

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2000

INTERNET

Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca

table des matières

[AVANT-PROPOS](#)

[INTRODUCTION](#)

[MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION](#)

[EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES](#)

1 [Inexactitudes importantes](#)

1a [Dépenses de transfert au réseau de la santé et des services sociaux](#)

1b [Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties](#)

1c [Engagements du gouvernement à l'égard de deux régimes de retraite](#)

2 [Périmètre comptable](#)

3 [Transferts du gouvernement à des organismes sans but lucratif](#)

4 [Autres inexactitudes](#)

4a [Modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable](#)

4b [Dépenses de transfert aux universités](#)

4c [Consolidation de deux entités dans le périmètre comptable](#)

4d [Créances fiscales](#)

4e [Compensations tenant lieu de taxes](#)

4f [Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux](#)

5 [Autres commentaires](#)

5a [Revenus de transfert du gouvernement du Canada](#)

5b [Revenus bruts](#)

5c [Comptes à fin déterminée](#)

COOPÉRATION OBTENUE

ANNEXE – [Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec](#)

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Camille Daigle
Yvan Mathieu

Directeurs de vérification

André Bélanger
André Boucher
Rémi Crépin
Nathalie Giroux
Janique Lambert
Jacques Lessard
Julie Nadeau
Julie Parent
Pierre Parent
Guylaine Provençal

Près de 60 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Sigles utilisés dans ce rapport

ACRA Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole

CARRA Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

CCSP Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

CDPQ Caisse de dépôt et placement du Québec

CRIQ Centre de recherche industrielle du Québec

ICCA Institut Canadien des Comptables Agréés

OSBL Organisme sans but lucratif

PPPIFG Provision pour pertes sur interventions financières garanties

RRAPSC Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels

RREGOP Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

SONACC Société nationale du cheval de course

SPICC Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux

Québec, décembre 2000

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre un rapport concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,

Guy Breton, FCA, FCMC

avant-propos

6.6¹ Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000. Ce rapport présente nos commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète l'opinion que nous exprimons dans les Comptes publics eux-mêmes. Cette opinion est reproduite en annexe.

6.7 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux relatifs à la certification de l'information financière, qui constitue le chapitre 6 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000* déposé à l'Assemblée nationale le 12 décembre 2000. Toutefois, la vérification des états financiers consolidés du gouvernement n'était pas encore achevée au moment de mettre sous presse notre rapport annuel parce que certaines informations étaient encore manquantes. Aussi, nous avons dû préparer un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux ainsi que de notre opinion et de nos commentaires à ce sujet.

Introduction

6.8 Les Comptes publics, pour chaque année financière du gouvernement se terminant le 31 mars, sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances dans la forme que ce dernier détermine conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils visent à présenter et à expliquer la situation financière du Québec. La loi exige que les Comptes publics soient déposés à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

6.9 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont inclus dans les Comptes publics. Au premier titre, le ministre des Finances doit s'assurer de l'intégrité et de la justesse de l'information qui y est présentée, notamment à l'égard de certaines données fondées sur des estimations et le jugement.

6.10 Le Vérificateur général fait la vérification de ces états financiers ; ces derniers, ainsi que l'opinion du Vérificateur général à leur sujet, apparaissent dans le volume 1 des Comptes publics.

6.11 Les conventions comptables sur lesquelles repose l'information présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement sont arrêtées par le Conseil du trésor et s'inspirent largement des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) relevant de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Ces recommandations expriment, en matière de comptabilité et de présentation de l'information financière, le consensus de représentants de gouvernements, de vérificateurs législatifs et d'autres experts. Le CCSP vise à

établir et à faire évoluer les standards qui garantissent la présentation d'une image claire et complète de la situation financière des gouvernements. L'amélioration constante de ces standards profite tant aux décideurs gouvernementaux qu'aux parlementaires et aux contribuables qui, à juste titre, désirent toujours l'information la plus représentative de la situation financière du gouvernement.

6.12 L'objectif de la vérification est de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont exempts d'inexactitudes importantes. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comporte également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Enfin, elle contient une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

6.13 Nos travaux nous ont amenés à constater des inexactitudes dans les états financiers. Les plus importantes sont décrites dans le rapport du vérificateur qui accompagne ces états et sont reprises dans une section du présent document.

6.14 Ces travaux nous ont également conduits à examiner les transferts effectués en fin d'année financière au profit d'organismes sans but lucratif, comme Infrastructures-Québec, considérant que ces entités bénéficient de subventions accordées discrétionnairement. Ces subventions ont été payées à même des crédits supplémentaires votés à la fin de 1999-2000. Bien que ces transferts respectent comme tels les conventions comptables, nous sommes préoccupés par certaines conséquences inhérentes au traitement qui leur est accordé. Nous formulons des commentaires à cet égard dans les pages qui suivent.

6.15 Nous faisons également le point sur les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux en vue de déterminer si elles doivent faire partie ou non du périmètre comptable du gouvernement.

6.16 D'autres inexactitudes, qui ont une incidence moins marquée sur les résultats financiers, méritent aussi d'être signalées à l'Assemblée nationale ; elles constituent une autre section. Des commentaires inspirés des recommandations du CCSP font l'objet d'une section particulière. Enfin, dans une dernière section, nous rappelons au gouvernement l'intérêt de publier plus tôt ses états financiers consolidés.

Mandat et portée de notre vérification

6.17 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.

Exposé des constatations, recommandations et commentaires

1 Inexactitudes importantes

1a Dépenses de transfert au réseau de la santé et des services sociaux

6.18 De telles dépenses ont été portées aux opérations de l'année financière terminée le 31 mars 1999 en dépit du fait qu'à cette date, les faits donnant lieu aux transferts n'étaient pas survenus. Or, cette pratique est contraire aux conventions comptables du gouvernement et aux recommandations du Comité sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés concernant les critères de constatation des autres paiements de transfert.

6.19 En mars 1999, dans le Discours sur le budget 1999-2000, le ministre des Finances a annoncé un versement de 300 millions de dollars pour que les entités du réseau de la santé et des services sociaux remplissent leur mission sans s'endetter à nouveau, en précisant que c'est la ministre responsable de ce réseau qui dévoilerait les modalités du plan d'action. Ce montant aurait dû être comptabilisé dans les états financiers de 1999-2000 puisque les faits donnant lieu à ces transferts n'ont pas eu lieu avant le 31 mars 1999. L'examen des ententes de gestion intervenues entre le ministère et les régies régionales démontre que les activités auxquelles on prévoyait affecter leur part respective du 300 millions de dollars relèvent en fait de l'enveloppe budgétaire consentie aux régies régionales pour 1999-2000.

6.20 Le fait de comptabiliser les dépenses de transfert de manière inappropriée a eu pour effet de sous-évaluer les dépenses de l'année financière terminée le 31 mars 2000 de 300 millions de dollars.

6.21 Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation des dépenses de transfert.

6.22 Commentaires du ministère des Finances

« Certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux se retrouvaient devant une situation financière très difficile. Ainsi, dans la mesure où ses disponibilités budgétaires pour l'année 1998-1999 étaient plus importantes que prévu, le gouvernement du Québec a décidé d'injecter un montant de 300 millions de dollars dans le réseau de la santé afin d'améliorer la prestation de services à la population.

« S'appuyant sur son pouvoir de gestionnaire des fonds publics, le gouvernement considère donc justifié d'avoir autorisé ce transfert de 300 millions de dollars et d'avoir imputé cette dépense dans l'année financière 1998-1999, soit l'année où les sommes ont été versées. »

1b Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

6.23 Les obligations découlant des emprunts et autres interventions financières garantis sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses. Le gouvernement a établi au 31 mars 2000 le compte de passif concernant cette provision à 814 millions de dollars, comparativement à 883 millions de dollars au 31 mars 1999.

6.24 La provision pour pertes sur interventions financières garanties (PPPIFG) concernant les interventions financières accordées par Investissement-Québec est calculée par le gouvernement à partir d'une méthode qui lui est propre. Cette méthode a conduit à sous-évaluer la dépense de l'année financière terminée le 31 mars 2000 relative à la PPPIFG de 24,6 millions de dollars.

6.25 La méthode utilisée par le gouvernement calcule une provision au regard des garanties d'emprunts non exercées, ce qui est incorrect. Par surcroît, cette méthode applique des taux de provision par catégorie de garanties d'emprunts au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risque, comme le fait Investissement-Québec. Nous considérons que la méthode retenue par Investissement-Québec est rigoureuse ; elle aboutit en effet à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Le gouvernement a établi au 31 mars 2000 le compte de passif concernant la PPPIFG à 280,3 millions de dollars relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement-Québec qui, de son côté, l'a évalué à 191,9 millions de dollars. La dépense calculée par Investissement-Québec est de 39,0 millions de dollars; or, le gouvernement l'a estimée à 14,4 millions. Ainsi, nous sommes d'avis que ce dernier a inscrit en trop au compte de passif un montant de 88,4 millions de dollars (31 mars 1999 : 113 millions de dollars - montant redressé) et qu'il n'a pas comptabilisé une dépense de 24,6 millions, ce qui a eu pour effet de surévaluer le surplus d'autant (sous-évaluer le surplus de 101 millions de dollars de l'année financière terminée le 31 mars 1999).

6.26 Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer toute provision.

6.27 Commentaires du ministère des Finances

« Depuis 1995-1996, l'estimation des pertes probables découlant des interventions financières garanties du gouvernement s'appuie sur une méthode suivie rigoureusement d'année en année pour en assurer la continuité, laquelle tient compte de l'expérience passée, du volume des garanties émises et des pertes de capital anticipées pour de telles interventions financières.

« Cette méthode prudente permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, le coût inhérent à l'aide financière accordée par le gouvernement, soit les pertes anticipées à l'égard du programme ou de l'aide financière concernée, sensibilisant ainsi les décideurs au coût de leur décision. »

1c Engagements du gouvernement à l'égard de deux régimes de retraite

6.28 Au terme de la vérification des états financiers de l'exercice clos le 31 mars 1999, nous avons recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de celui du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), partage prévu par les lois concernées. Quant aux états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2000, le gouvernement n'a pas appliqué cette recommandation.

6.29 Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises en 1988 par l'ICCA.

Le montant comptabilisé au 31 mars 2000 pour ce qui est du service régulier du RREGOP, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 18 177 millions de dollars (31 mars 1999 : 16 751 millions de dollars). Comme nous l'avons mentionné l'an dernier, ce régime est à coûts partagés, c'est-à-dire que son coût, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé entre l'employeur et les participants dans des proportions préétablies. Ce partage de la cotisation crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement du régime, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations depuis 1973 sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Au 31 décembre 1999, la valeur de cette caisse était estimée à 33 060 millions de dollars (31 décembre 1998 : 29 391 millions de dollars).

6.30 Le gouvernement ne reconnaît toujours pas clairement, en ce qui a trait à l'exercice terminé le 31 mars 2000, avoir contracté des engagements pour le financement du régime dans le sens indiqué au paragraphe précédent. En effet, il n'indique pas dans la note 5 de ses états financiers que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ce régime et des conventions collectives qu'il a négociées depuis son instauration. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, accumulé de tels engagements se chiffrant à 33 060 millions de dollars au 31 décembre 1999.

6.31 Relativement à ces engagements, 18 177 millions de dollars sont déjà comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2000.

6.32 La situation prévalant au moment de la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1999 quant au partage du coût du régime et aux engagements du gouvernement à ce propos n'a pas changé. Aucune modification n'a été apportée à la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* concernant ce partage. La loi édicte toujours que le coût du régime doit être supporté de manière égale par les employés et les employeurs.

6.33 La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) considère toujours que le gouvernement a des engagements correspondant à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé des cotisations depuis 1973 sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. À cet effet, la note 6 des états financiers du RREGOP au 31 décembre 1999 présente les engagements du gouvernement en fondant leur calcul sur le partage de la cotisation annuelle.

6.34 Par ailleurs, les conventions collectives que le gouvernement a conclues le printemps dernier avec ses employés ne modifient pas non plus la règle commandant le partage du coût du régime et des engagements qui en découlent. À l'instar des ententes précédentes, les nouvelles conventions comportent des lettres d'intention qui mentionnent ceci : « Il n'y aura aucune modification à la méthode de financement ni aux engagements financiers à moins que les parties négociantes n'en conviennent. » Toutefois, les parties négociantes ont convenu d'ajouter cette année dans les mêmes lettres d'intention un élément nouveau relativement à la nature et à l'étendue des engagements du gouvernement. C'est ainsi qu'elles précisent ce qui suit : « De plus, aucun élément de la présente entente ne peut être interprété comme une admission des parties quant à leurs prétentions respectives sur les obligations du gouvernement à l'égard du RREGOP. » Il faut également souligner qu'à la suite du dépôt à l'Assemblée nationale, le 28 mars 2000, de notre rapport portant sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1999, les représentants des syndicats ont adressé une lettre au ministre des Finances dans laquelle ils demandaient notamment au gouvernement de reconnaître,

comme par le passé, tous ses engagements à l'égard du RREGOP.

6.35 Nous maintenons notre opinion voulant que le gouvernement reconnaisse clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP correspondant à la caisse qu'il aurait constituée si ses cotisations, établies sur les mêmes bases que celles servant à déterminer la caisse des participants, avaient été déposées dans une caisse de retraite.

6.36 Le gouvernement devrait adopter une conduite similaire en ce qui concerne le financement du RRAPSC. Comme c'est le cas pour le RREGOP, la situation quant au partage de la cotisation liée à ce second régime n'a pas changé. Les engagements du gouvernement pour le RRAPSC renvoient eux aussi à la caisse qui aurait résulté de ses cotisations à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), soit une somme de 287 millions de dollars (31 décembre 1998 : 258 millions de dollars). Sans oublier qu'il faut ajouter à cette première somme la valeur de la caisse que les participants auraient formée s'ils avaient déposé leurs cotisations à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu ; ce scénario implique 337 millions de dollars additionnels (31 décembre 1998 : 302 millions de dollars). Les engagements du gouvernement au 31 décembre 1999 relativement au RRAPSC totalisent donc 624 millions de dollars (31 décembre 1998 : 560 millions de dollars). De la même façon qu'il traite le RREGOP, le gouvernement reconnaît un passif en ce qui a trait au RRAPSC, ayant porté 524 millions de dollars (31 mars 1999 : 480 millions de dollars) au compte des régimes de retraite.

6.37 Nous avons recommandé de nouveau au gouvernement de reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du RREGOP et de celui du RRAPSC, partage prévu par les lois concernées. Ces engagements totalisent 33 684 millions de dollars (31 décembre 1998 : 29 951 millions de dollars), dont 18 701 millions (31 décembre 1998 : 17 231 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif dans ses états financiers. Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette et le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2000, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

6.38 Commentaires du ministère des Finances

« L'engagement du gouvernement à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est d'assumer la moitié des prestations de retraite des participants pour le service qu'ils ont effectué à partir du 1^{er} juillet 1982 et 7/12 des prestations pour le service effectué avant cette date. Dans le cas du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), le gouvernement assume 46 p. cent des prestations de retraite des participants.

« La valeur de cet engagement est établie par les actuaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) en utilisant la méthode de répartition des prestations au prorata des services et en prenant notamment en considération les hypothèses de nature économique les plus probables établies par le gouvernement. Cette évaluation permet de déterminer, à la date des états financiers, la valeur présente des prestations de retraite que le

gouvernement aura à payer, dans le futur, pour le service effectué par ses employés à cette date.

« En vertu des conventions comptables du gouvernement, et ce, depuis 1987-1988, ce sont les résultats de cette évaluation qui sont utilisés aux fins de la comptabilisation de la charge annuelle à inscrire aux dépenses du gouvernement ainsi que du montant qui doit apparaître à son passif. Cette façon de faire est aussi conforme aux recommandations de l'ICCA pour la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public, ce que reconnaît le Vérificateur général.

« Par ailleurs, les actuaires de la CARRA effectuent des évaluations actuarielles aux fins de financement, c'est-à-dire pour établir les taux de cotisation des régimes. Pour les fins de ces évaluations, ils utilisent une méthode et des hypothèses économiques plus conservatrices que celles utilisées pour les évaluations aux fins de comptabilisation.

« L'écart entre les résultats de l'évaluation actuarielle aux fins de financement et celle aux fins de comptabilisation découle donc du fait que les méthodes actuarielles et les hypothèses économiques sont différentes. Il s'agit d'une somme non exigible qui n'a pas à être comptabilisée au passif du gouvernement, ce que reconnaît également le Vérificateur général. Par souci de transparence, l'information concernant les deux évaluations actuarielles est complètement divulguée à la note 5 des états financiers du gouvernement.

« Par ailleurs, aucun événement survenu au cours de la dernière année, y compris la publication du rapport annuel de la CARRA, les lettres d'intention signées au moment de la conclusion des conventions collectives ou l'échange de correspondance avec les organisations syndicales à la suite du dépôt des comptes publics de l'an dernier, auxquels le texte du Vérificateur général fait référence, n'est venu modifier la position du gouvernement.

« Le gouvernement est convaincu que ses états financiers et les notes complémentaires divulguent une information complète sur ses engagements à l'égard des régimes de retraite des secteurs public et parapublic et respectent intégralement les normes de l'ICCA qui tiennent compte des différences dans les méthodes d'évaluation mentionnées précédemment. »

2 Périmètre comptable

6.39 L'an dernier, nous avons invité le gouvernement à se joindre à nous pour mener une étude afin de juger de la nécessité d'intégrer les entités qui appartiennent aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans ses états financiers consolidés, en fonction des recommandations du CCSP ; nous voulions qu'il se prononce sur leur intégration. Or, le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation et il a manifesté son intention de ne pas changer sa pratique à cet égard.

6.40 Nous avons néanmoins poursuivi l'analyse visant à corroborer la conformité du périmètre comptable actuel du gouvernement en nous reportant aux recommandations de l'ICCA.

L'interprétation des normes actuelles mène à la conclusion que les entités relevant de ces deux réseaux doivent faire partie du périmètre comptable du gouvernement. Le fait que ces entités ne sont pas intégrées dans les états financiers consolidés qu'il prépare devrait nous obliger à formuler une restriction dans le rapport du Vérificateur général concernant lesdits états. Cependant, puisque l'ICCA est à revoir le chapitre 1300 de son manuel relatif au secteur public afin de mieux circonscrire et de clarifier les critères établissant la pertinence d'inclure ou non une entité dans le périmètre comptable du gouvernement, nous avons décidé d'attendre les résultats de ces travaux pour statuer définitivement sur le sujet.

6.41 Nous avons recommandé au gouvernement de se prononcer sur l'intégration des entités appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans son périmètre comptable dès que l'étude de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sera complétée.

6.42 Commentaires du ministère des Finances

« La consolidation des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est un sujet controversé parmi les divers intervenants gouvernementaux des provinces canadiennes. À preuve, les grandes provinces canadiennes, telles que l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta, qui comptent pour environ 78 p. cent des établissements au Canada, ne consolident pas leurs réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. De plus, trois provinces parmi les autres ne le font que partiellement.

« Tout comme le Vérificateur général, le gouvernement attend donc les directives additionnelles qui seront émises par l'ICCA avant d'entreprendre les études nécessaires à l'intégration de ces organismes aux états financiers consolidés du gouvernement. »

3 Transferts du gouvernement à des organismes sans but lucratif

Contexte

6.43 À partir de 1998-1999, le gouvernement a commencé à verser des sommes importantes à des organismes sans but lucratif (OSBL) créés peu avant la fin des années financières visées ; généralement, les organismes bénéficiaires n'étaient pas encore en activité au moment où ils ont reçu les sommes en question. Ces organismes ont été constitués en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Par exemple, 100 millions de dollars ont été accordés de la sorte à Valorisation-Recherche Québec, en mars 1999. Le phénomène a pris de l'ampleur en 1999-2000 puisque sept nouveaux OSBL, créés en mars 2000, ont reçu chacun 30 millions de dollars et plus. Ainsi, 730 millions de dollars ont été accordés en mars 2000 aux huit OSBL concernés, dont 430 millions de dollars placés dans une fiducie étant donné que les quatre OSBL auxquels ces montants étaient destinés n'avaient pu prendre toutes les mesures administratives et financières nécessaires pour encaisser directement leur subvention respective. Au total, 830 millions de dollars ont été versés à ces entités au regard des années financières 1998-1999 et 1999-2000. Nos travaux de vérification ont porté plus précisément sur six OSBL qui ont reçu en mars 2000 des subventions représentant la somme de 635 millions de dollars.

6.44 Il revient aux conseils d'administration des OSBL, où le gouvernement n'est toujours représenté que par un nombre minoritaire de membres, d'administrer les programmes d'aide financière. Ce sont eux qui décident de l'attribution des sommes reçues, à la lumière des directives figurant dans chacune des ententes conclues entre le gouvernement et les OSBL. Il convient toutefois de souligner que, eu égard à leur nature, les programmes d'aide financière administrés par les OSBL auraient été gérés par des ministères en l'absence de tels organismes.

6.45 Le tableau 1 fournit la liste des huit OSBL dont il est question dans les présents commentaires ainsi que différentes données à l'égard de chacun d'eux.

TABLEAU 1

Transferts à des organismes sans but lucratif (OSBL) au cours de 1999-2000



Comptabilisation des transferts effectués

6.46 Le gouvernement a comptabilisé les dépenses de transfert aux OSBL selon la convention comptable qu'il applique pour ce type de dépenses. Elle contient les indications suivantes : « Les transferts sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle surviennent les faits qui leur donnent lieu, dans la mesure où les transferts ont été autorisés et lorsque les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. » Cette convention est par ailleurs conforme aux recommandations du CCSP en la matière.

6.47 Le gouvernement a donc traité les 730 millions de dollars versés aux OSBL sur cette base, dans ses états financiers concernant l'exercice 1999-2000. Il considère en effet que les ententes signées avant le 31 mars 2000 constituent les faits donnant lieu aux transferts, que ces derniers ont été autorisés avant le 31 mars 2000 par la *Loi n° 4 sur les crédits, 1999-2000* (L.Q. 2000, c. 2) sanctionnée le 30 mars 2000 et par les décrets du gouvernement relatifs au versement des subventions à ces organismes. De surcroît, il estime que les OSBL ne sont soumis à aucun critère d'admissibilité et que les montants en cause peuvent faire l'objet d'une estimation raisonnable, considérant qu'ils sont déjà déterminés dans les ententes en plus d'avoir été versés aux OSBL le ou avant le 31 mars 2000.

Préoccupations du Vérificateur général quant à la comptabilisation des transferts versés aux organismes sans but lucratif

6.48 Bien que le traitement comptable des paiements de transfert à des OSBL soit correct si l'on se réfère strictement au libellé des conventions comptables du gouvernement, nous sommes préoccupés des conséquences liées à cette pratique.

6.49 Il importe ainsi d'observer que, tout en respectant ses conventions comptables, le gouvernement a la possibilité de comptabiliser immédiatement en 1999-2000 des dépenses relatives aux sommes accordées aux OSBL sans qu'aucune demande d'aide financière n'ait été produite au 31 mars 2000 par les bénéficiaires ultimes, telles les municipalités. À cette date, les OSBL n'avaient pas encore élaboré leurs programmes d'aide respectifs. De plus, ils n'avaient pas

déterminé les critères pour analyser les demandes et autoriser éventuellement les paiements. La latitude dont dispose le gouvernement de comptabiliser des dépenses de transfert aux OSBL lorsqu'il le juge opportun tout en répondant aux exigences de ses conventions comptables s'explique comme suit : il lui suffit de conclure une entente avec un tel organisme, de fixer à l'avance le montant de la subvention et la période visée en fonction du programme dont il lui confie la gestion, de n'inscrire aucun critère d'admissibilité dans l'entente et d'émettre les autorisations législatives nécessaires avant la fin de l'exercice au cours duquel il compte inscrire la dépense.

6.50 Dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, un chapitre consacré aux Comptes publics en tant qu'élément de reddition de comptes du gouvernement faisait valoir que les états financiers de ce dernier devraient présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue de ses opérations et de ses ressources financières. À l'époque, nous avons noté un phénomène particulier, soit la prolifération de fonds spéciaux, en constatant que certains permettaient de reporter sur plusieurs années des dépenses qui auraient été autrement comptabilisées dans les états financiers de l'année pendant laquelle elles étaient effectivement engagées. Nous faisons part de ces commentaires à un moment où le gouvernement affichait un déficit année après année.

6.51 Aujourd'hui, la situation a changé à plusieurs égards. D'abord, le gouvernement produit annuellement des états financiers consolidés dans lesquels les données financières des fonds spéciaux sont prises en compte. Par ailleurs, les déficits annuels ont fait place depuis 1998-1999 à des surplus. Le tableau 2 fait état des surplus et déficits du gouvernement depuis 1995-1996.

TABLEAU 2

Évolution des surplus (déficits) de 1995-1996 à 1999-2000 (en millions de dollars)



6.52 Le tableau 2 montre que l'arrivée et la multiplication des OSBL coïncident avec l'enregistrement de surplus budgétaires. Nous nous préoccupons donc de la possibilité que le mode de comptabilisation des transferts à des OSBL, bien qu'il soit permis par les normes comptables, puisse servir au gouvernement d'outil de gestion budgétaire. Ces transferts sont comptabilisés immédiatement aux dépenses, ce qui réduit les surplus de l'exercice concerné, alors que les montants en cause seront versés aux bénéficiaires ultimes à un rythme s'échelonnant sur plusieurs années. Selon le gouvernement, les OSBL ont notamment été créés afin de réduire les coûts relatifs à l'administration des programmes et d'alléger le processus d'attribution de l'aide financière.

6.53 Par ailleurs, il est possible que des montants accordés à des OSBL, comptabilisés à titre de dépenses dans l'année du transfert, soient redistribués à des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au cours d'un ou plusieurs exercices financiers ultérieurs. Ces montants seraient alors comptabilisés comme revenus pour supporter les dépenses des programmes d'aide touchés. Pareille hypothèse retient notre attention pour ce qui est des aspects comptables qui y sont reliés. En effet, il nous apparaît discutable que le gouvernement puisse inscrire comme dépense, dans un exercice donné, un montant qui, à plus ou moins long terme, lui revient sous forme de revenu. Ainsi, les résultats financiers d'au moins deux exercices risqueraient

d'être faussés par de telles transactions.

6.54 Pour illustrer cette problématique, mentionnons le cas de la Société de gestion du Fonds jeunesse, qui a déjà reçu 120 millions de dollars du gouvernement et qui encaissera un autre transfert de 120 millions provenant de contributions prélevées auprès des sociétés définies dans la *Loi sur les impôts* (L.R.Q., c. I-3). Le programme d'aide administré par cet OSBL prévoit qu'un ministère peut lui adresser une demande de subvention dans la mesure où le projet envisagé respecte tous les critères établis par la Société et qu'il ne peut être réalisé par un autre organisme admissible. La présence de ces deux seules conditions fait en sorte que tout ministère intéressé par ce champ d'activité est susceptible d'obtenir une subvention gouvernementale par l'entremise de cet OSBL.

6.55 Nous suivrons attentivement les travaux du CCSP, lequel a mis en œuvre un projet de recherche portant sur des activités et des formes d'organisation qui, vu leur apparition récente, pourraient ne pas avoir été prises en compte lorsque les recommandations sur le périmètre comptable ont été élaborées au regard du secteur public. L'inclusion des OSBL dans le périmètre comptable du gouvernement obligerait ce dernier à comptabiliser des dépenses relatives aux transferts visés en prenant comme date de référence celle où les demandes d'aide financière produites par les bénéficiaires ultimes seraient dûment autorisées plutôt qu'en se fondant sur la date de signature des ententes avec les OSBL, comme il le fait actuellement.

6.56 La mise sur pied des OSBL et le mode de comptabilisation adopté par le gouvernement à l'égard des montants qui leur ont été versés entraînent un changement quant au moment où sont inscrites les dépenses de transfert vis-à-vis de la règle qui prévaut lorsque le gouvernement donne lui-même une subvention au moyen de programmes similaires à ceux qui sont offerts par les OSBL. Les sommes accordées directement par le gouvernement pour des projets à court terme sont comptabilisées dans l'exercice au cours duquel le bénéficiaire les utilise, eu égard aux enveloppes annuelles de crédits allouées aux ministères à pareille fin. Les transferts relatifs aux projets à long terme font l'objet d'une enveloppe annuelle visant à couvrir le service de la dette du bénéficiaire ou les dépenses liées à l'avancement des travaux, comme il est convenu dans les ententes régissant ces opérations. Puisque ces transferts se rapportent à des activités qui s'étendent sur plusieurs années, ils sont donc comptabilisés pendant plusieurs exercices financiers.

6.57 Dès lors, on peut présumer que, si le gouvernement avait offert directement aux bénéficiaires l'aide financière accordée par des OSBL, la dépense aurait été comptabilisée au cours de plus d'un exercice, conformément à sa convention comptable, plutôt que d'apparaître en totalité dans les états financiers d'un seul.

6.58 Compte tenu des prescriptions de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), nous ne sommes pas les vérificateurs des OSBL dont il est question dans le présent rapport. Cependant, nous avons pleine autorité pour vérifier l'utilisation des fonds publics que ces organismes perçoivent sous forme de subventions.

6.59 Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que l'application des critères de constatation des dépenses de transfert à des organismes sans but lucratif fait en sorte que leur comptabilisation respecte le moment où les activités concernées ont lieu.

6.60 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a pour mandat de gérer l'ensemble des ressources qui lui sont allouées par le Parlement et, à cet égard, il fait les choix qu'il estime judicieux pour l'ensemble des citoyens.

« Au cours des dernières années, des intervenants de différents secteurs de l'économie du Québec se sont regroupés et ont sollicité des interventions financières du gouvernement du Québec pour soutenir le développement de leur secteur respectif.

« Le gouvernement a donc, en prenant soin notamment d'y rattacher des exigences de bonne exécution et de reddition de comptes, décidé de subventionner des organismes sans but lucratif issus de ces différents milieux afin qu'ils puissent financer des activités de développement profitables à l'économie québécoise.

« Comme l'indique le Vérificateur général dans son rapport, la comptabilisation de ces dépenses de transfert respecte en tout point la convention comptable du gouvernement pour ce type de dépenses. Le Vérificateur général ajoute également que cette convention est conforme aux normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) en la matière. »

4 Autres inexactitudes

4a Modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable

6.61 La *Loi modifiant les régimes de retraite des secteurs public et parapublic* (L.Q. 2000, c. 32) a été sanctionnée le 16 juin 2000. Elle modifiait, entre autres, les conditions d'admissibilité à la retraite du personnel non syndicable œuvrant dans ces secteurs et participant au RREGOP. Par voie de conséquence, le gouvernement a porté à ses dépenses et à son passif un montant de 44 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.

6.62 Or, le CCSP recommande que le coût des modifications attribuable aux services rendus par les salariés au cours des exercices antérieurs soit constaté dans celui où a lieu la modification. Comme c'est la loi qui a instauré les nouvelles règles influant sur le coût du régime, la dépense afférente aurait dû être comptabilisée en 2000-2001, c'est-à-dire durant l'exercice où cette législation a été adoptée.

6.63 Il s'ensuit que le gouvernement a surévalué ses dépenses et sous-évalué son surplus d'un montant de 44 millions de dollars au regard de l'exercice terminé le 31 mars 2000.

6.64 Nous avons recommandé au gouvernement de ne pas inscrire le coût des modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable aux résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2000.

6.65 Commentaires du ministère des Finances

« En vertu de la *Loi modifiant les régimes de retraite des secteurs public et parapublic* (L.Q. 2000, c. 32), le gouvernement a bonifié le régime du personnel non syndicable

qui participe au RREGOP en ce qui concerne les critères de retraite. Il accorde aux participants, pour les services acquis au 31 décembre 1999, une rente de retraite calculée d'après le salaire moyen des trois dernières années les mieux rémunérées et un nouveau critère permanent d'admissibilité à la retraite sans réduction actuarielle, soit le facteur 88 avec un minimum de 55 d'âge.

« Comme les modifications portaient sur des services rendus au 31 décembre 1999, le gouvernement a imputé cette dépense en 1999-2000. »

4b Dépenses de transfert aux universités

6.66 À la fin de mars 1999, dans le Discours sur le budget 1999-2000, le gouvernement a alloué aux universités 170 millions de dollars, à même les crédits de 1998-1999, pour compenser les coûts des mesures de départs volontaires et pour inciter ces établissements à recouvrer le plus tôt possible un équilibre budgétaire. Une première tranche, soit 114,6 millions de dollars, a été accordée sans condition et distribuée avant le 31 mars 1999. La deuxième tranche, correspondant au solde (55,4 millions), devait être versée aux établissements qui présenteraient un plan de retour à l'équilibre budgétaire de leurs fonds de fonctionnement. À notre avis, l'obligation de produire un tel plan était une condition essentielle d'admissibilité à ce transfert. Aussi, étant donné qu'aucune université n'avait satisfait à la condition d'admissibilité en date du 31 mars 1999, le gouvernement a comptabilisé en trop à la dépense la deuxième tranche de ce transfert, soit 55,4 millions de dollars. Au 31 mars 2000, seule l'Université du Québec n'avait pas encore produit son plan d'équilibre budgétaire. En l'absence d'un tel document, sa part de 11,9 millions de dollars aurait dû être considérée comme une avance. En 1999-2000, il aurait donc fallu inscrire des dépenses de 43,5 millions de dollars à cet égard et réduire le surplus d'autant.

6.67 Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation des dépenses de transfert.

6.68 Commentaires du ministère des Finances

« L'obligation de présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire établie par le Conseil du trésor n'est pas une condition donnant droit au transfert mais plutôt une mesure d'imputabilité et de bonne exécution.

« C'est donc l'autorisation de l'octroi sans condition qui est l'élément déterminant pour la constatation de la dépense. Dans ce cas-ci, l'octroi de 170 millions de dollars sans condition a été autorisé et a été imputé en 1998-1999. »

6.69 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Contrairement à ce que le ministère des Finances prétend, cette obligation constitue vraiment une condition pour avoir droit à ce transfert. La règle budgétaire relative à cette question précise que les plans doivent être approuvés par le ministère de l'Éducation avant de donner lieu au transfert. De plus, si les plans ne sont pas respectés, le ministère peut récupérer le transfert.

4c Consolidation de deux entités dans le périmètre comptable

6.70 La Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC), devenue la Société nationale du cheval de course (SONACC) le 19 juin 1999, ne fait pas partie du périmètre comptable du gouvernement ; elle n'est donc pas intégrée dans ses états financiers consolidés alors qu'elle devrait l'être. Cette entité est en effet un organisme public selon les critères de reddition de comptes et de contrôle énoncés par le CCSP. En n'incluant pas la Société dans son périmètre comptable, le gouvernement réduit son surplus de 16,4 millions de dollars parce qu'il sous-évalue ses revenus de 334,8 millions de dollars et ses dépenses de 318,4 millions. De plus, il sous-évalue ses avoirs financiers de 22,4 millions de dollars, son passif de 35,9 millions et sa dette nette de 13,5 millions.

6.71 Lors de la réforme comptable de mars 1998, le gouvernement s'était engagé à prendre les mesures pour que le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) réponde à la définition d'« entreprise publique ». Pour ce faire, il fallait entre autres que le CRIQ puisse exercer ses activités et s'acquitter de ses dettes au moyen de revenus tirés de sources extérieures au périmètre comptable du gouvernement. Or, depuis la réforme comptable, non seulement le gouvernement est un client important du CRIQ, mais il a dû injecter annuellement des sommes à titre de surplus d'apport pour combler le manque de liquidité. Cette participation de l'État aux affaires du CRIQ démontre que cette entité ne peut remplir les conditions pour être une entreprise publique sans l'intervention du gouvernement. Dans les circonstances, elle devrait plutôt être vue comme un organisme du gouvernement, et ses comptes devraient être uniformisés et combinés ligne par ligne avec ceux du gouvernement tout en éliminant les opérations et les soldes entre les entités de son périmètre comptable.

6.72 Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que la consolidation de la Société nationale du cheval de course et du Centre de recherche industrielle du Québec soit faite selon les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

6.73 Commentaires du ministère des Finances

« La SPICC (devenue la SONACC) n'a jamais fait partie du périmètre comptable du gouvernement et il n'a jamais été question que le gouvernement en fasse une société d'État ou une entreprise publique contrôlée par le gouvernement. Le gouvernement est notamment intervenu afin de lui donner une nouvelle structure organisationnelle. La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* a été sanctionnée en juin 1999 et de façon provisoire, le gouvernement pourvoit à la nomination des membres du Conseil d'administration.

« En effet, il est prévu qu'au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les membres de la SONACC éliront les membres de leur Conseil d'administration, laissant ainsi les personnes du milieu s'occuper pleinement de leurs affaires.

« Pour ce qui est du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ), le gouvernement prend acte des commentaires du Vérificateur général et entend examiner le statut comptable de cet organisme. Il importe toutefois de mentionner que la présentation suggérée par le Vérificateur général n'affecterait aucunement le surplus et la dette nette de 1999-2000. »

4d Créances fiscales

6.74 La provision pour créances douteuses sur les comptes débiteurs qui, dans les états financiers, totalisent 1 029 millions de dollars au 31 mars 2000, inclut une provision relative aux créances fiscales du ministère du Revenu de 675 millions. Comme il est démontré ci-après, le surplus a été surévalué de 11,9 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2000 alors que la provision pour créances douteuses l'a été de 171 millions à cette date.

6.75 D'une part, le ministère du Revenu a appliqué le même principe que l'année dernière en conservant la provision non justifiée de 200 millions de dollars du 31 mars 1999. Cette provision devait suppléer au risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique et tenir compte de l'augmentation des créances radiées au cours de l'exercice.

6.76 La majoration injustifiée de 200 millions de dollars de la provision pour créances douteuses du 31 mars 1999 a été réduite à 176,8 millions au 31 mars 2000. Cette réduction a permis au gouvernement d'accroître son surplus de 23,2 millions de dollars pour l'année financière close en mars 2000.

6.77 D'autre part, la provision concernant les comptes débiteurs du ministère du Revenu a été déterminée en fonction des comptes débiteurs comptabilisés le 31 décembre au lieu du 31 mars. Si la provision avait été calculée correctement, elle aurait été plus élevée de 5,8 millions de dollars au 31 mars 2000 et de 17,1 millions au 31 mars 1999. L'incidence de cette pratique a été de réduire le surplus de 11,3 millions de dollars cette année.

6.78 Toute provision est un montant estimé qui influe de façon importante sur le surplus. Aussi, avant d'inscrire une provision, le gouvernement devrait s'assurer qu'elle est justifiée et intégrale.

6.79 Commentaires du ministère des Finances

«Les comptes débiteurs au ministère du Revenu ont augmenté substantiellement au cours des dernières années. L'estimation des pertes sur ces créances nécessite l'utilisation de diverses hypothèses qui peuvent comporter une certaine marge d'erreurs reconnue par les praticiens. Compte tenu de ce type de créances, par mesure de prudence, le gouvernement a donc maintenu une provision de 176,8 millions de dollars en 1999-2000 pour couvrir le risque global englobant notamment l'autre élément noté par le Vérificateur général. Les divers intervenants ministériels considèrent que le montant de la provision reflète mieux la réalité.»

4e Compensations tenant lieu de taxes

6.80 Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole verse aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que pour les immeubles du gouvernement. Ces compensations représentent normalement 90 p. cent de la compensation totale à laquelle la municipalité aurait droit pour l'année financière terminée le 31 décembre et qui se termine dans l'année financière du gouvernement ; quant au solde, il représente 10 p. cent de la compensation totale à laquelle la

municipalité avait droit pour l'année financière précédente.

6.81 La comptabilisation par le gouvernement, au cours d'une même année financière, du paiement provisoire de 90 p. cent de la compensation versée aux municipalités pour leur année financière terminée pendant la sienne et l'enregistrement concomitant du paiement final de la compensation relative à leur année financière précédente sont acceptables et conformes à ses conventions comptables.

6.82 Toutefois, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1998, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a également comptabilisé comme dépense un versement aux municipalités victimes de la crise du verglas de janvier 1998 (selon la décision du Conseil du trésor du 31 mars 1998 [C.T 191705]) égal à 90 p. cent de la compensation provisoire se rapportant à l'année financière des municipalités prenant fin le 31 décembre 1998.

6.83 Comme nous le mentionnions dans le tome I du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, il n'est pas justifié que les dépenses gouvernementales comprennent, pour une même année financière, deux versements provisoires de 90 p. cent qui se rapportent à des années financières municipales différentes.

6.84 Depuis l'exercice 1997-1998, le gouvernement a continué à verser des acomptes de cet ordre. En 1999-2000, le gouvernement a anticipé des paiements de 41,2 millions de dollars, comparativement à 68,0 millions lors de l'exercice précédent. Cette pratique a eu pour effet d'augmenter son surplus de 26,8 millions de dollars.

6.85 Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser les dépenses de transfert versées sous forme de compensations tenant lieu de taxes conformément à ses conventions comptables.

6.86 Commentaires du ministère des Finances

« En 1999-2000, le gouvernement a maintenu le rythme de versement des transferts tenant lieu de taxes aux municipalités affectées par la crise du verglas, tout comme il l'avait fait les deux années précédentes. »

4f Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux

6.87 Les normes générales de présentation des états financiers gouvernementaux, telles qu'é émises par le CCSP, prévoient que les revenus sont comptabilisés dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Le gouvernement du Québec ne se conforme pas complètement à cette prescription.

6.88 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, des droits, des permis, des amendes et des confiscations sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus. Les cotisations et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont ajoutés à ces revenus, lesquels sont diminués des montants perçus relativement aux cotisations et aux comptes émis l'année précédente. Les revenus découlant des transferts du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus à ce titre.

6.89 Les revenus du gouvernement ne comprennent pas tous ceux dont il a bénéficié au cours de l'année financière. À titre d'exemple, les revenus provenant des impôts sur le revenu ne tiennent pas compte des déclarations de revenus des particuliers rattachées à l'année fiscale terminée au cours de l'année financière du gouvernement et non traitées au 31 mars. De même, en ce qui a trait aux revenus de transfert du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés, on ne prend pas en considération les ajustements apportés, même s'ils se rapportent aux années précédentes.

6.90 Le gouvernement devrait se conformer à la recommandation du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public sur la manière de comptabiliser ses revenus.

6.91 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement comptabilise les revenus de transfert et les revenus fiscaux conformément à ses conventions comptables. Quant aux revenus fiscaux, les difficultés prévisibles pour estimer les revenus selon les principes de la comptabilité d'exercice ne permettent pas au gouvernement de s'engager immédiatement dans cette voie. »

5 Autres commentaires

5a Revenus de transfert du gouvernement du Canada

6.92 Les transferts du gouvernement du Canada relatifs à l'assurance stabilisation et au programme d'Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA) sont versés directement à la Régie des assurances agricoles du Québec. Or, ces revenus de transfert n'apparaissent pas dans les états financiers du gouvernement bien qu'ils résultent d'ententes intervenues entre les deux ordres de gouvernement.

6.93 À cet égard, la norme émanant du CCSP prévoit que l'on doit rendre compte de tous les revenus au cours de l'exercice donnant lieu aux opérations ou aux faits dont les revenus découlent. Ainsi, pour l'année financière prenant fin le 31 mars 2000, il manque dans les états financiers du gouvernement du Québec un revenu de transfert du gouvernement du Canada de 148,1 millions de dollars, une dépense de contribution du gouvernement du Québec au régime d'assurance stabilisation de 106,8 millions et une dépense de transfert de 41,3 millions envers les assurés du régime d'assurance stabilisation. Cependant, le surplus de l'année financière n'est pas modifié par ces omissions.

6.94 Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation de ses revenus de transfert.

6.95 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement peut autoriser le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation à conclure des accords avec le gouvernement du Canada dans le

but de favoriser l'exécution de la présente loi et, en particulier, relativement au remboursement des frais d'administration, des avances et des contributions payés par le gouvernement du Québec pour le fonctionnement d'un régime.

« Il nous a été mentionné que l'interprétation juridique qui a été faite de cet article permet à la Régie de recevoir directement et de comptabiliser les sommes reçues du gouvernement fédéral dans leurs états financiers sans passer par le Fonds consolidé du revenu.

« Donc, en fonction de l'avis juridique, les revenus en provenance du gouvernement fédéral peuvent être versés à la Régie des assurances agricoles du Québec. »

6.96 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous considérons que, lorsque le gouvernement du Québec conclut un accord avec le gouvernement du Canada lui permettant de percevoir des revenus, cela doit se refléter dans ses registres comptables et dans ses états financiers.

5b Revenus bruts

6.97 Selon les normes générales de présentation, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des revenus à l'exception des revenus fiscaux.

6.98 L'état consolidé des résultats de fonctionnement fait mention de revenus nets de 1 490 millions de dollars provenant de droits et de permis. Pour connaître les revenus bruts, il faut ajouter les crédits et les dépenses de 237 millions de dollars qui en ont été retranchés ou leur ont été imputés. Ces montants déduits sont mentionnés dans une note complémentaire aux états financiers. Une telle présentation ne permet pas de visualiser directement dans les états financiers l'ampleur des prélèvements de revenus du gouvernement.

5c Comptes à fin déterminée

6.99 Ces comptes font partie du poste « Crédoeurs et frais à payer » et se chiffrent à 24 millions de dollars au 31 mars 2000, comparativement à 32 millions l'année précédente. Ce montant est la résultante des revenus et des dépenses provenant de contrats et d'ententes avec des tiers. L'information qui a trait aux opérations exécutées dans ces comptes n'apparaît qu'en note aux états financiers du gouvernement et elle s'insère dans les postes « Rentrées et autres crédits » et « Paiements et autres débits », totalisant respectivement 331 millions et 339 millions de dollars. Il conviendrait d'inclure ces opérations dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement. Pareille intégration donnerait une image plus juste de l'ensemble des activités dont le gouvernement est responsable.

6.100 Nous avons incité le gouvernement à améliorer la présentation des données financières consolidées couvrant l'ensemble de ses opérations.

6.101 Commentaires du ministère des Finances

« Les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. »

6 Publication des états financiers consolidés

6.102 Le but premier des états financiers est de communiquer de l'information aux lecteurs, et ce, le plus rapidement possible puisque son utilité diminue avec le temps. Le CCSP en reconnaît d'ailleurs le principe dans ses recommandations sur les objectifs des états financiers.

6.103 Depuis 1991, le gouvernement n'a jamais déposé ses états financiers avant décembre, soit huit mois après la fermeture des livres, ce qui est trop tard pour diffuser une information qui soit toujours utile aux lecteurs. Le gouvernement dispose de systèmes comptables et de systèmes de gestion adéquats pour lui permettre de publier plus tôt ses états financiers consolidés.

6.104 Il est à propos de mentionner que, en plus du gouvernement du Canada, plusieurs gouvernements provinciaux canadiens publient leurs états financiers consolidés beaucoup plus rapidement que le gouvernement du Québec.

6.105 Nous avons demandé au gouvernement de redoubler d'effort pour hâter le dépôt de ses états financiers à l'Assemblée nationale.

6.106 Commentaires du ministère des Finances

« Nous prenons en compte la recommandation du Vérificateur général. Il faut toutefois souligner que la collecte des données financières nécessaires à la préparation des comptes publics, qui incluent notamment les états financiers consolidés du gouvernement, rend très contraignant le devancement de leur publication.

« Afin de mieux répondre à ses besoins d'information, entre autres celui nécessaire à la production des deux volumes des comptes publics, le gouvernement a entrepris une démarche pour se doter d'un nouveau système intégré de gestion des ressources humaines, financières et matérielles qui remplacera le système actuel qui date de 1970.

« Comme le demande le Vérificateur général et le souhaite le ministère des Finances, l'utilisation de ces nouvelles technologies de l'information et les nouvelles façons de faire devraient éventuellement permettre au gouvernement de préparer plus rapidement ses comptes publics et ainsi les déposer plus hâtivement à l'Assemblée nationale. »

Coopération obtenue

6.107 Nous remercions le personnel des ministères et celui du Contrôleur des finances pour leur coopération durant l'exécution de notre mandat.

Annexe

Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 2000 :

- résultats de fonctionnement ;
- variation de la dette nette ;
- situation financière ;
- surplus financiers et de financement ;
- immobilisations.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

DÉPENSES DE TRANSFERT

Des dépenses de transfert de 300 millions de dollars pour le réseau de la santé et des services sociaux ont été portées aux opérations de l'année financière terminée le 31 mars 1999 même si les faits donnant lieu aux transferts n'étaient pas survenus à cette date. À mon avis, le critère permettant leur constatation n'était pas rempli puisque les dépenses financées par ce transfert n'étaient pas encore effectuées au 31 mars 1999. Cette pratique est contraire aux conventions comptables du gouvernement et aux recommandations du Comité sur la comptabilité dans le

secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés concernant ce type de transfert. Puisque les faits donnant lieu au transfert sont survenus au cours de l'exercice, ces dépenses de transfert de 300 millions de dollars auraient dû être inscrites dans l'année financière terminée le 31 mars 2000 au lieu de l'année financière terminée le 31 mars 1999.

PROVISION POUR PERTES SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES

Investissement-Québec établit la provision pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit une provision différente pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt qu'en cours. À mon avis, la provision établie par Investissement-Québec est adéquate parce qu'elle est évaluée en fonction de la comptabilité d'exercice et d'une analyse rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres la provision calculée par Investissement-Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit une provision appropriée a eu pour conséquence de surévaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2000 de 24,6 millions de dollars (sous-évaluer de 101 millions de dollars le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999) et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties et la dette nette de 88,4 millions de dollars (31 mars 1999 : 113 millions de dollars - montant redressé) à cette date.

ENGAGEMENTS POUR LE RÉGIME DE RETRAITE DES EMPLOYÉS DU GOUVERNEMENT ET DES ORGANISMES PUBLICS (RREGOP) ET LE RÉGIME DE RETRAITE DES AGENTS DE LA PAIX EN SERVICES CORRECTIONNELS (RRAPSC)

Le passif inscrit au compte « Régimes de retraite » au 31 mars 2000 pour le service régulier du RREGOP, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 18 177 millions de dollars et celui pour le RRAPSC s'élève à 524 millions de dollars (31 mars 1999 : 16 751 et 480 millions de dollars). Ces deux régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé dans des proportions préétablies entre l'employeur et les participants. Ce partage de la cotisation annuelle crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de ces régimes, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Dans le cas du RREGOP, la valeur de cette caisse était estimée à 33 060 millions de dollars au 31 décembre 1999 (31 décembre 1998 : 29 391 millions de dollars). Quant au RRAPSC, pour lequel les cotisations des employés ont été versées dans le Fonds consolidé du revenu, la valeur de la caisse qu'auraient constituée les employés et le gouvernement était évaluée à 624 millions de dollars à cette même date (31 décembre 1998 : 560 millions de dollars).

Dans la note 5 de ses états financiers, le gouvernement ne reconnaît pas clairement avoir contracté des engagements pour le financement de ces régimes. En effet, il n'y indique pas que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées depuis leur instauration. Relativement à des engagements de 33 060 millions de dollars et de 624 millions de dollars (31 décembre 1998 : 29 391 et 560 millions de dollars), respectivement pour le RREGOP et le RRAPSC, 18 177 millions de dollars et 524 millions de dollars (31 mars 1999 : 16 751 et 480 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 2000.

Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette et le surplus de l'année

financière terminée le 31 mars 2000, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

À mon avis, à l'exception des effets de la comptabilisation inappropriée des dépenses mentionnées dans les paragraphes précédents et de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP et du RRAPSC, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2000, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables mentionnées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q. c. V-5.01), je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées à la note 2, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,
Guy Breton, FCA
Québec, le 7 décembre 2000

NOTE

1. Les paragraphes 6.1 à 6.5 constituent le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. [Retour](#)