



**Rapport spécial du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale
concernant le solde
aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
au 31 mars 2007**

Juin 2008

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.

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

Dépôt légal – 2^e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-53353-5



Québec, juin 2008

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint mon rapport spécial concernant le solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007. Ce texte fait partie de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009* et il sera intégré dans le premier tome de ce rapport.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Table des matières	Paragraphe
Mise en contexte et commentaires du vérificateur général, M. Renaud Lachance	1.
Mandat et approche suivie par le Vérificateur général du Québec	17.
Réforme comptable	19.
Inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement	26.
Application de la comptabilité d'exercice aux revenus	29.
Dépenses de transfert	30.
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	31.
Dettes – contrats de change à terme	32.
Autres éléments significatifs	33.
Solde cumulé aux fins de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i> au 31 mars 2007	35.
Annexe 1 – Extraits du <i>Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement</i>	
Annexe 2 – Extrait de la note 3 des <i>États financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007</i>	
Annexe 3 – Extrait du <i>Rapport sur l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire, inclus dans le Budget 2008-2009 – Plan budgétaire</i>	

Abréviations et sigles

ICCA Institut Canadien
des Comptables Agréés

PCGR Principes comptables
généralement reconnus

Mise en contexte et commentaires du vérificateur général, M. Renaud Lachance

1. Le 21 mai 2008, l'Assemblée nationale a adopté une motion pour demander « au Vérificateur général du Québec d'établir dans un rapport spécial le solde budgétaire réel au 31 mars 2007, en lien avec le projet de loi n° 85, *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives* ».
2. Je comprends que le solde budgétaire réel au 31 mars 2007 dans cette motion fait référence à ma propre estimation de l'excédent ou du déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet, dans mon rapport déposé à l'Assemblée nationale sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, j'ai présenté aux parlementaires mon estimation du solde cumulé aux fins de cette loi à cette date.
3. Dans ce rapport, j'affirmais au paragraphe 129 que l'excédent de 192 millions de dollars au 31 mars 2006 calculé par le gouvernement aux fins de cette loi était établi dans le respect technique de la loi, mais non dans son esprit. Ainsi, pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse : or, tel n'était pas le cas. Selon mon estimation, une comptabilité plus rigoureuse aurait montré que le solde budgétaire correspondait à un déficit cumulé aux fins de cette loi en date du 31 mars 2006 d'au moins 5,3 milliards de dollars.
4. La différence entre l'excédent calculé par le gouvernement et mon estimation du déficit cumulé à cette date avait trois causes : le choix de méthodes comptables avantageuses par le gouvernement; des dépenses ou des réductions de revenus inscrites directement aux déficits cumulés dans les états financiers du gouvernement et non prises en compte aux fins de la loi; des revenus considérés en double dans le calcul du gouvernement.
5. À la suite des recommandations que j'ai adressées au gouvernement, lesquelles visaient à améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, celui-ci s'est engagé, dans ses commentaires publiés dans mon rapport, à « dissiper toute ambiguïté quant à la portée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques ».
6. À partir de ce moment, des représentants du ministère des Finances et de mon personnel ont commencé des échanges sur cette question, mais aussi sur tous les autres commentaires et recommandations que j'avais faits dans ce rapport, notamment sur la nécessité de respecter tous les principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), dont l'inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement.

7. Ces échanges ont mené à la création d'un groupe de travail conjoint sur la comptabilité gouvernementale réunissant le ministère des Finances et le Vérificateur général.
8. Dans son *Discours sur le budget 2007-2008* du 24 mai 2007, la ministre des Finances, ministre des Services gouvernementaux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor a annoncé publiquement la création de ce groupe de travail et exposé son mandat, qui comportait les trois volets suivants :
 - L'examen des conséquences sur les plans comptable, financier et administratif qui sont liées à la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation au périmètre comptable du gouvernement.
 - L'examen des conséquences sur les plans comptable, financier et administratif qui sont liées à l'application des PCGR du secteur public.
 - L'examen des implications de l'harmonisation aux PCGR du secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*.
9. Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises et a produit son rapport le 29 novembre 2007. Il a fait plusieurs recommandations menant à une réforme de la comptabilité gouvernementale. L'une d'elles concerne l'impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires, conformément au mandat de ce groupe. Ainsi, il a recommandé au gouvernement :
 - de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1^{er} avril 2006 et d'inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :
 - des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;
 - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.
10. Pour le vérificateur général, cette recommandation comporte les trois avantages suivants quant à la rigueur de la reddition de comptes gouvernementale liée à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* :
 - Mettre fin à l'utilisation, par le gouvernement, de l'excédent cumulé de 192 millions de dollars au 31 mars 2006, comme étant la preuve de l'atteinte de l'équilibre budgétaire aux fins de cette loi, et ce, en ramenant à zéro le solde budgétaire cumulé au 1^{er} avril 2006.
 - Recalculer le solde aux fins de cette loi sur la base d'une nouvelle comptabilité gouvernementale à compter de l'année financière 2006-2007.
 - Restreindre les possibilités, pour le gouvernement, d'inscrire à l'avenir des éléments directement aux déficits cumulés sans que cela influe sur le calcul de son résultat annuel. Cette façon de faire constituait l'une des trois causes à l'origine des critiques du Vérificateur général sur le solde calculé par le gouvernement.

11. Le gouvernement a accepté la totalité des recommandations du groupe de travail. Les états financiers consolidés pour l'année financière 2006-2007 qu'il a déposés à l'Assemblée nationale en décembre 2007 respectaient entièrement les PCGR de l'ICCA. C'est pourquoi, pour la première fois depuis huit ans, le Vérificateur général a formulé une opinion ne comportant ni réserve ni commentaire sur la fidélité de ces états financiers.
12. En décembre 2007, dans mon rapport spécial sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007, je n'ai pas commenté l'indicateur relatif à l'équilibre budgétaire. Cette décision était motivée par la réforme comptable de même que l'engagement du gouvernement à proposer des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.
13. D'autre part, à la suite des travaux qu'elle a effectués à l'automne 2007 portant sur l'équilibre budgétaire du Québec, la Commission de l'administration publique faisait les deux recommandations suivantes :
 - Que le gouvernement du Québec mette en application l'ensemble des recommandations contenues dans le *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*;
 - Que le gouvernement amende la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de l'arrimer à la réforme comptable.
14. Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Il contient plusieurs éléments de nature budgétaire dont celui visant à remettre à zéro le solde aux fins de cette loi au 1^{er} avril 2006, conformément à la recommandation du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale.
15. Aujourd'hui, dans ce rapport spécial, je réponds à la demande, découlant de la motion de l'Assemblée nationale, d'effectuer ma propre estimation du solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007, et ce, en utilisant la même approche que celle ayant donné lieu à mon estimation de ce solde en date du 31 mars 2006.
16. Ainsi, en tenant compte des éléments de la réforme comptable dont j'ai pu évaluer les effets sur le solde cumulé aux fins de la loi avec un degré élevé d'assurance, j'estime que le solde indique un déficit cumulé de 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007.

Mandat et approche suivie par le Vérificateur général du Québec

17. Conformément à la motion de l'Assemblée nationale du 21 mai 2008, ce rapport présente l'estimation effectuée par le Vérificateur général quant au solde cumulé au 31 mars 2007 aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en vigueur à la date de son dépôt.
18. Cette estimation a été faite en additionnant au solde cumulé au 31 mars 2006, tel qu'établi par le Vérificateur général, le solde budgétaire annuel pour 2006-2007 déterminé aux fins de cette loi ainsi que les éléments de la réforme comptable inscrits directement aux déficits cumulés des états financiers consolidés du gouvernement au 1^{er} avril 2006, qui auraient dû être pris en compte dans le calcul du solde cumulé au 31 mars 2007. Les éléments de revenus ou de dépenses inclus dans notre estimation :
 - concernaient des opérations survenues entre le 1^{er} avril 1998 et le 31 mars 2006, soit après la réforme comptable menée en 1997-1998;
 - auraient eu des effets sur le surplus ou le déficit annuel apparaissant dans les états financiers consolidés du gouvernement pendant cette période et donc sur les soldes annuel et cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* s'ils avaient été établis en respect des PCGR;
 - pouvaient être évalués avec un degré élevé d'assurance en fonction des données disponibles au moment d'élaborer ce rapport;
 - étaient considérés uniquement à compter de l'année financière où la nouvelle norme comptable dont ils découlaient, le cas échéant, était applicable.

Réforme comptable

19. Au printemps 2007, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et du Vérificateur général a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité gouvernementale. Les commentaires et les recommandations formulés par ce groupe de travail au regard de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sont reproduits dans l'annexe 1.
20. Cette réforme visant à rendre conformes les conventions comptables du gouvernement aux PCGR du secteur public a porté sur plusieurs sujets d'importance. La note 3 afférente à ses états financiers consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2007, qui quantifie les effets de la récente réforme, est partiellement reprise à l'annexe 2. La réforme a peu influé sur les résultats de 2006-2007. Par contre, un montant important, soit 6,4 milliards de dollars, a été inscrit directement aux déficits cumulés au 1^{er} avril 2006.

21. Ce montant englobe les répercussions de toutes les modifications effectuées par le gouvernement pour que ses conventions comptables soient conformes aux PCGR à cette date, modifications liées aux opérations survenues avant le 1^{er} avril 2006. Si elles avaient été faites dans l'année appropriée, elles auraient modifié le surplus ou le déficit annuel apparaissant dans les états financiers consolidés du gouvernement à ce moment. Par conséquent, elles auraient aussi influé sur les soldes annuel et cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.
22. Or, il est parfois difficile, voire impossible, au prix d'un effort raisonnable, d'associer a posteriori une modification comptable aux années financières concernées. Par exemple, il peut être relativement facile d'évaluer le solde des prêts et placements sans intérêts au 1^{er} avril 2006 et au 31 mars 2007, lesquels sont considérés comme des transactions faites à des conditions avantageuses, et donc de calculer la valeur des avantages consentis par le gouvernement en 2006-2007. Par contre, lorsqu'il faut remonter plus loin dans le temps, l'information peut être de moindre qualité; elle peut aussi ne pas exister.
23. Pour établir le solde cumulé aux fins de la loi au 31 mars 2007, nous nous sommes effectivement heurtés à des limites de cette nature. Ainsi, malgré les efforts consentis par le personnel du Contrôleur des finances et par nous-mêmes pour reconstituer les données historiques relatives aux résultats des nombreuses entités des réseaux et aux revenus de taxes et d'impôts, de même que pour les redresser en appliquant les PCGR, le Vérificateur général a finalement conclu que les risques d'inexactitudes étaient importants. Les multiples hypothèses qu'il aurait fallu prendre constituaient une menace quant à la qualité de notre estimation.
24. Par ailleurs, les principales limites ayant trait à la qualité et à la disponibilité de l'information, la teneur des hypothèses retenues parce que nous les avons jugées réalistes ainsi que les prémisses qui sous-tendent notre estimation du solde cumulé aux fins de la loi au 31 mars 2007 sont présentées plus loin.
25. Le tableau 1 montre l'incidence des modifications comptables découlant de la réforme que l'on pouvait quantifier au prix d'un effort raisonnable et avec un degré élevé d'assurance. Ainsi, un déficit additionnel de 607 millions de dollars aurait été pris en compte dans le calcul du solde cumulé aux fins de la loi en ayant respecté les PCGR entre le 1^{er} avril 1998 et le 31 mars 2006. Cet écart provient de la comptabilisation de diverses opérations survenues pour cette période. D'ailleurs, nous avons commenté la quasi-totalité de ces éléments dans nos rapports à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés en cause.

Tableau 1
Impacts de la réforme comptable sur le solde établi
aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
(en millions de dollars)

	Surplus (déficit)		
	Montant inscrit aux déficits cumulés au 1 ^{er} avril 2006*	Montant non pris en compte dans le solde aux fins de la loi	Montant pris en compte dans le solde aux fins de la loi
Inclusion des réseaux dans le périmètre comptable**	(3 198)***	(3 198)	n. d.
Application de la comptabilité d'exercice aux revenus**	(1 904)	(1 904)	n. d.
Dépenses de transfert	(484)	(98)	(386)
Prêts et placements à conditions avantageuses**	(335)	(335)	n. d.
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	58	—	58
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	(125)	24	(149)
Avantages sociaux futurs**	20	20	n. d.
Dettes - contrats de change à terme	(708)	(557)	(151)
Stocks et frais payés d'avance**	152	152	n. d.
Autres éléments**	77	77	n. d.
Autres organismes inclus dans le périmètre comptable	21	—	21
Effet global de la réforme comptable (au 1^{er} avril 2006)	(6 426)	(5 819)	(607)

* L'information est tirée des *Comptes publics 2006-2007*, volume I, p. 73; elle est reproduite à l'annexe 2.

** L'information disponible ne permet pas d'évaluer, au prix d'un effort raisonnable, le montant à prendre en compte dans le calcul du solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

*** Ce montant est la somme des déficits cumulés de 3 220 millions de dollars résultant de l'inclusion des entités des réseaux et des surplus cumulés de 22 millions de dollars résultant de la consolidation de la Corporation d'hébergement du Québec.

Inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

26. L'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donné lieu à l'inscription d'un montant de 3,2 milliards de dollars aux déficits cumulés au 1^{er} avril 2006. Ce redressement est le fruit de trois composantes principales, soit les déficits annuels de fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux, la modification des conventions comptables relatives aux immobilisations dont celle portant sur l'amortissement et, enfin, la comptabilisation des provisions pour les vacances à payer. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'effet de l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement sur le calcul du solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* n'a pu être chiffré au prix d'un effort raisonnable. Deux raisons expliquent cette situation.
27. D'abord, la reconstitution des données historiques ayant donné lieu au redressement de 1,1 milliard de dollars inscrit aux déficits cumulés du gouvernement au 31 mars 2007 et provenant des déficits de fonctionnement des réseaux au fil des ans n'a pas été possible. Il faut comprendre que l'information financière sur les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est publiée en annexe des états financiers consolidés du gouvernement depuis 2003-2004 seulement. Le tableau 2 reprend certaines données pertinentes extraites de ces états. Nous n'avons donc pas été en mesure d'obtenir une information complète et fiable pour les années financières antérieures à 2002-2003, qui auraient dû être prises en compte dans notre calcul aux fins de la loi.

Tableau 2

**Excédent (déficit) annuel de fonctionnement des entités des réseaux
(en millions de dollars)**

Année financière terminée le 31 mars	Santé et Services sociaux	Éducation	Excédent (déficit) annuel
2003	(284)	81	(203)
2004	(349)	84	(265)
2005	(208)	13	(195)
2006	(104)	33	(71)
Total	(945)	211	(734)

28. Ensuite, plus des trois quarts du montant de 3,4 milliards de dollars, inscrit aux déficits cumulés du gouvernement au 31 mars 2007 à la suite de l'intégration des entités des réseaux, résultent de la comptabilisation des provisions pour vacances à payer et des modifications comptables se rapportant aux immobilisations. Or, il s'est aussi avéré impossible d'évaluer précisément la portion de ces redressements de 2,6 milliards de dollars qui aurait dû être considérée dans notre estimation du solde aux fins de la loi. À titre d'illustration, les montants relatifs aux vacances des employés travaillant dans les réseaux et non comptabilisés à la fin de chacune des années à prendre en considération dans le calcul de la loi n'étaient pas disponibles au prix d'un effort raisonnable. Il n'a donc pas été possible d'évaluer la portion des vacances à payer qui totalisaient 1,5 milliard de dollars au 31 mars 2007, dont il aurait fallu tenir compte en fonction de la période couverte par nos calculs.

Application de la comptabilité d'exercice aux revenus

29. Le gouvernement a redressé le montant des déficits cumulés au 1^{er} avril 2006 de 1,9 milliard de dollars principalement à la suite de l'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux. L'information nous permettant de chiffrer les effets qu'aurait eus l'application de la comptabilité d'exercice sur les déficits cumulés au 1^{er} avril 1998 n'était pas disponible. Plusieurs facteurs influent sur l'ajustement qui aurait dû être effectué aux déficits cumulés à cette date. Citons, à ce chapitre, le degré d'avancement du traitement des déclarations, les sommes récupérées ou à payer pour des années antérieures ne résultant pas des activités de vérification, les sommes reçues qui ne sont pas des impôts (par exemple, celles qui concernent la Régie des rentes du Québec), etc. Compte tenu des limites relatives à l'information disponible, nous n'avons pas été en mesure d'utiliser des hypothèses réalistes nous permettant d'obtenir une assurance élevée quant aux opérations à prendre en compte dans notre estimation du solde aux fins de la loi.

Dépenses de transfert

30. Relativement aux dépenses de transfert, le gouvernement a inscrit aux déficits cumulés au 1^{er} avril 2006 un montant de 484 millions de dollars. Ce redressement tient compte de plusieurs éléments que nous avons commentés dans nos rapports à l'Assemblée nationale portant sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement au cours des dernières années : les subventions aux universités liées au recomptage scolaire; les subventions versées à certaines commissions scolaires; les compensations tenant lieu de taxes; et les bonifications des compensations tenant lieu de taxes prévues dans le pacte fiscal. À l'exception des compensations tenant lieu de taxes (98 millions de dollars), les inexactitudes constatées se rapportaient à des événements survenus après la mise en œuvre de la loi.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

31. Le gouvernement a effectué un redressement de 125 millions de dollars à l'égard de la comptabilisation des sommes liées au Fonds d'amortissement des régimes de retraite. La norme de l'ICCA encadrant la comptabilisation de cet élément est en vigueur depuis 2002-2003. Nous avons donc exclu de notre estimation un revenu de 24 millions de dollars attribuable à des opérations survenues avant le 1^{er} avril 2002.

Dettes – contrats de change à terme

32. Une somme de 708 millions de dollars relative aux contrats de change à terme a été portée aux déficits cumulés au 1^{er} avril 2006 par le gouvernement. Ce redressement s'explique par l'application d'une norme de l'ICCA devenue en vigueur durant l'année financière terminée le 31 mars 2004. Nous avons d'ailleurs commenté cet élément dans notre *Rapport concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2004*. Nous avons alors établi qu'au 1^{er} avril 2003, le déficit cumulé était sous-évalué de 557 millions de dollars. Puisque ce montant résultait d'opérations antérieures à la mise en œuvre de la norme, il a été exclu de notre calcul.

Autres éléments significatifs

33. Nous avons exposé dans la section portant sur la réforme comptable la difficulté d'évaluer l'incidence de la modification comptable à l'égard des prêts et placements à conditions avantageuses.
34. En ce qui concerne les avantages sociaux futurs, les stocks et frais payés d'avance ainsi que les autres éléments, l'information n'était pas disponible au prix d'un effort raisonnable. Néanmoins, nous sommes d'avis que la prise en compte de l'ensemble de ces éléments dans le calcul du solde aux fins de la loi aurait eu un impact négligeable.

Solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007

35. La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci édicte que le gouvernement ne pourra encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement devra résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes.

36. Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. La loi précise que cet indicateur est basé sur les revenus et les dépenses inscrits dans les états financiers consolidés annuels, conformément aux conventions comptables du gouvernement.
37. Le ministère des Finances mentionnait, dans le volume 1 des *Comptes publics 2005-2006*, que le solde cumulé aux fins de la loi était excédentaire de 192 millions de dollars au 31 mars 2006. Considérant que cet indicateur ne donnait pas un portrait juste quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, nous l'avons révisé. Ainsi, nous avons établi qu'à cette date, le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi correspondait à un déficit d'au moins 5,3 milliards de dollars. L'écart entre ce solde et celui fourni par le gouvernement dans les Comptes publics est expliqué dans notre *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*.
38. Il y a lieu de rappeler que, jusqu'au 31 mars 2006, les états financiers du gouvernement étaient dressés selon ses propres conventions comptables et que celles-ci différaient à certains égards des PCGR du Canada pour le secteur public.
39. Contrairement aux années précédentes et à la suite d'une réforme comptable majeure, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 ont été entièrement préparés sur la base des PCGR en vigueur. Conséquemment, le solde budgétaire annuel de 109 millions de dollars présenté par le gouvernement dans son analyse¹ des états financiers pour 2006-2007 donne une image fidèle de l'atteinte de l'équilibre budgétaire évaluée aux fins de la loi.
40. Dans ses *Comptes publics 2006-2007*, le gouvernement a présenté le solde budgétaire relatif à l'année financière visée, sans référence au solde cumulé. Dans les documents budgétaires pour 2008-2009², dont nous avons reproduit l'extrait pertinent à l'annexe 3, le ministère des Finances établit le solde cumulé aux fins de cette loi au 31 mars 2007 au montant équivalant à l'excédent de 109 millions de dollars pour l'année 2006-2007. En effet, le solde cumulé au 1^{er} avril 2006 a été ramené à zéro, et ce, sous réserve de l'adoption du projet de loi n° 85.

1. *Comptes publics 2006-2007*, volume 1, p. 35.

2. *Budget 2008-2009 – Plan budgétaire*, p. G.9.

41. Le Vérificateur général estime que le déficit cumulé depuis la mise en œuvre de la loi s'élève à 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007 tel que l'illustre le tableau 3. La mise à jour à laquelle celui-ci a procédé tient compte des éléments de la réforme dont il a pu évaluer l'effet avec un degré élevé d'assurance, comme il a déjà été signalé.

Tableau 3

**Déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
(en millions de dollars)**

	Solde établi par le Vérificateur général
Déficit cumulé au 31 mars 2006	(5 258)*
Surplus annuel 2006-2007 établi selon les PCGR	1 993
Moins : revenus du Fonds des générations	(584)
	1 409
Moins : affectation à la réserve budgétaire	(1 300)
Excédent annuel 2006-2007 aux fins de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	109
Effet de la réforme comptable pris en compte dans le solde aux fins de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	(607)**
Déficit cumulé au 31 mars 2007	(5 756)**

* L'inclusion des entités des réseaux ainsi que certains éléments de moindre importance n'ont pas été pris en compte dans l'établissement par le Vérificateur général du solde de 5 258 millions de dollars au 31 mars 2006. Le calcul de ce solde est présenté dans le tableau 5 de son *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*.

** Certaines données n'étaient pas disponibles, dont celles permettant d'estimer l'effet de l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable, de l'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux et de la modification comptable concernant les prêts et placements à conditions avantageuses. Le lecteur trouvera au tableau 1 le calcul ayant donné lieu au montant de 607 millions de dollars; nous présentons dans le rapport les prémisses et hypothèses qui sous-tendent les données figurant dans ce tableau.

Annexe 1 – Extraits du *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*

[...]

3.1 Modification de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Au départ, il convient de rappeler que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Il incombe donc à l'Assemblée nationale, et à elle seule, de définir ces balises.

Pour que la loi atteigne adéquatement ses objectifs, elle doit toutefois reposer sur une information financière de qualité. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport, visant l'adoption intégrale des PCGR, constitue un geste concret sur le plan de la crédibilité des états financiers du gouvernement.

En plus de la fiabilité des données, il ne doit exister aucune ambiguïté sur la définition des paramètres de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans quoi l'atteinte de l'équilibre budgétaire pourrait être remise en question. À cet égard, le groupe de travail conclut qu'il est, entre autres, nécessaire de mieux définir la notion « d'excédent cumulé » contenue dans la loi.

Au cours des dernières années, divers éléments n'ont pas été considérés aux fins de la détermination de l'excédent au sens de la loi. Ce fut le cas en particulier de modifications de conventions comptables ou de corrections d'erreurs dont les impacts, parfois très importants, ont été imputés directement aux déficits cumulés et n'ont pas été pris en compte dans le calcul de cet excédent. Enfin, un même montant d'un revenu de transfert de 112 millions de dollars a été inclus une deuxième fois dans le calcul de cet excédent en 2005-2006.

Le groupe de travail convient que l'inscription tardive d'une transaction financière pour une année donnée ne devrait pas avoir pour effet de l'exclure automatiquement du calcul de l'excédent aux fins de la loi. Par ailleurs, le groupe de travail est conscient que l'évolution continue des normes comptables du secteur public et leur intégration immédiate dans les états financiers du gouvernement peuvent avoir des impacts importants sur le plan budgétaire.

Il est par conséquent convenu que tous les montants inscrits directement à la dette nette qui affectent les résultats financiers d'années antérieures devraient être pris en compte dans le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* à l'exception des modifications de conventions comptables pour se conformer à une nouvelle norme de l'ICCA. De plus, la loi devrait être modifiée afin que l'excédent cumulé aux fins de la loi soit établi à zéro au 1^{er} avril 2006.

3.4 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

- de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1^{er} avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :
 - des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;
 - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA;

[...]

Annexe 2 – Extrait de la note 3 des *États financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007*

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS

3. Modifications comptables (suite)

	Au 31 mars 2007										
				Passifs		Dettes nettes					
	Revenus	Dépenses	Surplus	Actifs financiers	Dettes	Autres passifs	Déficits cumulés	Investissement net dans les réseaux	Immobilisations	Autres actifs non financiers	Déficits cumulés au 1er avril 2006
	(en millions de dollars)										
Réforme comptable											
Inclusion des réseaux	--	219	(219)	(483)	--	(483)	3 439	(3 439)	--	--	3 220
Revenus selon la comptabilité d'exercice	315	29	286	1 840	--	3 458	1 618	--	--	--	1 904
Dépenses de transfert	(10)	(76)	66	--	--	418	418	--	--	--	484
Prêts et placements à conditions avantageuses	31	27	4	(331)	--	--	331	--	--	--	335
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	--	(68)	68	69	--	(57)	(126)	--	--	--	(58)
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	--	42	(42)	--	--	167	167	--	--	--	125
Avantages sociaux futurs	(30)	11	(41)	9	--	30	21	--	--	--	(20)
Dettes - contrats de change à court terme	--	33	(33)	38	779	--	741	--	--	--	708
Stocks et frais payés d'avance	--	(10)	10	6	--	--	(162)	--	--	156	(152)
Autres	10	21	(11)	(2 854) ⁽¹⁾	(2 946) ⁽¹⁾	50	(66)	--	24	--	(77)
Statut de certains organismes											
Corporation d'hébergement du Québec	(1)	(6)	5	(737)	3 483	222	(27)	2 491	1 976	2	(22)
Financement-Québec	(8)	(9)	1	1 434	12 086	178	(1)	10 831	--	--	--
Autres organismes	302	299	3	(101)	154	35	(24)	--	310	4	(21)
Sous-total: sujets de la réforme comptable	609	512	97	(1 110)	13 556	4 018	6 329	9 883	2 310	162	6 426
Mesure du Budget 2007-2008											
Passif environnemental	--	(5)	5	--	--	463	463	--	--	--	468
Total des impacts	609	507	102	(1 110)	13 556	4 481	6 792	9 883	2 310	162	6 894

(1) Incluant la compensation des dettes au montant de 2 946 millions de dollars au 1^{er} avril 2006 du Fonds de Financement pour le financement des avances à la Corporation d'hébergement du Québec (1 916 millions de dollars) et à Financement-Québec (1 030 millions de dollars).

Annexe 3 – Extrait du *Rapport sur l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire*, inclus dans le *Budget 2008-2009 – Plan budgétaire*

Section **G**

4. LE RESPECT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Certaines années, le gouvernement a réalisé des excédents par rapport aux objectifs fixés par la Loi.

L'article 9 de la Loi³ prévoit que des déficits peuvent être encourus jusqu'à concurrence de l'excédent cumulé.

Dans le tableau qui suit, le montant de l'excédent cumulé à la fin de l'exercice 2006-2007 a été établi à 109 millions de dollars après avoir été ramené à zéro au 1^{er} avril 2006 et ce, sous réserve de l'adoption d'un projet de loi visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

TABLEAU G.1

Excédents cumulés de 1996-1997 à 2006-2007 en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
(en millions de dollars)

Année financière	Déficits prévus à la Loi	Surplus (déficit) présenté aux comptes publics des exercices concernés ⁽¹⁾	Excédents (dépassements)	Excédents cumulés en fin d'exercice
1996-1997	- 3 275	- 3 217	58	58
1997-1998	- 2 200	- 2 192	8	66
1998-1999	- 1 200	126	1 326	1 392
1999-2000	—	30	30	1 422
2000-2001	—	427	427	1 849
2001-2002	—	22	22	1 871
2002-2003	—	- 694	- 694	1 177
2003-2004	—	- 358	- 358	819
2004-2005	—	- 664	- 664	155
2005-2006	—	37	37	192 ⁽²⁾
Après la réforme de la comptabilité gouvernementale				
2006-2007	—	109	109	109

(1) Montants qui tiennent compte des opérations de la réserve budgétaire en 2000-2001 et en 2001-2002; de l'affectation à la réserve budgétaire de 1,3 G\$ en 2008-2007; des 584 M\$ versés au Fonds des générations en 2008-2007.

(2) Ce montant sera ramené à zéro au 1^{er} avril 2008 suivant l'adoption du projet de loi visant à modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

³ L'article 9 édicte que « si le gouvernement réalise un excédent pour une année financière, il peut encourir des dépassements pour les années financières suivantes, jusqu'à concurrence de cet excédent ».