



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2003-2004
TOME I

Annexe A

*Rapport à l'Assemblée nationale concernant
la vérification des états financiers consolidés
du gouvernement du Québec
pour l'année financière
terminée le 31 mars 2003*

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6.7.1
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	6.7.3
INTRODUCTION	6.7.8
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.7.13
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Restrictions	6.7.14
Engagements à l'égard de trois régimes de retraite	6.7.15
Périmètre comptable	6.7.25
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	6.7.31
Données financières comparatives	6.7.35
Autres commentaires	
Exclusion d'une entreprise du gouvernement du périmètre comptable	6.7.40
Coûts environnementaux	6.7.50
Provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales	6.7.57
Organisme du gouvernement considéré comme une entreprise	6.7.62
Comparabilité des états financiers consolidés	6.7.66
Application des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	6.7.71
Application de la méthode de la comptabilité d'exercice aux revenus	6.7.74
Présentation de certains postes sur une base brute	6.7.90
Publication des états financiers consolidés	6.7.95
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	6.7.99
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	6.7.111
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, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Sigles utilisés dans ce rapport

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec	RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés	SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
PCGR	Principes comptables généralement reconnus		



AVANT-PROPOS

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
André Boucher
Patrick Dubuc
Nancy Fagnant
Danielle Gastonguay
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Lucie Pageau
Sonya Pageau
Sylvie Panneton
Guylaine Provençal

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

- 6.7.1¹** 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 2003. Ce rapport présente nos commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification des états financiers consolidés du gouvernement qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.
- 6.7.2** Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux relatifs à la certification de l'information financière, qui forme le chapitre 6 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* déposé le 9 décembre 2003. Cependant, la préparation et la vérification des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'étaient pas encore achevées au moment de mettre sous presse le second tome de notre rapport annuel. Aussi avons-nous dû produire un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de tous nos commentaires en la matière.

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM

- 6.7.3** Les états financiers consolidés constituent un élément essentiel de l'information financière divulguée par le gouvernement. Ils éclairent le lecteur sur la situation d'ensemble des finances publiques et sur la performance enregistrée à cet égard pour la période visée. Ce sont les seuls documents de cette nature dûment certifiés et qui, par le fait même, jouissent d'une crédibilité additionnelle.
- 6.7.4** Lors de la préparation des états financiers, l'objectif est de maintenir un équilibre approprié entre une information pertinente, fiable, comparable, compréhensible et clairement présentée afin que ceux-ci satisfassent aux attentes des utilisateurs. Je dois ultérieurement m'assurer que le gouvernement a réalisé un compromis acceptable entre ces qualités. De cette manière, je contribue à maximiser l'utilité des données consignées dans ces documents.
- 6.7.5** C'est dans cette perspective que je recommande au gouvernement de suivre l'ensemble des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et de produire ses états financiers consolidés plus tôt. Malgré tous les gestes accomplis par les responsables depuis quelques années pour se conformer à ces recommandations, des sujets importants demeurent en suspens. Dans le présent rapport, je précise et commente les modifications qui devraient être apportées à brève échéance.

1. Les paragraphes 6.1.1 à 6.6.6 constituent le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

- 6.7.6** Par ailleurs, à l'occasion du dépôt du budget en juin 2003, le ministre des Finances a pris deux engagements qui témoignent de la volonté du gouvernement d'améliorer la qualité et l'utilité de ses états financiers. Ainsi, il se propose de :
- rendre publics, dès 2003-2004, les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière;
 - mettre en place, en 2004-2005, les mécanismes favorisant l'inclusion des résultats financiers des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans ceux du gouvernement en vue de présenter un portrait complet de la situation financière de l'État.
- 6.7.7** Ces engagements constituent certes un pas dans la bonne direction. Toutefois, j'incite les intéressés à redoubler d'ardeur afin d'en arriver à une application complète des normes du CCSP en vigueur.

INTRODUCTION

- 6.7.8** Les Comptes publics sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances. Selon la *Loi sur l'administration financière*, le ministre des Finances doit présenter les Comptes publics 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 15 jours de la reprise de ses travaux.
- 6.7.9** Le Vérificateur général vérifie les états financiers consolidés du gouvernement qui sont inclus dans les Comptes publics. Ces états financiers sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor, conformément à la *Loi sur l'administration financière*.
- 6.7.10** La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon des normes reconnues. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.
- 6.7.11** Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Lorsque le Vérificateur général constate une dérogation aux conventions comptables adoptées par le gouvernement, qu'il considère que ces conventions ne sont pas appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit, pour respecter les normes de vérification généralement reconnues du Canada, formuler une restriction dans son rapport du vérificateur.
- 6.7.12** Le présent document explique les éléments qui ont fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. Il contient également d'autres



commentaires ou des déficiences jugées suffisamment importantes pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. De plus, il traite de sujets connexes, comme l'application des normes du CCSP et la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Enfin, nous faisons le point sur l'état des recommandations que nous avons formulées l'an dernier à la suite de la vérification des états financiers consolidés au 31 mars 2002.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 6.7.13** 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 2003.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Restrictions

- 6.7.14** L'opinion que nous exprimons sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 comporte trois restrictions, qui sont expliquées ci-après.

Engagements à l'égard de trois régimes de retraite

- 6.7.15** À la suite des vérifications effectuées depuis l'année financière terminée 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), comme il est prévu dans les lois concernées. Relativement aux états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2001, nous faisons la même recommandation au gouvernement en ce qui a trait au Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), lequel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001.
- 6.7.16** Comme c'était le cas pour les années financières précédentes, le gouvernement ne reconnaît pas clairement, dans ses états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2003, avoir contracté des engagements pour le financement des régimes signalés 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 ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, pris de tels engagements

se chiffrant à 33 390 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 : 37 049 millions). Relativement à ces engagements, 24 063 millions de dollars sont comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2003 (31 mars 2002 : 22 166 millions).

- 6.7.17** Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises par l'ICCA. Le montant comptabilisé au 31 mars 2003 pour ce qui est du service régulier du RREGOP et du RRPE, excluant dans ce dernier cas celui de l'administration supérieure, s'élève à 23 458 millions de dollars (31 mars 2002 : 21 548 millions); le montant comptabilisé pour le RRAPSC est de 605 millions de dollars au 31 mars 2003 (31 mars 2002 : 618 millions). Pour ces trois régimes, le passif inscrit au 31 mars 2003 atteint donc 24 063 millions de dollars (31 mars 2002 : 22 166 millions).
- 6.7.18** Comme nous l'avions mentionné dans nos commentaires relatifs aux états financiers des années financières précédentes, ces régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé entre l'employeur et les participants dans des proportions préétablies.
- 6.7.19** En ce qui concerne le RREGOP et le RRPE, ce partage de la cotisation crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de chacun des régimes, engagement dont le montant correspond à la valeur marchande des caisses qu'il aurait constituées s'il avait versé ses cotisations depuis 1973 – soit depuis le début du RREGOP – sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants de chacun de ces régimes. Au 31 décembre 2002, la valeur marchande de cette caisse quant au RREGOP et au RRPE était estimée à 32 677 millions de dollars (31 décembre 2001 : 36 282 millions).
- 6.7.20** Les engagements pour le RRAPSC se rapportent eux aussi à la caisse qui aurait été constituée par le gouvernement s'il avait versé ses cotisations à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). La valeur comptable de cette caisse se chiffrait à 324 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 : 350 millions). Il faut ajouter à cette première somme la valeur comptable de la caisse que les participants auraient amassée s'ils avaient déposé leurs cotisations à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu; ces dépôts représentaient 389 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 : 417 millions). Les engagements du gouvernement au 31 décembre 2002 relativement au RRAPSC totalisaient donc 713 millions de dollars (31 décembre 2001 : 767 millions).
- 6.7.21** Depuis le début du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances considère que le gouvernement a des engagements au regard de ces régimes. Ces engagements correspondent aux caisses qu'il aurait constituées s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles utilisées pour déterminer les caisses des employés; dans le cas du RRAPSC, les cotisations des employés, qui sont déposées dans le Fonds consolidé du revenu, doivent être également prises en compte. Dans les notes complémentaires accompagnant les états financiers de chacun de ces



régimes pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, la Commission présente les engagements du gouvernement en prenant comme point de départ le partage de la cotisation annuelle.

6.7.22 Nous sommes encore d'avis que le gouvernement devrait reconnaître clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC. Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003, 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.

6.7.23 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC prévu par les lois concernées.**

6.7.24 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) et du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) 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 l'évaluation actuarielle aux fins de financement de chacun des trois régimes est complètement divulguée à la note 5 des états financiers 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. »

Périmètre comptable

- 6.7.25** Selon le CCSP, le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous le contrôle de ce dernier. Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte.
- 6.7.26** Nous sommes d'avis que les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux sont sous le contrôle du gouvernement du Québec et que, par conséquent, elles devraient être incluses dans son périmètre comptable. Il s'ensuit notamment que les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec devraient être homogénéisés et combinés ligne par ligne au lieu d'être comptabilisés à la valeur de consolidation modifiée. En effet, il conviendrait de considérer ces deux entités comme des organismes du gouvernement puisqu'elles font affaire principalement avec celles des réseaux.
- 6.7.27** Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions reliées au fonctionnement et à l'investissement des deux réseaux. Ils présentent en note les engagements pour le financement de leurs dépenses en capital. Cependant, cette information est insuffisante pour connaître avec exactitude la santé financière des entités concernées. Puisque le gouvernement n'a pas procédé à l'analyse des répercussions financières qu'aurait leur intégration dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer les effets sur les états financiers consolidés au 31 mars 2003.
- 6.7.28** Enfin, il importe de rappeler que, dans son Discours sur le budget du 12 juin dernier, le ministre des Finances s'est engagé à mettre en place, dès 2004-2005, les mécanismes requis en vue de favoriser l'inclusion des résultats financiers des réseaux dans ceux du gouvernement.
- 6.7.29** **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux. Dans cette perspective,**



nous lui avons également recommandé de revoir la méthode de comptabilisation retenue pour inclure les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec dans ses états financiers.

6.7.30 Commentaires du ministère des Finances

« Dans ce dossier complexe, le gouvernement a retenu une approche prudente par étape. Ainsi, il a pris l'engagement lors du dernier Discours sur le budget de publier de l'information sur la situation financière des réseaux en note aux états financiers du gouvernement pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, ce qui augmentera la qualité de l'information présentée à la population. Cette note présentera les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Ainsi, elle complètera l'information financière qui est déjà présentée aux Comptes publics.

« En effet, les états financiers du gouvernement incluent déjà les dépenses de programmes reliées à ces réseaux ainsi que les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Nous pouvons notamment ajouter à cette liste les coûts et le passif reliés aux régimes de retraite des employés de ces réseaux, les avances et les actifs liés à l'acquisition d'immobilisations par les réseaux ainsi que les dettes et les provisions reliées au financement de ces dernières. Les dépenses de transfert par supercatégories et catégories sont aussi présentées sommairement, de sorte que nous y retrouvons la rémunération, le fonctionnement, le capital, les intérêts et le support. De plus, le volume 2 des Comptes publics présente de façon détaillée ces dépenses de transfert aux réseaux. »

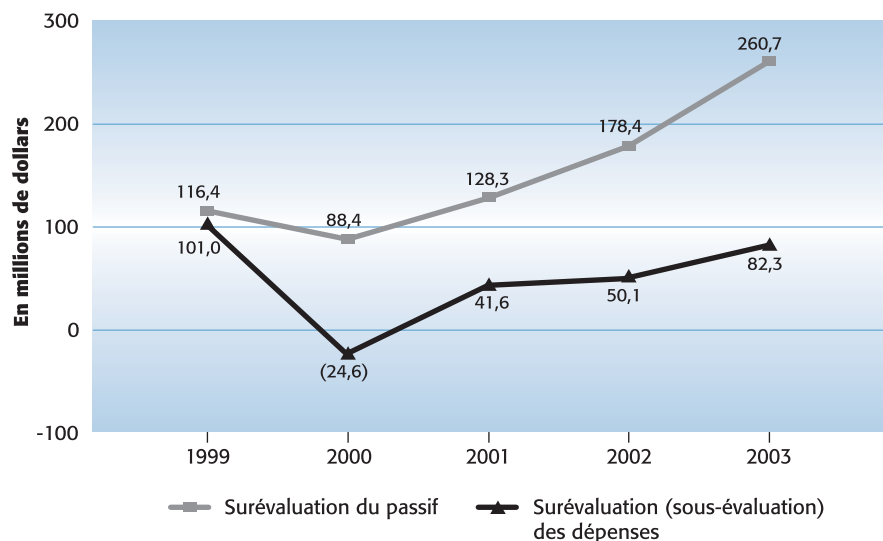
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

6.7.31 Les obligations découlant des garanties d'emprunt et autres interventions financières garanties sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.

6.7.32 La provision pour pertes sur les interventions financières garanties comptabilisée par le gouvernement n'est pas adéquate. Ce dernier applique des taux de provision par catégories de garanties d'emprunt au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risques, comme le fait Investissement Québec. Nous considérons que la méthode retenue par cet organisme est rigoureuse; elle aboutit en effet à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Au 31 mars 2003, le gouvernement a établi le compte de passif concernant cette provision à 606,1 millions de dollars relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement Québec qui, de son côté, l'a évalué à 345,4 millions. Nous sommes d'avis que le gouvernement a inscrit en trop à ce compte un montant de 260,7 millions de dollars. Ainsi, les dépenses et le déficit sont surévalués de 82,3 millions de dollars. Le graphique 1 illustre l'évolution des écarts relatifs à la provision pour pertes sur les interventions financières garanties au cours des cinq dernières années.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES ÉCARTS RELATIFS À LA PROVISION POUR PERTES
SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES (au 31 mars)



6.7.33 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.

6.7.34 Commentaires du ministère des Finances

« Il s'agit du même commentaire de la part du Vérificateur général que celui formulé au cours des dernières années. La position du gouvernement demeure la même. En effet, 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. »

Données financières comparatives

6.7.35 Pendant plusieurs années, l'Agence des douanes et du revenu du Canada² a versé à quatre provinces, autres que le Québec, des sommes en trop au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette erreur a également occasionné des paiements de péréquation trop élevés de la part du gouvernement fédéral. À la suite de discussions avec les intéressés, celui-ci a déterminé le montant des

2. Le 12 décembre 2003, l'Agence des douanes et du revenu du Canada est devenue l'Agence du revenu du Canada.



versements excédentaires et le rythme de leur récupération. C'est ainsi qu'il a prélevé en 2002-2003, à même les paiements de péréquation destinés au Québec, 215 millions de dollars relativement aux transferts indus effectués en 2001-2002.

6.7.36 Le gouvernement du Québec a traité de manière rétroactive cette opération et imputé 215 millions de dollars à la dette nette au début de 2001-2002. Puisque ce fait concernait l'année financière terminée le 31 mars 2002, les sommes en cause auraient dû être portées en diminution des revenus de cette même année, comme le recommande le CCSP. Ainsi, les revenus de transfert du gouvernement du Canada de 2001-2002, présentés pour comparaison dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003, auraient dû être diminués de 215 millions de dollars. De plus, le déficit de 2001-2002, qui se chiffrait à 928 millions de dollars, n'a pas changé, alors qu'il aurait dû s'élever à 1 143 millions.

6.7.37 En fin de compte, les données financières comparatives figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003 ne prennent pas en considération les effets liés à la correction de l'erreur concernant les paiements de péréquation. Or, la comparaison des chiffres d'une année financière donnée avec ceux de l'année précédente livre une information primordiale. En effet, un tel exercice permet aux utilisateurs des états financiers de dégager les tendances relatives à la situation financière du gouvernement et, éventuellement, de quantifier leur ampleur; il contribue également à suivre l'évolution de celle-ci. Ayant choisi d'ajouter 215 millions de dollars à la dette nette au début de 2001-2002, le gouvernement n'a pas modifié les résultats de cette année financière. En plus de n'être pas conforme aux recommandations du CCSP, cette façon de faire rend plus difficile l'analyse des données visées au fil du temps.

6.7.38 **Nous avons recommandé au gouvernement de modifier les données financières comparatives de 2001-2002 figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 relativement aux transferts trop élevés encaissés en 2001-2002 en matière de péréquation.**

6.7.39 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement fédéral a annoncé le 4 septembre 2002 qu'il ne ferait aucune récupération de paiements de péréquation versés au Québec à la suite de l'ajustement des revenus fiscaux des provinces des années 1997 à 1999.

« De plus, le gouvernement fédéral a précisé qu'il ferait des ajustements de péréquation relatifs à l'exercice 2000 et subséquents. De fait, il a récupéré, en février 2003, 215 millions de dollars relativement à l'année 2001-2002. Le gouvernement a donc été dans l'obligation de comptabiliser l'erreur du fédéral dans ses états financiers en redressant ses déficits cumulés du début de 2001-2002. »

Autres commentaires

Exclusion d'une entreprise du gouvernement du périmètre comptable

- 6.7.40** Au cours de la dernière année financière, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* a été modifiée, apportant des changements en ce qui a trait à la gouverne de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Le CCSP a également revu la définition du périmètre comptable d'un gouvernement. Seules les entités contrôlées par ce dernier doivent y être incluses. La nouvelle norme précise les facteurs à prendre en considération pour déterminer si le contrôle existe ou non aux fins de l'information financière.
- 6.7.41** Le réexamen de la situation de la CSST, à la lumière de ces nouveaux éléments, démontre que le gouvernement ne la contrôle plus : il n'exerce plus un pouvoir suffisamment important pour orienter les politiques financières et administratives de cette entité. Ainsi, le gouvernement n'est pas le propriétaire de la CSST, ne peut disposer de ses actifs ou décider de leur utilisation, pas plus qu'il n'a le pouvoir unilatéral de la dissoudre. De surcroît, il ne nomme pas unilatéralement une majorité des membres du conseil d'administration, qui sont choisis parmi les candidatures proposées par les associations patronales et syndicales les plus représentatives.
- 6.7.42** La même conclusion s'applique au Fonds de la santé et de la sécurité du travail, administré par la CSST.
- 6.7.43** Par conséquent, ces deux entités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement pour ce qui est de ses états financiers consolidés au 31 mars 2003 parce qu'elles ne sont pas contrôlées par ce dernier.
- 6.7.44** Par ailleurs, lorsqu'un gouvernement applique pour la première fois une recommandation du CCSP – à moins de mention particulière dans la norme –, il est autorisé à le faire de manière prospective ou rétroactive. Selon la première méthode, l'effet de la modification s'applique aux résultats de l'année financière en cours. Selon la deuxième, il touche ceux des années financières antérieures et l'écart est incorporé à la dette nette.
- 6.7.45** Dans le cadre de la dernière réforme comptable, en mars 1998, le gouvernement a appliqué pour la première fois la norme du CCSP alors en vigueur concernant son périmètre comptable; à ce moment, il a choisi de le faire rétroactivement. Il y a donc inclus la CSST à titre d'entreprise en portant son déficit accumulé à la dette nette. Cette solution était appropriée, car elle évitait que les résultats de l'année en cours soient altérés par les déficits annuels antérieurs au 31 mars 1998 de l'entité, totalisant 2,3 milliards de dollars.



6.7.46 Contrairement à ce qu'il a fait cette année, le gouvernement a toujours retenu la méthode rétroactive au cours de la dernière décennie lorsqu'il a appliqué une norme du CCSP pour la première fois. De plus, durant cette période, il a toujours procédé de cette façon lorsqu'il a modifié ses conventions comptables. À notre avis, l'utilisation de la méthode rétroactive pour exclure la CSST et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail de son périmètre comptable aurait amélioré la comparaison avec les données de l'année antérieure. Ainsi, le déficit accumulé de 680 millions de dollars de la CSST aurait été radié des livres du gouvernement et ajouté quand même à la dette nette, sans toutefois influencer sur les résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.7.47 Précisons que les excédents annuels réalisés par la CSST depuis la réforme comptable lui ont permis, tout en respectant les normes du CCSP, de réduire son déficit accumulé. Celui-ci est passé de 2,3 milliards de dollars à 680 millions au 1^{er} avril 2002. Nous convenons que les normes du CCSP autorisaient le gouvernement à retenir la méthode prospective. Sur cette base, il a rayé de ses livres ce solde en créant un revenu de 680 millions de dollars, qui a réduit d'autant le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.7.48 **Nous avons recommandé au gouvernement, lorsqu'il applique pour la première fois une norme du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, de toujours utiliser la méthode rétroactive.**

6.7.49 Commentaires du ministère des Finances

« En décembre 2002, le gouvernement a modifié la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Cette nouvelle loi visait à accroître l'autonomie de la CSST sur la gestion de ses ressources et à transférer les biens et les obligations du régime dans une fiducie. Ces modifications législatives donnaient suite aux demandes répétées de la CSST et s'inscrivaient dans la révision du cadre de gestion du gouvernement, qui favorise l'imputabilité.

« En fonction des conventions comptables du gouvernement, l'évaluation du statut de la CSST et du Fonds de la santé et de la sécurité du travail, à la lumière de la nouvelle loi, nous a permis de conclure que, le 1^{er} janvier 2003, ces entités ne faisaient pas partie du périmètre comptable du gouvernement. Par souci de transparence, le gouvernement a tenu à divulguer, par voie de note à l'annexe 9, toute l'information relative à la modification du statut de la CSST.

« Le changement de statut de la CSST suite à l'adoption de la nouvelle loi est survenu au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2003. Le gouvernement a donc dû comptabiliser, sur la base de ses conventions comptables, l'impact de cette décision dans l'exercice au cours duquel elle est survenue, soit dans l'exercice terminé le 31 mars 2003, conformément aux recommandations du CCSP. »

Coûts environnementaux

- 6.7.50** Nous avons poursuivi notre vérification sur les coûts environnementaux en vue de porter un jugement plus précis sur la capacité du gouvernement à les cerner, à en évaluer l'ampleur et à les présenter adéquatement dans ses états financiers. Dans cette perspective, nous avons ciblé les ministères les plus susceptibles d'avoir des coûts environnementaux importants, soit le ministère de l'Environnement, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs ainsi que le ministère des Transports. Afin d'alimenter notre réflexion, nous nous sommes inspirés des travaux faits en la matière par le gouvernement fédéral et les autres provinces canadiennes.
- 6.7.51** Force est de conclure que nos recommandations de l'an dernier sont demeurées lettre morte. Mis à part le secteur des mines – qui relève du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs –, les ministères manquent d'information pour tracer un portrait des coûts environnementaux dont ils pourraient avoir la responsabilité et qui donneraient lieu à un passif. Dans les faits, aucun montant n'est comptabilisé à cet égard.
- 6.7.52** Malgré la complexité de la question, le gouvernement n'a toujours pas communiqué d'exigences particulières aux ministères et organismes pour amener ces derniers à recenser l'ensemble des situations susceptibles d'entraîner de tels coûts et à établir la responsabilité gouvernementale y afférente. Par conséquent, il ne dispose pas d'un répertoire complet des sites contaminés qu'il lui incombe d'assainir et il ignore les risques que représentent ces sites ainsi que les coûts de décontamination s'y rattachant.
- 6.7.53** Le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs a néanmoins inventorié des sites miniers abandonnés dont le gouvernement devra restaurer les sols. Nous estimons que le coût minimum pour procéder à cette restauration est d'environ 67 millions de dollars. Le passif et la dette nette sont donc sous-évalués d'autant.
- 6.7.54** Présentement, le Québec ne figure pas parmi les chefs de file des gouvernements canadien et provinciaux quant à la détermination et à la constatation des coûts environnementaux.
- 6.7.55** **Nous avons recommandé au gouvernement**
- **de fournir des directives précises aux ministères et aux organismes en ce qui a trait aux passifs environnementaux afin qu'ils puissent cerner les coûts visés, déterminer la responsabilité gouvernementale à leur égard, les évaluer et les comptabiliser, le cas échéant;**
 - **de se doter d'un système pour connaître les coûts environnementaux qu'il doit prendre en charge;**
 - **de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.**



6.7.56 Commentaires du ministère des Finances

« Dans le cadre de la préparation des états financiers du gouvernement, le ministère des Finances a émis des directives pour que les ministères et les organismes comptabilisent tous ses passifs et frais à payer qui découlent de l'application des lois et programmes en vigueur au 31 mars 2003, ce qui inclut tout passif environnemental que le gouvernement doit assumer en vertu de ces derniers. Ainsi, le ministère considère que tous les passifs et frais à payer à être comptabilisés au 31 mars 2003 l'ont été conformément aux conventions comptables du gouvernement.

« De plus, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs poursuit ses démarches, tel que cela avait été mentionné au Vérificateur général, afin de partager avec ses partenaires potentiels le financement associé à la décontamination des sites. »

Provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales

6.7.57 La provision pour créances douteuses du ministère du Revenu est encore surévaluée de 37,2 millions de dollars au 31 mars 2003 (31 mars 2002: 64,5 millions) alors que le déficit est sous-évalué de 27,3 millions pour l'année financière terminée à cette date (31 mars 2002: 147,5 millions). Le tableau 1 présente le détail de ces inexactitudes.

TABLEAU 1

SURÉVALUATION DE LA PROVISION POUR CRÉANCES DOUTEUSES
ET SOUS-ÉVALUATION DU DÉFICIT AU 31 MARS 2003 (en millions de dollars)

	Surévaluation (sous-évaluation) de la provision pour créances douteuses	Sous-évaluation du déficit de l'exercice
Provision globale	39,8	–
Provision sur les comptes débiteurs	(2,6)	27,3
Total	37,2	27,3

6.7.58 D'une part, une provision globale est ajoutée à la provision pour créances douteuses, cette dernière étant déterminée à partir d'une analyse statistique des dossiers. Comme il est mentionné dans nos précédents rapports, nous estimons que cette provision globale est injustifiée depuis sa création, en 1998. Le tableau 2 illustre ses variations annuelles de même que son solde à la fin de chaque année financière.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA PROVISION GLOBALE POUR CRÉANCES DOUTEUSES
(en millions de dollars)

	Augmentation (diminution)	Solde au 31 mars
1997-1998	150,0	150,0
1998-1999	50,0	200,0
1999-2000	(23,2)	176,8
2000-2001	43,0	219,8
2001-2002	(180,0)	39,8
2002-2003	-	39,8

6.7.59 D'autre part, le ministère du Revenu a continué à déterminer la provision pour créances douteuses en fonction des comptes débiteurs comptabilisés au 31 décembre au lieu du 31 mars. Pour 2002-2003, cette pratique a pour effet de sous-évaluer le déficit de 27,3 millions de dollars, étant donné qu'au 31 mars 2002, la provision en cause était surévaluée de 24,7 millions.

6.7.60 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales.**

6.7.61 Commentaires du ministère des Finances

«Les normes comptables stipulent que le gouvernement est responsable d'établir ses propres estimations. Bien que le Vérificateur général commente ce sujet depuis plusieurs années, le gouvernement continue d'appliquer la même méthode qu'au cours des années antérieures.

«Les divers intervenants ministériels considèrent que cette façon de faire permet d'établir un montant de provision qui reflète ainsi mieux la réalité.

«Finalement, tel qu'indiqué à l'annexe 8 des Comptes publics 2002-2003, la provision pour créances douteuses est passée de 904 millions de dollars en 2001-2002 à 771 millions de dollars en 2002-2003, maintenant le taux moyen de provision par rapport aux débiteurs à 11 p. cent.»

Organisme du gouvernement considéré comme une entreprise

6.7.62 La Société des établissements de plein air du Québec ne répond pas à la définition d'une entreprise publique selon les critères du CCSP. En effet, elle ne peut poursuivre ses activités et faire face à ses dettes sans l'aide du gouvernement, comme le montre le tableau 3. Dans ces circonstances, il conviendrait de la considérer plutôt comme un organisme du gouvernement.

6.7.63 Le fait d'avoir comptabilisé les données de l'organisme comme s'il s'agissait d'une entreprise a entraîné une sous-évaluation des revenus, des dépenses, du passif, de la dette nette et des immobilisations de 71,9, 57,6, 36,7, 64,4 et 135,3 millions de dollars respectivement. Les avoirs financiers et le déficit annuel sont quant à eux surévalués respectivement de 27,7 et de 14,3 millions de dollars.



TABEAU 3

AIDE FINANCIÈRE VERSÉE À LA SOCIÉTÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE PLEIN AIR DU QUÉBEC PAR LE GOUVERNEMENT (en milliers de dollars)

	Bénéfice net (perte nette)	Subventions
1997-1998	14	3 119
1998-1999	6 586	13 990
1999-2000	11 116	38 163
2000-2001	(1 260)	43 965
2001-2002	3 710	20 281
2002-2003	2 204	20 528

6.7.64 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de s'assurer que la consolidation de la Société des établissements de plein air du Québec soit faite selon les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

6.7.65 Commentaires du ministère des Finances

« Cette société a depuis le tout début de son incorporation le statut d'entreprise commerciale et, à cet effet, elle a été dotée des outils nécessaires pour assurer son autonomie financière à l'égard de l'exploitation d'installations à vocation récréative et touristique sur le territoire québécois.

« Bien que, dans le passé, le gouvernement soit intervenu à quelques reprises pour soutenir sa situation financière, la SEPAQ demeure une société à vocation commerciale en bonne santé financière.

« La SEPAQ contrôle très bien l'ensemble des activités récréotouristiques sur le territoire québécois. Ses résultats d'opération peuvent varier quelque peu d'une année à l'autre dépendant de la conjoncture économique, mais la Société intervient en temps opportun afin de régulariser la situation. »

Comparabilité des états financiers consolidés

6.7.66 L'an dernier, nous avons recommandé au gouvernement de veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables. À nouveau, en 2002, une entreprise du gouvernement, soit la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), a modifié une de ses conventions comptables tandis qu'elle avait effectué en 2001 des révisions d'estimations comptables sur le même sujet.

6.7.67 Ces changements, qui sont expliqués dans le chapitre 7 du premier tome de notre Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003, ont eu une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement, car les opérations de la SAAQ y sont

enregistrées en considérant cette entité comme une entreprise du gouvernement. Ainsi, les modifications d'estimations comptables faites en 2001 ont eu pour effet de réduire le déficit du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 de 197 millions de dollars et d'augmenter d'autant le compte « Participation dans les entreprises du gouvernement ». Quant à la modification apportée par l'entité en 2002, elle a eu pour effet de diminuer ce même compte de 259 millions de dollars au 31 mars 2003 et d'abaisser de 104 millions le déficit pour l'année financière terminée à cette date.

6.7.68 Même si ces changements successifs ont été effectués en conformité avec les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, ils augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des données présentées dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement et dans l'état consolidé de la situation financière du gouvernement. En outre, ils nuisent grandement à la comparabilité de l'information publiée à cet égard. En effet, les résultats de la SAAQ pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001 présentés pour comparaison dans les états financiers consolidés du gouvernement n'ont pas été redressés afin de tenir compte de la modification comptable rétroactive effectuée en 2002.

6.7.69 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables.**

6.7.70 Commentaires du ministère des Finances

« Tel que le mentionne le Vérificateur général, la modification de conventions comptables apportée en 2002 ainsi que la révision d'estimations réalisée en 2001 par la SAAQ ont été effectuées en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada.

« Les résultats de la SAAQ sont inclus dans ceux du gouvernement et pour éliminer toute confusion et par souci de transparence, le gouvernement a tenu à divulguer par voie de note, à l'annexe 9, toute l'information relative aux modifications apportées par la SAAQ. »

Application des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

6.7.71 Le *Manuel de l'ICCA* pour le secteur privé définit les PCGR comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent quelles sont les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

6.7.72 Dans le secteur public, le *Manuel du CCSP* est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR propres à ce secteur, lesquels représentent la meilleure base pour préparer les états financiers des gouvernements. Par son mode de fonctionnement,



le CCSP vise à assurer la neutralité de ses normes. Quatre vérificateurs législatifs du Canada affirment dans leur rapport sur les états financiers de leur gouvernement que ceux-ci sont dressés conformément aux PCGR qui leur sont applicables.

- 6.7.73** Au Québec, quelques-unes des conventions comptables retenues par le gouvernement s'éloignent des normes comptables pour le secteur public, une situation qui ne favorise pas la comparabilité de ses états financiers avec ceux des autres provinces. L'application intégrale de ces normes entraînerait notamment l'utilisation de la comptabilité d'exercice pour l'ensemble des revenus. Dans la présente section, nous commentons de façon détaillée nos préoccupations concernant l'application systématique de cette méthode et la présentation de certains postes sur une base brute.

Application de la méthode de la comptabilité d'exercice aux revenus

- 6.7.74** Si l'on se reporte aux normes du CCSP, les revenus de l'État doivent être enregistrés selon la comptabilité d'exercice. Cette méthode exige que les revenus soient constatés dans l'année financière au cours de laquelle ont lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Elle élimine les distorsions éventuelles quant à l'enregistrement des revenus, distorsions attribuables à l'écart entre le moment où ils sont générés et celui où ils sont encaissés ou remboursés.
- 6.7.75** Les normes permettent aussi de comptabiliser au moment de la réception des fonds les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus. Or, compte tenu de l'existence de méthodes d'estimation fiables, nous sommes d'avis que le gouvernement devrait revoir ses conventions comptables de façon à se conformer entièrement à la recommandation du CCSP relative à la comptabilité d'exercice. Pour la cinquième année consécutive, nous incitons le gouvernement à constater tous ses revenus en usant de cette méthode. Les principaux revenus dont la comptabilisation est inadéquate sont ceux provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation et des transferts fédéraux. La question concerne aussi le remboursement de transferts du gouvernement du Canada liés à l'allocation aux jeunes.

Impôts sur le revenu et les biens et taxes à la consommation

- 6.7.76** Les impôts sur le revenu et les biens ainsi que les taxes à la consommation sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les fonds sont reçus. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés à ces revenus. Ainsi, les revenus fiscaux peuvent fluctuer sensiblement d'une année financière à l'autre en raison du rythme de traitement des déclarations et des autres documents y afférents.

- 6.7.77** Pour l'essentiel, le gouvernement tire ses revenus en matière d'impôts sur le revenu et les biens des sommes retenues à la source par les employeurs ainsi que des acomptes provisionnels versés par les particuliers et les sociétés. Quant aux taxes à la consommation, elles lui sont remises par les mandataires enregistrés au ministère du Revenu.
- 6.7.78** L'examen des pratiques des autres gouvernements canadiens démontre qu'il est possible, au prix d'un effort raisonnable, de procéder à des estimations permettant d'appliquer la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux.

Transferts du gouvernement du Canada

- 6.7.79** La plupart (85 p. cent) des revenus provenant du gouvernement du Canada ont trait à la péréquation et au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Ces revenus sont inscrits selon la méthode de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire qu'ils sont constatés au moment où ils font l'objet d'un encaissement.
- 6.7.80** Le gouvernement fédéral établit provisoirement, avant le début de chaque année financière, le montant qui sera versé aux provinces pour l'année à titre de péréquation. Cette première estimation est sujette à plusieurs révisions et à un calcul final, le tout ne devant pas dépasser un délai de 30 mois après la fin de l'année financière concernée.
- 6.7.81** En constatant les revenus de péréquation selon la méthode de la comptabilité de caisse, le gouvernement intègre le montant des ajustements découlant des révisions du gouvernement fédéral dans les données de l'année financière où ce dernier les prend en compte dans ses paiements.
- 6.7.82** L'application de la comptabilité d'exercice à ce type de revenus suppose une approche continue. Les montants à inscrire devraient être établis à partir de la meilleure estimation disponible avant l'achèvement des états financiers. Par exemple, à l'automne 2003, le gouvernement fédéral a procédé – comme il le fait chaque année – à une nouvelle révision de ses calculs de péréquation concernant les années financières terminées les 31 mars 2001, 2002 et 2003. Étant donné que ces estimations fournissent un degré raisonnable de certitude, le Québec aurait pu les utiliser pour inscrire les sommes reçues en 2002-2003 suivant la méthode que nous préconisons. Cette façon de faire aurait eu pour effet de réduire ses revenus de transfert de 481 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.
- 6.7.83** Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux fait l'objet des mêmes révisions que la péréquation puisque celle-ci en influence le calcul. S'il avait été constaté lui aussi sur la base d'estimations comparables à celles que nous venons d'évoquer au sujet de la péréquation, 157 millions de dollars auraient été additionnés aux revenus de transfert à cet égard.
- 6.7.84** Au bout du compte, le déficit annuel de l'année 2002-2003 aurait augmenté de 324 millions de dollars.

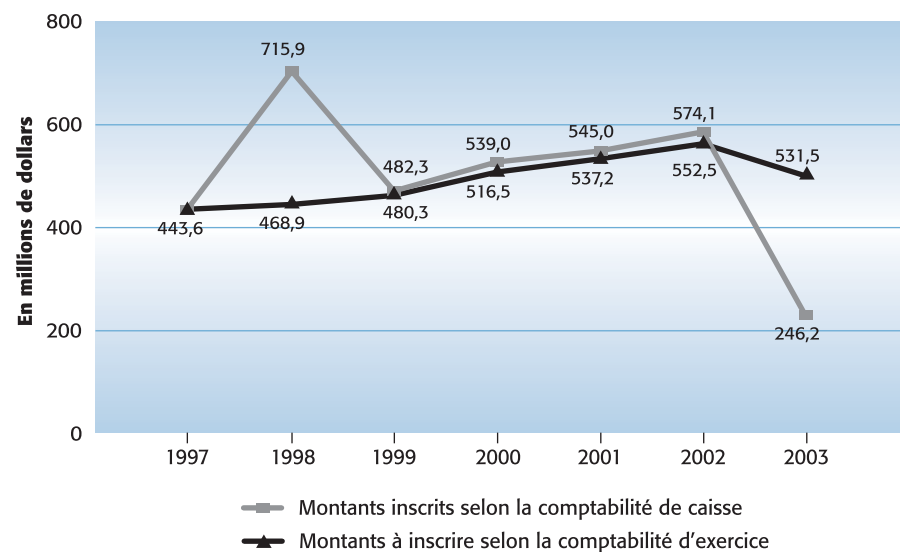


Allocation aux jeunes

- 6.7.85** Le gouvernement du Québec doit rembourser annuellement à son homologue fédéral les sommes qu'il perçoit toujours pour le programme canadien d'allocation aux jeunes, même si ce dernier a été abandonné depuis plusieurs années. Les opérations qui s'ensuivent sont portées en diminution des revenus de transfert du gouvernement du Canada (sous la rubrique « Autres programmes ») selon la méthode de la comptabilité de caisse.
- 6.7.86** En 1997-1998, le gouvernement québécois a devancé le versement initial de l'année financière suivante et procédé à trois paiements. Par la suite, il est revenu à deux versements annuels, soit le versement final de l'année visée et un versement anticipé. En 2002-2003, il n'a pas effectué le versement anticipé. En conséquence, un seul paiement a été comptabilisé et ainsi soustrait de ses revenus.
- 6.7.87** Si le gouvernement avait appliqué la comptabilité d'exercice, le premier versement dû pour 2002-2003, qui se monte à 285 millions de dollars, aurait modifié ses résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2003 en augmentant le déficit d'autant. Le graphique 2 montre l'ampleur de la réduction des revenus de transfert consécutive à l'inscription du remboursement de l'allocation aux jeunes selon la méthode actuelle. Il montre en parallèle l'évolution des résultats en fonction de la comptabilité d'exercice.

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DES REVENUS DE TRANSFERT LIÉS À L'ALLOCATION AUX JEUNES
(au 31 mars)



6.7.88 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.

6.7.89 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement comptabilise les revenus fiscaux et les revenus de transfert conformément à ses conventions comptables.

« Présentement, il est trop tôt pour statuer sur le mode d'application de la comptabilité d'exercice pour certains types de revenus. En effet, bien que les normes générales de présentation des états financiers prévoient que les revenus doivent être comptabilisés selon la comptabilité d'exercice, l'ICCA reconnaît lui-même que des normes détaillées sur la comptabilisation des revenus du gouvernement et la présentation d'informations à leur égard doivent être élaborées pour combler des lacunes dans les normes actuelles du secteur public pour de nombreux types de revenus, comme les impôts sur le revenu. De plus, l'ICCA a entrepris des travaux pour modifier les normes concernant les revenus de paiements de transfert.

« Dans ce contexte, le ministère a rencontré l'automne dernier des représentants du Vérificateur général pour leur exposer ses préoccupations à cet égard et leur a indiqué qu'il entreprenait des travaux pour élaborer un cadre conceptuel et prudent sur la comptabilité d'exercice de ses revenus. Ces travaux sont présentement en cours. »

Présentation de certains postes sur une base brute

6.7.90 Selon les normes générales de présentation du CCSP, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des revenus – à l'exception des revenus fiscaux – ainsi que les montants bruts des dépenses.

6.7.91 Cependant, dans certains cas, ce sont les revenus nets qui sont constatés dans les états financiers. Par ailleurs, les revenus et dépenses relatifs aux comptes à fin déterminée n'y sont pas présentés.

6.7.92 La façon actuelle de procéder, qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation en la matière, a pour effet de sous-évaluer les revenus de 1 304 millions de dollars et les dépenses d'un montant égal. Le tableau 4 montre l'incidence de la méthode adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.



TABEAU 4

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus	Sous-évaluation des dépenses
Revenus de placement du Fonds d'amortissement relatif à la dette directe	266	266
Revenus d'intérêts sur avances aux organismes	324	324
Revenus sur les placements temporaires	27	27
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	60	60
Dépenses en déduction des revenus de droits et permis	283	283
Comptes à fin déterminée	344	344
Total	1 304	1 304

6.7.93 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute.

6.7.94 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement prend note du commentaire. Mentionnons toutefois qu'il n'y a pas d'impact sur le déficit et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. Notamment, l'annexe 6 présente les revenus d'intérêt présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

Publication des états financiers consolidés

6.7.95 De 1991 à 2002, les états financiers ont été publiés au moins huit mois après la fermeture des livres. Cette année, ils le sont avec un délai d'un an après la fin de l'année financière. Il est reconnu que l'utilité des états financiers diminue grandement lorsqu'ils ne sont pas produits en temps opportun.

6.7.96 Nous déplorons la production aussi tardive des états financiers au 31 mars 2003, mais nous nous réjouissons de l'engagement du ministre des Finances de rendre publics ces documents dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004.

6.7.97 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.

6.7.98 Commentaires du ministère des Finances

« Lors du Discours sur le budget 2003-2004, le ministre des Finances a annoncé son intention de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004.

« Il faut toutefois souligner que les Comptes publics ne sont pas le seul outil dont disposent les parlementaires pour connaître la situation des finances publiques. Les parlementaires disposaient dès le début de septembre 2003 et de décembre 2003 d'une information sommaire pertinente sur les résultats consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2003, par le biais de la Synthèse des opérations financières. »

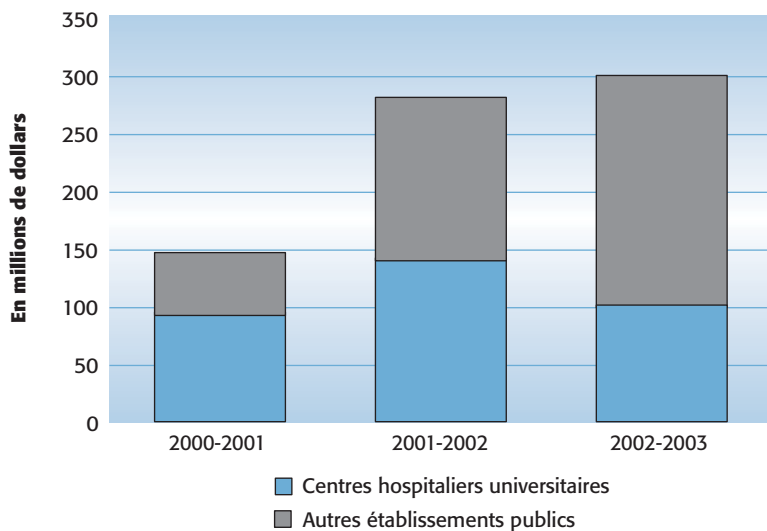
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

- 6.7.99** Le ministre des Finances s'est engagé à mettre en place les mécanismes susceptibles de favoriser l'inclusion des résultats financiers du réseau de la santé et des services sociaux dans ceux du gouvernement; le but est de présenter un portrait complet de la situation financière de l'État. Dans ce contexte, nous avons jugé opportun d'examiner le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* adoptée en juin 2000.
- 6.7.100** Cette loi édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.
- 6.7.101** Or, bien que le gouvernement ait épongé les déficits qu'avaient accumulés les établissements publics du réseau avant la nouvelle législation et qu'il ait rehaussé de façon appréciable leur financement en 2000-2001, plusieurs ne se conforment pas à la loi: 156 ont connu un déficit en 2000-2001, 137 l'année suivante et 133 en 2002-2003.
- 6.7.102** Même si le nombre d'établissements déficitaires a diminué, les données du ministère de la Santé et des Services sociaux révèlent que le déficit d'exploitation annuel de l'ensemble des entités visées a plus que doublé en trois ans. Comme en témoigne le graphique 3, il a atteint 300,4 millions de dollars en 2002-2003, dont 34 p. cent étaient imputables aux centres hospitaliers universitaires et 66 p. cent aux autres établissements publics du réseau.



GRAPHIQUE 3

DÉFICIT D'EXPLOITATION TOTAL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



- 6.7.103** Au cours des années 2000-2001 à 2002-2003, la somme des déficits d'exploitation annuels des établissements publics du réseau a atteint 730,1 millions de dollars, si l'on ne tient pas compte des surplus d'exploitation réalisés par certains qui, au cours de ces mêmes exercices, ont totalisé 45,3 millions.
- 6.7.104** Diverses mesures de contrôle sont évoquées par le législateur. Entre autres, le ministre de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les régies régionales (devenues les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux), doit effectuer un suivi régulier de la situation financière des établissements; de plus, il doit exiger de ceux qui anticipent ou affichent un déficit l'élaboration d'un plan de redressement faisant état des actions qu'ils comptent prendre pour le réduire ou l'annuler.
- 6.7.105** Nos travaux de vérification confirment que les mécanismes prévus sont appliqués. Ainsi, en ce qui concerne les cinq établissements dont nous avons examiné le dossier, des plans de redressement ont été produits et approuvés par le ministère. En outre, des rencontres ont été tenues avec les dirigeants et, pour trois établissements, une firme d'experts a fait une revue des activités.
- 6.7.106** Afin de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire, plus d'une centaine d'ententes tripartites ont par ailleurs été conclues entre le ministère de la Santé et des Services sociaux, les agences visées et les établissements déficitaires.
- 6.7.107** Ces ententes stipulent que le retour à l'équilibre budgétaire peut s'échelonner sur une période de un à trois ans, mais qu'il doit être atteint au bout de cette période. On y fixe également le maximum du déficit d'exploitation annuel toléré d'ici là et une date limite où le solde déficitaire doit être ramené à zéro. Les ententes

touchant deux centres hospitaliers universitaires font toutefois exception : dans l'une, le délai accordé pour atteindre l'équilibre budgétaire est de cinq ans alors que, dans l'autre, aucun échéancier n'est imposé. Quant aux cinq dossiers que nous avons examinés, quatre contenaient une entente de retour à l'équilibre budgétaire signée en 2002-2003.

- 6.7.108** Le gouvernement mise sur des gains d'efficacité pour restreindre les déficits. Cependant, certains facteurs exercent des pressions croissantes sur les dépenses : hausse de la consommation et du coût des médicaments ainsi que des fournitures médicales ; augmentation importante des activités due au vieillissement de la population ; coût élevé des nouvelles technologies. Le ministère de la Santé et des Services sociaux est d'ailleurs à revoir le mode de financement des établissements publics du réseau.
- 6.7.109** **Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.**

6.7.110 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux adhère à la recommandation formulée par le Vérificateur général et entend poursuivre ses démarches soutenues afin que les établissements publics du réseau respectent la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* tout en assurant l'accès aux services requis par la population en matière de santé et de services sociaux. »

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

- 6.7.111** Nombre de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées. Le tableau 5 fait le point sur celles que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2002. Il démontre que seulement 14 p. cent d'entre elles ont été mises en œuvre.



TABEAU 5

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2002

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC prévu par les lois concernées.				■	1999
Appliquer uniformément les conventions comptables de l'entreprise pendant toute l'année financière du gouvernement lorsqu'il comptabilise sa participation dans l'entreprise ¹ .				◆	2002
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.				■	1998
Corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales.				◆	1998
Utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.				■	1999
Veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables.				◆	2002
Comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.				◆	1999
Hâter le dépôt de ses états financiers à l'Assemblée nationale.				◆	1998
Recueillir l'information voulue concernant les coûts environnementaux qu'il est appelé à supporter, notamment pour assainir des sites contaminés.				◆	2002
Présenter dans ses états financiers les passifs relatifs à l'environnement, s'il y a lieu, ainsi que toute l'information nécessaire pour éclairer adéquatement le lecteur sur les coûts environnementaux.				◆	2002

TABLEAU 5 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2002

	Recommandation				Sujet abordé depuis	
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Revoir les modalités de comptabilisation des coûts relatifs à la réfection du recouvrement des chaussées et à celle des éléments de surface des structures ² .	X				2002	
S'assurer que la consolidation						
– de la Société nationale du cheval de course ³ [...] soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;					X	1999
– [...] du Centre de recherche industrielle du Québec ³ [...] soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;	X					2000
– [...] de la Société des établissements de plein air du Québec soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.				◆		2001
Veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute.				◆		1999
Nombre de recommandations	2	–	–	12	1*	
Répartition	14 %	–	–	86 %		

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

◆ Commentaire dans le présent rapport.

* La recommandation caduque n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait plus à être appliquée.

1. La SAAQ a appliqué rétroactivement une modification de ses conventions comptables pour produire ses états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2002; l'effet de cette modification a été porté aux résultats de l'exercice. Le gouvernement a ajusté d'autant les données de son année financière, bien qu'elle soit différente. Il aurait dû inscrire uniquement la portion attribuable à la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2002 dans son année financière et porter le solde de 26 millions de dollars à la dette nette. Puisque le gouvernement n'a pas respecté un tel partage, nous sommes d'avis que cette recommandation demeure inappliquée.
2. Au cours de 2001-2002, le gouvernement avait révisé sa politique d'amortissement du réseau routier. Jugeant que sa façon de procéder était inadéquate, nous lui avons recommandé de la revoir. Depuis, les correctifs nécessaires ont été apportés.
3. L'an passé, nous avons conclu que le Centre de recherche industrielle du Québec ne devait plus être considéré comme une entreprise, tandis que la Société nationale du cheval de course devait être incluse dans le périmètre comptable du gouvernement. Celui-ci a appliqué notre recommandation en ce qui concerne la première entité. Quant à la seconde, elle n'a plus à être consolidée par suite de la modification apportée par le CCSP de l'Institut Canadien des Comptables Agréés à la définition du périmètre comptable.



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 2003 :

- résultats de fonctionnement;
- déficits cumulés;
- situation financière;
- besoins financiers et de financement.

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 du Canada. 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.

Engagements pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) 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 2003 pour le service régulier du RREGOP, du RRPE, excluant celui de l'administration supérieure, et pour le RRAPSC s'élève à 24 063 millions de dollars (31 mars 2002 : 22 166 millions). Ces trois 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 et du RRPE, la valeur marchande de cette caisse était estimée à 32 677 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 :

36 282 millions). Quant au RRAPSC, pour lequel les cotisations des employés ont été versées dans le Fonds consolidé du revenu, la valeur comptable de la caisse qu'auraient constituée les employés et le gouvernement était estimée à 713 millions de dollars à cette date (31 décembre 2001 : 767 millions).

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 totaux de 33 390 millions de dollars (31 décembre 2001 : 37 049 millions), 24 063 millions de dollars (31 mars 2002 : 22 166 millions) sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 2003.

Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003, 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.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, qui est décrit dans la note 1 de ses états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Conformément aux normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, ces entités devraient être incluses dans son périmètre comptable puisqu'elles satisfont aux critères d'inclusion relatifs à ce périmètre.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements notables aux données financières qu'il y présente.

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 que de celles qui sont 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 déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003 de 82,3 millions de dollars (31 mars 2002: 50,1 millions) et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, la dette nette et les déficits cumulés de 260,7 millions de dollars respectivement à cette date (31 mars 2002: 178,4 millions).

À mon avis, à l'exception de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC, des effets non déterminés de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que des effets de la comptabilisation inappropriée de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2003, 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 présentées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

*Autre question d'importance
Données financières comparatives*

Le gouvernement a traité de manière rétroactive la récupération des paiements de péréquation par le gouvernement du Canada pour l'année financière 2001-2002 relativement à l'erreur de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Il a porté à la dette nette, au début de 2001-2002, la récupération de 215 millions de dollars attribuable à cette année financière alors qu'elle aurait dû être inscrite en diminution des revenus pour cette année financière. Ainsi, les revenus de transfert du gouvernement du Canada de 2001-2002 présentés pour comparaison dans son état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003 auraient dû être diminués de 215 millions de dollars. De plus, le déficit de 2001-2002 est demeuré à 928 millions de dollars alors qu'il aurait dû être porté à 1 143 millions.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis, FCA

Québec, le 16 mars 2004

