appels d'offres aux entreprises des territoires visés par les accords, sauf lorsque certaines exemptions ou exceptions s'appliquent. Toutes les entreprises répondant aux critères d'admissibilité peuvent soumissionner aux appels d'offres lancés par l'ensemble des gouvernements ayant adhéré à ces accords, et ce, sur une base réciproque. Par exemple, le Québec a adhéré à l'**Accord sur le commerce intérieur**. Celui-ci prévoit, tout comme la politique de l'École portant sur les contrats d'approvisionnement et de services, qu'un appel d'offres public est requis pour les contrats de services supérieurs à 100 000 dollars, ce qui inclut les services d'impression.

L'Accord sur le commerce intérieur est un accord intergouvernemental signé par les premiers ministres canadiens dont le but est de favoriser le commerce interprovincial.

13 Par ailleurs, l'École était tenue de publier un avis d'appel d'offres pour les services d'impression dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO), ce qu'elle n'a pas fait.

14 Nous avons également observé les faits suivants :

- Aucune documentation concernant l'évaluation des soumissions et appuyant le choix du fournisseur n'a été retrouvée par la direction.
- Selon les appels d'offres repérés, les soumissions devaient être transmises à l'École par courriel. Ce mode de transmission ne permet pas d'assurer la confidentialité des prix. Une bonne pratique est de demander que les prix soient soumis dans une enveloppe cachetée. Les enveloppes doivent ensuite être ouvertes en présence d'un témoin, et ce, après l'heure et la date limites fixées pour la réception des soumissions.
- Aucun contrat signé entre l'École et le fournisseur de services d'impression n'a été retrouvé par la direction, et ce, pour l'ensemble des services d'impression offerts par ce fournisseur.

15 Comme d'autres organismes similaires, l'École devrait documenter le processus d'attribution des contrats d'approvisionnement et de services, par exemple à l'aide des documents suivants :

- la liste des fournisseurs invités à soumissionner à un appel d'offres ;
- le procès-verbal d'ouverture des soumissions, selon le cas ;
- la grille d'évaluation des soumissions appuyant le choix du fournisseur ;
- les résultats transmis à tous les fournisseurs qui ont déposé une soumission.

Recommandation

16 La recommandation suivante s'adresse à l'École.

1 Encadrer le processus d'attribution des contrats :

- en respectant sa politique sur les contrats d'approvisionnement et de services par le lancement d'un appel d'offres public, lorsque cela est requis, et en se conformant aux accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics en vigueur ;
- en documentant ce processus de façon appropriée.

Commentaires de l'entité audité

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 la recommandation.

Commentaires de l'École nationale des pompiers du Québec

« Dès sa première rencontre avec les représentants du Vérificateur général en juin 2013, l'actuel directeur général a fait part de ses préoccupations concernant des dépenses d'impression totalisant plus de 300 000 dollars par année, effectuées auprès d'un imprimeur, sans appel d'offres.

« Au cours de l'exercice clos le 30 juin 2014, l'École a entrepris des démarches auprès du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) pour se faire aider dans le processus d'appel d'offres.

« L'École ne peut se doter d'une équipe de professionnels pour effectuer ce travail. Elle travaillera plutôt avec le CSPQ pour mettre en place des processus conformes.

« Cette démarche sera plus longue que prévu, car l'actuel directeur général a constaté que plusieurs identifiants ISBN de la collection de livres de l'École sont au nom du fournisseur de services d'impression unique utilisé par l'ancienne direction de l'École. Cette situation, plus que préoccupante, doit être réglée avant de mettre en place le processus d'appel d'offres. »

3 Université du Québec à Montréal

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification

Josée Boivin
Isilda Milagaia

17 L'UQAM a été constituée en vertu de la *Loi sur l'Université du Québec*. Sa mission consiste à former des étudiants, à contribuer à l'avancement des connaissances par des activités de recherche et à rendre des services à la collectivité.

3.1 Résultats des travaux

18 En vertu de l'article 30.1 de sa loi constitutive, le Vérificateur général a effectué l'audit des états financiers de l'UQAM pour l'exercice clos le 30 avril 2014. Comme il est mentionné dans le chapitre 3 du présent tome, le rapport de l'auditeur indépendant portant sur ces états financiers fait état d'un cas de non-conformité à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

Conformité de la rémunération avec la loi

19 Selon l'article 6 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, les taux et les échelles de traitement des membres du personnel de direction des universités ne peuvent être majorés d'un pourcentage supérieur à ceux prévus par la loi.

20 Toutefois, au cours de l'exercice clos le 30 avril 2014, l'UQAM a versé à 85 de ses cadres des sommes forfaitaires totalisant 352 767 dollars en sus du montant maximal des échelles de traitement majorées. Les sommes ainsi versées sont non conformes à l'article 6 de la loi.

21 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons observé qu'un montant correspondant à 4 % de la masse salariale des cadres, autres que les membres du personnel de direction supérieure, leur a été alloué sous forme d'augmentations salariales et de sommes forfaitaires. Ainsi, au cours de l'exercice clos le 30 avril 2014, une partie de ce montant a été attribuée à titre de progression salariale, ce qui représente une pratique conforme à la loi. Les augmentations salariales ont été accordées rétroactivement au 1^{er} juin 2013. Toutefois, lorsqu'un cadre atteignait le montant maximal de l'échelle de traitement applicable, le reste du montant correspondant à 4 % de la masse salariale était alors versé sous la forme d'une somme forfaitaire unique. C'est ainsi que des sommes forfaitaires totalisant 352 767 dollars ont été versées à 85 cadres, autres que des membres du personnel de direction supérieure, et ce, en sus du montant maximal des échelles de traitement, telles que majorées conformément à la loi.

22 Notre conclusion selon laquelle ces sommes forfaitaires ont été versées de manière non conforme à la loi s'appuie essentiellement sur les articles 2 et 6 de celle-ci. Les motifs nous conduisant à cette conclusion sont les suivants :

- Pour l'exercice clos le 30 avril 2014, l'UQAM était assujettie aux articles 2 et 6 de la loi. Ceux-ci ont notamment pour objet de restreindre la majoration annuelle des taux et des échelles de traitement de l'ensemble du personnel de direction des universités. Tenant compte des paramètres généraux d'indexation salariale applicables au personnel de la fonction publique, l'UQAM a majoré le salaire de l'ensemble des membres du personnel de direction de 1,75 % au 1^{er} avril 2013.
- La loi n'a pas pour objet de limiter la progression salariale du personnel de direction des universités. Ainsi, toute somme versée à titre de progression salariale, c'est-à-dire jusqu'à l'atteinte du montant maximal de l'échelle de traitement majorée, est conforme à la loi.
- Cependant, une somme forfaitaire versée à des membres du personnel de direction des universités au-delà du montant maximal de l'échelle de traitement majorée est non conforme à la loi.

23 Dans une lettre du 23 décembre 2013 adressée à l'UQAM, laquelle concerne l'attribution de certaines sommes forfaitaires aux membres du personnel de direction supérieure de l'Université (mécanisme semblable à celui pour les cadres autres que les membres du personnel de direction supérieure), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (aujourd'hui le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science) a également conclu à la non-conformité d'une telle pratique. Le Vérificateur général partage la position du ministère, et ce, malgré les deux avis juridiques que l'UQAM a obtenus d'un cabinet d'avocats selon lesquels les sommes forfaitaires versées aux cadres ne dérogent pas à la loi.

24 Dans sa lettre, le ministère indique ce qui suit : « Puisque la Loi 100 s'applique malgré toute disposition inconciliable d'une politique, d'une convention ou d'un contrat quelconque, le Ministère s'attend à ce que l'UQAM applique sa politique de rémunération des cadres supérieurs en respectant l'esprit et la lettre des dispositions de la Loi 100 relatives au contrôle de la rémunération du personnel de direction et d'encadrement, sous peine de s'exposer à une diminution de sa subvention. » Pour l'exercice clos le 30 avril 2014, la direction de l'UQAM n'a pas versé aux membres du personnel de direction supérieure des sommes forfaitaires en sus du montant maximal des échelles de traitement majorées, et ce, afin de donner suite à cette lettre.

25 Étant donné que de telles sommes forfaitaires ont néanmoins été versées à d'autres membres du personnel de direction de l'UQAM, notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de celle-ci pour l'exercice clos le 30 avril 2014 contient un commentaire à l'égard de la non-conformité de leur rémunération avec la loi.

Commentaires de l'entité audité

L'entité audité a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Toutefois, ceux-ci ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Commentaires de l'Université du Québec à Montréal

« Le Vérificateur général du Québec, dans son rapport à l'Assemblée nationale portant sur les informations sensibles et autres constatations, à la section de la conformité de la rémunération avec la loi, souligne que l'UQAM a versé des montants “de manière non conforme” à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Cette opinion n'est pas partagée par la direction de l'UQAM, qui assume la décision prise par son comité exécutif le 21 mai 2013 (résolution 2013-E-8713). Cette décision est fondée sur deux avis juridiques externes, un premier de mai 2011, confirmé par un deuxième en février 2014, lequel énonce que “les sommes versées à titre de forfaitaire aux cadres ne dérogent pas des dispositions de la Loi 100 ni de la règle budgétaire 5.10. Conclure autrement équivaldrait à imposer une réduction de la rémunération globale, ce qui va au-delà de ce qui est prévu à la Loi”. L'UQAM considère qu'elle agit de bonne foi et de façon responsable en appliquant sa politique de rémunération des cadres tout en tenant compte des avis juridiques qu'elle avait en sa possession. »

Réaction aux commentaires de l'Université du Québec à Montréal

Bien que la direction de l'UQAM affirme ne pas partager l'opinion du Vérificateur général, elle n'a pas versé aux membres du personnel de direction supérieure, pour l'exercice clos le 30 avril 2014, des sommes forfaitaires telles que celles qu'elle leur avait versées au cours des exercices précédents, lesquelles étaient au-delà du montant maximal de l'échelle de traitement majorée, et ce, afin de donner suite à la lettre du ministère de décembre 2013. Cette lettre ne traite pas de la rémunération des cadres autres que les membres du personnel de direction supérieure, car elle concerne l'application de la règle 5.10 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* (année universitaire 2013-2014). Cette règle prévoit un encadrement, par le ministère, de la rémunération globale et des conditions de travail des

membres du personnel de direction supérieure des universités, mais non de celles des autres membres du personnel de direction. Toutefois, la limitation de la majoration annuelle de la rémunération prévue par la loi s'applique tant au personnel de direction supérieure des universités qu'aux autres membres du personnel de direction. Par conséquent, les sommes forfaitaires versées à des cadres de l'UQAM, autres que des membres du personnel de direction supérieure, l'ont été de façon non conforme à la loi.

Sigle

Sigle

UQAM Université du Québec à Montréal



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2015

Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectifs des travaux

D'une part, le présent chapitre brosse le portrait des recommandations contenues dans les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction produits du 1^{er} novembre 2013 au 31 octobre 2014, à part une exception, et de celles qu'il a formulées aux entités et qui sont publiées dans son rapport à l'Assemblée nationale intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2014), sauf les recommandations du chapitre 3. Cette section 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.

D'autre part, il donne les résultats du suivi des deux recommandations formulées au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dans le chapitre 10 du rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2012).

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites sur les recommandations figurant dans les rapports à l'Assemblée nationale ou aux responsables de la gouvernance et à la direction et nous concluons à propos des deux recommandations formulées au SCT dans le chapitre 10 du tome portant sur la vérification financière de l'hiver 2012.

Dans l'ensemble, en 2013-2014, le taux d'application des recommandations (65 %) a augmenté ; au cours des trois périodes précédentes, il avoisinait 60 %. Le taux d'application des recommandations a progressé pour les catégories de la gouvernance et la responsabilité de l'information financière et de la gestion et la divulgation de l'information financière, passant de 57 % en 2012-2013 à 72 % en 2013-2014. Par contre, il a diminué dans la catégorie de la gestion des technologies de l'information (50 % en 2013-2014, comparativement à 61 % en 2012-2013).

Le non-respect des politiques, des directives et des procédures ainsi qu'une gestion déficiente des droits et des profils d'accès constituent les déficiences du contrôle interne que les entités ont présentées le plus fréquemment en 2013-2014. Des nouvelles recommandations ont été formulées à 50 entités en 2013-2014, soit 150 ; 3 de ces entités se partagent 25 % des nouvelles recommandations.

Des 53 entités pour lesquelles les recommandations ont été suivies en 2013-2014, 29 (soit 55 %) ont atteint le taux d'application des recommandations de 70 %, qui est la cible prévue dans le *Plan stratégique 2012-2015* du Vérificateur général, comparativement à 19 entités sur 43 (44 %) en 2012-2013. Les 24 entités qui n'ont pas atteint la cible de 70 % se sont vu formuler 55 % des 232 recommandations qui ont été suivies. De ces entités, 19 n'avaient pas atteint le taux d'application des recommandations de 70 % dans le portrait de l'an dernier. Notons également que 25 entités (47 %) affichaient un taux d'application des recommandations de 100 % en 2013-2014, comparativement à 14 sur 43 (33 %) en 2012-2013.

Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre ; en général, plus la date de la recommandation est éloignée dans le temps, moins le taux d'application est élevé. Ce taux passe de 86 % pour les recommandations adressées aux entités en 2013 à 35 % pour les recommandations formulées de 2005 à 2008.

Suivi des deux recommandations formulées au SCT. Nos travaux nous amènent à conclure que, pour l'une d'elles, il y a eu des progrès satisfaisants.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats des travaux	8
2.1 Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction	8
2.2 Suivi de recommandations contenues dans le chapitre 10 du rapport intitulé <i>Vérification de l'information financière et autres travaux connexes</i> (hiver 2012)	17
Reddition de comptes gouvernementale	
Rapports annuels de gestion	
Conclusion	
Commentaires de l'entité visée	
 Annexes et sigles	 21

Équipe

Louise Carrier
Directrice principale
Roch Guérin
Directeur principal
Marie-Ève Dupuis
Francis Provost-Marchand
Marie-Catherine Tremblay

1 Mise en contexte

Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

1 Conformément aux lois constitutives des entités concernées ainsi qu'à sa mission, prévue dans les articles 23, 29 et 30.1 de sa loi, le Vérificateur général du Québec réalise chaque année la vérification des livres et comptes des entités relevant de son champ de compétence. Cette vérification comporte notamment, dans la mesure qu'il juge appropriée, la vérification financière ainsi que la vérification de la conformité de leurs opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. L'objectif premier poursuivi par ces travaux vise à exprimer une opinion sur les états financiers ayant trait à la présentation fidèle de la situation financière des entités auditées, conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada.

2 Lors de nos travaux d'audit, nous avons recensé dans différentes entités des déficiences du contrôle interne susceptibles d'entraîner des erreurs par rapport à divers sujets, notamment une gestion déficiente des droits et des profils d'accès, le non-respect des politiques, des directives et des procédures, un processus de clôture et de préparation des états financiers inadéquat ainsi que des outils d'estimation ou d'analyse inappropriés ou inexistants.

3 La norme d'audit intitulée *Communication des déficiences du contrôle interne aux responsables de la gouvernance et à la direction* (NCA 265) du *Manuel de CPA Canada – Certification* prévoit deux types de communications :

- Les déficiences importantes du contrôle interne sont communiquées à la direction de l'entité auditée ainsi qu'aux responsables de la gouvernance (le conseil d'administration ou son équivalent, le comité d'audit) au moyen d'un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction. Seule cette communication requiert un suivi systématique.
- Des déficiences moins significatives, mais jugées suffisamment préoccupantes pour nécessiter l'attention de la direction, peuvent faire l'objet d'une communication verbale ou d'une lettre d'observations.

4 Le Vérificateur général offre toujours à la direction de l'entité concernée la possibilité de formuler des commentaires écrits quant à ses constats et à ses recommandations. L'entité peut également accepter ou non les recommandations qui lui sont adressées. Ces éléments font partie intégrante du rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction. Le Vérificateur général adresse également d'autres recommandations aux entités de son champ de compétence à la suite de la réalisation de divers travaux de nature financière contenus dans son rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* déposé annuellement à l'Assemblée nationale. Les recommandations incluses dans ces rapports sont prises en compte dans le présent portrait.

Suivi de recommandations contenues dans le chapitre 10 du rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2012)

5 D'autre part, les deux recommandations formulées au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dans le chapitre 10 du rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2012) ont donné lieu à un suivi. Ces travaux ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur.

6 Les travaux initiaux avaient pour objectif principal d'analyser le suivi et la reddition de comptes à l'égard des mesures de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Une des dispositions de cette loi oblige certaines entités à adopter des mesures pour réduire les dépenses de publicité, de déplacement et de formation, ainsi que d'autres dépenses de fonctionnement de nature administrative.

2 Résultats des travaux

2.1 Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

7 Nous avons recensé les recommandations énoncées dans les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction que le Vérificateur général a produits du 1^{er} novembre 2013 au 31 octobre 2014 ainsi que celles qu'il a formulées dans son rapport à l'Assemblée nationale intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2014), exception faite des recommandations incluses dans le chapitre 3. Toutefois, en raison du nombre important de recommandations suivies et à des fins de comparaison avec le portrait publié en février 2014, le Centre de services partagés du Québec a été inclus dans ce portrait, même si le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction a été produit le 7 novembre 2014. Nous avons dressé un portrait de toutes les recommandations afin d'informer les parlementaires sur la nature de celles-ci et sur leur taux d'application par les entités.

8 Dans le présent portrait, nous avons utilisé les mêmes critères de regroupement que ceux qui ont été retenus lors du portrait publié en février 2014 dans le rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Les recommandations sont classées selon trois catégories principales qui se découpent en 12 sujets. Voici les catégories et les sujets qui y sont liés.

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

9 Une définition sommaire de ces trois catégories et des sujets y afférents est présentée à l'annexe 1.

10 Le tableau 1 illustre la répartition par catégorie de l'ensemble des 382 recommandations énoncées aux 71 entités dans la période visée par ce portrait. Le taux d'application correspond à la portion des recommandations formulées antérieurement pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants. Les 232 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi se composent de celles qui ont été publiées en 2012-2013 et des recommandations pour lesquelles les progrès ont été jugés insatisfaisants pendant la même période. Ce tableau contient également les données globales des portraits que nous avons publiés au cours des 3 dernières années.

Tableau 1 Recommandations par catégorie et suivi de leur application

	Suivi des anciennes recommandations			Nouvelles recommandations		Total global				Taux d'application			
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total			2013-2014	2012-2013	2011-2012	2010-2011	2013-2014	2012-2013	2011-2012	2010-2011
Gouvernance et responsabilité de l'information financière	42	16	58	40		98	93	71	69	72	57	66	68
Gestion et divulgation de l'information financière	72	28	100	55		155	153	136	161	72	57	57	63
Gestion des technologies de l'information	37	37	74	55		129	110	120	121	50	61	55	53
Total pour 2013-2014	151	81	232	150		382				65			
Total pour 2012-2013	136	96	232	124		356					59		
Total pour 2011-2012	126	92	218	109			327					58	
Total pour 2010-2011	142	96	238	113					351				60

11 Les 382 recommandations formulées ou suivies en 2013-2014 sont regroupées sous les 3 catégories principales :

- 155 touchent à la gestion et à la divulgation de l'information financière ;
- 129 sont liées à la gestion des technologies de l'information ;
- 98 concernent la gouvernance et la responsabilité de l'information financière.

12 Parmi les 382 recommandations, 150 sont nouvelles et 232 ont fait l'objet d'un suivi. De ces 232 recommandations, 151 ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Dans l'ensemble, en 2013-2014, le taux d'application des recommandations (65 %) a progressé ; au cours des trois périodes précédentes, il avoisinait 60 %.

13 La catégorie relative à la gestion et à la divulgation de l'information financière comprend 155 recommandations, dont 55 sont nouvelles. Parmi les 100 recommandations ayant été suivies, 72 % ont connu des progrès satisfaisants, comparativement à 57 % en 2012-2013. Le sujet prépondérant dans cette catégorie porte sur le processus de clôture et de préparation des états financiers et comprend 76 des 155 recommandations ; de ces 76 recommandations, 25 sont nouvelles. Le suivi des 51 recommandations restantes montre que, pour 35, les progrès sont satisfaisants. Le taux d'application des recommandations pour ce sujet s'établit donc à 69 % en 2013-2014, alors qu'il était de 57 % pour la période précédente.

14 En ce qui a trait au sujet touchant les outils d'estimation ou d'analyse, 37 recommandations y sont liées ; 17 sont nouvelles et 20 font l'objet d'un suivi. Le taux d'application des recommandations pour les outils est passé de 63 % en 2012-2013 à 70 % en 2013-2014.

15 Pour les trois autres sujets, soit la séparation des tâches incompatibles, la conciliation des comptes ainsi que le suivi et la révision, les recommandations suivies représentent 29 % de celles figurant dans cette catégorie. Le taux global d'application des recommandations est de 79 % pour la période visée par ce portrait.

16 Quant à la catégorie relative à la gestion des technologies de l'information, le taux d'application des recommandations s'est élevé à 50 % en 2013-2014. Il s'agit de la seule catégorie qui a connu une diminution du taux d'application puisqu'en 2012-2013, il était de 61 %. Cette baisse est attribuable au sujet portant sur la gestion des droits et des profils d'accès, sujet pour lequel 52 % des recommandations totales de la catégorie ont été formulées.

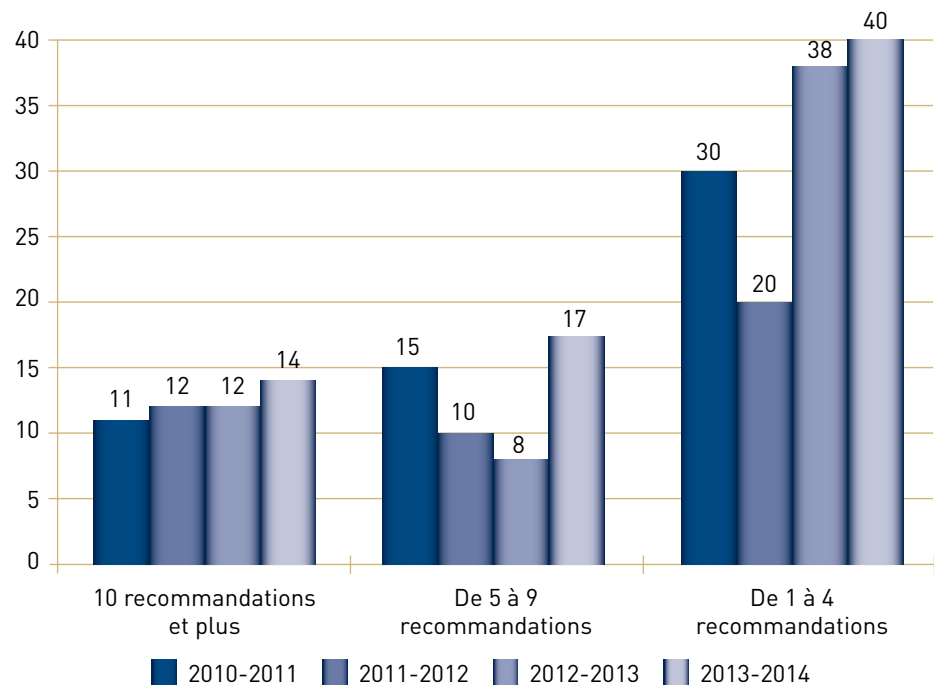
17 En effet, ce sujet regroupe 67 des 129 recommandations de la catégorie. Parmi celles-ci, 40 ont fait l'objet d'un suivi et, pour 19, les progrès ont été jugés satisfaisants (48 %) ; pour la période précédente, les progrès pour 29 des 43 recommandations suivies avaient été considérés comme satisfaisants (67 %).

18 Le taux d'application des recommandations liées à la gestion du développement et de la maintenance des systèmes a eu pour effet de contrebalancer celui des recommandations afférentes à la gestion des droits et des profils d'accès. En effet, pour le 1^{er} sujet, le taux d'application est de 91 % en 2013-2014, comparativement à 81 % pour la période précédente.

19 Pour la catégorie ayant le moins de recommandations, soit celle liée à la gouvernance et à la responsabilité de l'information financière, le taux d'application des recommandations (72 %) a augmenté, alors qu'au cours des périodes précédentes il régressait. En effet, il est passé de 68 % en 2010-2011 à 57 % en 2012-2013. Le taux d'application des recommandations en lien avec le sujet relatif à la conformité avec les lois et les règlements (soit 36 % des recommandations suivies) est celui qui a connu la progression la plus marquée ; il s'est élevé à 71 % en 2013-2014, comparativement à 27 % pour la période précédente. Quant au taux d'application des recommandations touchant au respect des politiques, des directives et des procédures (soit 64 % des recommandations suivies), il s'est élevé à 73 % pour la même période, ce qui représente une augmentation de 9 points de pourcentage par rapport à 2012-2013 (64 %).

20 La figure 1 montre que 71 entités ont été visées par nos recommandations en 2013-2014, soit 13 de plus qu'en 2012-2013. Elle illustre également la répartition de ces entités selon le nombre de recommandations qui leur ont été adressées.

Figure 1 Répartition des entités selon le nombre de recommandations



21 En 2013-2014, 40 des 71 entités (56 %) se sont vu adresser de 1 à 4 recommandations, 17 (24 %), de 5 à 9 recommandations, et 14 (20 %), 10 recommandations et plus. Le nombre d'entités pour lesquelles de 5 à 9 recommandations ont été formulées est en hausse par rapport à 2012-2013, alors que le nombre d'entités pour les deux autres groupes de recommandations est relativement stable par rapport à la période précédente.

22 L'annexe 2 dresse la liste des 71 entités auxquelles les 382 recommandations ont été adressées.

23 De ces 71 entités, 50 se sont vu formuler de nouvelles recommandations en 2013-2014. Le non-respect des politiques, des directives et des procédures ainsi qu'une gestion déficiente des droits et des profils d'accès constituent les déficiences du contrôle interne que les entités présentent le plus fréquemment en 2013-2014 (40 % des nouvelles recommandations).

24 Des 50 entités, 3 se sont vu adresser 10 nouvelles recommandations et plus. Cela représente 25 % des recommandations formulées en 2013-2014.

25 Les 3 entités sont les suivantes : la Commission scolaire du Chemin-du-Roy (17 recommandations), la Société québécoise des infrastructures (10) et l'École nationale des pompiers du Québec (10).

26 Il est à noter que, pour l'École nationale des pompiers du Québec, des travaux sur les informations sensibles, lesquels concernent ses dépenses pour l'exercice clos le 30 juin 2013, ont été réalisés. Cela a donné lieu à 7 des 10 nouvelles recommandations ; une recommandation se rapportant aux informations sensibles est présentée dans le chapitre 4.

27 Mentionnons que, sur les 150 recommandations formulées en 2013-2014, une seule fait l'objet d'un désaccord avec l'entité concernée.

28 Le tableau 2 expose le taux d'application des recommandations par entité en 2013-2014.

Tableau 2 Taux d'application des recommandations en 2013-2014

	Recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants	
	Nbre	Nbre	%
1 Ministère des Transports du Québec	4	–	–
2 Cégep du Vieux Montréal	3	–	–
3 Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	2	–	–
4 Régie des installations olympiques	2	–	–
5 Centre montréalais de réadaptation	1	–	–
6 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	1	–	–
7 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	1	–	–
8 Commission de la construction du Québec	12	2	17
9 Ministère de la Santé et des Services sociaux	7	2	29
10 Université du Québec à Montréal	7	2	29
11 Investissement Québec	3	1	33
12 Agence métropolitaine de transport	7	3	43
13 Contrôleur des finances et ministère des Finances	14	7	50
14 Commission de la santé et de la sécurité du travail et Fonds de la santé et de la sécurité du travail	6	3	50
15 Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord	2	1	50
16 La Financière agricole du Québec	2	1	50
17 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	2	1	50
18 Centre de services partagés du Québec	20	11	55
19 Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science	7	4	57
20 Société des alcools du Québec	10	6	60
21 Caisse de dépôt et placement du Québec	6	4	67
22 Curateur public du Québec	3	2	67
23 Régie de l'assurance maladie du Québec et Fonds de l'assurance médicaments	3	2	67
24 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	3	2	67
25 Société québécoise de récupération et de recyclage	4	3	75
26 Agence du revenu du Québec	9	7	78
27 Centre hospitalier de l'Université de Montréal	10	8	80
28 CHU de Québec	14	12	86
29 Régie de l'énergie	9	9	100
30 Société d'habitation du Québec	9	9	100
31 Collège de Rosemont	5	5	100
32 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	4	4	100
33 Fonds du développement économique	4	4	100
34 Société québécoise des infrastructures	4	4	100

Tableau 2 Taux d'application des recommandations en 2013-2014 (suite)

	Recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants	
	N ^{bre}	N ^{bre}	%
35 Centre de la francophonie des Amériques	3	3	100
36 Office Québec-Monde pour la jeunesse	3	3	100
37 Autorité des marchés financiers	2	2	100
38 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	2	2	100
39 Fonds d'assurance parentale	2	2	100
40 Héma-Québec	2	2	100
41 Office Québec-Amériques pour la jeunesse	2	2	100
42 Régie du cinéma	2	2	100
43 Société des établissements de plein air du Québec	2	2	100
44 Société québécoise d'information juridique	2	2	100
45 Télé-Québec	2	2	100
46 Secrétariat du Conseil du trésor	1	1	100
47 École nationale de police du Québec	1	1	100
48 Fonds d'aide aux recours collectifs	1	1	100
49 Hydro-Québec	1	1	100
50 Régie des rentes du Québec	1	1	100
51 Régie du bâtiment du Québec	1	1	100
52 Société de l'assurance automobile du Québec	1	1	100
53 Société des traversiers du Québec	1	1	100
Total	232	151	65

29 Selon le tableau 2, pour 29 des 53 entités (55 %), la cible liée au taux d'application des recommandations a été atteinte ; la cible prévue dans le *Plan stratégique 2012-2015* du Vérificateur général est de 70 %. En 2012-2013, il y avait 19 entités sur 43 (44 %) dans le même cas. Notons également que 25 entités (47 %) affichent un taux d'application des recommandations de 100 % en 2013-2014, comparativement à 14 entités sur 43 (33 %) en 2012-2013.

30 Les 24 entités qui n'ont pas atteint la cible de 70 % sont associées à 55 % des recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2013-2014. Notons que, pour 19 de ces entités, le taux d'application de 70 % n'avait pas été atteint dans le portrait précédent publié en février 2014.

31 L'entité pour laquelle il y a eu le plus grand nombre de recommandations suivies en 2013-2014 (20) est le Centre de services partagés du Québec. Son taux d'application des recommandations a diminué de 19 points de pourcentage, comparativement à la période précédente. En effet, le taux est passé de 74 % en 2012-2013 à 55 % dans le présent portrait. Toutefois, aucune nouvelle recommandation n'a été formulée en 2013-2014, alors qu'au cours de la période précédente, 10 nouvelles recommandations avaient été adressées à l'entité.

32 Quant au Contrôleur des finances et au ministère des Finances, sur les 14 recommandations qui ont été suivies, 7 ont connu des progrès satisfaisants, soit un taux d'application de 50 % (40 % en 2012-2013). Un peu plus de la moitié des recommandations pour lesquelles les progrès sont jugés insatisfaisants touchent le processus de clôture et de préparation des états financiers (4 recommandations sur 7).

33 Pour les recommandations adressées à la Commission de la construction du Québec, les progrès pour 10 des 12 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi ne sont pas satisfaisants. Cela correspond à un taux d'application de 17 % (0 % en 2012-2013). Des progrès sont principalement attendus en matière de gestion des droits et des profils d'accès puisque 7 des 10 recommandations concernent ce sujet.

34 Mentionnons aussi que le taux d'application pour la Société des alcools du Québec s'est situé à 60 % en 2013-2014 (20 % en 2012-2013). En effet, 4 des 10 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi n'ont pas donné lieu à des progrès satisfaisants. Ces recommandations sont liées à la gestion des droits et des profils d'accès.

35 Le tableau 3 présente les 232 recommandations suivies selon leur année d'origine.

Tableau 3 Historique des recommandations suivies en 2013-2014

Année d'origine	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total	Taux d'application
2013	51	8	59	86
2012	43	16	59	73
2011	29	24	53	55
2010	10	8	18	56
2009	6	3	9	67
2005 à 2008	12	22	34	35
Total	151	81	232	65

36 Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre. En général, plus la date de la recommandation est éloignée dans le temps, moins le taux d'application est élevé. Ce taux passe de 86 % pour les recommandations adressées aux entités en 2013 à 35 % pour les recommandations formulées de 2005 à 2008.

37 L'annexe 3 présente l'historique des 81 recommandations pour lesquelles les progrès sont jugés insatisfaisants.

38 Le taux d'application des recommandations formulées aux entités avant 2009 a diminué par rapport au portrait précédent. En effet, le taux est passé de 47 % en 2012-2013 à 35 % pour la présente période. Les 22 recommandations

pour lesquelles les progrès sont jugés insatisfaisants sont adressées à 12 entités. La Commission de la construction du Québec est l'entité à qui nous avons formulé le plus de recommandations dans ce cas (7). Le principal sujet touché par ces recommandations est celui de la gestion des droits et des profils d'accès (6 des 7 recommandations faites à la Commission de la construction du Québec et 10 des 22 recommandations adressées aux 12 entités avant 2009).

39 Pour les recommandations de 2011, le taux d'application de 55 % en 2013-2014 est demeuré relativement stable par rapport à la période précédente (57 %). Des 24 recommandations ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants, 10 (42 %) sont adressées au Contrôleur des finances et au ministère des Finances ainsi qu'au Centre de services partagés du Québec, et portent majoritairement sur la gestion des opérations et le processus de clôture et de préparation des états financiers.

40 Quant au taux d'application des recommandations de 2012, il a été de 73 % en 2013-2014, soit une légère diminution par rapport à la période précédente (76 %). Les deux principaux sujets nécessitant une amélioration concernent le processus de clôture et de préparation des états financiers ainsi que la gestion des droits et des profils d'accès. En effet, chacun de ces sujets comprend 31 % des recommandations pour lesquelles les progrès sont jugés insatisfaisants en 2013-2014.

2.2 Suivi de recommandations contenues dans le chapitre 10 du rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2012)

Reddition de comptes gouvernementale

41 Lors de nos travaux en 2011-2012, aucune information distincte relative aux mesures pour réduire les dépenses de fonctionnement de nature administrative n'avait été publiée par le gouvernement. De plus, le SCT avait mis en doute la fiabilité des résultats qu'il avait obtenus auprès des organismes autres que budgétaires concernant 2010-2011.

42 Nous lui avons alors recommandé de s'assurer d'obtenir, auprès des entités assujetties, une information complète et de qualité en vue d'effectuer une reddition de comptes annuelle quant à l'application des mesures de réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative.

43 Le SCT a entrepris de mettre en œuvre notre recommandation. Toutefois, les mesures mises en place pour l'exercice 2013-2014 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

44 Le SCT a exigé que la reddition de comptes concernant les mesures de réduction des dépenses visées soit signée par la personne ayant la plus haute autorité au sein des organismes, et ce, aux fins de renforcer la qualité de l'information transmise. De fait, le SCT a mentionné cette exigence dans le guide *Renseignements supplémentaires 2013-2014 : mise à jour des données relatives aux résultats budgétaires des entités consolidées*.

45 Nous avons passé en revue 19 formulaires de reddition de comptes 2013-2014 produits par des organismes autres que budgétaires. Lors de nos travaux, nous avons observé que 5 de ces formulaires transmis au SCT n'ont pas été approuvés par la personne ayant la plus haute autorité au sein des organismes. Selon le SCT, les formulaires de 2013-2014 pour lesquels cette mesure n'a pas été suivie n'ont pas été retournés aux entités pour qu'ils soient signés par la bonne personne. La raison donnée par le SCT est que les mesures prévues par la loi ne constituaient plus à ce moment la pièce maîtresse de la stratégie budgétaire du gouvernement nouvellement élu. Compte tenu de l'évolution du contexte politique, le processus de suivi mis en place initialement par le SCT a été allégé et les contrôles pour valider la fiabilité de l'information se sont résumés à quelques validations informelles et à des comparaisons avec les rapports annuels.

46 Dès 2012-2013, le SCT a modifié son formulaire afin de recueillir l'information lui permettant de faire une reddition de comptes globale. Néanmoins, pour l'année 2013-2014, aucune reddition de comptes de ce type n'a été publiée par le gouvernement et le SCT n'a pas compilé l'information reçue des organismes autres que budgétaires pour évaluer l'atteinte globale des cibles prévues par la loi. Par conséquent, le SCT n'a pas produit l'information permettant de conclure quant à l'impact réel des mesures de réduction des dépenses de nature administrative prévues par la loi.

Rapports annuels de gestion

47 Lors de nos travaux initiaux, l'information concernant les mesures prévues par la loi, qui figurait dans les rapports annuels des trois entités sélectionnées, n'était pas uniforme.

48 Dans des directives additionnelles fournies aux entités visées depuis 2012-2013, le SCT propose une présentation claire des mesures de réduction de dépenses mentionnées dans la loi. Il a donc appliqué la recommandation que nous lui avons formulée.

49 Les rapports annuels 2012-2013 de deux des trois entités sélectionnées pour nos travaux initiaux, soit la Régie des installations olympiques (RIO) et la Société immobilière du Québec, tout comme le rapport annuel 2013-2014 de la Société québécoise des infrastructures (SQI) présentent l'information suggérée selon les directives additionnelles du SCT. Le rapport annuel 2013-2014 de la RIO n'était pas publié au moment de la réalisation de nos travaux.

La SQI est issue de la fusion de la Société immobilière du Québec et d'Infrastructure Québec.

50 La troisième entité sélectionnée lors des travaux de 2011-2012 est la Société des loteries du Québec (Loto-Québec). La reddition de comptes de cette entité ne relève pas du SCT, mais du ministère des Finances du Québec (MFQ). L'information publiée dans son rapport annuel 2013-2014 n'indique pas le montant des économies réalisées, mais plutôt les pourcentages de réduction. Loto-Québec a présenté le montant des économies réalisées en 2011-2012 et en 2012-2013 dans les rapports annuels de gestion publiés pour ces exercices.

Conclusion

51 Bien que l'année 2013-2014 soit le dernier exercice visé par la loi pour atteindre la cible de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement de nature administrative, aucune information distincte quant aux mesures de réduction de ces dépenses n'a été publiée par le gouvernement. Par conséquent, il n'est pas possible de dresser le portrait complet global de la situation à l'égard de l'atteinte de ces mesures; l'échéancier à cet égard était l'exercice 2013-2014.

52 Le gouvernement a annoncé, dans sa mise à jour économique et financière du 28 novembre 2013, que l'objectif se rapportant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2013-2014 ne sera pas réalisé. En effet, le gouvernement a fait savoir que le retour à l'équilibre budgétaire sera reporté à l'année 2015-2016, ce qui a été confirmé dans la plus récente mise à jour économique du MFQ, et ce, malgré la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, de nouvelles cibles afférentes à la réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative ont été fixées pour toutes les entités consolidées dans le budget de dépenses 2014-2015. Toutefois, l'information permettant de conclure que la cible prévue par la loi quant à la réduction des dépenses de la période précédente a été atteinte n'a pas été publiée ni compilée.

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévoit que les revenus et les dépenses doivent être équilibrés pour l'année financière 2013-2014. Cette loi pourrait être modifiée par l'adoption du projet de loi n° 28, soit la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*.

Commentaires de l'entité visée

L'entité visée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor a pris connaissance des constatations du Vérificateur général. Les travaux de ce dernier avaient pour objectif principal d'analyser le suivi et la reddition de comptes à l'égard des mesures de *la Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

« Or, la loi ne prévoit aucune disposition précisant que le président du Conseil du trésor ou son secrétariat doit faire une reddition de comptes quant aux mesures de réduction des dépenses qu'elle exige. Elle ne prévoit à cet effet que l'obligation pour les entités assujetties d'en faire état dans leur rapport annuel. Malgré cela, le Secrétariat du Conseil du trésor avait mis en place un processus de collecte d'information auprès des entités assujetties, ce qui lui permettait d'effectuer un suivi de l'application de la loi. Comme mentionné dans le rapport, le Secrétariat du Conseil du trésor a par la suite choisi d'alléger ce processus compte tenu de l'évolution du contexte budgétaire et politique depuis l'adoption de la loi. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Description des catégories et des sujets

Annexe 2 Recommandations par entité

Annexe 3 Historique des recommandations pour lesquelles les progrès sont insatisfaisants

Sigles

MFQ Ministère des Finances du Québec

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

RIO Régie des installations olympiques

SQI Société québécoise des infrastructures

Annexe 1 Description des catégories et des sujets

1. Gouvernance et responsabilité de l'information financière

La gouvernance se réfère 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, d'anticiper les risques, de communiquer adéquatement et d'avoir une bonne reddition de comptes quant à la performance.

1.1 Conformité avec les lois et les règlements

Les entités gouvernementales sont assujetties à un ensemble de lois et de règlements qui les régissent et qui constituent leur cadre de référence en matière de gouvernance. Il est de la responsabilité tant de la direction que des responsables de la gouvernance 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, d'anticiper les risques, de diffuser les attentes relatives à la gouvernance et de favoriser un suivi efficace de la performance. Ces règles, comprises dans des politiques, des directives et des procédures, permettent à la direction d'une entité de garantir la protection de ses biens et services, de gérer et d'enregistrer ses opérations de façon uniforme, et ce, 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 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) ou des défaillances liées au contrôle interne (séparation inadéquate de tâches incompatibles, absence de conciliation et de suivi des contrôles).

2.1 Processus de clôture et de préparation des états financiers

Le processus de clôture et de préparation des états financiers comprend les étapes servant à recueillir des données, à autoriser, à enregistrer et à traiter les transactions, et à reporter les écritures de journal dans le grand livre général ainsi que les diverses analyses comptables en vue de la préparation d'états financiers fiables, et ce, en temps opportun.

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 de ses opérations et préparer des états financiers fiables, et ce, dans les délais requis.

2.3 Séparation des tâches incompatibles

Il existe des lacunes dans la séparation des tâches quand une personne effectue des tâches incompatibles, par exemple lorsqu'une personne est en position de commettre des erreurs et qu'elle peut les dissimuler dans l'exercice normal de ses fonctions. En conséquence, il y a une défaillance si des personnes exécutent des procédures de traitement qui sont incompatibles avec d'autres, par exemple l'autorisation des opérations, l'enregistrement des transactions, la garde des biens et la supervision. Il peut alors y avoir un risque de détournement de fonds ou de transactions non autorisées.

2.4 Conciliation des comptes

Un compte est alimenté lors du traitement et de l'enregistrement d'opérations dans divers systèmes d'information. La conciliation des comptes permet à l'entité de s'assurer de l'intégralité et de la fiabilité des informations financières contenues dans les différents livres comptables. Il y a une déficience 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 transactions et les activités sont exécutées conformément aux intentions de la direction.

3. Gestion des technologies de l'information

Les progrès technologiques génèrent 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 peuvent être liées à la gestion des accès au réseau et aux applications, y compris les accès avec privilèges spéciaux, en fonction des besoins de l'utilisateur (autorisation, attribution, modification, suspension, révocation et documentation des codes d'utilisateur ainsi que des droits et des profils d'accès). Les lacunes concernent également la révision périodique et annuelle des droits et des profils d'accès, la journalisation, la surveillance, le suivi des accès et des tentatives d'accès et les risques d'intrusions externes. Cette catégorie inclut également les contrôles d'accès physique.

3.2 Gestion des paramètres de sécurité

Les recommandations peuvent porter sur la configuration des paramètres d'accès, par exemple sur la longueur et la complexité des mots de passe, l'historique et la fréquence des changements de ces derniers, le nombre de tentatives infructueuses ainsi que la confidentialité des mots de passe.

3.3 Politique et procédures de sécurité

Les faiblesses sont relatives à l'absence d'une politique de sécurité informatique ou à une politique incomplète.

3.4 Gestion du développement et de la maintenance des systèmes

Les faiblesses peuvent être liées à la séparation inadéquate des tâches incompatibles (développement et production). En outre, les modifications non documentées ou non autorisées qui ont été apportées aux programmes ainsi que l'absence de tests avant la mise en production de celles-ci augmentent également le risque de transactions non autorisées.

3.5 Gestion des opérations

Les faiblesses concernent notamment le processus de gestion des incidents, le plan de relève, le processus relatif aux copies de sauvegarde, la gestion des « céduteurs » ainsi que la mise à jour des correctifs à apporter aux serveurs de production.

Annexe 2 Recommandations par entité

	Nouvelles recommandations	Anciennes recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Total
1 Centre de services partagés du Québec	–	20	20
2 Contrôleur des finances et ministère des Finances	5	14	19
3 CHU de Québec	4	14	18
4 Commission scolaire du Chemin-du-Roy	17	–	17
5 Commission de la construction du Québec	3	12	15
6 Société québécoise des infrastructures	10	4	14
7 Agence du revenu du Québec	3	9	12
8 Ministère de la Santé et des Services sociaux	5	7	12
9 Société d'habitation du Québec	3	9	12
10 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	7	4	11
11 Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science	4	7	11
12 Société des alcools du Québec	1	10	11
13 Centre hospitalier de l'Université de Montréal	–	10	10
14 École nationale des pompiers du Québec	10	–	10
15 Régie de l'énergie	–	9	9
16 Agence métropolitaine de transport	1	7	8
17 Caisse de dépôt et placement du Québec	1	6	7
18 Cégep du Vieux Montréal	4	3	7
19 Commission de la santé et de la sécurité du travail et Fonds de la santé et de la sécurité du travail	1	6	7
20 Ministère des Transports du Québec	3	4	7
21 Université du Québec à Montréal	–	7	7
22 Autorité des marchés financiers	4	2	6
23 Fonds d'assurance parentale	4	2	6
24 Fonds du développement économique	2	4	6
25 Investissement Québec	3	3	6
26 Société québécoise d'information juridique	4	2	6
27 Collège de Rosemont	–	5	5
28 Corporation d'Urgences-santé	5	–	5
29 Régie de l'assurance maladie du Québec et Fonds de l'assurance médicaments	2	3	5
30 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	2	3	5
31 Société québécoise de récupération et de recyclage	1	4	5
32 Bibliothèque et Archives nationales du Québec	4	–	4
33 Curateur public du Québec	1	3	4
34 Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre	4	–	4

	Nouvelles recommandations	Anciennes recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Total
35 Office Québec-Monde pour la jeunesse	1	3	4
36 Régie des installations olympiques	2	2	4
37 Société de développement des entreprises culturelles	4	–	4
38 Centre de la francophonie des Amériques	–	3	3
39 Office Québec-Amériques pour la jeunesse	1	2	3
40 Régie du cinéma	1	2	3
41 Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive	3	–	3
42 Secrétariat du Conseil du trésor	1	1	2
43 Comité Entraide – secteurs public et parapublic	–	2	2
44 Commission des relations du travail	2	–	2
45 Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord	–	2	2
46 La Financière agricole du Québec	–	2	2
47 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	1	1	2
48 Fonds de recherche du Québec – Santé	2	–	2
49 Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies	2	–	2
50 Fonds de recherche du Québec – Société et culture	2	–	2
51 Héma-Québec	–	2	2
52 Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	–	2	2
53 Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	–	2	2
54 Office des professions du Québec	2	–	2
55 Régie des rentes du Québec	1	1	2
56 Société de l'assurance automobile du Québec	1	1	2
57 Société des établissements de plein air du Québec	–	2	2
58 Télé-Québec	–	2	2
59 Centre montérégien de réadaptation	–	1	1
60 École nationale de police du Québec	–	1	1
61 Fonds d'aide aux recours collectifs	–	1	1
62 Hydro-Québec	–	1	1
63 Institut de la statistique du Québec	1	–	1
64 Loto-Québec	1	–	1
65 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	–	1	1
66 Ministère de la Famille	1	–	1
67 Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	1	–	1
68 Régie du bâtiment du Québec	–	1	1
69 Société de développement de la Baie-James	1	–	1
70 Société des traversiers du Québec	–	1	1
71 Société du Grand Théâtre de Québec	1	–	1
Total	150	232	382

Annexe 3 Historique des recommandations pour lesquelles les progrès sont insatisfaisants

			Taux d'application des recommandations en 2013-2014	Année d'origine						
				2005- 2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1	Commission de la construction du Québec	17	7	–	–	2	1	–		10
2	Centre de services partagés du Québec	55	2	1	–	4	–	2		9
3	Contrôleur des finances et ministère des Finances	50	–	–	–	6	1	–		7
4	Ministère de la Santé et des Services sociaux	29	1	–	1	2	1	–		5
5	Université du Québec à Montréal	29	–	–	–	–	5	–		5
6	Agence métropolitaine de transport	43	–	–	–	3	1	–		4
7	Ministère des Transports du Québec	–	1	–	2	1	–	–		4
8	Société des alcools du Québec	60	1	–	–	1	–	2		4
9	Cégep du Vieux Montréal	–	–	–	–	–	3	–		3
10	Commission de la santé et de la sécurité du travail et Fonds de la santé et de la sécurité du travail	50	2	–	–	–	1	–		3
11	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science	57	–	–	2	–	1	–		3
12	Agence du revenu du Québec	78	2	–	–	–	–	–		2
13	Caisse de dépôt et placement du Québec	67	1	–	–	–	1	–		2
14	Centre hospitalier de l'Université de Montréal	80	–	–	–	1	1	–		2
15	CHU de Québec	86	–	–	–	2	–	–		2
16	Investissement Québec	33	–	–	–	–	–	2		2
17	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	–	2	–	–	–	–	–		2
18	Régie des installations olympiques	–	1	1	–	–	–	–		2
19	Centre montréalais de réadaptation	–	–	1	–	–	–	–		1
20	Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	–	–	–	–	1	–	–		1
21	Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord	50	–	–	1	–	–	–		1
22	Curateur public du Québec	67	1	–	–	–	–	–		1
23	La Financière agricole du Québec	50	–	–	1	–	–	–		1
24	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	67	–	–	–	1	–	–		1
25	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	–	1	–	–	–	–	–		1

		Taux d'application des recommandations en 2013-2014	Année d'origine						
			2005- 2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
26	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	50	–	–	1	–	–	–	1
27	Régie de l'assurance maladie du Québec et Fonds de l'assurance médicaments	67	–	–	–	–	–	1	1
28	Société québécoise de récupération et de recyclage	75	–	–	–	–	–	1	1
Total			22	3	8	24	16	8	81



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2015

Fonds alloués aux centres locaux de développement

Observations et pistes d'amélioration

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2003, les compétences en matière de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat ont été attribuées aux municipalités régionales de comté (MRC). Celles-ci avaient alors l'obligation de confier ces compétences à un centre local de développement (CLD).

Le pacte fiscal transitoire signé par le gouvernement et les représentants des municipalités le 5 novembre 2014 prévoit la fin de cette obligation.

Compte tenu des changements importants proposés à la structure de gouvernance et la cessation des activités de certains CLD, il n'était plus pertinent de poursuivre la mission de vérification que nous avons entreprise sur le sujet. Toutefois, nous croyons utile de relever certaines des pratiques de gestion non optimales que nous avons observées et de proposer des pistes d'amélioration visant une meilleure gestion des fonds publics.

Dans le présent chapitre, nous traitons des sujets suivants : l'encadrement effectué par les ministères responsables, la gouvernance et la gestion des fonds alloués aux CLD, et la gestion de l'aide financière.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Observations

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites lors de nos travaux concernant les fonds alloués aux CLD.

Des sommes provenant du Fonds local d'investissement (FLI) n'ont pas été utilisées aux fins prévues. En 2013, 51 % des CLD ont utilisé les actifs du FLI pour payer des frais qui auraient dû, en principe, être assumés à même leur budget de fonctionnement. De 2011 à 2013, 43 CLD ont utilisé des sommes provenant du FLI pour financer des dépenses liées à leur administration courante. Ainsi, environ 3 millions de dollars par année n'étaient pas disponibles pour aider les entreprises.

Malgré les données recueillies par les ministères responsables, il n'existe pas de portrait à jour des caractéristiques importantes de l'ensemble des CLD, de leur performance ni des retombées économiques découlant de leurs interventions.

Les actifs du FLI n'ont pas été utilisés de manière optimale, notamment à l'égard des résultats liés au taux de placement et au taux de rendement ainsi que de la répartition des sommes allouées aux CLD pour le FLI. En 2013, le taux de placement du FLI pour l'ensemble des CLD s'est établi à 53 %; ainsi, des liquidités de 80,4 millions de dollars n'ont pas été investies dans les entreprises. En outre, plus de la moitié des CLD ont présenté un taux de rendement cumulatif négatif.

Dans les trois CLD visités, des politiques administratives ou des mécanismes de contrôle clés étaient absents. Des dépenses ont donc été payées sans qu'elles soient autorisées au niveau approprié ou justifiées de façon adéquate, alors que d'autres n'étaient pas conformes aux politiques en vigueur.

Les prêts liés au FLI n'étaient pas toujours consentis selon les modalités prévues dans la politique d'investissement du CLD, le contrat de prêt et l'entente de gestion. En effet, aucun des 18 dossiers de prêt que nous avons analysés ne respectait l'ensemble des conditions rattachées à l'entente de gestion. De plus, dans la moitié de ces dossiers, les CLD n'avaient pas respecté une ou plusieurs des conditions énoncées dans leur politique d'investissement.

Pour la majorité des dossiers de prêt liés au FLI que nous avons analysés, les modalités de gestion du FLI ou les bonnes pratiques en la matière n'avaient pas été respectées de manière systématique. Le manque d'outils de gestion, l'absence de procédures documentées ou encore leur caractère incomplet nuisaient au traitement adéquat des dossiers.

Pistes d'amélioration

Le Vérificateur général a formulé des pistes d'amélioration à l'intention des entités gouvernementales qui confient des fonds publics à des mandataires, ainsi qu'à ces derniers. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Pistes d'amélioration à l'intention des entités gouvernementales qui confient des fonds publics à des mandataires

- 1 Clarifier les modalités d'utilisation des sommes mises à la disposition des mandataires et se doter des mécanismes de contrôle nécessaires pour s'assurer que ces sommes sont utilisées aux fins prévues.**
- 2 S'assurer de l'utilisation optimale des fonds publics investis dans des programmes d'aide, notamment :**
 - en suivant régulièrement la performance des mandataires et les retombées des sommes mises à leur disposition pour voir si les objectifs fixés sont atteints ;
 - en évaluant périodiquement l'adéquation entre la répartition des fonds, les besoins et les résultats obtenus, et en procédant aux ajustements nécessaires, le cas échéant ;
 - en vérifiant le respect des obligations.
- 3 S'assurer que les mandataires ont mis en place des politiques et des mécanismes de contrôle des dépenses adéquats pour gérer les fonds publics et qu'ils les appliquent rigoureusement.**

Piste d'amélioration à l'intention des mandataires à qui l'on confie la gestion de programmes d'aide financière

Piste qui interpelle aussi les entités gouvernementales responsables, qui devront s'assurer de la mise en place de ces pratiques de gestion

- 4 Mettre en place les outils et les contrôles favorisant une gestion efficace des sommes qui leur sont confiées (subventions, prêts), notamment :**
 - disposer d'une politique d'investissement qui respecte les exigences gouvernementales et l'appliquer ;
 - s'assurer du respect de l'ensemble des conditions établies dans le contrat de prêt, l'entente de gestion ou tout autre document de cette nature ;
 - se doter de procédures adéquates pour l'attribution de subventions ou de prêts et la gestion des dossiers afférents, et les appliquer ;
 - suivre le respect des conditions énoncées dans le contrat de prêt conclu avec l'entreprise.
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Observations	11
2.1 Encadrement par les ministères responsables	11
Respect des obligations et des modalités d'utilisation du Fonds local d'investissement	
Performance et retombées économiques	
Pistes d'amélioration	
2.2 Gouvernance et gestion des fonds alloués	17
Mécanismes de gestion et gouvernance	
Dépenses de fonctionnement	
Piste d'amélioration	
2.3 Gestion de l'aide financière	19
Politique d'investissement	
Dossiers d'aide financière	
Piste d'amélioration	
 Annexe et sigles	 25

Équipe

Maryse Fournier
Directrice de vérification
Marie-Hélène Boily
Stéphanie Caron
Simon Lauzon
Jérôme Verreault

Les représentants des municipalités sont la Fédération québécoise des municipalités, l'Union des municipalités du Québec, la Ville de Montréal et la Ville de Québec.

Principal outil financier des CLD, le FLI vise à stimuler l'entrepreneuriat local en favorisant l'accès des entreprises d'économie traditionnelle et sociale au capital de démarrage, au capital lié au transfert d'entreprise (relève) et au capital d'expansion.

1 Mise en contexte

1 Le 5 novembre 2014, le gouvernement du Québec a signé, avec les **représentants des municipalités**, une nouvelle entente sur la gouvernance régionale et un pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015. L'entente propose une révision de la structure de gouvernance en matière de développement économique et régional, domaine où les municipalités régionales de comté (MRC) ainsi que les villes et les agglomérations ayant des compétences de MRC assument de nombreuses responsabilités. Elle prévoit notamment l'abolition des conférences régionales des élus et le transfert de leurs responsabilités aux MRC. En matière de développement économique local et de soutien à l'entrepreneuriat, les MRC n'auront plus l'obligation de déléguer à un centre local de développement (CLD) l'exercice de cette compétence. L'entente prévoit également le maintien intégral du financement des fonds locaux d'investissement (**FLI**). Pour donner suite à cette entente, le gouvernement a déposé le projet de loi n° 28 à l'Assemblée nationale le 26 novembre 2014. Au moment de la rédaction du présent rapport, ce projet de loi n'avait pas encore été sanctionné.

2 Une mission de vérification de l'optimisation des ressources portant sur les CLD était en cours lors de la signature du pacte fiscal transitoire. Nous avons cependant décidé d'y mettre fin, étant donné les changements importants proposés à la structure de gouvernance régionale et leur impact sur notre stratégie de vérification. Ces changements auront des répercussions sur les responsabilités des principaux intervenants et l'encadrement en place. De plus, des CLD ont déjà cessé leurs activités et d'autres pourraient faire de même à plus ou moins court terme. Toutefois, une partie des travaux prévus avaient été réalisés auprès des trois ministères responsables des CLD, soit le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MEIE), le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et le ministère du Travail, ainsi qu'auprès de trois CLD.

3 Les travaux prévus initialement visaient à vérifier l'encadrement et le suivi effectués par les ministères responsables, l'utilisation des sommes mises à la disposition des CLD pour leur fonctionnement et la gestion de l'aide financière. Bien que nos travaux n'aient pu être achevés, nous avons eu le temps de faire plusieurs observations. Nous avons jugé opportun d'en présenter certaines dans le présent chapitre et de proposer des pistes d'amélioration. Dans le contexte de la nouvelle structure de gouvernance proposée, les observations et les pistes d'amélioration pourraient se révéler utiles aux autorités responsables

(ministères, MRC et CLD) ou à toute autre entité gouvernementale qui confie à des mandataires des fonds publics pour la gestion de programmes d'aide financière. Les ministères concernés nous ont informés qu'ils considéreront les pistes d'amélioration selon l'esprit et les principes de la nouvelle gouvernance.

Situation avant le pacte fiscal transitoire

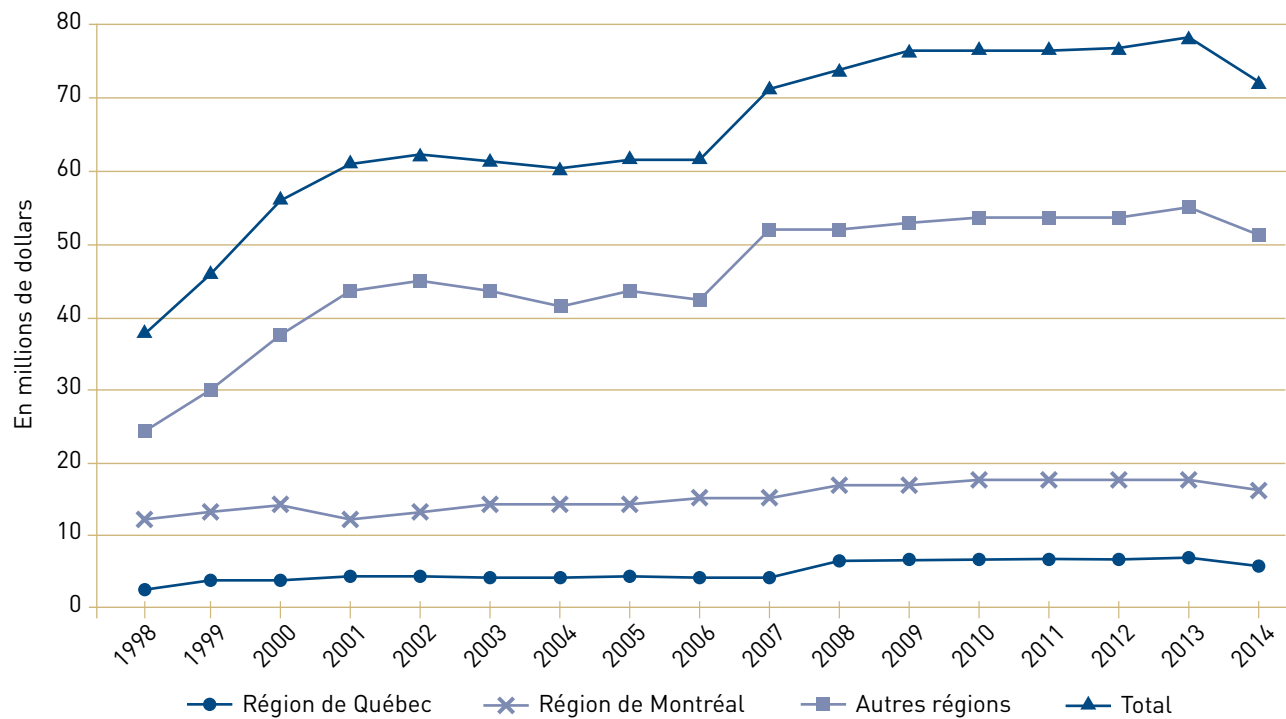
4 Les CLD ont été créés en 1998 à la suite de l'adoption de la *Politique de soutien au développement local et régional* (avril 1997) et de la *Loi sur le ministère des Régions* (décembre 1997). Afin d'assurer l'efficacité et la cohérence du soutien à l'entrepreneuriat local, le gouvernement avait décidé de financer un seul organisme local de soutien aux entreprises par MRC, soit le CLD, à l'exception du territoire de la ville de Montréal où il pouvait y en avoir plusieurs.

5 En vertu de la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* adoptée en décembre 2003, la MRC s'était vu attribuer des compétences en matière de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat. Elle devait cependant confier l'exercice de ces compétences à un organisme à but non lucratif qu'elle avait constitué sous l'appellation «centre local de développement», en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*. Elle pouvait aussi désigner à ce titre un organisme existant, comme l'a fait la Ville de Montréal en attribuant ces responsabilités aux corporations de développement économique communautaire. Au 31 décembre 2014, on comptait 120 CLD répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Ceux-ci avaient pour mission de soutenir et d'accompagner les entrepreneurs de leur territoire ainsi que de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux afin de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur le territoire d'une MRC.

6 Le gouvernement et les MRC finançaient conjointement les activités des CLD depuis leur création. La proportion des sommes qui leur étaient allouées par le gouvernement et les MRC variait d'un CLD à l'autre. En 2014, les sommes que le gouvernement a versées aux CLD pour leur **fonctionnement** ont été de 72,6 millions de dollars. Quant aux MRC, leurs contributions représentaient un peu plus de 40 % des sommes affectées au fonctionnement des CLD, soit environ 58 millions en 2012. Depuis 1998, le gouvernement a versé un peu plus d'un milliard aux MRC pour le financement des CLD. La figure 1 présente l'évolution du financement gouvernemental.

Les sommes affectées au fonctionnement des CLD incluaient notamment la rémunération, les dépenses administratives et les sommes qui étaient allouées aux mesures d'aide financière pour les jeunes entrepreneurs et les entreprises d'économie sociale.

Figure 1 Sommes versées aux centres locaux de développement



Sources : MEIE, MAMOT et ministère du Travail.

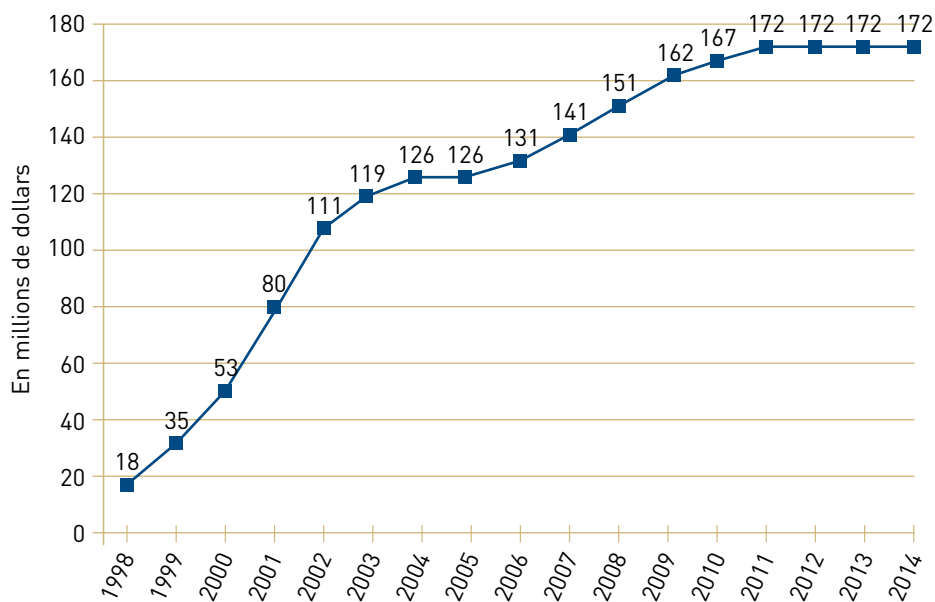
Les services de première ligne comprenaient notamment :

- la consultation, l'orientation et la référence pour des entrepreneurs potentiels ou déjà établis ;
- l'aide à la réalisation de plans d'affaires, y compris les études de préféabilité ;
- la recherche de financement ;
- la formation en entrepreneuriat ;
- l'accompagnement et le suivi effectués auprès des entrepreneurs et des entreprises.

7 Outre les **services de première ligne**, les CLD étaient responsables d'élaborer et de mettre en œuvre différentes mesures d'aide financière pour le développement d'entreprises et le soutien aux projets de développement local. Ces mesures pouvaient porter sur la création d'entreprises par les jeunes, l'émergence d'entreprises d'économie sociale, la diversification des activités économiques du territoire ainsi que l'appui aux milieux ruraux.

8 En plus des sommes versées par le gouvernement pour leur fonctionnement, les CLD se sont vu confier la gestion du FLI. Ce fonds a été constitué à partir d'un prêt gouvernemental sans intérêt qui a été versé graduellement aux CLD à partir de 1998. Au 31 décembre 2014, les sommes versées totalisaient près de 172 millions de dollars. La figure 2 présente l'évolution du FLI depuis 1998.

Figure 2 Capitalisation du Fonds local d'investissement



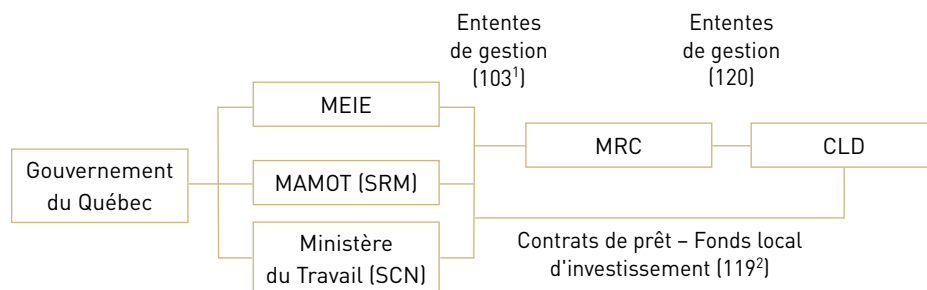
Source : MEIE.

9 Avant la signature en 2014 du pacte fiscal transitoire, trois ministères intervenaient dans la gestion des sommes allouées aux CLD par le gouvernement :

- le MAMOT, par l'entremise du Secrétariat à la région métropolitaine, pour les CLD de la région de Montréal;
- le ministère du Travail, par l'entremise du Secrétariat à la Capitale-Nationale, pour les CLD de la région de la Capitale-Nationale;
- le MEIE, pour les autres CLD de la province.

10 Des ententes de gestion fixaient alors les règles entre ces ministères, les MRC et les CLD, comme l'illustre la figure 3. Des contrats de prêt signés entre le gouvernement et chacun des CLD encadraient les conditions du prêt liées au FLI.

Figure 3 Lien fonctionnel entre les différents acteurs



1. Pour les 18 CLD de la région de Montréal, il n'y a qu'une entente de gestion entre le MAMOT et la Ville de Montréal.

2. Un CLD a remboursé au gouvernement son prêt relatif au FLI.

SCN Secrétariat à la Capitale-Nationale
SRM Secrétariat à la région métropolitaine

Situation après le pacte fiscal transitoire

11 Selon le pacte fiscal transitoire signé en novembre dernier, la MRC peut maintenant décider d'assumer elle-même ses compétences en matière de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat ou de les confier à un organisme, y compris le CLD existant. Afin d'assurer cette transition, il est prévu que les directions régionales du MEIE ainsi qu'Investissement Québec accompagnent au besoin les MRC dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

12 De même, le gouvernement a réduit les sommes qui seront versées aux MRC pour les soutenir dans leur mission de développement économique local et d'entrepreneuriat, et ce, à hauteur de 32,6 millions de dollars pour l'année 2015. Ces sommes seront intégrées dans le nouveau programme de soutien au développement des territoires, lequel sera doté d'une enveloppe budgétaire gouvernementale de 100 millions en transferts inconditionnels. En ce qui a trait au FLI, celui-ci sera maintenu, et les actifs, passifs, droits et obligations seront transférés aux MRC.

13 Notons que le MAMOT a amorcé la révision du cadre législatif municipal de manière à redéfinir la relation entre le gouvernement et les municipalités. Cette révision devrait mener à un nouveau pacte fiscal pluriannuel et simplifier les procédures de reddition de comptes.

2 Observations

14 Les travaux que nous avons menés étaient suffisamment avancés pour que nous puissions formuler des observations et des pistes d'amélioration à l'égard des façons de faire des différents acteurs. Certaines observations demeurent pertinentes, peu importe la structure de gouvernance en place, dans la mesure où le gouvernement confiera des fonds publics à des mandataires et s'attendra à obtenir des résultats en retour. Ces observations ont été retenues dans une perspective d'amélioration continue de la gestion des fonds publics. Elles portent sur l'encadrement fourni par les trois ministères responsables, sur la gouvernance et la gestion par les CLD des sommes mises à leur disposition pour leur fonctionnement et sur la gestion de l'aide financière, en particulier du FLI.

2.1 Encadrement par les ministères responsables

15 Les ententes de gestion entre le gouvernement et les MRC (les dernières en vigueur portaient sur la période 2012-2014) établissaient les obligations des ministères responsables de l'encadrement des CLD. Ces ministères devaient notamment :

- veiller au respect des conditions énoncées dans l'entente de gestion par les CLD (par l'entremise des MRC) ;
- contribuer au financement des activités des CLD ;
- assurer un suivi des résultats obtenus au regard des **attentes formulées** aux CLD (conjointement avec les MRC) ;
- collaborer avec les MRC et les CLD afin d'assurer la réalisation pleine et entière de l'entente et, notamment, de favoriser l'atteinte, par les CLD, des cibles fixées.

16 Ces ministères étaient également responsables de voir au respect des conditions fixées dans les contrats de prêt relatifs au FLI liant le gouvernement et les CLD.

17 À la suite de la signature du pacte fiscal transitoire, les liens fonctionnels entre les différents acteurs seront modifiés. Pour le moment, les ententes de gestion qui sont arrivées à échéance le 31 décembre 2014 ont été reconduites de façon tacite pour une période d'une année, à l'exception de celle de Montréal qui se terminera le 31 mars 2015. Notons que les ententes prendront fin au moment de l'adoption des nouvelles mesures législatives. Par ailleurs, les contrats de prêt liant le gouvernement et les CLD sont toujours en vigueur et seront transférés aux MRC une fois le projet de loi sanctionné.

18 La présente section s'intéresse principalement au suivi du respect des obligations et des modalités d'utilisation du FLI par les ministères responsables ainsi qu'à l'appréciation de la performance et des retombées des interventions des CLD, en particulier du FLI.

Dans la dernière entente de gestion 2012-2014, des attentes ont été formulées aux CLD, sous la forme d'indicateurs et de cibles, afin de guider leurs actions en matière de soutien à l'entrepreneuriat et de mesurer leurs résultats, en particulier en ce qui concerne les retombées relatives au soutien technique et financier.

Respect des obligations et des modalités d'utilisation du Fonds local d'investissement

En plus des sommes versées par le gouvernement, les actifs du FLI comprennent tous les revenus découlant des investissements effectués à même le fonds, tous les revenus provenant des investissements connexes (par exemple, les dépôts à terme) et tous les remboursements de capital sur les sommes investies.

19 Les clauses du contrat de prêt relatif au FLI liant le gouvernement et les CLD portent notamment sur les éléments suivants :

- les modalités de versement du prêt par le gouvernement ;
- les modalités de remboursement par le CLD ;
- l'obligation pour le CLD d'utiliser les **actifs du FLI** aux seules fins des activités du FLI ;
- l'obligation pour le CLD de transmettre, le 1^{er} juin de chaque année, l'état des créances irrécouvrables, tel qu'il a été établi au 31 décembre de l'année précédente.

20 Les obligations et les modalités d'utilisation du FLI selon la dernière entente de gestion 2012-2014 sont présentées en annexe.

21 Selon le nouveau pacte fiscal, les contrats de prêt sont toujours en vigueur. Toutefois, nous ne savons pas encore de quelle manière les modalités d'utilisation du FLI, telles que précisées dans l'entente de gestion qui prendra fin au moment de l'adoption des nouvelles mesures législatives, seront reconduites.

22 Il importe que les ententes de gestion et les contrats de prêt liés au FLI soient clairs et précis quant aux modalités d'utilisation des sommes allouées. De plus, le prêteur doit mettre en place des mécanismes de suivi efficaces à l'égard de ces ententes et de ces contrats afin de s'assurer que les conditions sont respectées et que les sommes sont utilisées aux fins prévues.

Utilisation des actifs du Fonds local d'investissement

23 Certaines modalités du FLI prévues dans le contrat de prêt et l'entente de gestion ont été interprétées différemment par les CLD, notamment quant à l'utilisation des actifs du FLI. De plus, des sommes provenant du FLI n'ont pas été utilisées aux fins prévues.

24 Les ministères responsables considéraient que les actifs du FLI ne pouvaient pas être utilisés pour assumer les dépenses afférentes au suivi des dossiers, telles que celles relatives au recouvrement des créances ou toute autre dépense de gestion (frais bancaires, honoraires professionnels, etc.). Par conséquent, les frais de gestion liés au FLI devaient être assumés à même le budget de fonctionnement du CLD. Il en était de même pour certaines sommes comptabilisées comme revenus dans le FLI, telles que les frais de gestion de dossiers facturés aux clients ou encore les frais d'ouverture de dossiers, lesquelles auraient dû être inscrites dans le budget de fonctionnement.

25 L'imprécision des ententes de gestion et des contrats de prêt a contribué à une compréhension non uniforme des modalités d'utilisation des actifs du FLI. Ainsi, en 2013, 51 % des CLD ont utilisé ceux-ci pour payer certains honoraires ou d'autres frais (un peu plus d'un million de dollars) et 9 % ont comptabilisé des revenus de l'ordre de 385 000 dollars dans le FLI, alors que ces transactions devaient en principe être assumées à même le budget de fonctionnement du CLD et non par le FLI. Cela a entraîné des répercussions sur la valeur des actifs du FLI. Un redressement comptable pourrait être nécessaire afin de régulariser la situation.

26 De plus, des CLD ont utilisé des sommes provenant du FLI pour financer des dépenses liées à leur administration courante. De 2011 à 2013, 43 CLD ont procédé de cette façon, alors que cette pratique n'était pas permise selon les ententes de gestion. Ainsi, pour les 3 années examinées, une somme d'environ 3 millions de dollars provenant du FLI n'était pas disponible annuellement pour aider les entreprises.

Mauvaises créances

27 La transmission annuelle par les CLD du rapport sur les mauvaises créances, accompagné des documents justificatifs y afférents, constitue une obligation énoncée dans le contrat de prêt. Les rapports seront utilisés au moment du remboursement au gouvernement du prêt relatif au FLI pour la radiation de la dette, dans le cas où la valeur du portefeuille serait inférieure au montant du prêt.

28 Les rapports sur les mauvaises créances d'un des trois CLD visités n'ont pas été déposés pour les trois années examinées. Pour les six rapports déposés par les deux autres CLD, trois n'étaient pas suffisamment documentés pour justifier les radiations, et l'un d'eux ne respectait pas les exigences énoncées dans le contrat de prêt.

29 Il est important de faire le suivi de ces rapports et d'y porter une plus grande attention puisqu'il s'agit d'une exigence établie dans le contrat de prêt. En effet, cela pourrait avoir des répercussions sur la somme à rembourser au gouvernement.

30 Nos observations concernant l'insuffisance de la documentation touchent particulièrement l'absence de preuves relatives à l'insolvabilité d'un client, à l'existence d'une entente avec les créanciers et à la faillite de l'entreprise. En ce qui a trait au non-respect des exigences, nos observations portent sur l'inclusion des intérêts dans le montant des radiations, ce qui n'est pas permis.

Performance et retombées économiques

31 Étant donné l'importance des sommes versées aux CLD depuis leur création, l'appréciation des retombées d'une telle initiative dans l'économie des régions est essentielle. L'évaluation de l'efficacité des interventions et l'étalonnage permettent de cerner les bonnes pratiques et de les diffuser. Un bon suivi de la performance des CLD et des retombées économiques découlant de leurs interventions permet également d'apporter des ajustements au besoin, voire de considérer d'autres moyens pour optimiser les résultats.

Portrait des centres locaux de développement

32 Les trois ministères responsables collectaient annuellement un nombre important de données auprès des CLD. Celles-ci concernaient entre autres la structure de gouvernance, l'aide technique et financière, les autres mandats confiés par les MRC aux CLD, les retombées relatives au soutien technique et financier, et le taux de survie des entreprises.

33 Malgré les données recueillies par les ministères responsables, il n'existe pas de portrait à jour des caractéristiques importantes de l'ensemble des CLD, de leur performance ni des retombées économiques découlant de leurs interventions.

34 Le dernier portrait de l'ensemble des CLD a été publié en 2009 et portait sur les années 2004 à 2006 (2004 seulement pour les CLD de la région de Montréal). Il exposait notamment les retombées projetées au moment de la demande d'aide financière en matière d'investissements et d'emplois créés et maintenus, ainsi que le nombre prévu d'entreprises créées et soutenues. Toutefois, il ne présentait pas les retombées réelles, car aucune information n'était disponible quant au taux de réalisation des projets.

35 La dernière compilation effectuée par les ministères responsables concernant plus précisément le FLI pour l'ensemble des CLD couvrait l'année 2012 (2012-2013 pour les CLD de la région de Montréal). Les données concernaient principalement les liquidités, le taux de rendement et le taux de placement. Pour l'année 2013, cette information était également disponible pour certains CLD, mais non pour l'ensemble. De plus, ces données n'ont pas été publiées.

Performance et utilisation du Fonds local d'investissement

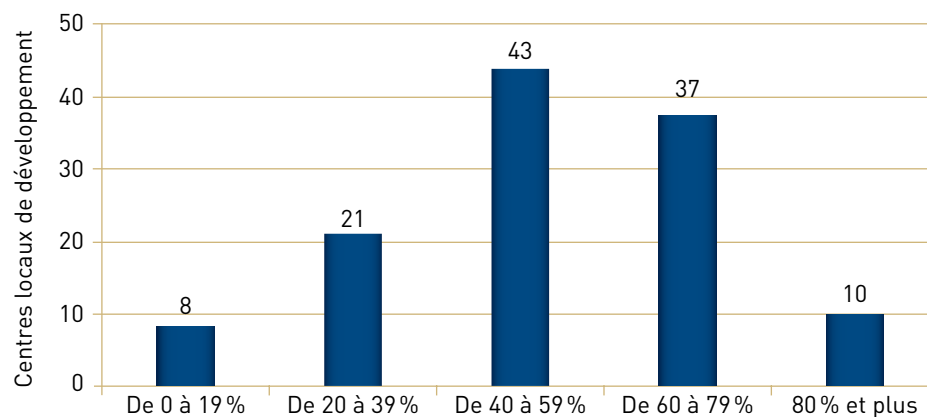
36 Pour assurer la pérennité des sommes allouées au FLI et l'atteinte des objectifs gouvernementaux, il est important de trouver un équilibre entre les besoins des CLD, les risques associés aux investissements consentis et un niveau de rendement satisfaisant. Cela permettra aussi d'optimiser les retombées du FLI dans une perspective à long terme.

37 Les actifs du FLI n'ont pas été utilisés de manière optimale, notamment à l'égard des résultats liés au taux de placement et au taux de rendement ainsi que de la répartition des sommes allouées aux CLD pour le FLI.

38 En ce qui concerne le **taux de placement**, 84 CLD (71 %) n'ont pas atteint la cible de 2013 fixée à 65 %. Pour l'ensemble des CLD, ce taux s'est établi à 53 % en 2013 ; ainsi, des liquidités de 80,4 millions de dollars n'ont pas été investies dans les entreprises. Ces liquidités ont été notamment placées dans des dépôts à terme, des obligations ou des actions cotées en bourse, ce qui s'éloigne grandement de l'objectif du FLI. La figure 4 illustre la répartition des résultats entre les CLD.

Le taux de placement correspond à la valeur des sommes provenant du FLI qui ont été prêtées aux entreprises divisée par les actifs totaux du FLI.

Figure 4 Taux de placement du Fonds local d'investissement au 31 décembre 2013^{1, 2}



1. Pour les CLD de la région de Montréal, il s'agit du taux de placement au 31 mars 2014.

2. La figure présente seulement 119 CLD, car un CLD a remboursé au gouvernement son prêt relatif au FLI.

Sources : MEIE, MAMOT, ministère du Travail et CLD.

39 Les raisons expliquant le faible investissement des actifs du FLI dans les entreprises par les CLD sont variables. Selon les personnes rencontrées, il pouvait y avoir peu de projets à financer ou une forte concurrence avec d'autres sources de financement sur le territoire. À l'inverse, certains CLD auraient eu besoin de sommes additionnelles pour répondre aux demandes de financement des entreprises sur leur territoire.

40 La répartition des sommes allouées aux CLD pour le FLI ne favorisait pas assez une utilisation optimale des fonds. En effet, à la création des CLD, les sommes ont été distribuées d'abord entre les régions et ensuite entre les CLD, sur la base de critères socioéconomiques et de données provenant des recensements de 1991 et de 1996. Les versements des années subséquentes ont été déterminés sur cette même base sans que des critères liés à la performance ou à l'évolution des besoins soient pris en compte.

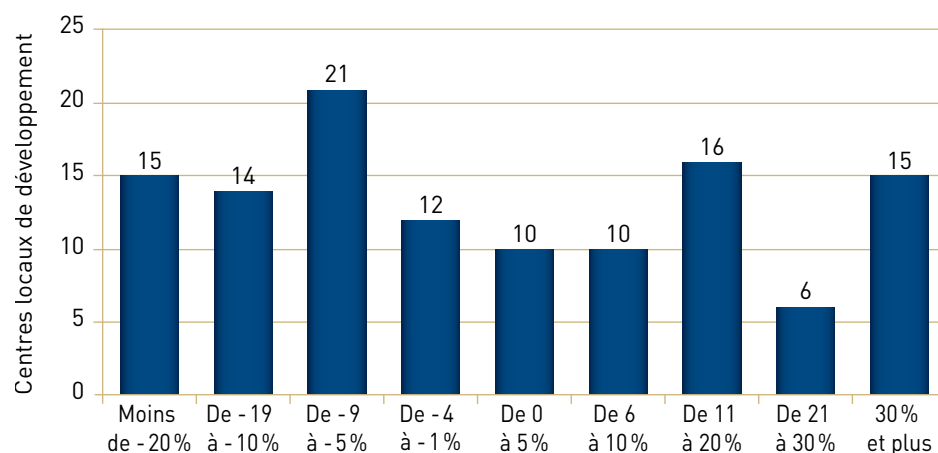
Le taux de rendement cumulé correspond à la valeur de l'actif net du FLI divisée par la dette à long terme. Notons que la cible fixée par le gouvernement dans la dernière entente de gestion était de - 10 %.

41 Toutefois, lors des versements additionnels consentis aux CLD pour le FLI à partir de 2006, des critères liés au taux de placement, au taux de rendement et aux liquidités nettes ont été établis. Cette amélioration des façons de faire pourrait être bonifiée par un meilleur arrimage de l'ensemble des sommes disponibles à l'évolution des besoins.

42 Il importe que la répartition des sommes allouées aux organismes de soutien aux entreprises favorise l'utilisation optimale des fonds, et qu'elle soit revue périodiquement, ce qui n'a été fait que partiellement.

43 En ce qui a trait à la performance du FLI, son **taux de rendement cumulé** de 0,3 % en 2013 cachait de grandes disparités entre les CLD, comme le montre la figure 5. En effet, plus de la moitié des CLD (62) ont présenté un taux de rendement cumulé négatif en 2013. L'un d'eux a même atteint un taux de - 52 %.

Figure 5 Taux de rendement cumulé du Fonds local d'investissement au 31 décembre 2013^{1,2}



1. Pour les CLD de la région de Montréal, il s'agit du taux de rendement cumulé au 31 mars 2014.
2. La figure présente seulement 119 CLD, car un CLD a remboursé au gouvernement son prêt relatif au FLI.

Sources : MEIE, MAMOT, ministère du Travail et CLD.

44 Un faible taux de rendement peut s'expliquer notamment par une stratégie d'investissement plus audacieuse dans des secteurs à risque ou encore par un manque d'expertise ou d'outils d'analyse financière performants, ce qui peut mettre en péril la pérennité du FLI.

45 À l'inverse, d'autres CLD ont obtenu de meilleurs résultats en formulant des exigences plus sévères que celles requises dans les ententes et les contrats de prêt liés au FLI, comme des garanties ou des cautionnements personnels. Toutefois, en exigeant des garanties, ces CLD s'apparentent davantage à une institution bancaire traditionnelle et s'éloignent ainsi de leur mission première, laquelle est tournée avant tout vers le démarrage et le transfert d'entreprise. Dans leur stratégie d'investissement, les CLD doivent trouver un juste équilibre entre les objectifs liés à cette mission et la pérennité des fonds qui leur sont confiés.

Pistes d'amélioration

46 Voici des pistes d'amélioration formulées à l'intention des entités gouvernementales qui confient des fonds publics à des mandataires et qui s'attendent à des retombées concrètes liées à ces investissements.

- 1 Clarifier les modalités d'utilisation des sommes mises à la disposition des mandataires et se doter des mécanismes de contrôle nécessaires pour s'assurer que ces sommes sont utilisées aux fins prévues.**
- 2 S'assurer de l'utilisation optimale des fonds publics investis dans des programmes d'aide, notamment :**
 - en suivant régulièrement la performance des mandataires et les retombées des sommes mises à leur disposition pour voir si les objectifs fixés sont atteints ;
 - en évaluant périodiquement l'adéquation entre la répartition des fonds, les besoins et les résultats obtenus, et en procédant aux ajustements nécessaires, le cas échéant ;
 - en vérifiant le respect des obligations.

2.2 Gouvernance et gestion des fonds alloués

47 Puisque les MRC peuvent toujours confier à leur CLD l'exercice des compétences en matière de développement local et de soutien à l'entrepreneuriat, il est possible qu'un certain nombre de CLD continuent d'exister après la fin des ententes de gestion actuelles. C'est pourquoi nous avons jugé opportun de faire état de nos travaux à l'égard des mécanismes de gouvernance en place et de la gestion des fonds alloués dans les trois CLD visités, afin que les entités de cette nature puissent s'en inspirer. Notons que, en raison du nombre restreint de CLD visités au moment de mettre fin à nos travaux, les résultats ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des CLD.

Mécanismes de gestion et gouvernance

48 Un CLD est un organisme à but non lucratif constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*. La responsabilité légale du CLD est dévolue au conseil d'administration. La composition du conseil est précisée dans la loi constitutive du MEIE, mais la désignation des membres revient à la MRC.

49 Bien que le cadre législatif et les ententes de gestion fixent les grandes lignes du mode de fonctionnement des CLD, il importe que chaque organisme se dote d'un certain nombre de mécanismes de gestion et de gouvernance, et ce, afin que les sommes allouées soient gérées de façon efficace et économique. Par exemple, l'organisme doit :

- mettre en place des politiques, des procédures ou des directives relatives à la rémunération des employés et du directeur général, aux frais de déplacement et de représentation des employés et des administrateurs, à l'éthique, aux conflits d'intérêts, à l'attribution de contrats de services professionnels, etc. ;

- établir les niveaux d'approbation et d'autorisation, plus particulièrement à l'égard des dépenses.

50 Dans les trois CLD visités, des politiques ou des mécanismes de contrôle clés étaient absents. De plus, des imprécisions ont été relevées dans certaines des politiques en place.

51 Dans un CLD, il n'y avait aucune politique à l'égard des frais de déplacement et de représentation des employés, alors que dans un autre, il n'y avait pas de politique portant sur l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières. L'élaboration et l'application rigoureuse de ce type de politiques sont importantes, notamment pour éviter les erreurs, les situations de non-conformité, les abus ou encore les situations non éthiques.

52 Par ailleurs, lors de l'analyse des politiques en place dans les CLD visités, nous avons noté des imprécisions qui ont pu nuire à leur application. À titre d'exemple, une politique relative aux dépenses de déplacement et de représentation indiquait que les frais étaient remboursés sur présentation de pièces justificatives, mais elle ne fixait pas de somme maximale. Dans un autre CLD, une politique semblable prévoyait le remboursement des dépenses si elles étaient jugées raisonnables, sans que soit définie la notion de dépenses raisonnables. Ces situations risquaient d'engendrer des dépenses inappropriées.

Dépenses de fonctionnement

53 Pour chacun des CLD visités, nous avons sélectionné un échantillon de dépenses de déplacement, de représentation et d'abonnement ainsi que d'autres dépenses, soit 178 cas totalisant 708 400 dollars (de janvier 2011 à septembre 2014). Cela nous a permis de vérifier si ces dépenses étaient justifiées conformément aux politiques internes et aux bonnes pratiques, et autorisées au niveau approprié.

54 Dans les CLD visités, des dépenses ont été payées sans qu'elles soient autorisées au niveau approprié ou justifiées de façon adéquate, alors que d'autres n'étaient pas conformes aux politiques en vigueur.

55 Voici les principales lacunes observées :

- Dans 10 % des cas, certaines dépenses ont été remboursées pour des frais de déplacement et de représentation qui excédaient la somme maximale autorisée, lorsque celle-ci était énoncée dans une politique. Ces dépenses dépassaient de 43 % la somme maximale permise.
- Pour environ 20 % des cas, certaines dépenses n'ont pas été justifiées adéquatement. Le plus souvent, des reçus ou d'autres documents servant à justifier les dépenses étaient absents des dossiers. Dans plusieurs cas, les demandes de remboursement pour des repas ne précisaient pas les personnes présentes ou le but de la rencontre.
- Dans deux CLD, des dépenses du directeur général s'élevant à 2500 dollars n'avaient pas été approuvées par le conseil d'administration, comme cela était requis.

- Dans un CLD, des sommes totalisant 1 925 dollars ont été versées lors de collectes de fonds, alors que sa politique interne interdisait le versement de dons.

56 Ces lacunes augmentent le risque que des sommes déraisonnables ou non justifiées soient versées ou encore qu'elles soient allouées à des activités autres que celles se rapportant à la mission première du CLD.

Piste d'amélioration

57 Voici une piste d'amélioration formulée à l'intention des entités gouvernementales qui confient des fonds publics à des mandataires.

- 3 **S'assurer que les mandataires ont mis en place des politiques et des mécanismes de contrôle des dépenses adéquats pour gérer les fonds publics et qu'ils les appliquent rigoureusement.**

2.3 Gestion de l'aide financière

58 Compte tenu du maintien intégral du FLI dans le pacte fiscal transitoire et de son transfert aux MRC, la présente section traite principalement de ce type d'aide financière. Notons que d'autres formes d'aide financière puisées à même le fonds de fonctionnement des CLD étaient également offertes par ceux-ci, dont le Fonds jeunes promoteurs et le Fonds de développement des entreprises d'économie sociale. Comme il a été mentionné dans la section précédente, les résultats de nos travaux ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des CLD. Les observations formulées dans la présente section peuvent cependant s'avérer utiles aux entités gouvernementales et aux organismes mandataires qui gèrent des programmes gouvernementaux de subventions et de prêts.

Politique d'investissement

59 Selon l'entente de gestion, chaque CLD avait la responsabilité de se doter d'une politique d'investissement et de la faire adopter par le conseil d'administration. Cette politique devait notamment respecter les modalités prévues dans l'entente de gestion et le contrat de prêt lié au FLI, et fournir les orientations quant aux investissements à réaliser.

60 Les modalités de l'entente de gestion présentées en annexe concernent notamment :

- les entreprises admissibles ;
- les dépenses admissibles ;
- la nature de l'aide accordée ;
- les dépenses exclues ;
- les conditions de versement ;
- le montant de l'aide financière, y compris le calcul du **cumul de l'aide gouvernementale**.

Le cumul de l'aide gouvernementale correspond à la proportion de l'aide financière (subventions et prêts) provenant du gouvernement du Québec, de celui du Canada et du CLD, sur le coût total du projet.

Outre la contribution du CLD qui doit être considérée à 100 % de sa valeur, une aide non remboursable (telle une subvention) provenant du gouvernement du Québec, de celui du Canada ou d'autres organismes financés par les gouvernements est aussi considérée à 100 % de sa valeur. Par contre, une aide remboursable (comme un prêt ou un autre type d'investissement) est considérée à 30 % de sa valeur.

61 Les politiques d'investissement des trois CLD visités ne respectaient pas plusieurs des modalités établies dans les dernières ententes de gestion 2012-2014.

62 Voici les détails des modalités qui n'étaient pas respectées dans les trois CLD visités.

Modalités non respectées	CLD n° 1	CLD n° 2	CLD n° 3
Entreprises admissibles	√		√
Dépenses admissibles	√	√	√
Nature de l'aide	√	√	√
Dépenses exclues	√		√
Conditions de versement			√
Montant de l'aide financière			√
Calcul du cumul de l'aide gouvernementale	√	√	√

63 Par exemple, les politiques examinées n'excluaient pas des dépenses pourtant jugées non admissibles selon les ententes de gestion, comme l'achalandage ou le financement du fonds de roulement. De même, aucune politique ne précisait le calcul du cumul de l'aide gouvernementale. Cette situation n'est certes pas étrangère au fait que certains des prêts consentis aux entreprises vont à l'encontre des modalités prévues dans les ententes de gestion, comme il sera illustré dans les sections suivantes.

Dossiers d'aide financière

64 La bonne gestion des dossiers d'aide financière par les CLD implique de s'assurer :

- du respect de la politique d'investissement ;
- du respect des conditions établies dans l'entente de gestion et le contrat de prêt ;
- de l'application des procédures de traitement des demandes de prêt, dont l'évaluation du potentiel entrepreneurial et l'analyse des risques, comme il est indiqué dans l'entente de gestion 2012-2014 ;
- de l'application des procédures de suivi des obligations et de recouvrement des prêts liés au FLI.

65 Pour les 3 CLD visités, nous avons analysé un échantillon de 30 dossiers d'aide financière d'une valeur de près de 2 millions de dollars, dont 18 dossiers relatifs au FLI (1,7 million).

66 Les prêts liés au FLI n'étaient pas toujours consentis selon les modalités prévues dans la politique d'investissement du CLD, le contrat de prêt et l'entente de gestion ou selon les autres mécanismes de gestion mis en place par le CLD.

67 Les sections suivantes présentent les situations de non-respect relevées à l'égard des prêts consentis par les CLD.

Respect de la politique d'investissement

68 La politique d'investissement présentait les orientations et les balises déterminées par chaque CLD pour l'attribution de l'aide financière, notamment les conditions liées à l'aide, les critères d'admissibilité et les dépenses admissibles. Ces dernières devaient être respectées par le CLD ou justifiées en cas de dérogation.

69 Dans la moitié des dossiers de prêt liés au FLI que nous avons analysés, les CLD n'avaient pas respecté une ou plusieurs des conditions liées à l'aide financière, telles qu'établies dans leur politique d'investissement.

70 Les conditions liées à l'aide qui n'avaient pas été remplies concernaient notamment le taux d'intérêt appliqué, la mise de fonds demandée et la durée du prêt. De plus, dans deux des dossiers analysés, les critères d'admissibilité définis dans la politique d'investissement du CLD n'avaient pas été respectés, soit ceux liés aux types d'entreprises et à la diversité des sources de financement du projet pour lequel le seul partenaire financier était le CLD. Il en était de même dans quatre dossiers de prêt pour les modalités relatives aux dépenses admissibles prévues dans la politique d'investissement. Il s'agissait par exemple de l'inclusion des frais de constitution d'une entreprise existante ou encore de l'inclusion du solde d'un prêt antérieur, alors que ces frais n'étaient pas admissibles.

Respect des ententes de gestion

71 Étant donné les carences observées dans les politiques d'investissement par rapport au respect des modalités énoncées dans les ententes de gestion, comme il est illustré dans le paragraphe 62, nous avons voulu vérifier si, en pratique, ces dernières étaient respectées.

72 Aucun des 18 dossiers de prêt liés au FLI que nous avons analysés ne respectait l'ensemble des conditions rattachées à l'entente de gestion.

73 Sur les 18 dossiers analysés, 10 ne respectaient pas les critères d'admissibilité associés aux types d'entreprises, soit les entreprises en démarrage ou en expansion, y compris celles de l'économie sociale. Il s'agissait par exemple d'une entreprise en consolidation et d'une entreprise située à l'extérieur du territoire du CLD.

74 De plus, dans 14 des 18 dossiers, 40 % des dépenses, soit 6,9 millions de dollars, n'étaient pas admissibles selon les modalités du FLI présentées en annexe. Parmi les situations observées, mentionnons l'utilisation du prêt pour :

- le financement du fonds de roulement de l'entreprise au-delà de la première année d'activité ;
- le paiement d'intérêts liés à un prêt obtenu d'un autre organisme ;
- le soutien d'un projet de recherche et développement ;
- le financement d'un fonds d'investissement.

75 En outre, dans l'un de ces 14 dossiers, une somme de plus de 100 000 dollars liée à un projet avait été dépensée avant le dépôt de la demande d'aide financière associée au FLI, ce qui contrevient aux modalités prévues dans l'entente de gestion concernant l'admissibilité des dépenses.

76 Enfin, dans quatre dossiers de prêt, la part de l'aide gouvernementale accordée pour le financement total du projet avait dépassé la somme maximale autorisée dans l'entente de gestion. Dans un cas, cette part avait même atteint 100 %, alors qu'elle ne devait pas excéder 50 %. D'ailleurs, aucun dossier ne présentait le calcul du cumul de l'aide gouvernementale, soit la proportion de celle-ci sur le coût total du projet.

Respect des procédures de traitement des demandes de prêt

77 Lors de nos travaux, nous avons examiné si les procédures de traitement des demandes de prêt mises en place par les CLD avaient été appliquées de façon systématique et homogène par tous les acteurs concernés. En l'absence de procédures, notre analyse s'est appuyée sur les bonnes pratiques dans le domaine.

78 Pour la majorité des dossiers de prêt liés au FLI que nous avons analysés, les modalités de gestion du FLI établies par le CLD ou les bonnes pratiques en la matière n'avaient pas été respectées de manière systématique. Cela n'assure pas l'uniformité du traitement des demandes d'aide et augmente les risques associés aux prêts.

79 Dans la presque totalité des dossiers liés au FLI que nous avons examinés, la documentation était incomplète par rapport à ce qui était attendu. Par exemple, des documents importants étaient absents, comme le plan d'affaires ou les documents exigés pour le versement d'une partie du prêt (permis d'exploitation, preuve d'assurance, rapport d'évaluation du bâtiment, etc.).

80 De plus, dans 7 des 18 dossiers analysés, les procédures de traitement des demandes de prêt établies par le CLD n'avaient pas été respectées. Il s'agissait principalement de sommes (valeur totale de 832 500 dollars) qui avaient été versées sans que toutes les conditions aient été préalablement remplies, telles que la signature du contrat de prêt en temps opportun ou la preuve de financement d'un tiers.

81 Dans les CLD visités, les dossiers liés au FLI n'étaient généralement pas révisés par un membre de la direction avant leur transmission au comité d'investissement, ce qui est contraire aux bonnes pratiques. De plus, dans deux CLD, le professionnel était la seule personne responsable du dossier du début jusqu'à la fin sans qu'une autre personne vérifie l'analyse de celui-ci avant son dépôt au comité d'investissement. Dans les faits, le professionnel jouait à la fois un rôle de conseiller et d'analyste financier auprès de l'entreprise avant la présentation du dossier au comité d'investissement, ce qui nous semble des tâches difficilement compatibles. De même, la demande de versement du prêt était souvent préparée et signée par le professionnel et transmise au responsable de la comptabilité sans aucune autre approbation.

82 Le manque d'outils de gestion, l'absence de procédures documentées ou encore leur caractère incomplet nuisaient au traitement adéquat des dossiers. Mentionnons, par exemple, l'absence d'une procédure documentée pour l'attribution de l'aide financière ou encore le manque d'outils pour l'évaluation du potentiel entrepreneurial et l'analyse des risques.

Suivi des dossiers de prêt

83 Une fois le prêt accordé, nous avons vérifié si les CLD s'assuraient du respect des conditions établies dans le contrat de prêt signé avec l'entreprise, et ce, jusqu'au remboursement total, et s'ils appliquaient les procédures de recouvrement, le cas échéant.

84 Les CLD visités ne s'assuraient pas de manière systématique du respect des conditions fixées dans le contrat de prêt conclu avec l'entreprise.

85 Dans 8 des 18 dossiers de prêt liés au FLI, nous n'avons trouvé aucune preuve que les CLD avaient effectué un suivi. Dans un autre dossier, il était difficile pour le CLD de faire un suivi puisque les obligations de l'emprunteur, notamment les modalités de remboursement, n'étaient même pas stipulées dans le contrat de prêt conclu entre le CLD et l'entreprise.

86 En ce qui a trait aux autres types d'aide financière, nous avons observé des lacunes similaires.

Piste d'amélioration

⁸⁷ Voici une piste d'amélioration formulée à l'intention des mandataires à qui l'on confie la gestion de programmes d'aide financière.

Cette piste interpelle aussi les entités gouvernementales responsables, qui devront s'assurer de la mise en place de ces pratiques de gestion.

- 4 Mettre en place les outils et les contrôles favorisant une gestion efficace des sommes qui leur sont confiées (subventions, prêts), notamment :**
 - disposer d'une politique d'investissement qui respecte les exigences gouvernementales et l'appliquer ;
 - s'assurer du respect de l'ensemble des conditions établies dans le contrat de prêt, l'entente de gestion ou tout autre document de cette nature ;
 - se doter de procédures adéquates pour l'attribution de subventions ou de prêts et la gestion des dossiers afférents, et les appliquer ;
 - suivre le respect des conditions énoncées dans le contrat de prêt conclu avec l'entreprise.

Annexe et sigles

Annexe Obligations et modalités d'utilisation du Fonds local d'investissement

Sigles

CLD	Centre local de développement	MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations
FLI	Fonds local d'investissement	MRC	Municipalité régionale de comté
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire		

Annexe Obligations et modalités d'utilisation du Fonds local d'investissement

Selon l'entente de gestion 2012-2014, chaque CLD est responsable d'élaborer et de mettre en œuvre les différentes mesures d'aide financière aux entreprises et de soutien aux projets de développement local. Ces mesures doivent s'inscrire à l'intérieur d'une politique d'investissement adoptée par le conseil d'administration du CLD. Par ailleurs, les états financiers du CLD doivent présenter une comptabilité distincte pour le FLI.

Le CLD doit respecter les modalités prévues dans l'entente quant à l'utilisation des sommes qui lui sont confiées.

Entreprises admissibles	■ Sont admissibles les entreprises en démarrage ou en expansion, y compris les entreprises d'économie sociale, dont les activités s'inscrivent dans les orientations énoncées dans la politique d'investissement du CLD. La politique d'investissement doit donc définir ces orientations. ■ Pour le volet Relève, est admissible tout jeune entrepreneur de 35 ans et moins désireux d'acquérir une participation significative d'au moins 25 % de la valeur d'une entreprise existante, laquelle doit être située sur le territoire d'application de la Politique nationale de la ruralité.
Dépenses admissibles	■ Les dépenses en capital (terrain, bâtiment, équipement, machinerie, frais de constitution) et toute autre dépense de même nature, à l'exception des dépenses liées à l'achalandage, sont admissibles. ■ L'acquisition de technologies, de logiciels ou progiciels, de brevets et toute autre dépense de même nature, ce qui exclut les activités de recherche et développement, sont admissibles. ■ Les dépenses liées au fonds de roulement se rapportant strictement aux activités de l'entreprise et calculées pour la première année d'exploitation sont admissibles. ■ Pour le volet Relève, sont admissibles les dépenses d'acquisition de titres de propriété de l'entreprise visée (actions avec droit de vote ou parts) de même que les frais de services professionnels directement liés à l'acquisition.
Dépenses exclues	■ Sont exclues les dépenses affectées à la réalisation d'un projet, mais effectuées avant la date de réception de la demande d'aide officielle par le CLD. ■ Le financement pour le fonctionnement d'un organisme est exclu. ■ Le financement du service de la dette d'un organisme est exclu. ■ Le financement pour le remboursement d'emprunts à venir est exclu.
Nature de l'aide accordée	■ Pour le volet général, l'aide accordée peut prendre la forme d'un prêt, d'un prêt participatif, d'une garantie de prêt, d'un cautionnement, d'un achat d'obligations ou d'autres titres de créance, d'une participation au capital-actions, au capital social ou autres, à l'exclusion des investissements sous forme de subvention, de congé d'intérêts, de congé de capital, de commandites, de dons et d'autres dépenses de même nature et conformément à la politique d'investissement du CLD. ■ Pour le volet Relève, l'aide accordée peut prendre la forme d'un prêt sans intérêt n'excédant pas 25 000 dollars, qui doit être assorti d'un congé de remboursement de capital pour la première année.

Conditions de versement	■ Le CLD et l'entrepreneur ont l'obligation de signer un protocole d'entente. ■ Pour le volet Relève, le jeune entrepreneur a l'obligation de travailler à temps plein dans l'entreprise et de demeurer propriétaire d'au moins 25 % de la valeur de celle-ci pour la durée du prêt. Advenant le défaut de cette obligation, la part du prêt non remboursée devra être remise immédiatement au CLD.
Montant de l'aide financière	Volet général ■ Le cumul de l'aide financière (subventions et prêts) provenant du gouvernement du Québec, de celui du Canada et du CLD ne peut excéder 50 % des dépenses admissibles pour chacun des projets. ■ Dans le cas des projets d'entreprises d'économie sociale, l'aide financière combinée peut aller jusqu'à 80 % des dépenses admissibles. Volet Relève ■ Le montant de l'aide financière consentie au jeune entrepreneur est déterminé par le CLD, mais il ne peut excéder 25 000 dollars. Il peut atteindre 80 % des dépenses admissibles. ■ Le cumul de l'aide financière provenant du gouvernement du Québec, de celui du Canada et du CLD ne peut excéder 80 % des dépenses admissibles. Calcul du cumul de l'aide gouvernementale (deux volets) ■ Outre la contribution du CLD, qui doit être considérée à 100 % de sa valeur, une aide non remboursable (telle une subvention) provenant du gouvernement du Québec, de celui du Canada ou d'autres organismes financés par les gouvernements est aussi considérée à 100 % de sa valeur. Par contre, une aide remboursable (comme un prêt ou un autre type d'investissement) est considérée à 30 % de sa valeur.



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacé ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général par intérim



Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que M. Samson a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses

dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant d'entrer au service du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981. D'autre part, l'Ordre des CPA du Québec a décerné à M. Samson le prix Excellence CPA en mai 2014. Il a aussi remporté le 29 mai 2014 le prix CPA Émérite, attribué par les regroupements des CPA de Chaudière-Appalaches et de Québec.

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 – 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-72413-1

