



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2016

Réseau de l'éducation : suivi des recommandations et situation financière des entités

Ministère de l'Enseignement supérieur, de l'Éducation et de la Recherche
Commissions scolaires

Cégeps

Universités

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectifs des travaux

Nos travaux, qui ont été effectués auprès du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR), avaient les objectifs suivants :

- effectuer le suivi de recommandations formulées au ministère dans les tomes *Vérification financière et autres travaux connexes* publiés à l'hiver 2011 et à l'hiver 2013 ;
- présenter un portrait à jour de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

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

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

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors du suivi des recommandations et du portrait de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

Les commissions scolaires ne respectent pas encore toutes les exigences imposées, particulièrement en ce qui concerne leurs résultats financiers. Un nombre substantiel de commissions scolaires (12 en 2012-2013, 18 en 2013-2014 et 14 en 2014-2015) ont enregistré un déficit supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir obtenu l'autorisation du ministère.

Globalement, la situation financière des commissions scolaires a continué de se détériorer. En 2014-2015, celles-ci ont affiché un déficit annuel total de 45 millions de dollars. Pour ce même exercice, les deux tiers des commissions scolaires ont présenté un déficit annuel, soit une hausse de 44 % depuis 2011-2012.

Dans le réseau collégial, une hausse de la conformité aux exigences budgétaires et financières a été observée. Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, tous les cégeps ont soumis un budget, conformément à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. En outre, un seul cégep n'a pas respecté les exigences de cette loi puisqu'il a présenté un solde de fonds déficitaire dans ses états financiers pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015.

La situation financière des cégeps s'est améliorée depuis 2011-2012. Les cégeps ont enregistré globalement un surplus annuel pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, comparativement à un déficit pour les deux exercices précédents. Toutefois, le nombre de cégeps ayant présenté un déficit annuel en 2014-2015 a doublé par rapport à celui de 2013-2014.

Malgré une forte augmentation des soldes de fonds ou de l'actif net des universités depuis 2011-2012, la situation financière des universités n'est pas totalement maîtrisée. Cette augmentation est principalement occasionnée par l'application d'une nouvelle norme comptable et par d'autres éléments. Dans les faits, pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, les universités ont enregistré une insuffisance des produits sur les charges de 500 millions, qui exclut l'effet des redressements.

Deux autres recommandations, qui découlent de nos travaux d'audit financier, n'ont pas progressé de manière satisfaisante depuis 2012-2013. D'une part, pour l'exercice clos le 30 avril 2015, l'Université du Québec n'a pas respecté les délais prévus par sa loi constitutive pour produire ses états financiers consolidés. D'autre part, le ministère n'a pas encore prévu de modalité de suivi et de versement des subventions à payer aux entités du réseau relativement aux congés de maladie et aux vacances.

Recommandations

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

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

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

Les recommandations réitérées ci-dessous découlent de constats faits dans nos rapports antérieurs intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les sections 3 et 4 du présent chapitre les actions que l'entité a entreprises pour donner suite à ces recommandations.

Recommandations réitérées au ministère

- 1 Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.**
 - 2 Prendre les mesures nécessaires afin que l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive.**
 - 3 Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Suivi des recommandations	7
3 Situation financière des entités	9
3.1 Réseau des commissions scolaires	9
Réglementation relative aux budgets	
Réglementation relative aux résultats financiers	
Recommandation	
Situation financière	
3.2 Réseau collégial	16
Notion d'équilibre budgétaire	
Réglementation relative aux budgets	
Réglementation relative aux résultats financiers	
Situation financière	
3.3 Réseau universitaire	23
Subvention conditionnelle	
Situation financière	
4 Autres recommandations	32
4.1 Délai de production des états financiers des universités	32
Recommandation	
4.2 Subventions relatives aux immobilisations	33
4.3 Subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances	34
Commentaires de l'entité auditée	35
Annexes et sigles	37

Le nom du ministère était à jour en date du 27 janvier 2016.

Équipe

Yves Doré
 Directeur de vérification
 Stéphanie Tremblay
 Directrice de vérification
 Christelle Corriveau

Aux fins du présent rapport, les universités incluent l'Université du Québec et ses composantes ainsi que les autres universités.

Le réseau de l'éducation est composé de trois réseaux, soit le réseau des commissions scolaires, le réseau collégial et le réseau universitaire.

À l'époque, les recommandations étaient adressées à deux ministères différents, soit le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Le MEESR regroupe maintenant les activités de ces deux ministères.

1 Mise en contexte

1 L'éducation représente la dépense la plus importante du gouvernement après la santé. La majorité des revenus des entités du réseau de l'éducation provient des subventions du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR). Le tableau 1 présente les subventions accordées par ce ministère aux commissions scolaires, aux cégeps et aux universités.

Tableau 1 Subventions accordées par le ministère (en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Commissions scolaires	8 450	8 568	8 673
Cégeps	1 943	1 991	1 989
Universités	2 985	3 210	3 183
Total	13 378	13 769	13 845

2 Pour l'exercice du gouvernement terminé le 31 mars 2015, les subventions que le MEESR a allouées aux commissions scolaires, aux cégeps et à l'Université du Québec représentaient respectivement 74, 84 et 62 % de leurs revenus totaux. Parmi les **universités**, seule l'Université du Québec est incluse dans le périmètre comptable du gouvernement.

3 Dans le tome *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2013, un des chapitres portait sur la situation financière et la reddition de comptes des entités du **réseau de l'éducation**. Son objectif était de dresser un portrait de la situation financière de ces entités et des obligations légales et réglementaires s'y rattachant. Ce chapitre contenait plusieurs recommandations adressées au **MEESR**, qui portaient notamment sur le respect, par les entités, des exigences budgétaires imposées. Il incluait aussi d'autres recommandations découlant de nos travaux d'audit financier effectués dans ce ministère.

4 Le présent chapitre fait état des progrès accomplis quant à la mise en œuvre de plusieurs de ces recommandations et dresse un portrait à jour de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

5 Pour réaliser le suivi de nos précédents travaux, nous avons consulté les budgets des commissions scolaires et des cégeps pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016 et les résultats financiers de l'ensemble des entités du réseau pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015. Les données ont été fournies par le MEESR.

2 Suivi des recommandations

6 Nous avons fait le suivi de recommandations que nous avons formulées au ministère dans les tomes *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publiés à l'hiver 2011 et à l'hiver 2013.

7 Nos travaux démontrent que quatre recommandations ont donné lieu à des progrès satisfaisants et trois ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

8 Le tableau 2 présente l'état des recommandations. Les sections suivantes expliquent plus en détail notre appréciation de la situation.

Tableau 2 État des recommandations

	Paragraphe	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Réseau des commissions scolaires Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.	11-32		√	2012-2013
Réseau collégial Clarifier le <i>Régime budgétaire et financier des cégeps</i> concernant les exigences en matière d'équilibre budgétaire.	51-58	√		2012-2013
Prendre les mesures nécessaires afin que tous les cégeps respectent les exigences prévues dans la <i>Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel</i> et le <i>Régime budgétaire et financier des cégeps</i> concernant la préparation du budget annuel et les résultats financiers annuels.	59-77	√		2012-2013

Tableau 2 État des recommandations (suite)

	Paragraphe	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Autres recommandations				
Prendre les mesures nécessaires afin que :				
<ul style="list-style-type: none"> ■ les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus par le ministère ; 	133-141	√		2010-2011
<ul style="list-style-type: none"> ■ l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive. 			√	2010-2011
Veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.	142-145	√		2010-2011
Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.	146-150		√	2010-2011
Total		4	3	7
Pourcentage		57%	43%	100%

3 Situation financière des entités

3.1 Réseau des commissions scolaires

9 Lors de nos précédents travaux, les **commissions scolaires** ne respectaient pas toutes les exigences imposées, en ce qui concerne tant leur budget que leurs résultats financiers. Nous avons alors recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées à l'égard de ces deux volets.

10 Dans la présente section, nous effectuons le suivi de cette recommandation. Par la suite, nous dressons un portrait à jour de la situation financière globale des commissions scolaires.

Aux fins du présent rapport, les commissions scolaires sont composées du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal (CGTSIM) et de 70 commissions scolaires. Les commissions scolaires Crie et Kativik ont été exclues de nos travaux en raison de la réglementation différente à laquelle elles sont assujetties.

Réglementation relative aux budgets

11 Toutes les commissions scolaires examinées sont assujetties à la *Loi sur l'instruction publique*. Celle-ci prévoit l'encadrement du financement par des règles budgétaires de fonctionnement et d'investissement.

12 À l'époque, toutes les commissions scolaires avaient transmis un budget au ministre pour les exercices 2009-2010 à 2012-2013. Cependant, certaines ayant un budget déficitaire supérieur à la limite permise, lequel nécessitait l'autorisation du ministère, n'avaient pas produit de plan de redressement, comme l'exige le ministère.

13 Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, toutes les commissions scolaires, sauf une, ont présenté un budget respectant les règles budgétaires ou ont obtenu l'autorisation du MEESR pour enregistrer un déficit plus élevé que la limite permise. Lorsque cela était requis, elles ont produit un plan de redressement pour chacun des exercices concernés. Toutefois, plusieurs d'entre elles n'ont pas respecté les délais de production fixés par le ministre à l'égard de ce plan.

14 Les articles 277 et 445 de la *Loi sur l'instruction publique* stipulent que les commissions scolaires et le CGTSIM doivent « adopter et transmettre au ministre, avant la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'année scolaire suivante ».

15 L'article 279 de cette même loi décrète ceci : « Le budget ne peut prévoir, sauf avec l'autorisation du ministre, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, des dépenses supérieures aux revenus de la commission scolaire. »

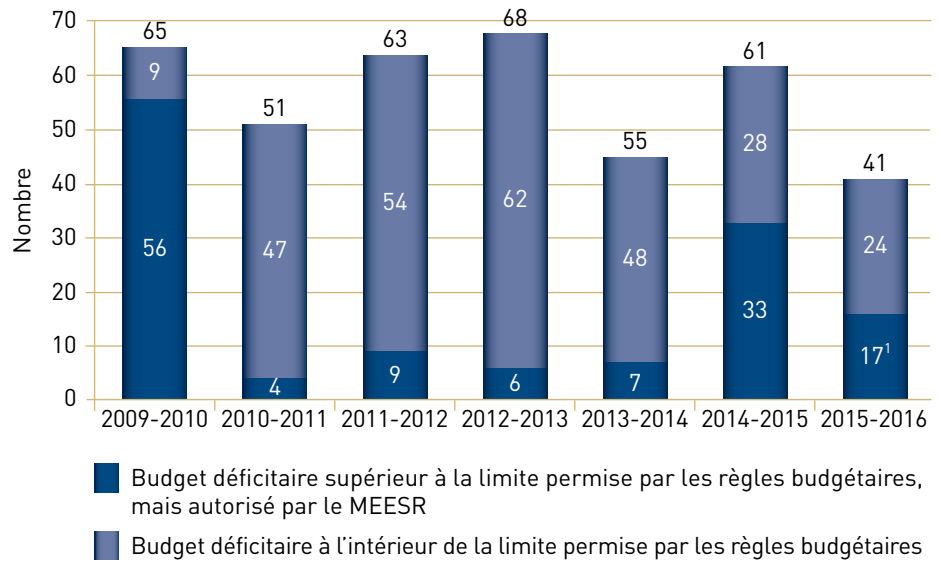
16 Le Conseil du trésor autorise les règles budgétaires de fonctionnement, lesquelles permettent aux commissions scolaires d'enregistrer un déficit à l'intérieur de certaines limites. L'annexe 1 présente ces limites pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016.

17 Dans l'éventualité où une commission scolaire présenterait un budget déficitaire supérieur à la limite permise par les règles budgétaires, la loi stipule qu'elle doit obtenir l'autorisation du ministre. Dans une telle situation, ce dernier peut autoriser le déficit en fixant certaines conditions, dont la plus courante est d'obtenir de la commission scolaire un plan de redressement qui comporte des mesures pour rétablir l'équilibre budgétaire.

18 Pour les trois exercices visés par nos travaux, une seule commission scolaire n'a pas respecté l'article 279 de la *Loi sur l'instruction publique*. En effet, pour l'exercice 2015-2016, la Commission scolaire Lester-B.-Pearson a présenté un budget déficitaire supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir demandé l'autorisation du MEESR. À la fin de nos travaux, le ministère n'avait pas encore statué sur la nature des mesures à prendre à cet égard.

19 La figure 1 montre, pour une période de sept ans, le nombre de commissions scolaires (sur un total de 71) ayant présenté un budget déficitaire à l'intérieur de la limite permise par les règles budgétaires ou un budget déficitaire dépassant la limite, mais autorisé par le MEESR pour le ministre.

Figure 1 Commissions scolaires ayant présenté un budget déficitaire (sur 71)



1. Une commission scolaire n'a pas demandé l'autorisation du MEESR.

20 De 2009-2010 à 2014-2015, le nombre de commissions scolaires ayant présenté un budget déficitaire a varié de 51 à 68, ce qui représente la très grande majorité de celles-ci. L'exercice 2015-2016 se démarque à cet égard puisque ce nombre a diminué de façon significative.

21 Le nombre de commissions scolaires qui devaient obtenir l'autorisation du MEESR pour enregistrer un déficit supérieur à la limite permise par les règles budgétaires s'est pour sa part accentué : il est passé de 6 en 2012-2013 à 17 en 2015-2016. Il faut cependant tenir compte du fait que cette limite a été modifiée au fil des ans (voir l'annexe 1).

22 Les commissions scolaires ayant un budget déficitaire excédant la limite permise doivent fournir au MEESR un plan de redressement. Pour les trois exercices visés par nos travaux, bien que toutes aient répondu à cette exigence, plusieurs n'ont pas respecté le délai alloué par le ministère pour lui transmettre leur plan de redressement.

23 En effet, pour l'exercice 2013-2014, 3 des 7 commissions scolaires concernées (43 %) n'ont pas produit de plan de redressement à l'intérieur du délai prescrit. Le ratio était de 9 sur 33 (27 %) pour 2014-2015 et de 4 sur 17 (24 %) pour 2015-2016. Lors de nos précédents travaux, il était de 3 sur 6 (50 %) pour l'exercice 2012-2013. Aux fins de notre appréciation, la réception du plan de redressement par le ministère jusqu'à sept jours après le délai alloué a été considérée comme conforme.

Réglementation relative aux résultats financiers

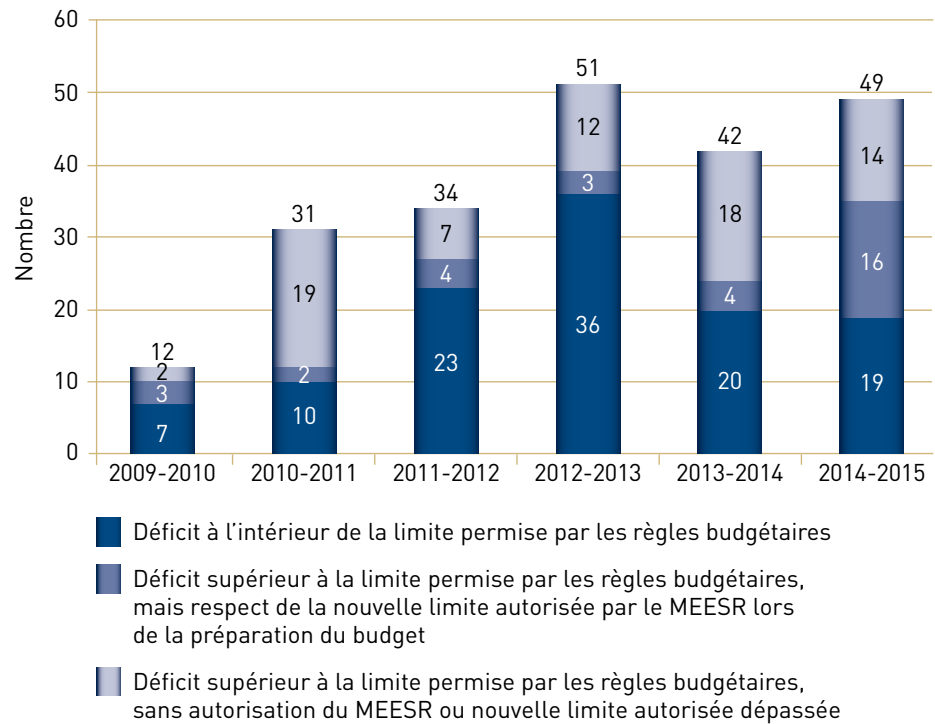
24 En plus des règles relatives aux budgets, il existe aussi des règles pour les résultats financiers annuels. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la *Loi sur l'instruction publique* permet aux commissions scolaires de prévoir un déficit annuel selon certaines conditions. Toutefois, les résultats annuels ne doivent pas dépasser le déficit annuel ainsi autorisé.

25 À l'époque, des commissions scolaires avaient enregistré un déficit annuel supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir obtenu du ministère l'autorisation requise.

26 Un nombre substantiel de commissions scolaires (12 en 2012-2013, 18 en 2013-2014 et 14 en 2014-2015) ont enregistré un déficit supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir obtenu l'autorisation du ministère. La situation s'est même détériorée depuis nos précédents travaux puisque le nombre observé en 2011-2012 était de 7.

27 La figure 2 présente le nombre de commissions scolaires ayant enregistré un déficit annuel de 2009-2010 à 2014-2015.

Figure 2 Commissions scolaires ayant enregistré un déficit annuel



28 Le MEESR effectue un suivi auprès des commissions scolaires qui ont dépassé le budget qu'il avait autorisé pour l'exercice venant de se terminer. Il leur demande entre autres de produire des prévisions révisées pour l'exercice suivant, accompagnées d'une résolution du conseil des commissaires, ou de lui indiquer les moyens qu'elles ont mis en place afin que la limite d'appropriation du surplus cumulé pour l'exercice suivant soit respectée. Si les prévisions révisées ne respectent pas cette limite, les commissions scolaires doivent produire un plan de redressement.

29 Nos travaux démontrent que le MEESR a analysé tous les dossiers des commissions scolaires ayant dépassé les budgets autorisés pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014. Pour l'exercice 2014-2015, le ministère effectuait les analyses au moment où nous avons terminé nos travaux.

30 Toutefois, le MEESR n'a pas utilisé le moyen mis à sa disposition à compter de 2011-2012 dans les règles budgétaires, qui est de retenir ou d'annuler une subvention, en tout ou en partie, en cas de refus ou de négligence d'observer une disposition qui régit la commission scolaire ou en cas de défaut de répondre à une demande de renseignements ou de documents.

31 Ainsi, en raison des dérogations observées à l'égard des exigences imposées dans les règles budgétaires pour les budgets et les résultats financiers des commissions scolaires, les progrès relatifs à la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2012-2013 sont jugés insatisfaisants.

Recommandation

32 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

- 1 Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.**

Situation financière

Surplus annuel

33 Lors de nos précédents travaux, les commissions scolaires étaient passées d'un surplus annuel total de 94 millions de dollars en 2008-2009 à un déficit annuel total de près de 6 millions en 2011-2012.

34 Depuis, la situation financière des commissions scolaires a continué de se détériorer. En effet, en 2014-2015, celles-ci ont affiché un déficit annuel total de 45 millions. Pour ce même exercice, les deux tiers des commissions scolaires ont présenté un déficit annuel, soit une hausse de 44 % depuis 2011-2012.

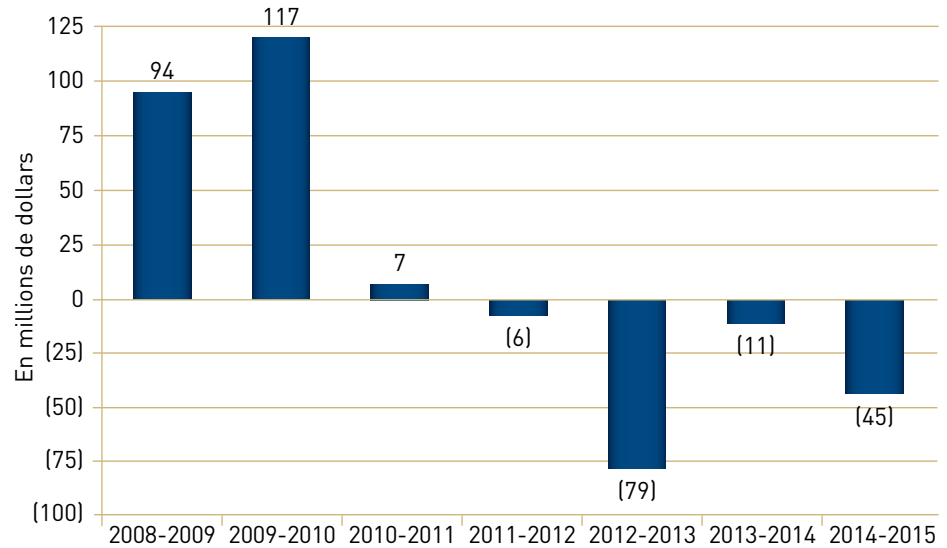
35 De 2010-2011 à 2014-2015, les dépenses totales des commissions scolaires ont augmenté en moyenne de 3,0 % par année, alors que leurs revenus totaux ont crû de 2,7 %, ce qui a contribué à l'enregistrement de déficits pour quatre des cinq exercices.

36 La croissance annuelle moyenne des revenus provenant des subventions reçues du ministère a été d'environ 1,6 %, ce qui est inférieur à la hausse des dépenses. À l'inverse, les autres revenus, notamment ceux provenant de la taxe scolaire, ont augmenté de façon plus importante, ce qui a permis de contenir les déficits pour les exercices 2011-2012 à 2014-2015.

37 Ces autres revenus se sont accrus en moyenne de 5,5 % par année, dont une augmentation de 13,7 % en 2013-2014 des revenus de la taxe scolaire à la suite de la modification apportée aux critères donnant droit à la subvention du MEESR visant à aider les commissions scolaires ne disposant pas de recettes fiscales suffisantes.

38 La figure 3 présente le surplus ou le déficit annuel total des commissions scolaires pour les sept derniers exercices.

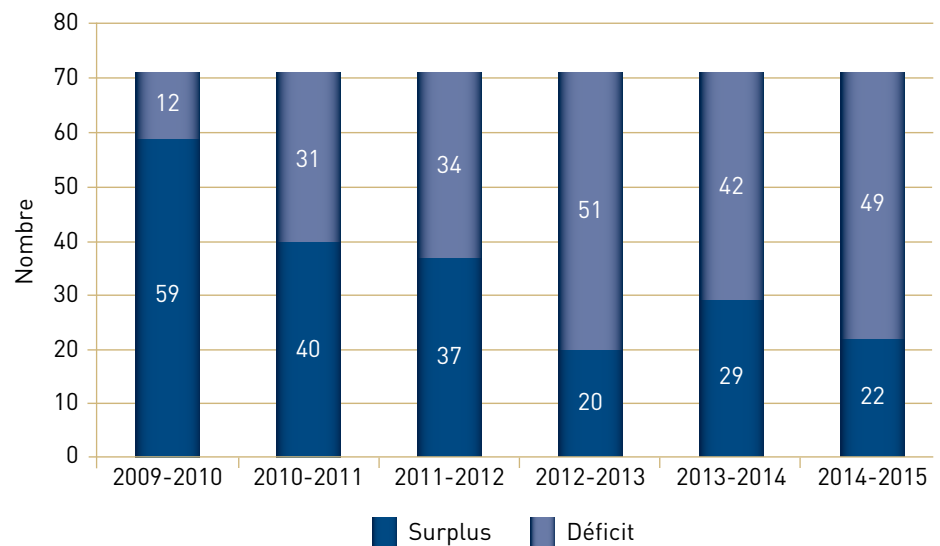
Figure 3 Surplus ou déficit annuel total des commissions scolaires



39 Par ailleurs, le nombre de commissions scolaires ayant présenté un déficit a augmenté de manière significative au cours des trois derniers exercices, passant de 34 en 2011-2012 à 49 en 2014-2015.

40 La figure 4 présente le nombre de commissions scolaires ayant enregistré un surplus ou un déficit pour les six derniers exercices.

Figure 4 Commissions scolaires ayant enregistré un surplus ou un déficit



41 Les trois commissions scolaires ayant présenté les déficits les plus élevés en 2014-2015 sont les suivantes.

	Déficit	Dépenses totales
Commission scolaire de Montréal	11,0 millions	1 055,4 millions
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	4,8 millions	515,7 millions
Commission scolaire des Trois-Lacs	4,2 millions	170,6 millions

42 À l'inverse, les surplus les plus importants ont été enregistrés par les deux commissions scolaires suivantes.

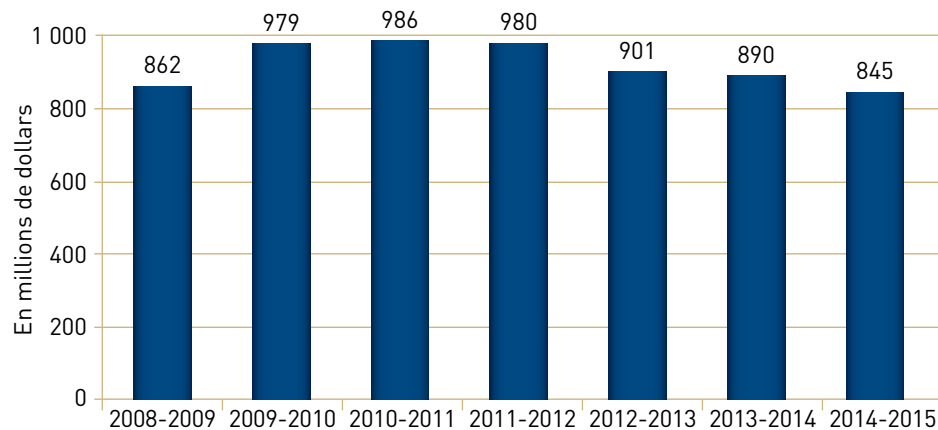
	Surplus	Dépenses totales
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	6,9 millions	358,9 millions
Commission scolaire English-Montréal	5,3 millions	293,9 millions

Surplus cumulé

43 Le surplus cumulé des commissions scolaires est passé de 980 millions de dollars en 2011-2012 à 845 millions en 2014-2015. La quasi-totalité de ce surplus ne peut cependant être utilisée pour combler d'éventuels déficits, comme le prévoient les règles budgétaires.

44 La figure 5 montre le surplus cumulé des commissions scolaires pour les sept derniers exercices.

Figure 5 Surplus cumulé des commissions scolaires



45 Bien que le surplus cumulé des commissions scolaires ait totalisé 845 millions au 30 juin 2015, une somme de 806 millions ne peut être utilisée pour compenser d'éventuels déficits. En effet, le MEESR oblige les commissions scolaires à conserver des surplus cumulés qui équivalent au total de la valeur comptable des terrains et de la subvention pour le financement à recevoir relative à la provision pour avantages sociaux futurs.

46 Quatre commissions scolaires ont affiché un déficit cumulé au 30 juin 2015, alors qu'il n'y en avait que deux au 30 juin 2012. Les commissions scolaires ayant enregistré un déficit cumulé au 30 juin 2015 sont les suivantes :

- la Commission scolaire des Phares (1,3 million) ;
- la Commission scolaire du Val-des-Cerfs (1,4 million) ;
- la Commission scolaire de Montréal (84,1 millions, comparativement à 36,4 millions au 30 juin 2012) ;
- la Commission scolaire Eastern Townships (4,6 millions, comparativement à 3,8 millions au 30 juin 2012).

3.2 Réseau collégial

47 Lors de nos précédents travaux, la notion d'équilibre budgétaire n'était pas clairement définie dans le *Régime budgétaire et financier des cégeps*. Nous avons donc recommandé au ministère de clarifier le régime à cet égard.

48 De plus, les cégeps ne respectaient pas toutes les exigences prévues dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Régime budgétaire et financier des cégeps*, et ce, tant pour la préparation du budget annuel que pour les résultats financiers annuels.

49 Nous avons donc recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires afin que tous les cégeps respectent les exigences prévues dans la loi et dans le régime budgétaire concernant la préparation du budget annuel et les résultats financiers annuels.

50 Dans la présente section, nous faisons le suivi de ces deux recommandations. Par la suite, nous présentons une mise à jour de la situation financière globale des cégeps.

Notion d'équilibre budgétaire

51 Les cégeps sont assujettis à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, qui prévoit l'encadrement du financement des cégeps par le *Régime budgétaire et financier des cégeps*.

52 Le paragraphe 61 du chapitre 1 du régime budgétaire, intitulé « Allocations de fonctionnement », stipule que le MEESR doit analyser le budget afin de s'assurer du maintien de l'équilibre budgétaire ou de la capacité du cégep de compenser son déficit annuel prévu par son **solde de fonds**, ou encore de la présence d'un plan de redressement indiquant les mesures que le cégep prendra pour redresser sa situation financière.

53 Puisque la notion d'équilibre budgétaire mentionnée dans le paragraphe 61 du *Régime budgétaire et financier des cégeps* n'était pas clairement définie, nous avons recommandé au ministère de la clarifier.

54 Le ministère a modifié les procédures accompagnant le régime budgétaire pour l'exercice 2014-2015 afin de clarifier la notion d'équilibre budgétaire de manière satisfaisante.

55 La notion d'équilibre budgétaire pour chacun des fonds a été définie de la manière suivante :

- Pour le fonds de fonctionnement, le ministère considère que le budget est équilibré lorsque le solde de fonds prévu au terme de l'exercice est supérieur ou égal à zéro.
- Pour le fonds des immobilisations, le ministère juge que le budget est équilibré lorsque les acquisitions d'immobilisations prévues au cours d'un exercice ne dépassent pas les sommes de financement disponibles pour ce même exercice.

56 Pour le fonds des immobilisations, la notion d'équilibre budgétaire définie par le MEESR ne respecte pas la notion d'équilibre budgétaire au sens comptable du terme, laquelle correspond à un solde de fonds égal ou supérieur à zéro.

57 Cependant, malgré la façon de procéder pour établir le budget relatif au fonds des immobilisations, les ajustements comptabilisés dans les états financiers minimisent les risques qu'il y ait un déséquilibre budgétaire dans ces mêmes états financiers.

58 Par conséquent, nous jugeons que la recommandation formulée en 2012-2013 a fait l'objet de progrès satisfaisants. Nous encourageons toutefois le ministère à obtenir des cégeps un budget complet pour leur fonds des immobilisations, qui comprend l'ensemble des revenus et des dépenses.

Le solde de fonds correspond au surplus ou au déficit cumulé d'un fonds. Il est composé du solde de fonds au début de l'exercice, du surplus ou du déficit de l'exercice, des virements inter-fonds, des apports reçus à titre de dotations et des apports reçus pour le financement d'actifs non amortissables.

Réglementation relative aux budgets

59 En matière d'exigences budgétaires, l'article 26.1 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* stipule ceci : « Le collège doit adopter et transmettre au ministre, au plus tard à la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'exercice financier suivant. Le collège doit également adopter et transmettre au ministre toute prévision budgétaire que ce dernier requiert. »

Le fonds des immobilisations est également nommé le fonds des investissements.

60 Comme nous l'avons expliqué dans la sous-section précédente, le ministère évalue distinctement l'équilibre budgétaire du fonds de fonctionnement et celui du **fonds des immobilisations**.

61 À l'époque, tous les cégeps avaient soumis un budget pour chacun des exercices visés par nos travaux. Toutefois, ils avaient déposé un budget permettant d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire uniquement pour leur fonds de fonctionnement, ce qui n'était pas conforme à la loi.

62 Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, tous les cégeps ont soumis un budget pour leur fonds de fonctionnement et un autre pour leur fonds des immobilisations conformément à la loi, lesquels permettent au ministère d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Cela constitue une nette amélioration par rapport à nos précédents travaux.

Budget relatif au fonds de fonctionnement

63 Le tableau 3 présente les cégeps ayant prévu un solde de fonds déficitaire dans le budget relatif à leur fonds de fonctionnement.

Tableau 3 Cégeps ayant prévu un solde de fonds déficitaire dans le budget relatif à leur fonds de fonctionnement

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Cégep de l'Outaouais			✓
Cégep Gérald-Godin	✓	✓	✓
Collège d'Alma	✓	✓	✓
Cégep de Sherbrooke		✓	✓
Cégep de la Gaspésie et des Îles			✓
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu			✓
Cégep de Rimouski			✓
Total	2	3	7

64 Comparativement à l'exercice 2012-2013 pour lequel deux cégeps avaient prévu un solde de fonds déficitaire dans le budget relatif à leur fonds de fonctionnement, sept cégeps ont prévu une telle situation pour l'exercice 2015-2016.

65 Pour l'exercice 2013-2014, tous les cégeps présentés dans le tableau 3 ont produit un plan de redressement, comme l'exigeait le *Régime budgétaire et financier des cégeps*. Cette exigence est toutefois disparue dans les procédures afférentes au régime pour l'exercice 2014-2015 ; elle est maintenant à la discrétion du MEESR. Pour l'exercice 2014-2015, les cégeps ayant prévu un solde de fonds déficitaire dans leur budget lui ont tout de même transmis un plan de redressement. À la fin de nos travaux, le ministère n'avait demandé aucun plan pour l'exercice 2015-2016 puisque l'analyse des dossiers n'était pas terminée.

Budget relatif au fonds des immobilisations

66 Lors de nos précédents travaux, aucun cégep n'avait soumis de budget permettant d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire pour leur fonds des immobilisations, ce qui était contraire à l'article 26.1 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, tous les cégeps ont soumis, comme cela était requis, un budget relatif à ce fonds. Cette situation constitue une nette amélioration par rapport à ce que nous avons observé en 2012-2013.

67 De plus, pour chacun des trois exercices visés par nos travaux, tous les cégeps ont présenté un budget équilibré pour leur fonds des immobilisations, selon la définition du MEESR.

Réglementation relative aux résultats financiers

68 Contrairement aux exigences légales et réglementaires relatives aux déficits annuels des commissions scolaires, celles qui sont imposées aux cégeps ont plutôt trait à leur solde de fonds.

69 Lors de nos précédents travaux, certains cégeps n'avaient pas respecté les exigences de la loi puisqu'ils avaient présenté un solde de fonds déficitaire dans leurs états financiers.

70 La situation s'est améliorée depuis l'hiver 2013. Un seul cégep n'a pas respecté les exigences de la loi puisqu'il a présenté un solde de fonds déficitaire dans ses états financiers pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015.

71 L'article 26.2 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* stipule ceci : « Un collège ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués où ces obligations sont assumées. »

72 Pour évaluer le respect de l'article 26.2 de la loi, il est nécessaire de prendre en compte toutes les opérations du cégep, soit celles liées au fonds de fonctionnement et au fonds des immobilisations. Ainsi, un cégep qui présenterait dans ses états financiers un solde de fonds déficitaire au total de ces deux fonds ne respecterait pas les exigences de la loi. Il pourrait cependant afficher un déficit annuel dans ses états financiers si celui-ci est inférieur à son surplus cumulé en début d'exercice.

73 Le tableau 4 présente le portrait des cégeps ayant affiché un solde de fonds déficitaire dans leurs états financiers au cours des six derniers exercices.

Tableau 4 Cégeps ayant présenté un solde de fonds déficitaire dans leurs états financiers audités

	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015
Cégep de la Gaspésie et des Îles	√	√	√			
Collège d'Alma			√	√	√	√
Collège de Maisonneuve	√					
Total	2	1	2	1	1	1

74 Depuis nos précédents travaux, seul le Collège d'Alma a présenté un solde de fonds déficitaire dans ses états financiers pour les trois derniers exercices. Ce collège n'a donc pas respecté les dispositions de l'article 26.2 de la loi puisqu'il a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes qu'il avait accumulées.

75 En effet, le solde de fonds déficitaire de ce collège est passé de 0,5 million de dollars en 2011-2012 à 1,5 million en 2014-2015.

76 Bien qu'un seul cégep ne respecte toujours pas la loi à cet égard, nous jugeons tout de même satisfaisants les progrès liés à la recommandation formulée à l'hiver 2013.

77 Il faut cependant rappeler que, pour l'exercice 2015-2016, sept cégeps ont présenté un budget relatif à leur fonds de fonctionnement comprenant un solde de fonds déficitaire. En donnant son accord à des budgets déficitaires, le ministère accroît les risques que certains cégeps ne respectent pas la loi.

Situation financière

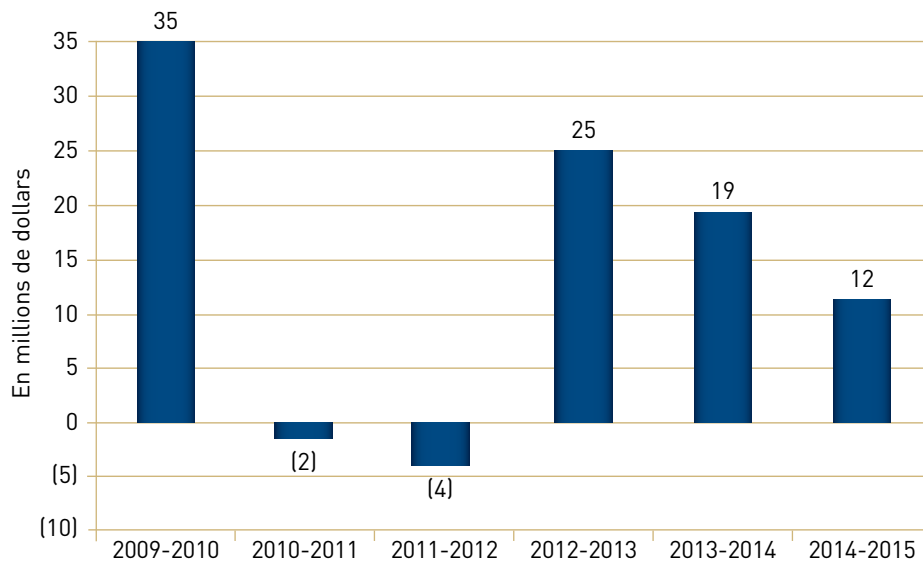
Surplus annuel

78 Lors de nos précédents travaux, les cégeps étaient passés d'un surplus annuel total de 35 millions de dollars en 2009-2010 à un déficit annuel de 4 millions en 2011-2012.

79 Depuis 2011-2012, la situation s'est améliorée. En effet, les cégeps ont enregistré globalement un surplus annuel pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, comparativement à un déficit pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012.

80 La figure 6 présente le surplus ou le déficit annuel total des cégeps pour les six derniers exercices.

Figure 6 Surplus ou déficit annuel total des cégeps

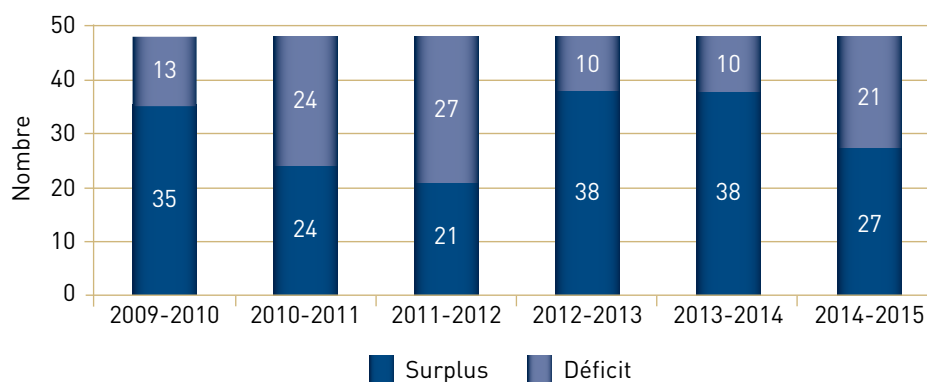


81 Globalement, de 2010-2011 à 2014-2015, les revenus totaux des cégeps ont été supérieurs à leurs dépenses. Toutefois, la croissance moyenne des dépenses totales des cégeps a été de 2,1 % par année, comparativement à 1,8 % pour leurs revenus. Leur marge de manœuvre a donc été réduite, ce qui explique la baisse de leurs surplus annuels depuis 2012-2013.

82 La croissance annuelle moyenne des revenus au cours de ces cinq exercices se détaille comme suit : une augmentation de 2,0 % des subventions du MEESR, une hausse de 2,0 % des droits de scolarité et des revenus provenant de la vente de biens et de services et une diminution de 0,6 % des autres revenus, composés principalement de subventions d'autres ministères ou du gouvernement fédéral.

83 La figure 7 présente le nombre de cégeps ayant enregistré un surplus ou un déficit dans leurs états financiers.

Figure 7 Cégeps ayant enregistré un surplus ou un déficit



84 Cette figure montre que le nombre de cégeps ayant présenté un déficit annuel, qui était à la hausse de 2009-2010 à 2011-2012, a diminué considérablement dans les deux exercices suivants. Toutefois, pour l'exercice 2014-2015, ce nombre a augmenté de façon relativement importante puisqu'il a doublé par rapport à celui de l'exercice précédent.

85 Les trois cégeps ayant présenté les déficits les plus élevés pour 2014-2015 sont les suivants.

	Déficit	Dépenses totales
Cégep du Vieux Montréal	1,1 million	84,3 millions
Collège de Rosemont	1,0 million	52,9 millions
Cégep Édouard-Montpetit	0,5 million	96,1 millions

86 À l'inverse, les surplus les plus importants ont été enregistrés par les cégeps suivants.

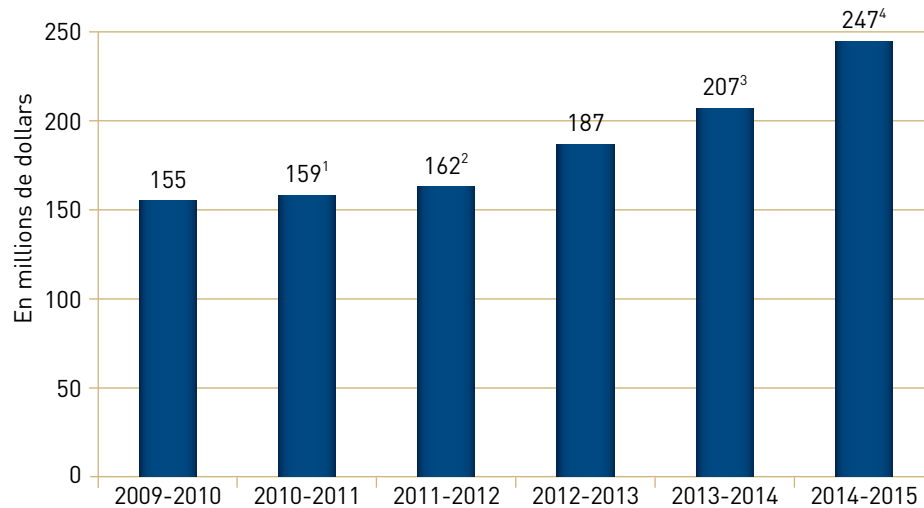
	Surplus	Dépenses totales
John Abbott College	2,7 millions	69,4 millions
Cégep de Thetford	1,5 million	23,5 millions
Collège de Maisonneuve	1,5 million	74,0 millions

Solde de fonds

87 Le solde de fonds des cégeps a connu une croissance importante au cours des six derniers exercices, passant de 155 millions de dollars au 30 juin 2010 à 247 millions au 30 juin 2015. Cette situation s'explique majoritairement par les surplus annuels générés au cours de trois des cinq derniers exercices.

88 La figure 8 présente le solde de fonds (fonds de fonctionnement et fonds des immobilisations) des cégeps de 2009-2010 à 2014-2015.

Figure 8 Solde de fonds des cégeps



1. Le solde de fonds au 30 juin 2011 a été redressé de 5,8 millions dans les états financiers au 30 juin 2012.
2. Le solde de fonds au 30 juin 2012 a été redressé de 7,0 millions dans les états financiers au 30 juin 2013.
3. Le solde de fonds au 30 juin 2014 a été redressé de 0,8 million dans les états financiers au 30 juin 2015.
4. Le solde de fonds au 30 juin 2015 comprend un apport reçu à titre de dotation de 27,6 millions.

89 Les cégeps peuvent utiliser leur surplus cumulé pour absorber d'éventuels déficits. Toutefois, il n'existe pas de limite à leur utilisation, comme c'est le cas pour les commissions scolaires.

3.3 Réseau universitaire

90 Le réseau universitaire est composé de l'Université du Québec, laquelle comprend 10 universités constituantes, écoles supérieures et institut de recherche ainsi qu'un siège social, et de 8 autres universités.

91 Lors de nos précédents travaux, nous avons recommandé au ministère de revoir les règles concernant l'attribution aux universités de la subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire afin que cette subvention repose sur l'atteinte d'un réel équilibre budgétaire selon les états financiers audités.

92 Dans la présente section, nous faisons le suivi de cette recommandation. Par la suite, nous présentons une mise à jour de la situation financière globale des universités.

Subvention conditionnelle

93 La subvention dite « conditionnelle » est allouée aux établissements seulement lorsque l'une des conditions d'attribution décrites dans les règles budgétaires est respectée. Le ministère a réservé une somme de 250,7 millions de dollars à cet égard pour l'exercice 2014-2015.

94 Lors de nos travaux publiés à l'hiver 2013, une université pouvait se voir accorder année après année une subvention conditionnelle à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, malgré une insuffisance des produits sur les charges et des soldes de fonds déficitaires dans ses états financiers.

95 Il était du ressort du ministère de déterminer si une subvention devait ou non être attribuée conditionnellement à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Si ce choix était fait, la subvention devait être accordée seulement si un réel équilibre était atteint selon les états financiers audités.

96 À la suite des modifications apportées par le ministère aux règles budgétaires 2012-2013, une université ne doit pas nécessairement atteindre l'équilibre budgétaire dans ses états financiers pour obtenir la subvention conditionnelle. Ainsi, cette subvention peut être accordée à une université ayant cumulé des déficits importants dans son fonds de fonctionnement.

97 Compte tenu de ces modifications, la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2012-2013 est devenue caduque.

Attribution de la subvention

98 Tout comme lors de nos précédents travaux, nous avons analysé le respect, par les universités, des conditions établies par le MEESR pour qu'elles aient droit à la subvention conditionnelle. Ces conditions sont détaillées à l'annexe 2.

99 Le tableau 5 présente le nombre d'universités qui ont reçu la subvention conditionnelle pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015 et indique la condition qu'elles ont respectée pour y avoir droit.

Tableau 5 Nombre d'universités respectant les conditions d'attribution¹ de la subvention conditionnelle

	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Résultat annuel du fonds de fonctionnement (équilibre ou surplus) après ajustements et virements	6	15	11
Liste des mesures entreprises ou plan de redressement transmis au ministère	2	1	4
Déficit annuel du fonds de fonctionnement après ajustements et virements moins élevé que le niveau maximal permis	11	s.o.	s.o.
Somme des résultats annuels pour 2012-2013 et 2013-2014 du fonds de fonctionnement après ajustements et virements inférieure à la limite permise	s.o.	2	s.o.
Surplus accumulé du fonds de fonctionnement après ajustements et virements à la fin de l'année courante	-	1	3
Total	19	19	18²

1. Les conditions d'attribution sont expliquées à l'annexe 2.

2. L'analyse effectuée par le MEESR pour l'Université Bishop's n'était pas terminée à la fin de nos travaux.

100 À l'exception d'une université pour laquelle le MEESR n'avait pas encore terminé l'analyse du dossier, toutes les universités ont eu droit à la subvention conditionnelle puisqu'elles avaient respecté l'une des conditions d'attribution.

Situation financière

101 Les universités disposent d'une plus grande marge de manœuvre que les commissions scolaires et les cégeps en matière d'équilibre budgétaire et financier. En effet, elles peuvent faire un déficit, comme il est mentionné dans la section 5.7 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* pour l'année universitaire 2014-2015 : « Les surplus appartiennent aux établissements d'enseignement universitaire et les déficits sont à leur charge. »

102 Lorsqu'ils enregistrent un déficit, les établissements concernés doivent prendre les mesures nécessaires au rétablissement de leur équilibre financier. Par contre, bien que les universités soient tenues de déposer un budget annuel, il n'y a aucune exigence relative à un budget équilibré, ni dans la *Loi sur les établissements d'enseignement universitaire*, ni dans la *Loi sur l'Université du Québec*, ni même dans les règles budgétaires.

Résultats financiers

103 Depuis 2011-2012, la forte augmentation des soldes de fonds ou de l'actif net présentés dans les états financiers des universités peut laisser croire à une situation financière totalement maîtrisée, ce qui n'est pas le cas. Dans les faits, les universités ont enregistré une insuffisance des produits sur les charges totalisant près de 500 millions de dollars pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015.

104 Il est vrai que le total des soldes de fonds ou de l'actif net pour l'ensemble des universités a fortement augmenté, passant d'un solde négatif de 35 millions de dollars en 2011-2012 à un solde positif de 1 431 millions en 2014-2015. Toutefois, cette augmentation est principalement occasionnée par l'application d'une **nouvelle norme comptable** et par d'autres éléments faisant varier les soldes de fonds ou l'actif net. Elle n'est pas due à un excédent des produits sur les charges.

105 Le tableau 6 montre que la situation financière diffère toujours grandement d'une université à l'autre, comme nous l'avons démontré à l'hiver 2013.

La nouvelle norme comptable 3463 figurant dans la partie III du *Manuel de CPA Canada – Comptabilité* concerne les avantages sociaux futurs.

Tableau 6 Variation du total des soldes de fonds ou de l'actif net des universités (en milliers de dollars)¹

	2011-2012 ²	De 2012-2013 à 2014-2015			2014-2015
	Total des soldes de fonds ou actif net à la fin	Redressements ³	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net ³	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges ³	Total des soldes de fonds ou actif net à la fin
Université McGill	901 955	(84 855)	426 646	135 602	1 379 348
Université de Montréal	5 547	323 445	137 350	(59 931)	406 411
HEC	92 407	12 854	(418)	(22 175)	82 668
Université du Québec ⁴	(597 416)	804 014	162 328	(349 632)	19 294
Université Concordia	77 108	(48 807)	62 307	(94 678)	(4 070)
École Polytechnique de Montréal	(41 272)	(1 014)	25 307	(13 616)	(30 595)
Université Bishop's	(23 154)	21	(10 382)	(6 795)	(40 310)
Université de Sherbrooke	(143 166)	89 389	13 204	(54 695)	(95 268)
Université Laval	(307 494)	(132 055)	179 675	(26 615)	(286 489)
Total	(35 485)	962 992	996 017	(492 535)	1 430 989

1. Les soldes de fonds des organismes contrôlés (par exemple, des fondations) ne sont pas inclus dans le tableau 6 lorsqu'ils ne sont pas consolidés dans les états financiers des universités.

2. Nous présentons le solde non redressé pour effectuer une comparaison avec les données que nous avons publiées à l'hiver 2013.

3. Pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014, l'effet des redressements sur les autres éléments et sur l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges est présenté dans la colonne Redressements.

4. Les données des universités constituantes, écoles supérieures et institut de recherche de l'Université du Québec ainsi que celles du siège social sont présentées dans le tableau 9 de l'annexe 3.

HEC Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal

106 La somme de 1 431 millions correspondant au total des soldes de fonds ou à l'actif net à la fin de l'exercice 2014-2015 comprend un excédent de 1 888 millions cumulé par quatre universités ; 73 % de celui-ci provenait de l'Université McGill, principalement de son fonds de dotation de 1 401 millions. Elle inclut également une insuffisance des produits sur les charges de 457 millions cumulée par cinq universités ; 63 % de celle-ci provenait de l'Université Laval.

107 Lorsque l'on compare la situation financière d'une composante de l'Université du Québec à celle d'une autre université ayant un régime de retraite, il faut tenir compte du fait que les données relatives au Régime de retraite de l'Université du Québec (RRUQ), telles que le passif au titre des prestations définies et le coût des avantages sociaux futurs constatés dans l'exercice, ne sont pas réparties par composante. La comparaison s'avère donc plus difficile. C'est pourquoi le tableau 6 présente la situation financière consolidée de l'Université du Québec par rapport à celle des autres universités. La situation financière de chaque composante de l'Université du Québec est détaillée à l'annexe 3.

Comptabilité par fonds

108 Comme nous l'avons observé lors de nos précédents travaux, toutes les universités, sauf l'Université McGill, utilisent la présentation par fonds dans leurs états financiers. Celle-ci consiste à présenter les actifs, les passifs, les produits et les charges dans plusieurs fonds, ce qui complexifie l'analyse des résultats et de la situation financière.

109 Les fonds les plus fréquents sont les suivants :

- Le fonds de fonctionnement sert à comptabiliser les activités liées, par exemple, à l'enseignement, au soutien à l'enseignement, à l'administration, au fonctionnement général, aux services à la collectivité et aux services aux étudiants.
- Le fonds des immobilisations sert à comptabiliser les activités liées aux immobilisations et à leur financement.
- Le fonds avec restrictions sert à comptabiliser les activités réservées à une affectation majoritairement d'origine externe, dont les activités liées à la recherche.
- Le fonds de dotation sert à l'enregistrement des transactions dont les ressources proviennent de legs ou de donations et dont le capital est maintenu intact ou est affecté à des fins déterminées par le donateur.

110 Bien qu'il soit important de considérer l'ensemble des fonds lorsque l'on analyse la situation financière d'une université, il faut également se rappeler que les actifs de certains d'entre eux, notamment ceux du fonds de dotation, ne peuvent servir qu'à des fins particulières. Ils ne peuvent donc être utilisés pour financer les activités courantes d'une université.

111 Le tableau 7 présente, par fonds, le solde de fonds ou l'actif net pour l'ensemble des universités.

Tableau 7 Solde de fonds ou actif net par fonds pour l'ensemble des universités (en millions de dollars)

	2011-2012	2014-2015
Fonds de fonctionnement	(2 197)	(1 485)
Fonds avec restrictions	24	33
Fonds des immobilisations	899	1 071
Fonds de dotation	1 225	1 780
Autres fonds	14	32
Total	(35)	1 431

112 Des disparités importantes sont observées entre le solde de chacun des fonds. Ainsi, pour l'exercice 2014-2015, le fonds de fonctionnement de toutes les universités était fortement déficitaire, tandis que leur fonds des immobilisations et leur fonds de dotation ont affiché un solde de fonds excédentaire.

113 Trois catégories d'ajustements ont fait varier les soldes de fonds ou l'actif net depuis 2011-2012, soit les redressements, d'autres éléments ainsi que l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges.

Redressements

114 Le tableau 6 montre que des redressements significatifs de 963 millions de dollars ont été effectués dans les états financiers des universités.

115 Les redressements les plus importants s'expliquent par l'utilisation de la nouvelle norme comptable sur les avantages sociaux futurs, qui régit les organismes sans but lucratif. L'application de cette nouvelle norme a eu comme effet d'augmenter le total des soldes de fonds ou de l'actif net des universités d'environ 928 millions pour l'exercice 2013-2014. Cela explique une partie importante de l'évolution des soldes de fonds ou de l'actif net depuis 2011-2012.

116 La nouvelle norme permet de déterminer l'obligation au titre des prestations définies au moyen d'une **évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation**. Auparavant, les universités devaient effectuer une **évaluation actuarielle aux fins de la comptabilisation** pour établir cette obligation.

L'évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation est établie conformément aux dispositions légales, réglementaires ou contractuelles applicables. Elle sert généralement à déterminer les cotisations à verser au régime.

L'évaluation actuarielle aux fins de la comptabilisation est établie conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) à l'aide des hypothèses les plus probables selon la direction et du taux d'actualisation exigé par les PCGR.

117 Ce changement facultatif d'évaluation actuarielle a eu un impact important, car le **taux d'actualisation** choisi diffère selon le type d'évaluation utilisé. En effet, dans une évaluation aux fins de la capitalisation, ce taux est déterminé à partir du taux de rendement prévu des actifs. Pour l'évaluation aux fins de la comptabilisation, il est plutôt établi en fonction :

- soit des taux d'intérêt du marché pour des titres de créance de qualité supérieure dont les flux de trésorerie correspondent à l'échelonnement et au montant des versements prévus au titre des prestations ;
- soit du taux d'intérêt inhérent au montant pour lequel l'obligation au titre des prestations définies pourrait être réglée.

118 En général, le taux d'actualisation utilisé dans une évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation (établi à partir du taux de rendement prévu des actifs) est plus élevé que celui utilisé dans une évaluation actuarielle aux fins de la comptabilisation.

119 Lors de l'application de la nouvelle norme comptable, plusieurs universités ont choisi d'utiliser l'évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation. Le taux d'actualisation étant plus élevé, il a eu pour effet de diminuer leur obligation actuarielle et, par la même occasion, de réduire le déficit de leur régime de retraite ou d'en augmenter le surplus. La situation financière de leur régime ne s'est donc pas réellement améliorée.

120 À titre d'exemple, pour le RRUQ, le changement de taux (de 4,5 à 6,0 %) a entraîné une diminution de son obligation au titre des prestations définies d'environ 750 millions de dollars et, par le fait même, l'élimination de son déficit.

121 Ce changement, combiné aux autres incidences de l'application de la nouvelle norme comptable, a entraîné un redressement de 770 millions pour le RRUQ, ce qui a permis à l'Université du Québec d'effacer complètement le solde de fonds déficitaire de près de 600 millions apparaissant dans ses états financiers au 30 avril 2012.

122 L'Université de Montréal, de son côté, utilisait un taux d'actualisation de 4,40 % pour calculer l'obligation de son régime de retraite. Après l'application rétroactive de la nouvelle norme comptable, ce taux est passé à 6,25 %. Il s'agit d'une augmentation de 1,85 %, laquelle explique une partie du redressement de 323 millions qui a été effectué dans les états financiers de l'Université.

123 Par ailleurs, l'adoption de cette nouvelle norme a nécessité un redressement des soldes de fonds ou de l'actif net, notamment afin de constater immédiatement les **gains et les pertes actuariels** plutôt que de le faire progressivement sur plusieurs exercices.

Le taux d'actualisation sert à déterminer la valeur actualisée, à une date donnée, d'un versement unique ou d'une série de versements à encaisser ou à décaisser ultérieurement.

Les gains et les pertes actuariels résultent de modifications apportées aux hypothèses entre deux évaluations actuarielles ou d'écart d'expérience liés aux hypothèses utilisées.

Autres éléments faisant varier les soldes de fonds ou l'actif net

124 Comme le montre le tableau 6, des éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net et totalisant 996 millions de dollars ont été comptabilisés dans les états financiers des universités. Les éléments les plus importants ont été constatés par quatre universités.

125 La nouvelle norme sur les avantages sociaux futurs, qui a occasionné des redressements, entraîne également des ajustements annuels qui sont dorénavant inscrits directement dans les soldes de fonds ou l'actif net plutôt que dans l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges.

126 Pour trois universités, ces ajustements pour l'exercice 2014-2015 sont relativement importants :

- Université de Montréal : 55 millions sur un total de 137 millions ;
- Université Laval : 180 millions ;
- Université du Québec : 159 millions sur un total de 162 millions.

127 Un autre élément peut aussi faire varier les soldes de fonds ou l'actif net. En effet, conformément aux normes comptables pour les organismes sans but lucratif, les revenus de placement des universités provenant de dotations et qui sont grevés d'une **affectation externe** augmentent directement les soldes de fonds ou l'actif net plutôt que l'excédent des produits sur les charges. Pour l'Université McGill, cet élément explique une somme de 352 millions sur 427 millions (total des autres éléments ayant fait varier son actif net).

Les affectations externes sont imposées depuis l'extérieur de l'organisme, habituellement par l'apporteur des ressources qui détermine les conditions d'utilisation.

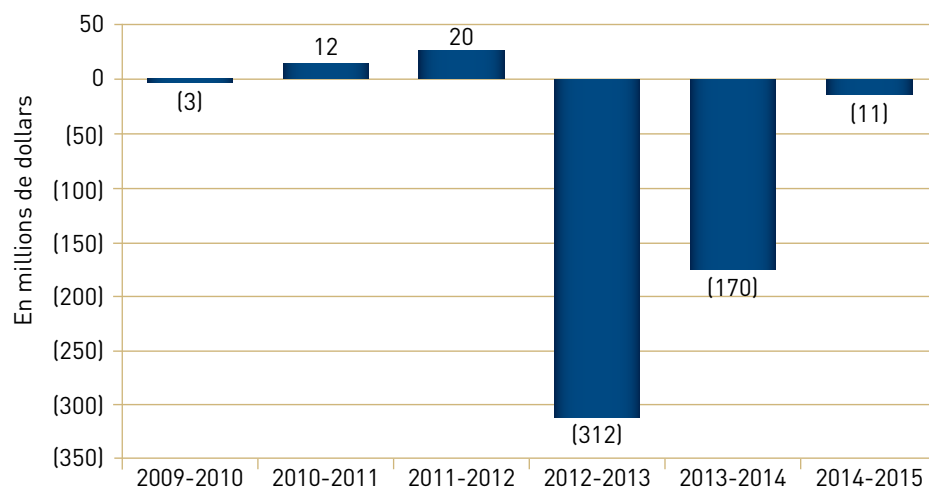
Excédent ou insuffisance des produits sur les charges

128 À la suite de nos précédents travaux, la situation financière des universités s'est détériorée. En 2011-2012, celles-ci ont enregistré globalement un excédent des produits sur les charges de 20 millions, alors qu'elles ont affiché une insuffisance des produits sur les charges de 312 millions pour l'exercice suivant.

129 Toutefois, cette insuffisance a fortement diminué dans les deux exercices subséquents, passant de 312 millions en 2012-2013 à 11 millions en 2014-2015.

130 La figure 9 présente l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges de toutes les universités pour les six derniers exercices.

Figure 9 Excédent ou insuffisance des produits sur les charges¹ pour l'ensemble des universités



1. L'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges n'inclut pas l'effet des redressements.

131 Quant au tableau 8, il présente, par université, l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges, excluant l'effet des redressements, pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015. La grande majorité des universités ont enregistré une insuffisance des produits sur les charges pour ces trois exercices.

Tableau 8 Excédent ou insuffisance des produits sur les charges¹ par université (en milliers de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total
Université McGill	35 373	33 292	66 937	135 602
Université Bishop's	(2 085)	(1 323)	(3 387)	(6 795)
École Polytechnique de Montréal	(9 988)	(7 717)	4 089	(13 616)
HEC	(13 857)	(5 250)	(3 068)	(22 175)
Université Laval	(38 575)	3 891	8 069	(26 615)
Université de Sherbrooke	(28 364)	(22 958)	(3 373)	(54 695)
Université de Montréal	(48 432)	(21 005)	9 506	(59 931)
Université Concordia	(44 165)	(18 656)	(31 857)	(94 678)
Université du Québec	(161 710)	(130 248)	(57 671)	(349 629)
Total	(311 803)	(169 974)	(10 755)	(492 532)

1. L'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges n'inclut pas l'effet des redressements.
HEC Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal

132 Le total de l'insuffisance des produits sur les charges pour les trois derniers exercices s'est élevé à 492,5 millions de dollars. Il comprend un excédent des produits sur les charges de 135,6 millions cumulé par l'Université McGill et une insuffisance de 628,1 millions cumulée par toutes les autres universités.

4 Autres recommandations

4.1 Délai de production des états financiers des universités

133 En 2010-2011, nous avons relevé que les universités ne respectaient pas les délais prescrits pour produire leurs états financiers, comme le prévoit la section 6.3 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* ou l'article 24 de la *Loi sur l'Université du Québec*. L'une des raisons était liée à l'incapacité du ministère à produire les calculs définitifs de la subvention de fonctionnement en temps opportun.

134 En 2012-2013, bien que le ministère ait produit ses calculs définitifs plus tôt, les universités ne respectaient toujours pas les délais prescrits pour produire leurs états financiers. Par conséquent, nous avons de nouveau recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prescrits et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers du gouvernement.

135 Selon les règles budgétaires, les états financiers audités de chaque **composante de l'Université du Québec** et ceux des autres universités doivent être remis au ministère pour le 30 septembre. Dans le cas des états financiers consolidés de l'Université du Québec, ils doivent être transmis au ministre dans les 90 jours qui suivent la fin de l'exercice, soit au plus tard le 31 juillet, conformément à la loi constitutive de l'Université.

Les composantes de l'Université du Québec sont les 10 universités constituantes, écoles supérieures et institut de recherche ainsi que le siège social.

136 La grande majorité des universités ont produit leurs états financiers à l'intérieur des délais prescrits par le ministère. L'Université du Québec n'a cependant pas été en mesure de produire ses états financiers consolidés dans les délais prévus par sa loi constitutive.

137 Pour l'exercice clos le 30 avril 2015, 13 des 19 universités devant produire leurs états financiers audités pour le 30 septembre 2015 ont respecté les délais prescrits. De plus, 4 les ont produits dans les 8 jours suivants. Cela constitue une nette amélioration puisque, en 2012-2013, seulement 6 universités avaient transmis en temps opportun leurs états financiers pour l'exercice clos le 30 avril 2012.

138 Ainsi, les progrès relatifs à la recommandation qui concerne les états financiers des universités sont jugés satisfaisants. Nous encourageons toutefois le ministère à poursuivre ses efforts afin que toutes les universités produisent leurs états financiers dans les délais prévus.

139 Quant aux états financiers consolidés de l'Université du Québec pour l'exercice clos le 30 avril 2015, ils ont été rendus disponibles en décembre 2015. Lors de nos précédents travaux, ils avaient été produits en mars 2013 pour l'exercice clos le 30 avril 2012, soit près d'un an après la fin de l'exercice. Bien que la situation se soit améliorée et que la date du 31 juillet soit difficile à respecter, l'Université du Québec ne respecte toujours pas les délais prescrits par sa loi constitutive.

140 Par conséquent, nous jugeons insatisfaisants les progrès relatifs à la recommandation concernant les états financiers consolidés de l'Université du Québec.

Recommandation

141 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

- 2 Prendre les mesures nécessaires afin que l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive.**

4.2 Subventions relatives aux immobilisations

142 Au cours des dernières années, nous avons remarqué que la méthode de comptabilisation des subventions liées aux immobilisations utilisée par les cégeps n'était pas adéquate lorsqu'une entité finançait l'acquisition d'une immobilisation avec ses propres fonds plutôt qu'à l'aide d'une subvention provenant du gouvernement. Cette méthode ne reflétait pas adéquatement l'incidence, pour un exercice donné, du non-financement de certaines immobilisations par le gouvernement. Ainsi, des écarts de comptabilisation entre les exercices avaient été observés, lesquels se résorbaient toutefois au fil des ans.

143 Nous avons alors recommandé au ministère de veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.

144 Le MEESR a modifié sa méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations afin de refléter adéquatement, dans ses résultats annuels, l'incidence du non-financement de certaines immobilisations par le gouvernement.

145 La méthode que le ministère a mise en place en 2014 lui permet de présenter un portrait plus exact de la situation. Par conséquent, les progrès relatifs à la recommandation que nous avons formulée à cet égard en 2010-2011 et que nous avons réitérée en 2012-2013 sont jugés satisfaisants.

4.3 Subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances

146 Lors de la réforme comptable, le gouvernement s'était engagé à financer les provisions pour les congés de maladie et les vacances à payer aux employés du réseau de l'éducation. Des comptes créditeurs avaient donc été comptabilisés par le ministère et des comptes débiteurs avaient été inscrits par les entités.

147 En 2010-2011, nous avons observé que le ministère n'avait prévu aucune modalité pour le paiement aux entités des subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances. Nous lui avons alors recommandé de prévoir des modalités de suivi et de versement de ces subventions.

148 Depuis, la situation est demeurée la même. Ainsi, le ministère n'a prévu aucune modalité de suivi et de versement des subventions à payer aux entités relativement aux congés de maladie et aux vacances.

149 Par conséquent, nous jugeons insatisfaisants les progrès liés à la recommandation que nous avons formulée initialement en 2010-2011.

Recommandation

150 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

- 3 Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**

Commentaires de l'entité auditée

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

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

« Le ministère surveille de près la situation financière des commissions scolaires. À cet égard, le ministère considère que les mesures ont été mises en place pour suivre la situation financière des commissions scolaires et que, si nécessaire, ces mesures seront bonifiées afin que le ministère puisse mieux accompagner les commissions scolaires dans leur processus de retour à l'équilibre.

« Par ailleurs, en ce qui concerne les délais, le ministère mettra en place des mécanismes afin de rappeler aux commissions scolaires concernées leurs obligations en matière de reddition de comptes, et ce, avant la date d'échéance.

« Quant aux états financiers consolidés de l'Université du Québec, le ministère adhère à la recommandation du Vérificateur général sur le délai de production. Le ministère poursuivra ses efforts en ce sens.

« Enfin, le ministère poursuit ses travaux afin de déterminer les modalités de versement appropriées à appliquer à la subvention relative aux provisions pour les congés de maladie et les vacances. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Limites prévues dans les règles budgétaires des commissions scolaires

Annexe 2 Conditions d'attribution de la subvention conditionnelle aux universités

Annexe 3 Résultats de l'Université du Québec

Sigles

CGTSIM Comité de gestion de la taxe scolaire
de l'île de Montréal

PCGR Principes comptables généralement reconnus

MEESR Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche

RRUQ Régime de retraite de l'Université du Québec

Annexe 1 Limites prévues dans les règles budgétaires des commissions scolaires

Voici des extraits des règles budgétaires des commissions scolaires pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016.

2013-2014	Pour l'année scolaire 2013-2014, la commission scolaire peut utiliser jusqu'à 10 % de son surplus accumulé au 30 juin 2012, exclusion faite de la valeur comptable nette des terrains ainsi que la subvention pour le financement à recevoir relative à la provision pour avantages sociaux futurs. Ce taux peut être majoré d'un taux additionnel variable qui permet de couvrir l'effort budgétaire exigé pour l'année scolaire 2013-2014 jusqu'à un maximum de 32 %.
2014-2015	Pour l'année scolaire 2014-2015, le surplus accumulé que peut s'approprier la commission scolaire correspond au moindre : <ul style="list-style-type: none">■ du troisième volet de la mesure générale pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire gouvernemental pour l'année scolaire 2014-2015, telle que présentée à la section 6.2.10¹ ;■ du surplus accumulé, exempt de la valeur nette comptable des terrains ainsi que de la subvention à recevoir relative à la provision pour avantages sociaux futurs au 30 juin 2013.
2015-2016	Pour l'année scolaire 2015-2016, le surplus accumulé que peut s'approprier la commission scolaire correspond au moindre : <ul style="list-style-type: none">■ de 93,58 % du troisième volet de la mesure générale pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire gouvernemental pour l'année scolaire 2015-2016, telle qu'elle est présentée à la section 6.2.2.2² ;■ du surplus accumulé, exempt de la valeur nette comptable des terrains ainsi que de la subvention à recevoir relative à la provision pour avantages sociaux futurs au 30 juin 2014.

1. Il s'agit d'un ajustement négatif pour l'année scolaire 2014-2015 où la part de la commission scolaire correspond au prorata de l'effectif scolaire nominal du calcul du produit maximal de la taxe scolaire.
2. Il s'agit d'un ajustement négatif pour l'année scolaire 2015-2016 où la part de la commission scolaire correspond au prorata de l'effectif scolaire nominal du calcul du produit maximal de la taxe scolaire.

Annexe 2 Conditions d'attribution de la subvention conditionnelle aux universités

Voici un résumé des conditions présentées dans les règles budgétaires des universités pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015.

-
- 2012-2013** La subvention conditionnelle est accordée si l'une des conditions suivantes est respectée :
- L'établissement est à l'équilibre ou à surplus, selon le résultat annuel. Ce dernier est composé du surplus ou du déficit annuel selon les PCGR du fonds de fonctionnement, de certains ajustements permettant de rendre les établissements comparables (pour tous les établissements : annulation de l'effet sur le résultat annuel des avantages sociaux futurs ; pour l'Université du Québec et ses établissements : annulation de l'effet sur le résultat annuel du décret du 24 mars 2010) et des virements entrants et sortants du fonds de fonctionnement.
 - Le déficit annuel n'excède pas le niveau maximal permis, soit la somme des éléments suivants :
 - l'effort budgétaire de l'année 2012-2013 demandé au réseau universitaire par le gouvernement, conformément à la règle budgétaire 2.1.18 ;
 - les coûts et les pertes de revenus non financés par le ministère relativement au conflit étudiant selon l'information transmise par établissement ;
 - le cas échéant, le déficit annuel prévu dans le plan de redressement déjà approuvé par le ministère.
 - Le ministère a approuvé :
 - une liste de mesures entreprises, si le rétablissement est prévu s'effectuer au cours de l'année suivante ;
 - un plan de redressement, si le rétablissement est prévu s'effectuer à plus long terme.
 - L'établissement dispose d'un surplus accumulé ajusté au fonds de fonctionnement, à la fin de l'année courante, après prise en considération du déficit annuel déterminé en vertu des règles budgétaires. Le surplus ou le déficit accumulé est ajusté de l'annulation des effets accumulés des avantages sociaux futurs et, pour les établissements du réseau de l'Université du Québec, des effets accumulés du décret du 24 mars 2010.

-
- 2013-2014** La subvention conditionnelle est accordée si l'une des conditions suivantes est respectée :
- L'établissement est à l'équilibre ou à surplus, selon le résultat annuel. Ce dernier est composé du surplus ou du déficit annuel selon les PCGR du fonds de fonctionnement, de certains ajustements permettant de rendre les établissements comparables (pour tous les établissements : annulation de l'effet sur le résultat des avantages sociaux futurs ; pour l'Université du Québec et ses établissements : annulation de l'effet sur le résultat annuel du décret du 24 mars 2010) et des virements entrants et sortants du fonds de fonctionnement.
 - La somme des résultats annuels des années 2012-2013 et 2013-2014 ne constitue pas un déficit supérieur à la limite permise, soit la somme des éléments suivants :
 - 50 % de l'effort budgétaire de l'année 2012-2013 ;
 - les coûts et les pertes de revenus non financés par le ministère relativement au conflit étudiant selon l'information transmise par l'établissement ;
 - le cas échéant, le déficit annuel prévu dans le plan de redressement déjà approuvé par le ministère pour les années 2012-2013 et 2013-2014.
 - Le ministère a approuvé :
 - une liste de mesures entreprises, si le rétablissement est prévu s'effectuer au cours de l'année suivante ;
 - un plan de redressement, si le rétablissement est prévu s'effectuer à plus long terme.
 - L'établissement dispose d'un surplus accumulé ajusté au fonds de fonctionnement, à la fin de l'année courante, après prise en considération du déficit annuel déterminé en vertu des règles budgétaires. Le surplus ou le déficit accumulé est ajusté de l'annulation des effets accumulés des avantages sociaux futurs et, pour les établissements du réseau de l'Université du Québec, des effets accumulés du décret du 24 mars 2010.

-
- 2014-2015** La subvention conditionnelle est accordée si l'une des conditions suivantes est respectée :
- L'établissement est à l'équilibre ou à surplus, selon le résultat annuel. Ce dernier est composé du surplus ou du déficit annuel selon les PCGR du fonds de fonctionnement, de certains ajustements permettant de rendre les établissements comparables (pour tous les établissements : annulation de l'effet des avantages sociaux futurs et annulation de l'effet des gains et pertes latents (non réalisés) liés à des variations d'instruments financiers ; pour l'Université du Québec et ses établissements : annulation de l'effet du décret du 24 mars 2010) et des virements entrants et sortants du fonds de fonctionnement.
 - Le ministère a approuvé :
 - une liste de mesures entreprises, si le rétablissement est prévu s'effectuer au cours de l'année suivante ;
 - un plan de redressement, si le rétablissement est prévu s'effectuer à plus long terme.
 - L'établissement dispose d'un surplus cumulé ajusté au fonds de fonctionnement, à la fin de l'année courante, après prise en considération du déficit annuel déterminé en vertu des règles budgétaires.
-

Annexe 3 Résultats de l'Université du Québec

Le tableau 9 présente l'évolution de la situation financière de chacun des établissements constituant l'Université du Québec de 2011-2012 à 2014-2015.

Tableau 9 Variation du total des soldes de fonds de l'Université du Québec (en milliers de dollars)¹

	2011-2012 ²	De 2012-2013 à 2014-2015			2014-2015
	Total des soldes de fonds à la fin	Redressements ³	Autres éléments faisant varier le total des soldes de fonds ³	Excédent (insuffisance) des produits sur les charges ³	Total des soldes de fonds à la fin
ETS	23 333	19 641	818	23 548	67 340
INRS	43 079	15 481	506	(667)	58 399
UQAC	(4 079)	(724)	3 921	3 905	3 023
UQO	(3 069)	(3)	359	1 958	(755)
TELUQ	3 157	(1 562)	(1 157)	(4 419)	(3 981)
UQAR	(9 855)	2 203	(674)	272	(8 054)
ENAP	(3 244)	1 536	378	(7 649)	(8 979)
UQAT	(9 237)	(2 067)	1 076	(89)	(10 317)
UQ – siège social	(11 084)	(246)	(416)	1 349	(10 397)
UQTR	(9 716)	4 933	(3 596)	(12 693)	(21 072)
UQAM	(4 718)	(4 725)	(711)	(35 759)	(45 913)
RRUQ	(611 983)	769 547	161 824	(319 388)	–
Total	(597 416)	804 014	162 328	(349 632)	19 294

1. Les soldes de fonds des organismes contrôlés (par exemple, des fondations) ne sont pas inclus dans le tableau 9 lorsqu'ils ne sont pas consolidés dans les états financiers des universités.

2. Nous présentons le solde non redressé pour effectuer une comparaison avec les données que nous avons publiées à l'hiver 2013.

3. Pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014, l'effet des redressements sur les autres éléments et sur l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges est présenté dans la colonne Redressements.

ENAP	École nationale d'administration publique	UQAM	Université du Québec à Montréal
ETS	École de technologie supérieure	UQAR	Université du Québec à Rimouski
INRS	Institut national de la recherche scientifique	UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
TELUQ	Télé-université	UQO	Université du Québec en Outaouais
UQ	Université du Québec	UQTR	Université du Québec à Trois-Rivières
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi		

