



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Faits saillants

Hiver 2012



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Faits saillants

Hiver 2012

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



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

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	États financiers consolidés du gouvernement
Chapitre 3	Passif environnemental
Chapitre 4	Opinions modifiées et commentaires dans le rapport de l'auditeur
Chapitre 5	Réseau de la santé et des services sociaux
Chapitre 6	Réseau de l'éducation
Chapitre 7	Développement de la normalisation en matière de comptabilité
Chapitre 8	Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec
Chapitre 9	Plan de retour à l'équilibre budgétaire
Chapitre 10	<i>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</i>
Chapitre 11	Partenariats public-privé
Chapitre 12	Portrait des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

1 Introduction

- 1 Pour une troisième 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 présenter des rapports, entre autres, sur :
 - les états financiers du gouvernement, de ses organismes publics et de ses entreprises ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés ;
 - la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.
- 3 Un peu plus de 40 % du budget annuel du vérificateur général est consacré à l'audit d'états financiers ou d'autres informations financières. À l'instar de mon prédécesseur, je suis d'avis qu'il est important de renseigner les parlementaires sur les sujets touchant plus particulièrement à ce type d'information.

2 Mandat intérimaire

4 Le 1^{er} décembre 2011, le président de l'Assemblée nationale m'a désigné pour assurer l'intérim jusqu'à ce que celle-ci nomme le prochain titulaire du poste.

5 C'est avec honneur que j'ai accepté de prendre la relève, à titre intérimaire, de M. Lachance qui a occupé ce poste pendant un peu plus de sept ans. J'offre mon entière collaboration aux membres de l'Assemblée nationale en les assistant dans l'exercice du contrôle parlementaire des activités liées à l'administration gouvernementale.

3 Situation financière du Québec

3.1 Équilibre budgétaire

6 Le budget 2009-2010 publié en mars 2009 a révélé une détérioration importante de la situation des finances publiques du gouvernement du Québec. Dans la foulée de ce budget, un plan de retour à l'équilibre budgétaire a été présenté par le gouvernement. Depuis, ce plan a été actualisé à cinq reprises.

7 Les modifications qui ont été apportées à ce plan au cours de la dernière année permettent de constater que les dépenses de programmes réelles et prévues pour la période allant de 2010 à 2014 dépassent celles qui avaient été estimées au plan initial. Par exemple, pour la première année du Plan, soit en 2010-2011, les dépenses de programmes réelles, déterminées sur une base comparable, ont été supérieures de 2 milliards de dollars par rapport aux prévisions qui avaient été faites en mars 2009.

8 Pour ce qui est de la période quinquennale se terminant le 31 mars 2014, c'est 9,3 milliards de dollars liés à des dépenses de programmes qui se sont ajoutés à la suite des modifications apportées au Plan depuis mars 2009, dont 4,1 milliards résultent des modifications apportées au cours de la dernière année.

9 En dépit de cette hausse des dépenses de programmes, le gouvernement maintient son objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014. À cet égard, il y a lieu de mettre en perspective le fait que les efforts fournis ont commencé à porter fruit en 2010-2011 puisque la croissance des dépenses a commencé à se résorber, et ce, tant pour les dépenses de programmes que pour celles qui sont consolidées.

10 Par ailleurs, le gouvernement a précisé les mesures qu'il entend prendre pour recouvrer l'équilibre budgétaire. Cependant, le présent rapport démontre qu'il subsiste un certain degré d'incertitude quant à la contribution de quelques mesures mises en place pour atteindre cet objectif. Mentionnons, à titre d'exemple, à quel point l'atteinte des cibles visées en matière de récupération fiscale constitue un défi de taille. Le chapitre 9 du présent rapport traite de façon plus détaillée de ce point.

11 En outre, les aléas de l'économie mondiale, la productivité, la disponibilité de la main-d'œuvre dans le contexte du vieillissement de la population, l'incertitude entourant la hausse des coûts de la santé et les modifications apportées aux normes comptables canadiennes pour le secteur public concernant la comptabilisation des paiements de transfert sont autant de facteurs qui nécessiteront des ajustements réguliers au Plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement.

12 Par ailleurs, comme mon prédécesseur l'a mentionné l'an dernier, le gouvernement ne doit pas surveiller uniquement ses dépenses de programmes. Il doit suivre la croissance de l'ensemble des dépenses des 495 entités incluses dans son périmètre comptable.

13 Depuis deux ans le gouvernement a posé certains gestes afin d'améliorer l'information qu'il publie. Ainsi, j'ai remarqué que les documents budgétaires contiennent des prévisions triennales établies sur une base consolidée. En outre, le gouvernement a commencé à présenter de l'information sur cette même base dans ses rapports mensuels sur ses opérations financières. Ces améliorations sont de nature à faciliter le travail des parlementaires en leur permettant de suivre l'évolution de l'ensemble des dépenses au moment opportun.

14 Dans le chapitre 10 du présent tome, je fais le point sur l'application des dispositions 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* (2010, chapitre 20) qui visent notamment à contrôler certaines dépenses des entités autres que budgétaires. Il appert que l'information provenant des entités assujetties et recueillie par le gouvernement concernant l'application des dispositions législatives visant à réduire les dépenses de publicité, de formation et de déplacement ainsi que les autres dépenses de nature administrative lui permet difficilement de dresser un portrait complet de la situation. En conséquence, la reddition de comptes à cet égard en souffre.

3.2 Endettement du Québec

15 Au cours des quatre dernières années, le Vérificateur général du Québec s'est intéressé aux enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec. Comme il est possible de le voir dans les documents budgétaires 2011-2012, le Québec occupe toujours le premier rang de tous les gouvernements au Canada quant à son niveau d'endettement, et ce, peu importe la définition de la dette utilisée.

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

17 Dans ce contexte, je crois qu'il est pertinent de poursuivre les efforts entrepris en vue de renseigner les parlementaires sur cet aspect important et complexe de la situation financière du Québec.

18 La dette brute par rapport au PIB est passée de 53,6 % au 31 mars 2010 à 54,3 % au 31 mars 2011. En outre, selon les dernières prévisions du gouvernement, ce ratio devrait continuer de croître et atteindre un niveau record de 55,6 % du PIB en 2013, pour ensuite commencer à décroître à compter de 2014.

19 La prévision du montant de la dette brute au 31 mars 2015 a été révisée à la hausse de près de 10 milliards de dollars depuis un an et demi. D'une part, cette situation est de nature à créer une pression additionnelle sur le service de la dette et, d'autre part, elle augmente les efforts qu'il faudra déployer au-delà de cette date pour atteindre la cible prévue à la loi en 2025-2026.

20 De son côté, bien que les prévisions quinquennales de la dette représentant les déficits cumulés aient aussi été revues à la hausse, le ratio de cette dette par rapport au PIB a commencé à diminuer puisqu'il est passé de 36,1 % à 35,2 % au cours de la dernière année, ce qui constitue une baisse de 0,9 %. Les prévisions du gouvernement montrent que ce ratio devrait poursuivre cette tendance de façon continue jusqu'en 2015 pour se situer à 30,2 % du PIB à ce moment.

21 La décroissance prévue jusqu'en 2015 est légèrement moins rapide que celle estimée en mars 2010. En outre, les prévisions actuelles de déficits cumulés ne prennent pas en compte les modifications comptables à venir au cours des prochaines années. De plus, j'illustre dans le chapitre 7 du présent tome que ces prévisions devront être révisées pour tenir compte de l'incidence de l'implantation des normes internationales d'information financière (IFRS) à Hydro-Québec. Ainsi, une somme additionnelle de 3,3 milliards de dollars non prévue dans les derniers documents économiques publiés par le gouvernement s'ajoutera aux déficits cumulés au cours de la prochaine année. L'application des modifications apportées aux normes comptables relatives aux paiements de transfert qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2012 aura également pour effet d'augmenter les déficits cumulés prévus. L'information disponible actuellement permet d'estimer que l'impact des dispositions normatives destinées aux gouvernements cédants, c'est-à-dire aux gouvernements qui versent de l'aide financière, sera minimalement de 7,5 milliards de dollars. Ces sommes importantes s'ajouteront donc, au cours des prochaines années, aux déficits cumulés du gouvernement du Québec augmentant par le fait même les efforts à fournir pour atteindre les cibles fixées dans la loi.

22 Comme il a été mentionné précédemment, l'atteinte des cibles de réduction de la dette a été fixée dans la loi pour 2025-2026. Il s'agit d'objectifs à long terme. Un effort soutenu et un suivi rigoureux seront nécessaires pour y arriver. Dans ce contexte, je recommande au ministère des Finances du Québec (MFQ) d'établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires. Essentiellement, ces cibles intermédiaires constituent des jalons vers le but ultime. Ils permettent d'évaluer le progrès accompli et donnent la chance d'effectuer des changements au moment opportun, si le besoin s'en fait sentir.

Obligations contractuelles et passifs environnementaux

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

24 À cet égard, j'attire l'attention des parlementaires sur la croissance des obligations contractuelles à la charge du gouvernement du Québec. Ces obligations qui totalisent 40,9 milliards de dollars au 31 mars 2011 ont bondi de 19,9 % au cours de la dernière année. Elles représentent maintenant 12,8 % du PIB. Les contrats conclus en mode partenariat public-privé (PPP) expliquent plus de la moitié de cette croissance. Je dresse le portrait de ces contrats au chapitre 11 du présent tome.

25 Enfin, le chapitre 8 montre que l'application des modifications apportées aux normes comptables relatives aux paiements de transfert aura pour effet d'inscrire certaines obligations contractuelles dans les dettes ainsi que dans les dépenses du gouvernement. À titre d'illustration, l'annexe 1 présente l'incidence de l'application rétroactive de la nouvelle norme à un programme existant. Il sera désormais nécessaire d'évaluer à quel moment le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire d'effectuer les transferts. À cet égard, il y a lieu de souligner que, à l'instar de certaines agences de notation, le calcul de la dette à la charge du gouvernement effectué par mon prédécesseur, M. Renaud Lachance, prenait en compte les obligations contractuelles pour lesquelles le gouvernement a clairement perdu son pouvoir discrétionnaire. Ainsi, l'application rigoureuse des nouvelles normes obligera les préparateurs des états financiers à présenter le juste portrait des dettes à la charge du gouvernement.

26 Les obligations contractuelles qui croissent à un rythme supérieur au PIB depuis les cinq dernières années constituent une limite de plus en plus importante à la marge de manœuvre disponible pour réduire les dépenses publiques dans les prochaines années. En effet, tôt ou tard, elles seront payées et inscrites dans les dépenses du gouvernement. J'encourage le gouvernement à surveiller de près leur évolution et à renforcer la reddition de comptes les concernant.

27 Par ailleurs, les passifs environnementaux ont également crû de façon significative au cours des dernières années. Un total de 3 169 millions de dollars a été ajouté à ce titre entre 2007 et 2011. Il est clair que les efforts entrepris pour répertorier les terrains contaminés et pour livrer le meilleur portrait possible de la dette à la charge du gouvernement du Québec se doivent d'être reconnus. Sur le plan de la rigueur comptable, il reste encore du travail à accomplir pour obtenir des données plus précises. L'estimation des passifs environnementaux n'est pas une mince affaire. Elle met à contribution des experts et nécessite temps et argent. J'encourage le gouvernement à poursuivre ses efforts afin de lui permettre de bien informer les parlementaires quant à l'ampleur de cette dette.

28 Au-delà de la difficulté associée à l'évaluation de la dette relative aux passifs environnementaux, le chapitre 3 met en lumière le fait que très peu de travaux de réhabilitation ont été réalisés depuis 2007, soit 108 millions de dollars. Pourtant, plus de 1,4 milliard de dollars de travaux sont répertoriés comme étant prioritaires par les ministères, les organismes (incluant les réseaux) et les fonds spéciaux. La réalisation de ces travaux sera de nature à exercer une pression sur la dette brute. En effet, les passifs environnementaux, bien qu'ils figurent dans l'état de la situation financière dans les états financiers consolidés du gouvernement, ne sont pas pris en compte dans le calcul de la dette brute. Or, le gouvernement devra obtenir des liquidités pour être en mesure de financer les travaux de réhabilitation, ce qui contribuera à augmenter la dette brute et ces sommes s'ajouteront au fardeau qui devra être assumé par les contribuables du Québec dans les années à venir.

4 Processus d'approbation des dépenses

29 D'entrée de jeu, je tiens à mentionner que les normes comptables qui s'appliquent dans le secteur public au Canada visent à présenter le portrait le plus juste possible de la situation financière d'un gouvernement. La comptabilité ne se limite pas aux opérations qui font l'objet d'une autorisation budgétaire formelle. Ainsi, les normes comptables canadiennes pour le secteur public stipulent que « les opérations et les faits sont comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique ou autre. La substance des opérations et des faits ne correspond pas toujours à ce qu'elle paraît être si l'on s'en tient à leur forme juridique ou autre. Pour déterminer la substance d'une opération ou d'un fait, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris collectivement. »

30 La finalité de la comptabilité au Canada n'est pas juridique ou politique, mais plutôt économique et financière. En conséquence, même si une dépense effectuée par un mandataire du gouvernement ou un emprunt réalisé par ce dernier n'a pas reçu tous les niveaux d'autorisation prévus au cadre de gestion gouvernemental, les états financiers devront inclure cette dépense ou cet emprunt si le gouvernement n'a d'autre choix réaliste que d'honorer son obligation. Par ailleurs, les normes comptables canadiennes pour le secteur public prévoient, en pareille situation, que « les états financiers doivent fournir des informations indiquant les cas où le gouvernement a dépassé les limites de ses autorisations de prélever des revenus, d'emprunter, d'investir, d'engager des charges ou de dépenser ».

31 Au cours de la dernière année, nous avons eu plusieurs discussions avec des représentants du MFQ relativement au pouvoir d'approbation des crédits par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une compétence fondamentale de cette dernière octroyée par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

32 En 2011, un geste important a été posé lors de l'adoption par l'Assemblée nationale de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord* (2011, chapitre 18). En effet, cette loi prévoit que les dépenses et les investissements des fonds spéciaux seront, à compter du 1^{er} avril 2012, soumis à un contrôle parlementaire.

33 Les dépenses de ces fonds sont de plus en plus importantes, sans compter que celles-ci sont souvent financées par des taxes et d'autres formes de tarification qui pourraient tout aussi bien être versées dans le Fonds consolidé du revenu (FCR) général. En outre, la ligne entre les dépenses comptabilisées dans un fonds plutôt qu'un ministère est parfois mince. Je me réjouis donc de l'adoption de cette loi et je suivrai de près sa mise en œuvre qui devrait contribuer à améliorer le contrôle parlementaire.

34 Par ailleurs, je suis d'avis que d'autres améliorations devraient être apportées au processus d'approbation des crédits afin de mieux encadrer le pouvoir accordé au gouvernement ou à ses représentants d'attribuer des subventions. Dans le cadre de l'analyse de l'interprétation de la nouvelle norme comptable relative aux paiements de transfert, une divergence d'opinions est apparue entre le MFQ et l'institution que je dirige. Il faut d'abord préciser qu'en matière de paiements de transfert, la pratique du Québec diffère à certains égards de celle des autres gouvernements au Canada.

35 Partout au Canada, y compris au Québec, l'attribution des subventions par un gouvernement ou ses représentants découle d'un pouvoir habilitant prévu dans les lois et les règlements. Les différents processus d'autorisation sont similaires. Or, en ce qui a trait à l'autorisation de paiement attestée par une loi de crédits, j'observe que la pratique budgétaire historique du Québec diffère notamment de celle du Canada et de l'Ontario.

36 Au Québec, lorsque des subventions sont attribuées par le gouvernement pour des projets d'immobilisations à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant, les crédits nécessaires sont demandés à l'Assemblée nationale et, la plupart du temps, votés par celle-ci en fonction d'un échéancier de versements convenu avec les bénéficiaires, celui-ci correspondant généralement au service de la dette des bénéficiaires.

37 En Ontario et au gouvernement fédéral, les crédits nécessaires pour pourvoir au versement des subventions relatives à des projets d'immobilisations sont appariés à la réalisation de ces derniers. Ainsi, chaque année, les crédits sont votés par le Parlement en tenant compte du montant estimatif des travaux admissibles qui seront réalisés par les bénéficiaires à la suite de l'exercice par le gouvernement de son pouvoir l'habilitant à attribuer des subventions. Les crédits ne sont donc pas votés en fonction d'un échéancier correspondant au service annuel de la dette des bénéficiaires pour financer leurs projets d'immobilisations comme c'est le cas au Québec.

38 La pratique de l'Ontario et du gouvernement fédéral fait en sorte que les engagements soient autorisés lorsque le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire. Ainsi, les crédits sont votés en temps opportun, soit au moment où une attente légitime de recevoir le transfert a été créée chez le bénéficiaire.

39 Compte tenu du mode de fonctionnement actuellement en vigueur au Québec, de nombreux gestes sont généralement posés avant qu'il ne soit nécessaire d'obtenir les crédits destinés au paiement de l'aide financière :

- Les contrats visant l'attribution de l'aide financière sont signés par les parties.
- Les annonces publiques confirmant l'aide attribuée sont faites.
- Les dépenses admissibles sont entièrement réalisées et payées par le bénéficiaire.
- Le financement à long terme est obtenu par le bénéficiaire.

40 L'annexe 2 illustre, pour un programme existant, les principales étapes d'approbation liées à l'attribution d'un transfert pour financer l'acquisition d'immobilisations au Québec.

41 Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité de l'approche retenue par le gouvernement avec le cadre de gestion qui prévoit qu'un ministre ou un dirigeant d'organisme doit, avant de prendre un engagement financier, s'assurer de la suffisance des crédits qui lui sont alloués, et ce, en raison du respect des exigences de la bonne foi lors de la conclusion d'un contrat.

42 En ce qui concerne l'application de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert, le MFQ est d'avis que, sauf dans le cas où des subventions sont attribuées à même des crédits permanents, l'autorisation de paiement attestée par une loi de crédits doit toujours être obtenue avant d'inscrire les dépenses et les dettes qui découlent d'un contrat de subventions. Si l'on poursuit la logique de cette interprétation, peu importe que le bénéficiaire ait effectué la totalité des dépenses admissibles conformément au protocole d'entente convenu – par exemple lors du renouvellement des conduites d'eau dans une municipalité – qu'une entente de financement ait été conclue et qu'un nombre important d'autorisations gouvernementales aient été données, ces gestes sont insuffisants pour que le gouvernement reconnaisse ces dépenses ainsi que la dette qui en découle.

43 Pourtant, la nouvelle norme comptable stipule que l'autorisation du transfert est donnée au moment où le gouvernement a exercé son pouvoir habilitant, c'est-à-dire lorsqu'il a pris sa décision conformément aux dispositions législatives et réglementaires du cadre de gestion qui le régit et que cette décision établit clairement qu'il a perdu son pouvoir discrétionnaire d'éviter d'effectuer le transfert.

44 La norme comptable prévoit explicitement qu'un gouvernement qui attribue une subvention « peut avoir un passif avant de recevoir l'autorisation de payer ». C'est donc dire que les gestes du gouvernement qui précèdent cette autorisation de payer peuvent suffire à considérer qu'il a autorisé la subvention. Ainsi, une analyse doit être effectuée pour évaluer si ces gestes ont créé une attente légitime chez le bénéficiaire, de sorte que le gouvernement n'a d'autre option réaliste que celle de respecter son obligation.

45 Les états financiers visent, rappelons-le, à présenter le juste portrait de la situation financière d'un gouvernement et, par conséquent, de son endettement, à un moment précis. Ainsi, plusieurs autres normes comptables canadiennes pour le secteur public stipulent qu'il peut être requis de reconnaître une dépense avant même que l'autorisation de payer ait été attestée par une loi de crédits. Cela s'inscrit dans l'objectif des états financiers de présenter dans les dépenses d'un exercice donné, la diminution des ressources économiques du gouvernement qui découle de ses activités, de ses opérations et des événements survenus au cours de cet exercice.

46 À cet égard, il est également d'intérêt de mentionner que l'article 25 de la *Loi sur l'administration financière* prend en compte le fait que des dépenses puissent être inscrites aux états financiers avant que les crédits n'aient été alloués à cette fin. Dans une telle situation, la loi prévoit que les crédits doivent être votés l'année suivante.

47 Le tableau 1 illustre qu'au cours des cinq dernières années, des montants significatifs ont été inscrits aux états financiers sans que les crédits n'aient été préalablement votés et en accord avec cet article de loi.

**Tableau 1 Excédent des dépenses et des autres coûts sur les crédits
(en millions de dollars)**

	2011	2010	2009	2008	2007
Rémunération	9	10	–	–	–
Fonctionnement	34	34	–	–	–
Transfert	329	595	248	220	219
Prêts, placements, avances et autres	1 410	683	170	293	772
Affectation à un fonds spécial	–	–	–	121	–
Total au 31 mars	1 782	1 322	418	634	991

48 Tous ces dépassements ont fait annuellement l'objet d'un rapport par le sous-ministre des Finances et le Contrôleur des finances dans le volume 2 des *Comptes publics*. Parmi ces dépassements, une somme totalisant 1 611 millions de dollars se rapportant à des dépenses de transfert a été comptabilisée aux états financiers entre 2007 et 2011 avant que l'autorisation de paiement attestée par une loi de crédits n'ait été accordée. Quant aux dépassements figurant sous la rubrique « Prêts, placements, avances et autres », ils s'expliquent en quasi-totalité par l'inscription d'une provision pour passif environnemental non prévue.

49 Par ailleurs, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord* (2011, chapitre 18) prévoit également qu'à compter du 1^{er} avril 2012, les dépenses des fonds spéciaux pour une année donnée pourront excéder celles autorisées par les parlementaires pour cette année. Cette loi stipule qu'en pareil cas, l'excédent des dépenses et des investissements sur ceux approuvés se doit d'être soumis à l'approbation du Parlement pour l'année financière suivant celle où cet excédent a été constaté.

50 L'ouverture faite dans la loi pour inscrire des dépenses avant que les crédits aient été votés par les parlementaires a été utilisée sur une base continue au cours des dernières années, mais je suis d'avis qu'elle doit demeurer une situation d'exception. Ainsi, dans un premier temps, j'invite le gouvernement, en tout respect envers le rôle des parlementaires, à s'assurer d'obtenir les crédits budgétaires nécessaires aux fins de l'application adéquate de la nouvelle norme sur les paiements de transfert.

51 Dans un deuxième temps, une réflexion devrait être enclenchée promptement pour que le processus budgétaire permette aux parlementaires, à l'instar de ceux de l'Ontario et du gouvernement fédéral, de débattre de l'attribution de subventions à des bénéficiaires au moment opportun, c'est-à-dire avant que les gestes posés par le gouvernement fassent en sorte qu'il ait perdu son pouvoir discrétionnaire. Actuellement, le vote des crédits ultérieurement à la conclusion des contrats par le gouvernement et à la réalisation des dépenses admissibles par les bénéficiaires a pour effet de limiter considérablement la marge de manœuvre des parlementaires. En effet, ces derniers sont appelés à voter des crédits a posteriori pour le paiement d'engagements déjà contractés par le gouvernement.

52 Il est raisonnable de croire que le refus de voter ces crédits par l'Assemblée nationale n'aurait pas pour effet de dégager le gouvernement de ses engagements, mais seulement d'en suspendre la force obligatoire jusqu'à ce qu'il dispose des crédits nécessaires pour y pourvoir ou qu'il en soit expressément libéré par une loi. En d'autres termes, sur le plan comptable, en pareille situation deux options seraient possibles :

- les modalités de remboursement de cette dette seraient modifiées, ce qui n'aurait aucune incidence sur le montant de la dette inscrit aux états financiers ;
- l'adoption d'une nouvelle loi viendrait réduire le montant de la dette, ce qui donnerait lieu à l'inscription d'un gain reflétant ainsi les décisions des parlementaires.

53 Le processus actuel d'approbation des crédits fait que, d'un côté, le gouvernement doit s'assurer d'obtenir des crédits suffisants avant que ses ministères et organismes budgétaires acquièrent des immobilisations, et ce, sans égard au fait que le gouvernement ait à emprunter pour payer ces immobilisations. D'un autre côté, ces mêmes ministères et organismes budgétaires n'ont pas à s'assurer d'avoir des crédits suffisants préalablement à l'attribution d'une aide financière pour l'acquisition d'immobilisations ; ces crédits seront nécessaires uniquement au moment du remboursement du capital et des intérêts de la dette.

54 La position du MFQ selon laquelle les crédits doivent être votés pour considérer qu'une dépense a été approuvée apparaît difficilement applicable. En effet, les normes comptables requièrent du bénéficiaire qu'il s'assure que la subvention promise a été autorisée par le gouvernement avant de la reconnaître dans ses livres. Comment un bénéficiaire et une institution prêteuse peuvent-ils évaluer dans quelle mesure les crédits étaient disponibles ou non lorsqu'ils reçoivent une lettre du ministre leur indiquant que le projet est admissible et qu'une aide financière d'un montant donné leur sera versée par le gouvernement du Québec ?

55 De plus, comment concilier la position du gouvernement avec le fait que, jusqu'à ce jour, les auditeurs des entités bénéficiaires, comme ceux des municipalités, ont toujours considéré que les subventions obtenues du gouvernement du Québec pour des dépenses admissibles étaient autorisées sur la base des gestes posés par ce dernier. L'exercice du vote des crédits pourrait-il remettre en cause les engagements pris par le gouvernement auprès d'un bénéficiaire et de son institution prêteuse au point qu'il ne veuille reconnaître sa dette dans les états financiers ? Il m'apparaît hasardeux de s'aventurer dans cette voie.

56 Enfin, comment expliquer que, d'un côté, le gouvernement reconnaît qu'il devra assumer ses passifs environnementaux en les inscrivant à sa dette et que, d'un autre côté, il ne reconnaîtrait pas dans ses états financiers consolidés la dette résultant de ses engagements contractuels envers les bénéficiaires de subventions qui ont effectué des dépenses admissibles en respectant toutes les conditions à leur contrat ?

57 En conclusion sur ce volet, compte tenu des enjeux qui y sont associés, je considère impératif que les états financiers consolidés affichent le portrait le plus juste possible de l'ampleur de la dette à la charge du gouvernement du Québec. Il m'importe, comme à mes prédécesseurs, de contribuer pleinement à l'amélioration de l'exercice démocratique. C'est pourquoi je suis d'avis que les parlementaires devraient pouvoir débattre au moment opportun des engagements contractés par le gouvernement qui constituent une dette sur le plan comptable et, par conséquent, qui contribuent à accroître l'endettement du Québec. La nouvelle norme sur les paiements de transfert est une occasion d'améliorer la qualité de l'information financière ainsi que le processus actuel de gestion budgétaire.

58 Je reconnais que l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert aura des répercussions significatives non seulement sur les états financiers du gouvernement, mais aussi sur les façons de faire en matière de processus budgétaire. J'offre donc au MFQ mon entière collaboration afin qu'il puisse effectuer tous les changements requis de manière structurée et ordonnée au cours des prochaines années.

5 Autres travaux découlant des missions d'audit

59 L'Assemblée nationale me confie la responsabilité d'auditer annuellement, seul ou conjointement avec des cabinets privés plus de 200 états financiers, dont ceux du gouvernement. En outre, depuis juin 2008, je dispose des pouvoirs nécessaires pour effectuer l'audit des livres et des comptes de certains établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans la mesure où je le juge nécessaire. Ma présence dans les diverses entités me permet de cibler des éléments susceptibles d'intéresser les parlementaires et ainsi de contribuer au contrôle qu'ils exercent sur les deniers publics. Dans les chapitres 2 à 7 du présent tome, je présente ces éléments. De plus, dans le chapitre 12, je dresse un portrait des 351 recommandations que j'ai adressées à la direction de 56 entités du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011.

60 À la lumière des travaux que j'ai réalisés au cours de la dernière année, je constate que les nombreuses modifications apportées aux normes comptables et aux structures administratives (création, fusion, abolition d'entités) contribuent à complexifier la compréhension de la situation financière des entités et à rendre plus difficile l'analyse des données historiques établies sur des bases différentes.

61 Je suis persuadé que, de façon générale, l'adoption de ces nouvelles normes permettra d'améliorer la qualité de la reddition de comptes. Néanmoins, à court terme, durant cette période de transition, je constate une plus grande énergie déployée pour produire les données financières et pour permettre aux utilisateurs de bien les interpréter. En produisant ce tome, j'espère contribuer à améliorer la compréhension des parlementaires quant à l'incidence de ces modifications sur la situation financière de quelques entités concernées. Dans cette perspective, j'explique au chapitre 7 l'incidence de l'adoption des IFRS par Hydro-Québec et par la Société générale de financement.

6 Informations sensibles

62 En février 2011, dans les observations du vérificateur général pour le tome portant sur la vérification financière et autres travaux connexes, mon prédécesseur mentionnait qu'il avait entrepris des projets pilotes portant sur les informations sensibles dans quelques entités. Ce type d'information concerne principalement des dépenses reliées aux administrateurs et aux dirigeants (rémunération et avantages liés à celle-ci, dépenses de fonction, frais de déplacement et autres frais) ainsi que des dépenses relatives aux contrats attribués.

63 Par cette initiative, je souhaite non seulement contribuer au contrôle parlementaire, mais également prévenir certaines pratiques qui pourraient être préjudiciables à la réputation du secteur public. Pour ce faire, je m'assure 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.

64 Au cours de la dernière année, j'ai donc accompli dans de nouvelles entités des travaux en lien avec les informations sensibles et j'ai effectué le suivi des constats formulés lors de la réalisation de deux projets pilotes en 2010. Ces travaux soulèvent des lacunes concernant notamment la gestion des contrats ainsi que celle des dépenses des hauts dirigeants ou des avantages qui leur sont accordés.

65 Ainsi, mes travaux sur les informations sensibles m'ont permis de constater que, dans deux entités, des améliorations devraient être apportées au processus d'attribution des contrats et plus spécifiquement à l'étape de l'évaluation des besoins. Cette étape est importante afin de décider, au moment opportun, s'il y a lieu ou non d'avoir recours à un appel d'offres, dans le respect de la réglementation en vigueur. J'ai aussi observé que la gestion documentaire relative aux contrats dans une entité contenait des lacunes importantes (absence de documents ou d'analyses soutenant les décisions).

66 J'ai également noté, dans certains cas, que des améliorations étaient nécessaires pour l'encadrement des dépenses des hauts dirigeants ou des avantages qui leur sont accordés. À titre exemple, dans trois entités, j'ai relevé l'absence, pour certaines des dépenses examinées, de pièces justificatives appropriées ou de renseignements nécessaires à la justification de certains montants réclamés et payés.

⁶⁷ Au chapitre des avantages accordés à des hauts dirigeants, j'ai observé que, conformément à leurs politiques internes, la Société du Grand Théâtre de Québec et la Société de la Place des Arts de Montréal mettent gratuitement à la disposition des membres du conseil d'administration, du président-directeur général ou de la présidente-directrice générale et des employés des billets leur permettant d'assister aux divers spectacles que ces entités offrent. De plus, ces sociétés fournissent gratuitement ou à prix de faveur des espaces de stationnement à certaines de ces personnes. En vertu des règles fiscales en vigueur, ces avantages pourraient donner lieu à une rémunération indirecte imposable. J'incite donc ces deux entités à effectuer une analyse de l'aspect fiscal lié à l'application de ces politiques et d'apporter, s'il y a lieu, les correctifs nécessaires.

⁶⁸ Je compte poursuivre mes travaux sur les informations sensibles dans certaines entités au cours de la prochaine année.

Annexes

- Annexe 1** Paiements de transfert – Illustration de l'incidence de l'application rétroactive de la nouvelle norme comptable
- Annexe 2** Illustration des principales étapes d'approbation liées à l'attribution d'un transfert pour financer l'acquisition d'immobilisations

Sigles

FCR	Fonds consolidé du revenu	PIB	Produit intérieur brut
IFRS	Normes internationales d'information financière	PPP	Partenariat public-privé
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	PRECO	Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées
MFQ	Ministère des Finances du Québec		

Annexe 1 Paiements de transfert – Illustration de l'incidence de l'application rétroactive de la nouvelle norme comptable

Comptabilisation par le gouvernement¹ des opérations relatives au Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées (PRECO) (en millions de dollars)

Action	Norme actuelle		Nouvelle norme ²		
	Obligations contractuelles ³	Dépenses de transfert	Obligations contractuelles ²	Dépenses de transfert	Passif
Opérations 2010-2011					
Autorisation de l'aide financière pour les projets d'immobilisations soumis					
Capital	350	–	350	–	–
Réalisation des travaux admissibles par le bénéficiaire					
Capital	–	–	(300)	300	300
Intérêts	–	–	–	6	6
Versements périodiques de l'aide financière					
Capital	(2)	2	–	–	(2)
Intérêts	–	6	–	–	(6)
Total 2010-2011	348	8	50	306	298
Opérations 2011-2012					
Réalisation des travaux admissibles par le bénéficiaire					
Capital	–	–	(50)	50	50
Intérêts	–	–	–	17	17
Versements périodiques de l'aide financière					
Capital	(26)	26	–	–	(26)
Intérêts	–	17	–	–	(17)
Total 2011-2012	(26)	43	(50)	67	24
Total cumulatif au 31 mars 2012	322	51	–	373	322

1. Aux fins de cette illustration, nous avons posé les trois hypothèses suivantes :

l'enveloppe totale au programme de 350 millions de dollars est utilisée et autorisée au 31 mars 2011 ;

les travaux sont terminés par les bénéficiaires au 31 octobre 2011 (en incluant les travaux de 300 millions réalisés au 31 mars 2011) ;

le total annuel des versements périodiques concernant l'aide financière accordée correspond aux crédits figurant dans la programmation budgétaire.

2. L'application de la nouvelle norme comptable est obligatoire à compter du 1^{er} avril 2012.

3. Les obligations contractuelles sont présentées dans les notes afférentes aux états financiers consolidés.

Annexe 2 Illustration des principales étapes d'approbation liées à l'attribution d'un transfert pour financer l'acquisition d'immobilisations

Programme : Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées (PRECO)

Ministère concerné : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)

But du programme : Permettre aux municipalités de réaliser des travaux de réhabilitation ou de remplacement de leurs conduites de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées à la faveur d'une aide financière du gouvernement du Québec.

Date	Document	Action de l'Assemblée nationale, du gouvernement ou du bénéficiaire
s.o.	Loi sur le MAMROT (L.R.Q., chapitre M-22.1)	Pouvoir habilitant le ministre à signer des ententes L'article 17.7 stipule que le ministre peut, dans l'exercice de ses responsabilités, conclure des ententes avec un gouvernement autre que celui du Québec. Il peut également conclure des ententes dans les domaines de sa compétence avec toute personne, association, société ou organisme.
Février 2009	Décision du Conseil du trésor (CT 207333)	Approbation du programme par le Conseil du trésor Approbation de l'affectation d'une enveloppe d'aide financière de 350 millions de dollars (excluant les intérêts) provenant du Plan québécois des infrastructures pour mettre sur pied le programme PRECO. Approbation des règles et des normes relatives à ce programme (le guide). Extraits pertinents du guide, révisé en février 2010 : Article 7 : Modalités de versement de l'aide La part de l'aide financière provenant du gouvernement du Canada est payable comptant. La part de l'aide financière provenant du gouvernement du Québec est payable comptant lorsqu'elle est de moins de 100 000 \$. Lorsqu'elle est de 100 000 \$ et plus, elle est versée sur une période de 10 ans plus le coût du financement découlant du loyer de l'argent au moment du financement du projet. Le premier versement pourra être effectué à la date d'anniversaire du financement suivant la date d'approbation par le Ministère de la déclaration finale de réalisation des travaux admissibles produite par la municipalité et accompagnée de l'attestation d'un vérificateur externe. Article 13 : Durée du programme Tous les travaux admissibles doivent être complétés au 31 décembre 2010. Par contre, une prolongation de la période de réalisation des travaux admissibles jusqu'au 31 octobre 2011 est rendue possible à condition de satisfaire à certaines conditions fixées par le gouvernement fédéral. Les municipalités ont été avisées de ces conditions et celles qui ont voulu s'en prévaloir ont répondu à ces conditions avant le 31 janvier 2011.
Juin 2009	Décision du Conseil des ministres (Décret 633-2009)	Autorisation de la signature de l'entente fédérale-provinciale Extrait du décret : « Il est ordonné [...] que l'entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada sur le Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'eaux usées (PRECO), laquelle sera substantiellement conforme au projet joint à la recommandation ministérielle, soit approuvée [...] ».
Juin 2009	Entente Canada-Québec conclue dans le cadre du Fonds de stimulation de l'infrastructure relative au PRECO	Signature de l'entente fédérale-provinciale Signature de l'entente par le ministre du MAMROT, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes et de la Réforme des institutions démocratiques ainsi que par le ministre fédéral des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Cette entente prévoit une contribution financière de 350 millions de dollars par chacun des gouvernements (excluant les intérêts pour le Québec).

Date	Document	Action de l'Assemblée nationale, du gouvernement ou du bénéficiaire
Mars 2010	Budget de dépenses 2010-2011 Volume II – Crédits des ministères et organismes	Affectation des crédits au programme PRECO pour l'année 2010-2011 Dépôt à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor du Budget de dépenses 2010-2011 dans lequel figurent les crédits de transfert de 7,7 millions de dollars attribués au PRECO.
Mai 2010	Projet de loi n° 98 (2010, c.6) <i>Loi n° 2 sur les crédits</i> , 2010-2011	Adoption des crédits totaux par l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 Autorisation par l'Assemblée nationale de payer sur le FCR, pour l'année financière 2010-2011, une somme maximale de 35,2 milliards de dollars, déduction faite des crédits déjà autorisés par la <i>Loi n° 1 sur les crédits</i> (15,5 milliards), pour un total de 50,7 milliards.
Octobre 2010	Décision du Conseil du trésor (CT 209405)	Autorisation de la programmation budgétaire du PRECO pour l'année 2010-2011 Autorisation de la programmation budgétaire des dépenses de transfert 2010-2011 du MAMROT dont une somme de 7,7 millions de dollars est prévue pour le PRECO.
Jusqu'au 31 mars 2011	Lettres d'engagement envers les municipalités bénéficiaires transmises par le ministre responsable du MAMROT Protocoles d'entente entre le MAMROT et les municipalités Conventions de financement à long terme entre le bénéficiaire et l'institution financière Lettres de confirmation de l'aide financière à verser transmise par le ministre du MAMROT	Autorisation de subventions à l'égard des projets d'immobilisations soumis Lettres aux municipalités confirmant : - les projets jugés admissibles à l'aide financière dans le cadre du PRECO ; - la part de l'aide financière provenant du gouvernement du Québec ; - qu'un protocole d'entente établissant les travaux admissibles à l'aide financière ainsi que les modalités du versement de cette dernière sera transmis prochainement. Signature de protocoles d'entente par le ministre Les protocoles ont pour objet d'établir les obligations du ministre et des bénéficiaires relativement aux versements de l'aide financière par le ministre aux fins de réaliser les travaux d'infrastructure prévus dans ces ententes, le tout étant conditionnel à l'adoption par les gouvernements du Canada et du Québec des crédits budgétaires nécessaires. Obtention du financement à long terme par les municipalités auprès d'une institution financière Confirmations de l'aide financière et des modalités de versement envers les municipalités À la suite de la validation des travaux admissibles, transmission d'une lettre de confirmation de l'aide financière au bénéficiaire qui mentionne : - le montant des coûts admissibles à l'aide financière ; - le montant de l'aide financière qui sera accordée (capital) ; - le taux d'intérêt applicable à l'aide financière pour tenir compte du loyer de l'argent (intérêts) ; - la période durant laquelle la subvention sera versée.
Mars 2011	Budget de dépenses 2011-2012 Volume II – Crédits des ministères et organismes	Affectation des crédits au programme PRECO pour l'année 2011-2012 : Montant de 38,4 millions de dollars
Mai 2011	Projet de loi n° 8 (2011, c.4) <i>Loi n° 2 sur les crédits</i> , 2011-2012	Adoption des crédits totaux par l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 : Somme maximale de 35,4 milliards de dollars, déduction faite des crédits déjà autorisés par la <i>Loi n° 1 sur les crédits</i> (16,4 milliards), pour un total de 51,8 milliards.
Septembre 2011	Décision du Conseil du trésor (CT 210589)	Autorisation de la programmation budgétaire du PRECO pour l'année 2011-2012 : Montant de 42,7 millions de dollars Crédits votés au programme de 38,4 millions auxquels sont ajoutés des virements de crédits de 4,5 millions pour un total de 42,7 millions de crédits ajustés.
Jusqu'au 31 octobre 2011	Conventions de financement à long terme entre le bénéficiaire et l'institution financière	Obtention du financement à long terme par les municipalités auprès d'une institution financière
Au plus tard le 31 octobre 2011	Lettres de confirmation de l'aide financière à verser transmise par le ministre du MAMROT	Confirmations de l'aide financière et des modalités de versement envers les municipalités

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec nécessitent le déploiement d'efforts importants pour leur préparation et leur audit. Nos travaux avaient pour objectif de délivrer une opinion sur ces états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. D'autre part, nous voulions formuler les constats que nous jugeons intéressants pour les parlementaires.

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

Résultats de l'audit et des travaux connexes

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors des travaux concernant les états financiers consolidés du gouvernement.

Notre opinion est sans réserve ni commentaire. Au 31 mars 2011 et pour une cinquième année consécutive, les états financiers consolidés du gouvernement ont été établis dans le respect des normes comptables canadiennes pour le secteur public et des conventions comptables du gouvernement.

L'ampleur du périmètre comptable influe directement sur les efforts nécessaires pour établir les états financiers consolidés. Au 31 mars 2011, le Québec avait près de 500 entités incluses dans son périmètre comptable, ce qui nécessite beaucoup d'efforts en ressources et en temps pour obtenir leur reddition de comptes au moment opportun.

Les entités consolidées doivent se sentir concernées par la production des états financiers du gouvernement. Il est important qu'elles en comprennent les principales étapes et qu'elles tiennent compte des enjeux qui peuvent influencer sur la production d'un document fiable en temps opportun. Toutefois, de nombreuses corrections sont nécessaires à la suite de la transmission de données erronées par les entités consolidées.

Le processus menant à la préparation de l'information sectorielle présentée dans les états financiers du gouvernement comporte des risques d'erreurs. Les nouveaux principes directeurs qui sous-tendent la production de l'information sectorielle ne sont pas complètement appliqués par le Contrôleur des finances. Pareille situation augmente les risques de présenter une performance financière erronée des secteurs.

La consolidation des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation implique du travail en double pour les ministères concernés. Les ministères doivent regrouper et mettre à jour les données déjà transmises au Contrôleur des finances, travail qui a également été effectué par ce dernier et dont les résultats sont disponibles dans ses systèmes. Par conséquent, il serait opportun d'envisager un meilleur partage de l'information et d'améliorer l'efficacité.

Recommandations

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

L'entité audité, le Contrôleur des finances faisant partie intégrante du ministère des Finances, a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité audité. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

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

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

Recommandation réitérée au Contrôleur des finances

- 3 Poursuivre et mettre en place son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires afin de favoriser l'efficacité et de réduire le risque d'erreurs lié à la saisie et à la manipulation des nombreuses données.**

Recommandation réitérée au Contrôleur des finances, à mettre en œuvre en collaboration avec les entités consolidées

- 4 Renforcer les contrôles internes relatifs à la collecte des renseignements complémentaires afin de s'assurer d'obtenir une information fiable à la source.**

Recommandation au Contrôleur des finances

- 2 Prendre les moyens nécessaires pour que les écritures de régularisation saisies dans le système RAPFIN soient adéquates dès leur création.**

Faits saillants

Objectif des travaux

Le passif environnemental est un sujet d'actualité depuis quelques années.

Il correspond aux obligations du gouvernement découlant de la réhabilitation de terrains contaminés sous sa responsabilité, ou pouvant de façon probable relever de sa responsabilité. Ce type de passif représente un coût élevé qui devra être supporté par le gouvernement et dont l'évaluation pose un défi aux préparateurs des états financiers consolidés.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites lors de nos travaux concernant le passif environnemental.

L'établissement du passif environnemental a eu une incidence importante sur les états financiers consolidés du gouvernement. Une somme de 3 264 millions de dollars a été ajoutée directement aux déficits cumulés à titre de passif environnemental au cours des cinq dernières années.

Les sites orphelins constituent une portion importante de ce passif, soit 71 % au 31 mars 2011. Ce sont des sites dont le responsable de la contamination est inconnu, introuvable, non solvable ou refuse de prendre ses responsabilités.

L'estimation du coût des travaux de réhabilitation pose un défi majeur dans l'établissement du passif environnemental. Une marge d'erreur est incluse dans l'estimation des coûts de réhabilitation des terrains pour tenir compte de l'incertitude entourant leur évaluation respective. Cette marge d'erreur équivaut à 32 % (1 001 millions de dollars) du passif environnemental au 31 mars 2011.

La première norme comptable du secteur public en matière de passif environnemental entrera en vigueur le 1^{er} avril 2014. Bien que les pratiques comptables actuelles du gouvernement se rapprochent de cette nouvelle norme, des modifications seront requises.

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certains établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

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

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

Résultats des audits

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

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances. À la suite de l'implantation du volet financier relatif au projet Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE), les conciliations des comptes en banque servant à encaisser les cotisations des participants aux différents régimes et à payer les prestations de retraite aux bénéficiaires n'ont pas été complétées en 2010.

Les déficiences en matière de contrôle de la trésorerie ont fait en sorte qu'en 2010, la moyenne des soldes des comptes bancaires à la fin de chacun des mois était de 27,4 millions de dollars, comparativement à 11,9 millions en 2009. Le retard à transférer des sommes à la Caisse de dépôt et placement du Québec a entraîné une perte de rendement pour les régimes.

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec. Pour une deuxième année consécutive, le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait, dans le non-respect de sa loi constitutive. Le déficit cumulé de 5,7 millions de dollars, au 30 juin 2011, témoigne de ce fait.

Revenu Québec – Direction principale des biens non réclamés. Pour l'exercice terminé au 31 décembre 2009, nous avons détecté de graves déficiences du contrôle interne liées à la comptabilisation et à la préparation des états financiers des biens sous administration.

Compte tenu de ces déficiences et de la perte importante d'expertise comptable et financière, Revenu Québec a décidé de surseoir à la production des états financiers des biens sous administration au 31 décembre 2009 afin de mettre en œuvre les correctifs nécessaires pour redresser la situation.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des entités auditées. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans chaque section Commentaires de l'entité auditée. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations, à l'exception du ministère des Finances du Québec pour celle touchant la Société nationale du cheval de course.

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

- 1 Mettre en place les correctifs nécessaires pour régulariser la situation [quant aux écarts inexpliqués entre les opérations comptabilisées dans ses états financiers et les données figurant dans les relevés bancaires].**
- 2 Revoir son processus de conciliation afin que tous les écarts soient expliqués et régularisés au moment opportun.**

Recommandation réitérée à la Commission de la construction du Québec

- 3 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

- 4 Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive au cours du prochain exercice financier.**

Recommandations réitérées à Revenu Québec – Direction principale des biens non réclamés

- 5 Renforcer le processus de clôture des états financiers des biens sous administration et se doter des systèmes et des outils nécessaires afin d'assurer la production d'une information financière fiable et pertinente.**
- 6 Respecter le délai légal de production des états financiers des biens sous administration.**

Recommandation réitérée au ministère des Finances du Québec concernant la Société nationale du cheval de course

- 7 Revoir le statut comptable de la Société nationale du cheval de course afin d'inclure celle-ci dans le périmètre comptable du gouvernement.**

Faits saillants

Objectif des travaux

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

Dans le présent chapitre, nous présentons les résultats de nos travaux d'audit pour l'exercice 2010-2011 ainsi que les recommandations qui en découlent. Nous faisons également le suivi des recommandations que nous avons formulées l'an dernier et abordons certains éléments méritant d'être portés à l'attention des parlementaires.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats ressortant de nos travaux d'audit effectués dans le réseau de la santé et des services sociaux.

À la suite du changement de référentiel comptable des établissements du réseau, les auditeurs indépendants ont dû formuler trois réserves dans leur rapport. Les établissements ont préparé leur rapport financier annuel conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, à l'exception de trois dérogations qui ont fait l'objet de réserves dans le rapport de l'auditeur indépendant.

À la lumière des efforts déployés pour produire et auditer le rapport financier annuel, un questionnaire s'impose quant à son contenu et à son utilisation. Les établissements accumulent et produisent une quantité importante de données de nature financière et administrative dans leur rapport financier annuel. Or, le ministère et les agences ne les utilisent pas de façon optimale. La production des analyses financières par les agences accuse un retard important dans certaines régions.

Le ministère, qui est responsable du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux, ne s'est pas conformé à certaines dispositions législatives qui régissent la gestion de ce fonds. D'une part, le MSSS n'a pas produit ni déposé au moment requis, soit au plus tard en juin 2011, les états financiers du Fonds pour l'exercice clos le 31 mars 2011 ni le rapport de gestion pour le même exercice. Quant au rapport de la direction joint aux états financiers, il est daté du 15 septembre 2011.

D'autre part, l'article 11.5 de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux* stipule que les sommes prises sur le Fonds sont versées aux établissements. À ce titre, une somme de 77 millions de dollars a été allouée à des bénéficiaires non conformes à ceux mentionnés dans la loi.

Plusieurs établissements du réseau, en continuant à faire des déficits, ne se conforment pas à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, qui est en vigueur depuis maintenant 11 ans. Bien que nous recommandions au gouvernement, depuis 2002-2003, de poursuivre ses efforts afin que les établissements du réseau s'y conforment, l'équilibre budgétaire n'est toujours pas atteint par l'ensemble des établissements.

À notre avis, le non-respect chronique de la loi depuis son entrée en vigueur et la banalisation de cette situation par le ministère sont inacceptables. L'attribution de cibles déficitaires aux établissements, bien que la loi leur interdit de faire de tels déficits, équivaut à les autoriser à contrevenir à la loi. Cette pratique du MSSS doit être revue.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

Recommandations réitérées au ministère

- 1** S'assurer que la valeur des données non financières recueillies auprès des établissements est supérieure aux coûts encourus pour les compiler et les transmettre aux utilisateurs.
- 6** Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.
- 7** Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.
- 8** Obtenir l'information requise en temps opportun afin de lui permettre d'exercer un suivi rigoureux de toutes les subventions octroyées.
- 9** Veiller à ce que toutes les entités utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.
- 13** Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

Recommandations au ministère

- 2** Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.
- 3** Prendre les moyens nécessaires pour effectuer des redressements relatifs aux exercices antérieurs dans les rapports financiers annuels des établissements.
- 4** Mettre en place des mécanismes pour assurer une meilleure utilisation de l'information recueillie sur les anomalies constatées dans le réseau.
- 5** Prendre les moyens afin que les mandats confiés aux auditeurs indépendants soient conformes à la réglementation en vigueur.
- 10** Produire et déposer au moment opportun les états financiers et le rapport annuel de gestion du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux.
- 11** Préciser l'utilisation qui sera faite des sommes recueillies par le Fonds.
- 12** Se conformer à la loi en vigueur quant à la désignation des bénéficiaires des sommes provenant du Fonds.
- 14** Réévaluer sa pratique relative à l'autorisation de cibles déficitaires, laquelle contrevient à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* et entreprendre des démarches pour faire modifier la loi, au besoin.

Faits saillants

Objectif des travaux

Compte tenu de l'importance du réseau de l'éducation par rapport aux états financiers consolidés du gouvernement, nous avons jugé opportun de consacrer un chapitre à ce réseau.

Nous y présentons les résultats de nos travaux d'audit dans le réseau de l'éducation pour l'exercice 2010-2011 ainsi que les recommandations qui en découlent. Nous faisons également le suivi des recommandations que nous avons formulées l'an dernier et abordons certains éléments méritant d'être portés à l'attention des parlementaires.

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

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats ressortant de nos travaux concernant le réseau de l'éducation.

La date de fin d'exercice des commissions scolaires et des cégeps (30 juin), qui est distincte de celle du gouvernement, a fait l'objet d'une réflexion. Une démarche a été amorcée dans le but de modifier en 2013 la date de fin d'exercice des cégeps du 30 juin au 31 mars. D'autre part, le ministère, en collaboration avec les commissions scolaires, a analysé les avantages et les inconvénients de changer la date de fin d'exercice de ces dernières du 30 juin au 31 mars. À la suite de ces travaux, il a décidé de conserver la date du 30 juin et donc la production d'états financiers audités à cette date.

La qualité des informations financières produites par le réseau de l'éducation s'est améliorée. Les établissements ont effectué un travail de démarcation plus rigoureux. Ils ont aussi mieux recensé les opérations et les soldes entre apparentés.

Les universités n'ont pas produit leurs états financiers dans les délais prévus. Le ministère a consacré des efforts importants afin de fournir plus tôt aux universités les informations nécessaires à la production de leurs états financiers dans les délais prescrits. Malgré cette amélioration, les universités n'ont pas été en mesure de produire leurs états financiers à l'intérieur de ces délais.

Les règles budgétaires des commissions scolaires ont été modifiées pour tenir compte des nouvelles conventions comptables. L'an dernier, les règles budgétaires servant à déterminer le financement des établissements du réseau n'avaient pas été modifiées pour tenir compte du financement de l'effet de l'harmonisation des conventions comptables de ces établissements avec celles du gouvernement (réforme comptable). Cette année, une nouvelle mesure a été introduite dans les règles budgétaires des commissions scolaires pour 2011-2012, laquelle permettra d'arrimer le financement des immobilisations prévues dans la réforme comptable aux règles budgétaires.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

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

Recommandations réitérées au ministère

- 1 Prendre les mesures nécessaires afin de fournir aux universités toutes les informations requises pour qu'elles puissent produire 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.**
- 2 Regrouper les mandats d'audit des cégeps.**
- 3 Déterminer la source des mandats d'audit et en informer annuellement les auditeurs indépendants des cégeps.**
- 4 S'assurer que les mandats d'audit confiés au cours de la prochaine année tiennent compte des exigences des Normes canadiennes d'audit que les auditeurs des cégeps devront suivre.**
- 5 Veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.**
- 6 Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**

Faits saillants

Objectif des travaux

Notre objectif est d'informer les parlementaires de certains enjeux relatifs au changement de normes dans le domaine de la comptabilité, que ce soit les normes de comptabilité dans le secteur public ou les Normes internationales d'information financière (International Financial Reporting Standards (IFRS)). L'impact de ces normes sur les états financiers de la Société générale de financement du Québec (SGF) et d'Hydro-Québec est aussi présenté.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations concernant le développement de la normalisation en matière de comptabilité.

Les normes comptables sont actuellement en plein remaniement. La présentation de la dette nette dans les états financiers des organismes publics est requise pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2011. De plus, l'ajout des prévisions budgétaires, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2012, permettra aux parlementaires d'évaluer plus facilement la performance réelle des organismes par rapport aux cibles budgétaires. Enfin, le nouveau chapitre sur les instruments financiers a pour effet d'exiger des gouvernements et des organismes publics qu'ils présentent un nouvel état intitulé État des gains et pertes de réévaluation.

Des dépenses actuellement présentées en diminution des revenus seront comptabilisées dans les dépenses. La nouvelle norme Recettes fiscales indique que les crédits d'impôt remboursables peuvent, en substance, constituer des paiements de transfert. Lorsque le gouvernement appliquera la norme pour la première fois, les dépenses consolidées du gouvernement subiront une hausse importante équivalente aux crédits d'impôt remboursables répondant aux critères permettant de les considérer comme des paiements de transfert.

L'application des IFRS par la SGF a eu des effets sur les états financiers du gouvernement. Au 1^{er} avril 2010, elle a entraîné une augmentation des déficits cumulés du gouvernement de 158 millions de dollars. Cet ajustement résulte de l'augmentation du déficit cumulé de la SGF de 397 millions de dollars et du reclassement d'autres éléments du résultat global de 239 millions de dollars. Ainsi, ces 397 millions ne se refléteront jamais dans les résultats annuels futurs du gouvernement. Pour 2010-2011, l'application des IFRS a amené une hausse des revenus provenant des entreprises du gouvernement de 116 millions de dollars.

Le processus pluriannuel de transition aux IFRS a eu des effets tarifaires pour Hydro-Québec. Ainsi, on note une hausse approximative des tarifs d'électricité de 2 % au 1^{er} avril 2009 et une autre de 2,6 % au 1^{er} avril 2010. Cette dernière est liée au changement de la méthode d'amortissement des immobilisations corporelles, dont l'effet sur les revenus requis pour les années 2010 à 2019 représente une augmentation cumulative de 791 millions de dollars, ce qui a un effet à la hausse sur les tarifs jusqu'en 2016.

Les bénéfices non répartis d'Hydro-Québec sont touchés successivement par deux baisses très importantes. Le 1^{er} janvier 2010, les bénéfices non répartis ont diminué de 3,9 milliards de dollars à la suite de la modification de la méthode d'amortissement. De plus, dans le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2011, la transition aux IFRS occasionne une autre diminution de 3,3 milliards des bénéfices non répartis, liée aux modifications comptables touchant les avantages du personnel. À long terme, des charges s'élevant à 7,2 milliards de dollars ne figureront jamais dans les résultats futurs d'Hydro-Québec, mais elles augmentent d'autant les déficits cumulés du gouvernement.

Faits saillants

Objectif des travaux

L'endettement du secteur public du Québec figure parmi les sujets d'actualité depuis de nombreuses années.

Le gouvernement se dote de mesures et de cibles afin de réduire son niveau d'endettement et d'alléger le fardeau du remboursement pour les générations futures.

Nos travaux avaient un objectif pédagogique puisqu'il s'agit d'un sujet complexe et que les parlementaires et les citoyens ont besoin d'informations complémentaires pour bien comprendre le niveau de la dette du gouvernement du Québec et son évolution.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats ou observations que nous avons faits au sujet des enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec.

Aux fins du calcul de la dette brute, les emprunts effectués par le Fonds de financement au bénéfice d'entités exclues du périmètre comptable du gouvernement ne sont pas pris en compte. Or, de tels emprunts le sont s'ils sont effectués par d'autres entités comme Financement-Québec (FQ). Ainsi, la dette brute du gouvernement au 31 mars 2011 inclut notamment un montant de 1 208 millions de dollars résultant d'un emprunt contracté par FQ qui sera, au final, assumé par les municipalités du Québec. Or, si le Fonds de financement avait procédé à cet emprunt, ce montant n'aurait pas été inclus.

Les cibles de réduction de la dette (dette brute et déficits cumulés) fixées dans la loi pour 2025-2026 demanderont un effort soutenu et un suivi rigoureux. Or, aucune cible intermédiaire n'a été déterminée par le ministère des Finances du Québec (MFQ) pour les quinze prochaines années. Ainsi, à titre d'illustration, au 31 mars 2011, l'écart entre la dette brute au produit intérieur brut (PIB) de 54,3 % et la cible établie de 45 % est de 9,3 points de pourcentage du PIB, ce qui représente 29,7 milliards de dollars à cette date. De son côté, l'écart entre les déficits cumulés au PIB de 35,2 % et la cible établie de 17 % est de 18,2 points de pourcentage du PIB, ce qui représente 57,9 milliards à cette date. Dans les deux cas, cela est substantiel. Par ailleurs, selon la dernière prévision effectuée par le gouvernement, le montant de la dette brute et celui des déficits cumulés au 31 mars 2015 seront respectivement supérieurs de près de 10 et de 2,9 milliards de dollars à ceux déterminés en mars 2010, soit environ un an et demi plus tôt.

Les obligations contractuelles du gouvernement ont continuellement progressé au cours des cinq dernières années. Le gouvernement du Québec a contracté des obligations à hauteur de 40,9 milliards de dollars au 31 mars 2011, soit une hausse de 6,8 milliards et de 19,9 % par rapport à l'année précédente.

La nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert aura des effets significatifs sur les passifs du gouvernement ainsi que sur son déficit cumulé. Cette norme, si elle avait été appliquée par anticipation en 2010-2011 et de façon rétroactive, aurait eu pour effet, d'une part, d'augmenter le déficit cumulé du gouvernement d'une somme minimale de 7,5 milliards de dollars au 31 mars 2011 et, d'autre part, d'augmenter son passif d'une somme minimale de 5,3 milliards à la même date.

Les déficits cumulés d'entités exerçant des activités de nature fiduciaire se résorbent au cours des deux dernières années sauf celui du Fonds d'assurance parentale (FAP) qui croît de façon continue depuis cinq ans.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention du MFQ. Elle est présentée ci-contre. Le ministère a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité. Nous tenons à souligner qu'elle n'a pas adhéré à la recommandation.

Recommandation au ministère

- 1 Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici 2025-2026.**
-

Faits saillants

Objectif des travaux

Au cours des deux dernières années, le Vérificateur général a publié des analyses sur les dépenses de programmes. De plus, le chapitre 7 du tome portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes, déposé à l'Assemblée nationale en février 2011, reprend les commentaires que le vérificateur général a faits devant les membres de la Commission des finances publiques à l'occasion de l'étude de la partie du projet de loi n° 128 traitant des fonds spéciaux. Compte tenu de l'importance de ces deux sujets pour les finances publiques, nous avons jugé opportun de poursuivre notre analyse. Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites lors de nos travaux concernant le Plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Le gouvernement améliore de façon continue ses documents d'information financière. Les *Comptes publics 2010-2011* présentent les résultats des entités autres que budgétaires par secteur, ce qui inclut les fonds spéciaux. De plus, le *Plan budgétaire 2011-2012* et la mise à jour économique d'octobre 2011 donnent séparément les résultats et les taux de croissance actuels et prévus des dépenses de chaque secteur. Ils contiennent également des cibles des années antérieures redressées pour tenir compte de la nouvelle composition des dépenses de programmes.

La composition des dépenses de programmes peut varier à la suite de changements législatifs. À compter du 1^{er} avril 2012, les fonds spéciaux feront partie du Fonds consolidé du revenu. Toutefois, nous observons que le gouvernement a choisi d'exclure de sa définition des dépenses de programmes celles des fonds spéciaux. En effet, seules les dépenses du fonds général seront considérées comme des dépenses de programmes. Pourtant, à l'instar des dépenses de programmes, celles des fonds spéciaux seront dorénavant soumises au contrôle des parlementaires. De plus, la création du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) et du Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF) ainsi que le reclassement de la dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux ont fait en sorte que des dépenses qui étaient auparavant des dépenses de programmes ne le sont plus.

L'atteinte des cibles de récupération fiscale additionnelle fixées dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire conjuguée au maintien de la dépense pour créances douteuses constitue un défi important pour le gouvernement. Le montant total de récupération fiscale additionnelle attendu de 2010-2011 à 2013-2014 est passé de 2 à 3,5 milliards de dollars entre mars 2009 et mars 2011. Les efforts pour atteindre ces cibles devront être d'autant plus grands que certaines activités de récupération fiscale sont sujettes à des provisions. Malgré une dépense pour créances douteuses relative aux revenus fiscaux de 933 millions de dollars en 2010-2011 et des objectifs croissants de lutte à l'évasion et à l'évitement fiscal, les prévisions pour les exercices 2011-2012 à 2013-2014 l'établissent annuellement à 850 millions.

L'atteinte des cibles relatives au taux de croissance des dépenses de programmes demandera des efforts considérables, d'autant plus que ces dépenses seront supérieures aux prévisions initiales. Les cibles de croissance anticipées pour les trois prochains exercices sont respectivement de 1,9, 1,6 et 1,9 %, ce qui est nettement inférieur à la moyenne des taux annuels de croissance sur 10 ans (4,6 %) et à celle de l'exercice 2011 (3 %). Des efforts considérables seront également nécessaires à l'égard des dépenses consolidées. En effet, leur croissance pour les 3 prochains exercices est de 3,8, 2,4 et 2,2 % alors qu'elle a été de 4,8 % de 2001-2002 à 2010-2011 et de 3,5 % pour l'exercice 2010-2011.

Faits saillants

Objectif des travaux

Nos travaux 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.

Nous avons examiné le suivi et la reddition de comptes exercés par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ainsi que les activités du ministère des Finances du Québec (MFQ) en fonction des rôles et responsabilités que la loi lui confie. Nous avons aussi examiné l'application de ces mesures par trois entités assujetties à la loi, de taille et de nature différentes.

Signalons que les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation de même que les universités sont exclues de nos travaux.

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

Résultats des travaux

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

Plus de la moitié (51 %) des entités assujetties, soit 33 sur 65, ont fait approuver leur politique de réduction des dépenses par le conseil d'administration ou la personne ayant la plus haute autorité avant le 30 septembre 2010, date limite à laquelle ces politiques devaient être soumises au gouvernement.

Actuellement, aucune information distincte relativement aux mesures de réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative n'a été publiée par le gouvernement. Par conséquent, il est difficile de dresser un portrait complet de la situation à l'égard de ces mesures, et ce, pour l'ensemble des entités assujetties. La seule information produite par le gouvernement et disponible est celle publiée dans les documents budgétaires 2011-2012 (budget de dépenses et plan budgétaire), produits respectivement par le SCT et le MFQ, et la mise à jour économique du 25 octobre 2011. Dans tous les cas, les résultats relatifs aux mesures de réduction des dépenses de fonctionnement de nature administrative sont incorporés à ceux ayant trait aux autres mesures de réduction des dépenses prévues dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire, ce qui empêche d'évaluer séparément les économies réalisées par les entités assujetties.

La fiabilité des résultats concernant 2010-2011, obtenus auprès des organismes autres que budgétaires, a été mise en doute par le SCT. Des améliorations sont nécessaires afin d'obtenir une information de qualité et de pouvoir ainsi effectuer une reddition de comptes portant directement sur les mesures visées.

L'information figurant dans les rapports annuels des trois entités sélectionnées n'est pas uniforme. Pour deux d'entre elles, soit la Régie des installations olympiques (RIO) et la Société immobilière du Québec (SIQ), il est impossible d'évaluer les résultats atteints relativement à la cible de réduction de 25 % ayant trait aux dépenses de publicité, de déplacement et de formation.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du SCT et de la SIQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. Les entités ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au Secrétariat

- 1 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.**
- 2 Fournir des directives aux entités assujetties afin d'uniformiser l'information publiée dans leurs rapports annuels concernant ces mesures.**

Recommandation à la Société

- 3 Veiller à utiliser les dépenses réelles de 2009-2010 pour calculer les économies réalisées aux fins de sa reddition de comptes annuelle.**
-

Faits saillants

Objectif des travaux

Actuellement, aucune norme comptable canadienne applicable au secteur public n'encadre spécifiquement les transactions effectuées selon le mode partenariat public-privé (PPP). Puisque ces partenariats fixeront des débours importants pour le gouvernement et que ces sommes proviennent de fonds publics, nous avons jugé opportun, dans un souci de transparence, de présenter l'incidence de chaque PPP sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2011. Notre analyse ne vise pas à valoriser un mode de réalisation des grands projets d'infrastructure publique plutôt qu'un autre ni à remettre en question les méthodes de comptabilisation présentement appliquées. Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites lors des travaux concernant les partenariats public-privé.

Aucune norme comptable canadienne applicable au secteur public n'a trait spécifiquement aux PPP. L'absence de normes propres aux PPP laisse une grande place au jugement professionnel. En pareille situation, il devient nécessaire de faire une analyse en profondeur des ententes pour déterminer quelle méthode de comptabilisation est appropriée afin de bien refléter la substance de l'opération.

Le gouvernement comptabilise dans ses états financiers consolidés les actifs et les passifs afférents aux ententes de PPP. Le moment de la constatation des actifs et des passifs varie en fonction du transfert des risques et des avantages inhérents à la propriété.

Les infrastructures construites selon le mode PPP procureront des revenus au partenaire ou au gouvernement – ou aux deux – selon les modalités de chacune des ententes. Le partenaire peut recevoir des revenus du gouvernement, par exemple des paiements périodiques, ou de sources externes, comme la location d'espaces commerciaux pour les aires de service. De son côté, le gouvernement peut toucher des revenus du partenaire, par exemple des redevances, ou de sources externes, comme les revenus de péage.

Les dépenses d'entretien et d'exploitation sont fixées pour une longue période, ce qui fait en sorte de transférer en partie au partenaire le risque de variabilité de ces dernières. Toutefois, cela peut engendrer une comptabilisation plus rapide de ces dépenses par rapport au mode conventionnel. La plupart des ententes prévoient des montants périodiques généralement égaux qui sont parfois légèrement augmentés pour tenir compte notamment de l'inflation. Lorsque l'actif est neuf, il demande peu ou pas d'entretien au début. Ainsi, pour certains PPP, il peut arriver que des dépenses d'entretien soient payées d'avance, ce qui engendre généralement une comptabilisation plus rapide de ces dernières par rapport au mode conventionnel. Cependant, un tel paiement à l'avance ne s'applique pas aux paiements périodiques relatifs au maintien d'actifs des PPP du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) et du Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM).

Les obligations contractuelles relatives aux PPP représentaient 7,2 milliards de dollars au 31 mars 2011, soit plus du double de celles de l'exercice précédent qui totalisaient 3,5 milliards. Elles se répartissaient ainsi : 2,6 milliards pour les coûts de construction des immobilisations à venir et 4,6 milliards pour leur entretien et leur exploitation.

Les sorties de fonds du gouvernement relatives aux PPP sont estimées à au moins 11,1 milliards de dollars pour les prochaines années. Toutefois, certains PPP généreront des revenus pour le gouvernement, ce qui lui permettra d'absorber une partie de ces coûts. Ces sorties de fonds seront affectées notamment à des paiements d'apport, aux intérêts, à l'entretien et à l'exploitation.

Faits saillants

Objectif des travaux

Le présent chapitre brosse un portrait des recommandations contenues dans les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction que le Vérificateur général a produits du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons recensé des déficiences du contrôle interne susceptibles d'entraîner notamment des risques d'erreurs sur divers sujets. Nous avons communiqué ces déficiences à la direction des entités auditées ainsi qu'aux responsables de la gouvernance.

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations ressortant de nos travaux portant sur les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Une nouvelle norme d'audit de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a été adoptée. Intitulée *Communication des déficiences du contrôle interne aux responsables de la gouvernance et à la direction* (NCA 265) et s'appliquant aux périodes d'audit closes à compter de décembre 2010, elle prévoit que seules les déficiences importantes sont communiquées à la direction ainsi qu'aux responsables de la gouvernance au moyen d'un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction. Cela explique en bonne partie la diminution du nombre de recommandations de 2009-2010 (434) à 2010-2011 (351).

Le taux d'application des recommandations pour 2010-2011 est demeuré à 60%, soit le même que l'année dernière. Pour la période du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011, on compte 351 recommandations figurant dans 56 rapports. Parmi celles-ci, 113 ont été formulées pour la première fois en 2010-2011, alors que les 238 autres l'avaient été antérieurement. Ce sont ces dernières qui ont fait l'objet de travaux de suivi et qui nous ont permis de déterminer dans quelle mesure les entités ont donné suite à nos recommandations.

De 2009-2010 à 2010-2011, la répartition du taux d'application des recommandations entre les trois catégories a fluctué sensiblement. En effet, le taux lié à la gouvernance et à la responsabilité de l'information financière est passé de 51 à 68 %. Pour les recommandations portant sur la gestion et la divulgation de l'information financière, ce taux est de 63 %, soit 8 % de moins qu'en 2009-2010. Quant à la catégorie ayant trait à la gestion des technologies de l'information, le taux d'application des recommandations (53 %) est demeuré sensiblement le même par rapport à celui de 2009-2010 (54 %).



Signification du logo

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

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

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

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

Le vérificateur général par intérim



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

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

C'est en 1990 que ce CA a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

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

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

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

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

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

Cette publication
est rédigée par le



Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

