



CHAPITRE

2

États financiers consolidés du gouvernement

CHAPITRE

1

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

- Paiements de transfert
- Modification des responsabilités

États financiers consolidés

- États financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2012 : opinion formulée sans restriction ni commentaire pour une sixième année consécutive quant au respect
 - des Normes comptables canadiennes pour le secteur public
 - des conventions comptables du gouvernement

États financiers consolidés (suite)

Tableau 1 États financiers consolidés (en millions de dollars)

		2012	2011
	Prévisions budgétaires	Résultats réels	Résultats réels
État consolidé de la situation financière			
Actifs financiers	–	60 060	56 670
Passifs	–	227 171	216 003
Dette nette	(166 077)	(167 111)	(159 333)
Actifs non financiers	–	52 989	47 387
Déficits cumulés	(114 278)	(114 122)	(111 946)
État consolidé des résultats de fonctionnement			
Revenus	81 690	81 268	77 700
Dépenses	84 250	83 056	80 090
Provision pour éventualités	300	–	–
Déficit annuel	(2 860)	(1 788)	(2 390)

Source : *Comptes publics 2011-2012*, volume 1.



Événements d'intérêt survenus en 2011-2012

- Hydro-Québec : fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2
- Traitement comptable des partenariats public-privé (PPP)
- Nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert



Hydro-Québec

Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2

- La recommandation d'Hydro-Québec (HQ) d'abandonner le projet de réfection de la centrale a été acceptée par le gouvernement.
- L'estimation des coûts de cette fermeture a été mise à jour par HQ après le 19 octobre 2012, date d'approbation des états financiers consolidés.
- Le gouvernement a décidé de modifier l'information présentée dans une note afférente à ses états financiers pour refléter la valeur de la dernière estimation.

Hydro-Québec

Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 (suite)

- Selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le gouvernement doit, pour 2011-2012 et 2012-2013, respecter les objectifs figurant dans le budget de mars 2011 quant aux soldes budgétaires déficitaires.
 - La cible pour 2012-2013 est de limiter le déficit à 1,5 G\$.
- La fermeture de la centrale a eu pour effet d'augmenter de 1,8 G\$ le déficit budgétaire initialement prévu pour 2012-2013, ce qui le porte à 3,3 G\$.



Hydro-Québec

Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 (suite)

- Conséquences
 - Le solde budgétaire déficitaire prévu pour 2012-2013 n'est pas conforme aux exigences de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.
 - Un projet de loi a été déposé en février 2013 afin d'exclure l'incidence de cette fermeture sur le solde relatif à 2012-2013.

Traitements comptables des partenariats public-privé (PPP)

- La pratique comptable du gouvernement consistait à enregistrer dans ses états financiers consolidés les actifs et les passifs afférents aux ententes de PPP.
- L'an dernier, nous avons publié un chapitre portant sur les PPP. Dans son commentaire accompagnant notre rapport, le MFEQ a affirmé ceci : « Dans le cadre de la comptabilisation des ententes de PPP, la pratique comptable utilisée par le ministère [...] a été établie en se référant aux meilleures pratiques comptables en usage au Canada et ailleurs dans le monde [...]. La pratique retenue a également été confirmée par une importante firme d'experts-comptables. »
- En 2007-2008, cette pratique a également été analysée et endossée par le Vérificateur général.

Traitements comptables des partenariats public-privé (suite)

- Le Contrôleur des finances a revu sa position et a modifié la comptabilisation des montants liés à l'entente de PPP du Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert.
 - La position du gouvernement est que l'entente ne lui confère pas le droit d'utiliser les installations de ce CHSLD.
 - Nous ne sommes pas de cet avis puisque
 - la totalité des installations sert à exécuter l'entente, qui fixe le niveau et la qualité de la prestation de services
 - et que toutes les personnes qui y sont hébergées sont choisies par le Centre de santé et des services sociaux de Champlain–Charles-Le Moyne, une entité contrôlée par le gouvernement.

Traitements comptables des partenariats public-privé (suite)

- Dorénavant, ni l'actif ni la dette afférente à ce CHSLD ne figurent dans l'état de sa situation financière.
 - Au 31 mars 2012, les actifs non financiers et la dette brute du gouvernement ont donc été sous-évalués de 28,2 M\$.
- L'auditeur de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie partage notre point de vue.
 - Son rapport de l'auditeur indépendant comporte une opinion avec réserve.

Traitements comptables des partenariats public-privé (suite)

- Le Contrôleur des finances a signifié son intention de revoir en 2012-2013 le traitement comptable à l'égard de toutes les ententes de PPP.
- Au 31 mars 2012
 - Les dettes découlant d'ententes de PPP totalisaient 2 497 M\$ (31 mars 2011 : 1 541 M\$).
 - Les obligations contractuelles relatives à l'acquisition d'immobilisations découlant de ces ententes totalisaient 3 794 M\$ (31 mars 2011 : 2 583 M\$).
- Un tel changement pourrait faire que d'autres montants soient exclus de la dette brute.

Pratique budgétaire en matière de transferts

- Le gouvernement verse sur plusieurs années certaines subventions se rapportant à des immobilisations. Les subventions continuent d'être versées aux bénéficiaires après que les immobilisations aient été acquises par ces derniers.
- Les bénéficiaires empruntent pour financer leurs immobilisations en attendant de recevoir les subventions promises par contrat. (illustration : voir chapitre 6)
- Le gouvernement inscrit sa dépense de subventions et la soumet au vote annuel des crédits au même rythme que le paiement.

Pratique budgétaire en matière de transferts (suite)

- Incidences
 - Le contrôle parlementaire ne peut s'exercer au moment opportun, soit avant que le gouvernement ait posé des gestes qui fassent en sorte qu'il ait perdu son pouvoir discrétionnaire.
 - Les bénéficiaires de subventions empruntent généralement à des taux plus élevés que le gouvernement, cela occasionne donc des coûts additionnels.
 - Selon la nouvelle norme sur les paiements de transfert, la dette découlant des subventions devra être inscrite aux livres dès que les immobilisations subventionnées auront été acquises par les bénéficiaires. Le gouvernement n'est pas de cet avis.

Paiements de transfert

Divergence d'opinions

- La nouvelle norme comptable est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012.
- La divergence a pour objet le moment de l'autorisation du transfert.
 - Selon le gouvernement, le pouvoir habilitant aux fins d'autoriser une dépense de transfert est exercé lors du vote annuel des crédits budgétaires par les parlementaires.
 - Selon le Vérificateur général, les parlementaires peuvent déléguer ce pouvoir aux représentants du gouvernement au moyen de diverses dispositions législatives et réglementaires. Ces derniers sont alors habilités à négocier et à conclure des contrats valides.

Paiements de transfert

Divergence d'opinions (suite)

Tableau 3 Incidence d'événements¹ sur la constatation de paiements de transfert relatifs à une immobilisation et versés sur plusieurs années

	Position du Vérificateur général	Position du gouvernement
Vote par l'Assemblée nationale d'une loi accordant à un ministre le pouvoir habilitant de conclure des ententes	Pouvoir habilitant établi	Aucune incidence
Décision du gouvernement d'accorder une subvention et communication formelle de la décision au bénéficiaire	Autorisation du transfert (pouvoir habilitant exercé)	Aucune incidence
Achèvement des travaux par le bénéficiaire	Constatation ² du paiement de transfert en totalité	Aucune incidence
Vote des crédits annuels par l'Assemblée nationale pour une portion ³ du transfert promis	Aucune incidence	Autorisation et constatation de la portion ³ autorisée du transfert

1. Nous faisons l'hypothèse que ces événements se déroulent dans l'ordre chronologique présenté dans le tableau.
2. Nous faisons aussi l'hypothèse que le bénéficiaire a satisfait aux critères d'admissibilité.
3. La portion annuelle du transfert correspond au versement prévu selon les modalités de l'entente. La contribution peut être versée de façon progressive, sur plusieurs années, ou donner lieu à des versements qui s'agencent avec ceux effectués par le bénéficiaire pour le remboursement de sa dette.

Paiements de transfert

Évolution des positions

- Au cours de la dernière année, le gouvernement a obtenu l'avis d'un quatrième cabinet d'experts-comptables afin d'appuyer davantage son interprétation.
- Sa position est demeurée la même.

Paiements de transfert

Évolution des positions (suite)

- De leur côté, des vérificateurs généraux municipaux sont d'avis que les faits et gestes du gouvernement ont créé une attente chez les municipalités et leurs institutions financières quant au financement des projets d'immobilisations visés par les subventions.
- Ces gestes comprennent notamment
 - la transmission de lettres de confirmation
 - et la signature d'ententes.
- Les municipalités comptent recevoir le financement promis.
- Les subventions ont été autorisées aux fins de la norme comptable et les créances à leur égard figurant déjà dans les états financiers des municipalités présentent fidèlement la situation financière de ces dernières.



Paiements de transfert

Modifications législatives déposées

- En février 2013, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi proposant des changements à la législation pour clarifier la notion d'autorisation lorsqu'il accorde des subventions.
- Il veut que cette notion ne puisse être interprétée autrement que par le vote annuel des crédits par les parlementaires.

Paiements de transfert

Modifications législatives (suite)

- Les modifications législatives proposées ne sont pas de nature à influencer notre opinion relative à l'interprétation de la nouvelle norme comptable.
 - Légiférer ne changera pas la substance des transactions passées.
 - Les opérations et les faits doivent être comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique.
 - Une dette réelle existe sur les marchés financiers. Puisque le gouvernement reconnaît qu'il l'assumera, il devrait la présenter clairement dans son bilan.

Paiements de transfert

Incidence de l'application de la norme

- La position adoptée par le gouvernement implique des traitements comptables différents pour des transactions similaires selon qu'elles sont effectuées
 - par un ministère ou un organisme budgétaire (ex. : ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT))
 - ou par un organisme autre que budgétaire (ex. : Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL), Société d'habitation du Québec).
- Le gouvernement a estimé l'incidence de l'application de la norme à 1,2 G\$ (pour les organismes autres que budgétaires); ce montant devra être ajouté à ses déficits cumulés et à ses passifs au 1^{er} avril 2012.

Paiements de transfert

Incidence de l'application de la norme (suite)

- Ce montant représente les travaux qui auront été réalisés par les bénéficiaires des subventions à cette date. Le gouvernement est d'avis qu'un passif doit être reconnu puisque
 - les programmes administrés par des organismes autres que budgétaires ne requièrent pas l'autorisation annuelle des crédits budgétaires par l'Assemblée nationale
 - et que leur conseil d'administration a le pouvoir d'autoriser leurs engagements financiers et les versements qui s'y rattachent.
- Nous sommes d'avis que tous les travaux réalisés par les bénéficiaires devraient être inscrits comme passifs au 1^{er} avril 2012, incluant ceux subventionnés par des entités budgétaires.

Pratique budgétaire : Invitation au gouvernement

- L'incidence de l'application de cette norme (estimée à 1,2 G\$ par le gouvernement) est sous-évaluée d'au moins 7,2 G\$.
- Cette divergence m'amène à formuler une invitation au gouvernement
 - Enclencher promptement une réflexion afin que le processus budgétaire permette aux parlementaires de débattre de l'attribution de subventions au moment opportun.



Paiements de transfert Modification des responsabilités

- Le gouvernement a transféré au MAMROT et au ministère des Transports du Québec (MTQ) la responsabilité d'assumer le coût d'une partie du Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ).
- Cette responsabilité était auparavant totalement dévolue à la SOFIL.

Paiements de transfert

Modification des responsabilités (suite)

- Incidences de ce transfert de responsabilités de la SOFIL vers le MTQ et le MAMROT
 - Cette modification contribuera à différer l'inscription de dépenses et de passifs dans les états financiers consolidés.
 - Ce transfert de responsabilités mine la qualité de la reddition de comptes financière.
 - Les subventions à une municipalité de 2 000 habitants et plus sont à la charge du MAMROT. S'il y a moins de 2 000 habitants, elles sont à la charge de la SOFIL.
 - Comment peut-on mesurer les résultats d'un programme si l'information quant aux coûts engagés est dispersée dans les états financiers de 3 entités et que les dépenses en découlant s'échelonneront sur 10 ou 20 ans après la fin du programme?
 - Une entité peut-elle se sentir imputable dans ces circonstances?

Paiements de transfert

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs

- La nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert aura une incidence sur la constatation des prêts aux établissements universitaires exclus du périmètre comptable du gouvernement.
- Ces prêts se chiffraient à 2,5 G\$ au 31 mars 2012.
- Afin de financer des travaux relatifs à leurs immobilisations, les universités empruntent auprès de Financement-Québec (FQ), qui emprunte à son tour sur les marchés financiers.

Paiements de transfert

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs (suite)

- Ces prêts seront remboursés par le gouvernement au moyen de crédits votés annuellement par l'Assemblée nationale. En réalité, le gouvernement se rembourse lui-même à partir de fonds provenant du Fonds consolidé du revenu.
- Les normes comptables exigent que ces prêts soient passés en charges à titre de subventions dès qu'ils sont autorisés, s'il est possible d'établir un lien direct entre leur remboursement et l'aide financière versée par le gouvernement.
- Nous sommes d'avis qu'un lien direct existe puisque
 - les lettres de confirmation transmises aux universités énoncent clairement que le gouvernement leur accorde une aide financière afin de pourvoir au paiement en capital et en intérêts d'un emprunt contracté auprès de FQ.
- Ces prêts devront donc être constatés dans les charges et les déficits cumulés du gouvernement au 1^{er} avril 2012, lesquels devront être augmentés de 2,5 G\$.

Paiements de transfert

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs (suite)

- Extraits des commentaires du ministère des Finances et de l'Économie
 - « Depuis la mise en vigueur de la norme sur ce type de prêts, la pratique comptable du gouvernement à l'égard de la comptabilisation de ces prêts a toujours été la même et le vérificateur général n'a jamais émis de restriction ni de commentaire dans son rapport accompagnant les états financiers consolidés du gouvernement [...]. »
 - « [...] le lien direct entre les prêts accordés et la subvention n'est pas établi puisque, entre autres, les prêts devront être remboursés, même si l'aide gouvernementale n'est pas accordée par le gouvernement pour une année donnée. »

Paiements de transfert

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs (suite)

- Extraits de notre réaction
 - « Le Vérificateur général convient que le texte de la norme comptable portant sur les prêts n'a pas été modifié récemment. Cependant, cette norme précise que les opérations qui s'apparentent à des subventions doivent être comptabilisées à titre de dépenses, conformément au chapitre SP 3410 - Paiements de transfert. »
- Comme l'exigent les normes comptables, nous appliquons une cohérence entre les différents chapitres du *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*.
 - « En conséquence, notre interprétation de la nouvelle norme portant sur les paiements de transfert a des incidences sur la comptabilisation des prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs qui ont été accordés aux universités par le passé. »

Constatations découlant de l'audit

Progrès satisfaisants

- Cet extrait du tableau 4 fait état des progrès jugés satisfaisants à la suite des recommandations que nous avons portées à l'attention de l'Assemblée nationale depuis 2008-2009.

Tableau 4 État des recommandations

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Contrôleur des finances				
Prendre les moyens nécessaires pour que les écritures de régularisation saisies dans le système RAPFIN soient adéquates dès leur création.	99-102	✓		2011-2012
Poursuivre et mettre en place son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires afin de favoriser l'efficience et de réduire le risque d'erreurs lié à la saisie et à la manipulation des nombreuses données.	103-108	✓		2010-2011
Contrôleur des finances, à mettre en œuvre en collaboration avec les entités consolidées				
Renforcer les contrôles internes relatifs à la collecte des renseignements complémentaires afin de s'assurer d'obtenir une information fiable à la source.	103-108	✓		2010-2011

Constatations découlant de l'audit

Progrès insatisfaisants

- Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux
 - Une révision des rôles et des responsabilités serait de mise.
- Société nationale du cheval de course (SONACC)
 - À notre avis, le gouvernement contrôle cette société puisque les dispositions qui confèrent ce contrôle sont enchâssées dans une loi.
 - Pour une cinquième année consécutive, nous avons recommandé au MFEQ d'inclure celle-ci dans le périmètre comptable du gouvernement.
 - Le ministère n'a pas adhéré à cette recommandation, ce qui a eu pour effet de sous-évaluer le déficit du gouvernement de 42,8 M\$ au 31 mars 2012.
 - La SONACC est maintenant dissoute. Les états financiers des exercices clos le 31 décembre 2011 et le 28 mars 2012 n'ont pas été produits ni audités, ce qui est contraire aux exigences de sa loi constitutive.

Constatations découlant de l'audit

Nouvelles constatations

- Provision pour créances douteuses (PCD) établie par l'Agence du revenu du Québec
 - Les débiteurs découlant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation sont comptabilisés à la valeur de réalisation nette, puis réduits au moyen d'une PCD.
 - Aucun rapprochement n'est fait entre l'établissement estimatif de la PCD et les données historiques réelles.
 - Ce rapprochement permettrait à l'Agence
 - de s'assurer que ses évaluations quant au taux applicable à la PCD reflètent la réalité
 - d'améliorer la précision et la justesse de la méthode employée
 - et de fournir des renseignements sur les secteurs offrant les meilleures possibilités de recouvrement.

Constatations découlant de l'audit

Nouvelles constatations (suite)

Information sectorielle

- Aux fins de la présentation de l'information sectorielle, les entités sont classifiées en fonction de leur relation avec le gouvernement sur le plan de la reddition de comptes et du contrôle qu'il exerce à leur égard.
 - Fonds consolidé du revenu, entreprises du gouvernement, fonds spéciaux, organismes autres que budgétaires, organismes du réseau de la santé et des services sociaux et organismes des réseaux de l'éducation
- 3 secteurs ne sont pas liés aux mêmes critères de classification (ce ne sont pas des entités).
 - Dépenses financées par le régime fiscal
 - Comptes à fin déterminée
 - Fonds des générations

Constatations découlant de l'audit

Nouvelles constatations (suite)

- Les pratiques actuelles du gouvernement laissent place à beaucoup de subjectivité, autant dans le choix des secteurs que dans leurs composantes.
- De plus, lorsqu'il y a restructuration des activités, la méthode retenue par le gouvernement altère le caractère significatif de cette information et rend difficile l'analyse des tendances concernant la performance des différents secteurs.
- Dans les états financiers au 31 mars 2012, ces restructurations ont entraîné des modifications importantes à l'information sectorielle publiée au 31 mars 2011.

Constatations découlant de l'audit

Nouvelles constatations (suite)

Tableau 7 Modifications apportées à l'information sectorielle (en millions de dollars)

	Année financière terminée le 31 mars 2011					
	Dépenses			Surplus (déficit) annuel		
	Publiées en 2012	Publiées en 2011	Variation	Publié en 2012	Publié en 2011	Variation
Fonds consolidé du revenu	67 062	68 706	(1 644)	(5 202)	(5 289)	87
Dépenses financées par le régime fiscal	933	s.o.	933	–	s.o.	–
Fonds spéciaux	6 390	9 360	(2 970)	831	864	(33)
Organismes autres que budgétaires	16 934	16 392	542	220	185	35
Comptes à fin déterminée	1 616	1 758	(142)	–	–	–
Ajustements de consolidation	(47 245)	(50 526)	3 281	51	140	(89)
Autres secteurs sans variation ¹	34 400	34 400	–	1 710	1 710	–
Résultats consolidés	80 090	80 090	–	(2 390)	(2 390)	–

1. Cette rubrique comprend les entreprises du gouvernement, les organismes du réseau de la santé et des services sociaux, les organismes du réseau de l'éducation ainsi que le Fonds des générations.

Constatations découlant de l'audit

Nouvelles constatations (suite)

- Nous avons invité le Contrôleur des finances à entreprendre une réflexion afin que la méthode de sectorisation utilisée pour la préparation des états financiers consolidés donne lieu à plus de stabilité et d'objectivité.