

# CHAPITRE 2

## 12 milliards de subventions non comptabilisées : effets et enjeux importants

Ministère des Finances du Québec

# EN BREF

---

## **Une pratique comptable qui sous-évalue la dette nette**

La comptabilisation inadéquate au fil des ans de certaines subventions fait en sorte que la dette nette et le déficit cumulé du gouvernement du Québec sont sous-évalués d'au moins 12,4 milliards de dollars au 31 mars 2020. Il s'agit par exemple de subventions octroyées à des municipalités et à des universités à charte pour la construction d'immobilisations (ex. : un aréna ou une bibliothèque).

Malgré des annonces publiques et la signature d'ententes de subvention par ses représentants dûment autorisés par une loi, le gouvernement ne reconnaît pas qu'il a une dette, alors que les travaux admissibles aux subventions sont réalisés. Il ne considère qu'une portion minimale de la subvention annuellement. Il faut donc de nombreuses années pour que la totalité de la subvention et l'effet des décisions passées du gouvernement sur sa situation financière soient reflétés dans ses états financiers.

## **Des impacts importants au-delà du débat comptable**

Cette pratique a des impacts importants qui vont au-delà du débat comptable. En plus de fausser ses états financiers, le gouvernement utilise une dette nette et un déficit cumulé erronés dans ses indicateurs financiers et ses comparaisons avec les autres provinces et le gouvernement fédéral.

## **Le moment d'agir**

La crise économique découlant de la pandémie mondiale de COVID-19 pourrait obliger le gouvernement à revoir l'encadrement législatif lié à la réduction de la dette et peut-être aussi à l'équilibre budgétaire. Ainsi, le moment semble tout indiqué pour qu'il rectifie sa pratique comptable afin d'avoir un portrait juste de l'état des finances publiques. Cela est sans compter que des subventions importantes prévues pour des immobilisations appartenant à des tiers pourraient accentuer la sous-évaluation de la dette nette et du déficit cumulé dans les prochaines années.

Compte tenu de l'importance de cet enjeu et du fait qu'il n'y a pas de commission parlementaire qui examine annuellement les états financiers consolidés du gouvernement et entend les intervenants concernés à ce sujet, il est de notre devoir de rappeler l'importance que des correctifs soient apportés dès maintenant. En mettant en œuvre notre recommandation, le gouvernement fera preuve de plus de transparence et s'assurera d'avoir un portrait financier complet pour prendre des décisions éclairées, notamment dans une perspective d'équité intergénérationnelle.

### **Événement survenu après la rédaction du présent rapport**

Le ministère des Finances a décidé d'apporter des correctifs dès la publication des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière se terminant le 31 mars 2021 dans les comptes publics 2020-2021, comme il le mentionne dans les commentaires qu'il nous a transmis et qui sont publiés dans le rapport. Nous saluons cette décision qui permettra de donner un portrait juste et transparent des finances publiques. Le présent rapport explique en quoi cette décision est importante et nécessaire.

# CONSTAT

---



Le gouvernement utilise des données financières et budgétaires erronées qui embellissent sa situation financière et nuisent à la prise de décisions éclairées.

## ÉQUIPE

**Christine Roy**

Sous-vérificatrice générale

**Patrick Dubuc**

Directeur principal d'audit

**Julie Laflamme**

Directrice d'audit

**Amélie Bergeron-Cauchon**

**Guillaume Couture-Turcot**

**Martine Fortier**

**Jean-Frédéric Gilbert**

**Gaston Riverin**

## SIGLES

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre
PIB	Produit intérieur brut
PQI	Plan québécois des infrastructures
SOFIL	Société de financement des infrastructures locales du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	17
Le gouvernement utilise des données financières et budgétaires erronées qui embellissent sa situation financière et nuisent à la prise de décisions éclairées.....	20
Recommandation.....	40
Commentaires de l'entité visée.....	41
Renseignements additionnels.....	43



## MISE EN CONTEXTE

- 1 Une divergence d'opinions existe entre le gouvernement du Québec et le Vérificateur général concernant la comptabilisation, dans les états financiers consolidés du gouvernement, de certaines subventions (paiements de transfert). Cette divergence vise plus précisément la comptabilisation de subventions octroyées par l'entremise de différents programmes d'aide financière gouvernementaux, principalement pour la construction d'immobilisations appartenant à des tiers, comme des municipalités ou des universités à charte, dont les travaux ont été réalisés.
- 2 La comptabilisation inadéquate de ces subventions fait l'objet d'une opinion avec réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement depuis l'entrée en vigueur de la norme comptable révisée sur les paiements de transfert en 2012-2013, soit depuis plus de huit ans. À titre d'exemple, le rapport de l'auditeur indépendant que nous avons déposé pour l'année 2019-2020 figure dans la section Renseignements additionnels.
- 3 La norme révisée est venue clarifier la notion d'autorisation d'une subvention, autorisation qui est nécessaire pour pouvoir comptabiliser celle-ci dans les états financiers. Elle demande de considérer de nouveaux éléments comparativement à la norme précédente, qui datait de 1990.
- 4 Depuis 2012, nous expliquons notre divergence d'opinions avec le gouvernement et nos arguments dans les rapports que nous déposons à l'Assemblée nationale. Essentiellement, le moment de l'autorisation des subventions par le gouvernement est au cœur de cette divergence.
- 5 Le gouvernement considère que le vote des crédits budgétaires annuels par l'Assemblée nationale doit avoir eu lieu avant de comptabiliser une subvention dans ses états financiers. Pour valider cette interprétation de la norme, il a transmis quelques ententes de subvention conclues avec des tiers à quatre cabinets comptables. La position du gouvernement et de ces cabinets met l'accent sur l'aspect juridique de l'autorisation des paiements.
- 6 En 2013, afin d'affirmer sa position comptable, le gouvernement a procédé à des changements à la *Loi sur l'administration financière* et à la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux*. Ces changements visaient notamment à obliger les bénéficiaires de ces subventions, dont les municipalités, à comptabiliser leurs subventions selon l'interprétation du gouvernement, soit uniquement lorsque les crédits sont votés, et ainsi à ne pas considérer de sommes à recevoir.
- 7 Nous ne partageons pas le point de vue du gouvernement, comme nous l'expliquons dans ce rapport. Nous sommes d'avis que le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire de refuser d'octroyer ces subventions dès lors que les ententes conformes aux lois en vigueur sont signées et que les travaux de construction admissibles à ces subventions sont réalisés.
- 8 Le gouvernement du Québec est le seul au Canada, parmi les gouvernements provinciaux et fédéral, à différer la comptabilisation des dépenses de ces subventions, et donc leur effet sur sa dette nette, plusieurs années après la fin de la construction des immobilisations subventionnées.

9 Notons également qu'au sein de la profession comptable, l'interprétation de la norme comptable concernant les paiements de transfert a fait l'objet de plusieurs débats qui ont mené à une adhésion importante à l'interprétation du Vérificateur général au cours des dernières années. Dorénavant, la plupart des municipalités comptabilisent leurs sommes à recevoir liées aux subventions du gouvernement, conformément à notre interprétation de la norme, et ce, malgré la législation en vigueur qui leur interdit de le faire. La quasi-totalité des cabinets comptables qui expriment une opinion sur les états financiers de ces municipalités reconnaissent également que ce traitement comptable est adéquat.

10 De plus, en 2015, l'organisme qui établit les normes comptables pour le secteur public au Canada, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), a exprimé sa position aux intervenants concernés et au gouvernement. Cette position appuie celle du Vérificateur général. Le CCSP a par ailleurs refusé de modifier la norme comptable en 2016, jugeant celle-ci assez claire.

Comme on peut le lire dans la section Commentaires de l'entité visée du présent rapport, le ministère des Finances nous a communiqué sa décision de régulariser la situation pour sa prochaine année financière. En effectuant les correctifs appropriés, le gouvernement fera preuve de transparence et augmentera la crédibilité de ses états financiers.



## Différents concepts à comprendre pour apprécier le rapport

- Un **paiement de transfert** est un don en argent ou en immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers, soit à une entité qui n'est pas incluse dans son périmètre comptable, pour lequel il :
  - ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie ;
  - ne s'attend pas à être remboursé ;
  - ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

Pour faciliter la compréhension et la lecture du présent rapport, l'expression « paiement de transfert » fera référence **aux subventions accordées par le gouvernement à des tiers**, tels que les municipalités, les sociétés de transport ou les universités à chartes, dans le cadre de la construction d'immobilisations leur appartenant.

- Une **immobilisation** est un bien tangible dont la durée de vie utile va au-delà d'un an et qui peut prendre la forme de routes, de bâtiments, de véhicules, de matériel, de terrains, d'aéronefs, de matériel informatique et de logiciels, de barrages, de canaux et de ponts.
- Un **passif** est un montant dû à un tiers, c'est-à-dire une dette.
- La **dette brute du Québec** correspond à la dette sur les marchés financiers, à laquelle est ajouté le passif relatif aux régimes de retraite des employés de l'État, et est soustrait le solde du Fonds des générations. Elle ne comprend pas les emprunts effectués pour l'année financière suivante.
- La **dette nette du Québec** correspond à l'ensemble des passifs du gouvernement, desquels sont retranchés les actifs financiers.
- La **dette représentant les déficits cumulés** correspond à l'écart entre les passifs et les actifs du gouvernement. Il s'agit de la dette qui ne correspond à aucun actif.
- Une **opinion avec réserve** est exprimée dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu les éléments probants suffisants et appropriés, qu'il y a une ou des anomalies significatives dans les états financiers audités.

Le gouvernement utilise des données financières et budgétaires erronées qui embellissent sa situation financière et nuisent à la prise de décisions éclairées.

## Qu'avons-nous constaté ?

- 11 En raison de sa pratique comptable inadéquate, le gouvernement retarde la comptabilisation de ses dépenses de subvention et leur effet sur sa dette nette afférente.
- 12 Il en résulte qu'au 31 mars 2020, 5,8 milliards de dettes sont manquantes dans les états financiers du gouvernement et que 6,6 milliards d'actifs y sont inscrits à tort. C'est donc plus de 12,4 milliards de dollars de dette nette et de déficit cumulé qui ne figurent pas dans les états financiers.
- 13 Le tableau 1 présente l'effet estimé de la correction de la comptabilisation inadéquate des subventions sur les différents postes des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2020.

**TABLEAU 1** Effet estimé de la correction du traitement comptable des subventions au 31 mars 2020 (en millions de dollars)

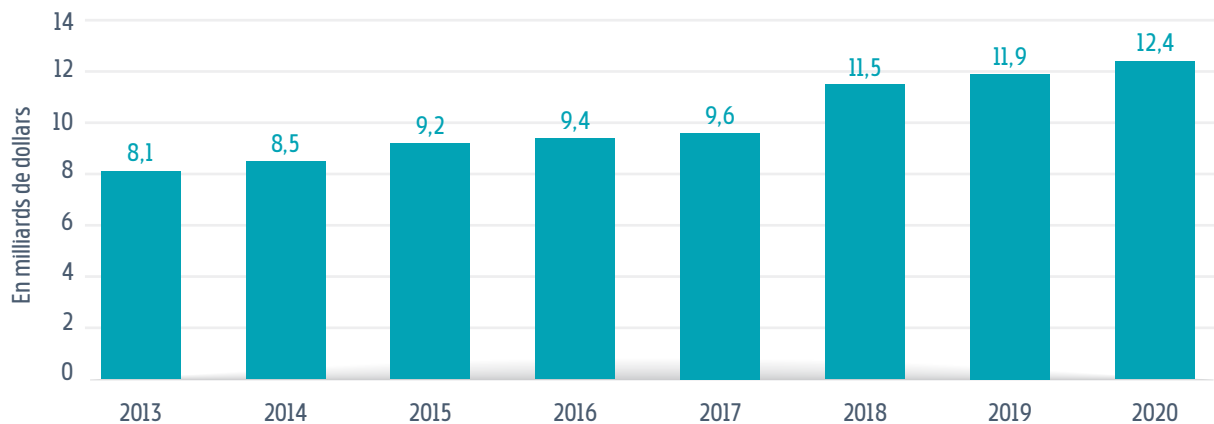
	Solde actuel	Correction estimée	Solde ajusté
<b>État consolidé de la situation financière</b>			
Actifs financiers	88 004	(6 560)	81 444
Passifs	259 317	5 853	265 170
<b>Dette nette</b>	<b>(171 313)</b>	<b>(12 413)</b>	<b>(183 726)</b>
Actifs non financiers	76 107	–	76 107
<b>Déficit cumulé</b>	<b>(95 206)</b>	<b>(12 413)</b>	<b>(107 619)</b>
<b>État consolidé des résultats</b>			
Revenus	116 974	–	116 974
Dépenses	114 364	527	114 891
<b>Surplus annuel</b>	<b>2 610</b>	<b>(527)</b>	<b>2 083</b>
<b>Obligations contractuelles (note complémentaire 22)</b>	<b>97 920</b>	<b>(12 413)</b>	<b>85 507</b>

14 L'usage de données financières erronées fausse conséquemment les résultats de plusieurs indicateurs de performance dont le gouvernement s'est doté en vertu notamment de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

15 Cela fausse également certaines comparaisons avec d'autres gouvernements au Canada. En effet, lorsque les travaux de construction d'immobilisations appartenant à des tiers sont terminés, les autres provinces et le gouvernement fédéral ne diffèrent pas sur plusieurs années la comptabilisation des subventions qu'ils octroient pour financer ces immobilisations. Le Québec est le seul à le faire.

16 Depuis 2013, cette situation s'est accentuée puisque l'incidence de cette comptabilisation inadéquate sur la dette nette et le déficit cumulé du gouvernement a augmenté de 4,3 milliards de dollars durant cette période, comme la figure 1 l'illustre.

**FIGURE 1** Sous-évaluation de la dette nette et du déficit cumulé au fil des ans (au 31 mars)



## Pourquoi ce constat est-il important ?

17 En utilisant des données inexactes pour calculer ses indicateurs de performance, le gouvernement embellit son portrait financier de façon importante. En effet, il :

- sous-évalue son taux d'endettement ;
- surévalue sa performance, notamment lors de la comparaison de sa dette avec celles des différentes provinces et du gouvernement fédéral ;
- ne donne pas un portrait juste et transparent de sa situation financière dans ses états financiers.

18 Ces conséquences ne permettent pas une appréciation adéquate de l'état des finances publiques ni une mesure adéquate de l'atteinte des objectifs du gouvernement, et nuisent ainsi à la prise de décisions éclairées, notamment en ce qui a trait à leur effet sur les générations futures.

19 Bien que le gouvernement ait ajouté des informations dans une note complémentaire de ses états financiers au 31 mars 2020 traitant de ses obligations contractuelles, la dette nette et le déficit cumulé sont tout de même sous-évalués de façon significative.

20 Cette problématique est d'autant plus préoccupante qu'elle devrait continuer à prendre de l'ampleur avec l'accélération des investissements en immobilisations financées par le gouvernement. En effet, les subventions prévues pour des immobilisations appartenant à des tiers ont augmenté de près de 40 % depuis 5 ans. Elles se chiffrent actuellement à environ 30 milliards de dollars, soit à près de 23 % des dépenses prévues dans le Plan québécois des infrastructures 2020-2030. Plus le gouvernement octroie ce genre de subventions, plus sa dette nette risque d'être sous-évaluée. Ces décisions, qui entraînent le versement de sommes substantielles sur plusieurs années, réduisent sa marge de manœuvre pour d'autres projets. Il est donc nécessaire qu'il soit plus transparent quant à l'effet de ces subventions sur sa situation financière.

21 Les agences de notation sont au courant de la situation, notamment en raison de la divulgation de l'information dans notre rapport de l'auditeur indépendant. Cependant, il demeure important que l'information fournie dans les états financiers soit transparente et fiable pour tous les utilisateurs.

22 Compte tenu de la pandémie qui amènera possiblement le gouvernement à revoir ses objectifs budgétaires, notamment ses cibles en vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, nous considérons qu'il est important de régler cette situation maintenant plus que jamais. Le gouvernement pourrait profiter de cette période de remise en question de ses mécanismes de gestion budgétaire pour corriger sa pratique comptable en matière de subventions et ainsi prendre en compte la sous-évaluation du déficit cumulé de plus de 12,4 milliards de dollars pour présenter un portrait plus transparent de sa situation financière.

## Ce qui appuie notre constat

### Mesure faussée de certains indicateurs de performance

#### Dette nette et dette représentant les déficits cumulés

23 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* instaure deux cibles. Elle stipule que pour l'année financière 2025-2026, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du produit intérieur brut (PIB) du Québec et que la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit.

24 Le tableau 2 illustre l'effet estimé<sup>1</sup> de la correction du traitement comptable actuel du gouvernement sur le calcul de ces ratios.

**TABLEAU 2** Effet estimé de la correction du traitement comptable des subventions sur la dette au 31 mars 2020 (en millions de dollars et en pourcentage du PIB<sup>1</sup>)

	Traitement actuel	Traitement corrigé
<b>Dette brute<sup>2</sup></b>	<b>(198 792)</b>	<b>(198 792)</b>
<b>Pourcentage du PIB</b>	<b>43,2 %</b>	<b>43,2 %</b>
Moins : Actifs financiers, nets des autres éléments de passif <sup>3</sup>	(27 479)	(15 066)
<b>Dette nette</b>	<b>(171 313)</b>	<b>(183 726)</b>
<b>Pourcentage du PIB</b>	<b>37,2 %</b>	<b>39,9 %</b>
Plus : Actifs non financiers	76 107	76 107
<b>Déficit cumulé à la fin de l'année financière</b>	<b>(95 206)</b>	<b>(107 619)</b>
<b>Pourcentage du PIB</b>	<b>20,7 %</b>	<b>23,4 %</b>

1. Il s'agit du PIB en date du 10 novembre 2020 publié par Statistique Canada.

2. La dette brute exclut les emprunts effectués par anticipation et tient compte des sommes accumulées dans le Fonds des générations.

3. Les actifs financiers comprennent notamment les participations dans les entreprises du gouvernement et les comptes débiteurs. Les autres éléments de passif (ex. : les comptes créditeurs) en sont soustraits.

25 Le tableau 2 démontre que la correction du traitement comptable actuel du gouvernement augmente de près de 3 % le ratio de la dette nette par rapport au PIB (de 37,2 % à 39,9 %) et celui de la dette représentant les déficits cumulés<sup>2</sup> (de 20,7 % à 23,4 %). En tenant compte de cette correction, l'écart à combler pour atteindre la cible de la dette représentant les déficits cumulés de 17 % du PIB en 2025-2026, en vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, s'accroît.

26 Le tableau 2 montre par ailleurs que cette correction n'a aucune incidence sur la dette brute telle qu'elle est définie par le gouvernement.

1. L'effet estimé de la correction comptable réfère à une correction de 12,4 milliards de dollars qui concerne le déficit cumulé, que nous avons estimée à partir des informations probantes obtenues et qui est visée par l'opinion avec réserve que nous exprimons dans notre rapport de l'auditeur indépendant au 31 mars 2020. En sus, comme nous l'expliquons dans ce même rapport, il demeure un solde de plus de 4,6 milliards pour lequel nous ne sommes pas en mesure de connaître les travaux de construction des immobilisations qui ont été réalisés par les bénéficiaires des subventions. En conséquence, nous ne pouvons estimer le montant que le gouvernement devrait additionner à son déficit cumulé concernant ce solde.
2. La dette représentant les déficits cumulés est constituée du déficit cumulé présenté dans les états financiers du gouvernement.

## Solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et réserve de stabilisation

27 La *Loi sur l'équilibre budgétaire* vise à interdire à un gouvernement de faire un déficit budgétaire, jusqu'à concurrence de sa réserve de stabilisation, sauf exception.

28 Précisons que la réserve de stabilisation n'est pas constituée de liquidités. Il s'agit tout simplement d'un compte qui permet à un gouvernement d'être en déficit une année sans contrevenir à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, à la condition d'avoir cumulé des surplus pendant la période visée.

29 Au cours des prochaines années, le gouvernement est susceptible d'avoir une marge de manœuvre limitée pour respecter la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, selon les dispositions législatives actuellement en vigueur.

30 En effet, selon la mise à jour économique déposée le 12 novembre 2020, les nombreuses mesures que le gouvernement a mises en place pour faire face à la pandémie généreront des dépenses supplémentaires importantes. Le gouvernement prévoit que la réserve de stabilisation de 12 milliards de dollars sera utilisée en totalité pour éponger le déficit prévu pour 2020-2021. Il prévoit aussi des déficits budgétaires importants pour les années suivantes.

31 La correction du traitement comptable des subventions octroyées par le gouvernement aurait également un effet sur l'équilibre budgétaire. Il demeure toutefois essentiel de montrer la situation de façon transparente.

32 Le tableau 3 présente l'effet de la correction du traitement comptable des subventions sur le solde budgétaire au sens de la loi, et conséquemment sur le surplus ou le déficit annuel.

**TABLEAU 3** Effet estimé de la correction du traitement comptable des subventions sur le solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars (en millions de dollars)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde budgétaire avant correction	(1 600)	(2 824)	(725)	2 191	2 361	2 622	4 803	4
Solde budgétaire après correction	(2 226) <sup>1</sup>	(3 263) <sup>1</sup>	(1 395) <sup>1</sup>	2 003	2 146	721	4 413	(523)
<b>Effet de la correction sur le solde budgétaire</b>	<b>(626)</b>	<b>(439)</b>	<b>(670)</b>	<b>(188)</b>	<b>(215)</b>	<b>(1 901)<sup>2</sup></b>	<b>(390)</b>	<b>(527)</b>
<b>Pourcentage des revenus totaux</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,2 %</b>	<b>0,2 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>0,3 %</b>	<b>0,5 %</b>

1. Les articles de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui interdisaient un déficit budgétaire ne s'appliquaient pas pour les années 2013 à 2015.

2. L'effet plus marqué de la correction pour 2018 s'explique principalement par une opération particulière et non récurrente, soit le transfert des activités de l'Agence métropolitaine de transport à l'Autorité régionale de transport métropolitain et au Réseau de transport métropolitain à compter du 1<sup>er</sup> juin 2017.

33 Les effets annuels de la correction présentés au tableau 3 ne sont généralement pas significatifs par rapport aux revenus du gouvernement. En effet, si on ne tient pas compte de l'effet ponctuel du transfert des activités de l'Agence métropolitaine de transport pour l'année 2018, la correction du traitement comptable représente en moyenne 439 millions par année, soit 0,4 % des revenus totaux du gouvernement de 2013 à 2020. C'est donc davantage l'incidence cumulative sur sa dette nette et sur son déficit cumulé qui fausse de manière significative le portrait de la situation financière du gouvernement. Il faut noter que l'effet annuel de la correction présenté au tableau 3 est le même sur le solde budgétaire et sur le surplus (ou le déficit) annuel comptable, puisque généralement le seul élément qui diffère dans le calcul de ces deux montants est la prise en compte des revenus du Fonds des générations.

34 Le tableau 3 montre également que, si la correction du traitement comptable avait été faite au 31 mars 2020, le surplus budgétaire au sens de la loi aurait plutôt été un déficit budgétaire. Ce déficit aurait alors été épongé par une partie de la réserve de stabilisation afin que le gouvernement respecte la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Ainsi, le solde de la réserve aurait été diminué de 527 millions de dollars.

35 Le tableau 4 illustre l'effet qu'aurait eu la correction du traitement comptable sur la réserve de stabilisation.

**TABLEAU 4** Effet estimé de la correction du traitement comptable des subventions sur le solde de la réserve de stabilisation au 31 mars (en millions de dollars)

	2016	2017	2018	2019	2020
Solde avant correction <sup>1</sup>	2 191	4 552	7 174	11 977	11 981
Solde après correction	2 003	4 149	4 870	9 283	8 760
<b>Effet de la correction</b>	<b>(188)</b>	<b>(403)</b>	<b>(2 304)</b>	<b>(2 694)</b>	<b>(3 221)</b>

1. La réserve de stabilisation n'avait aucun solde avant le 31 mars 2016 puisque les articles de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui interdisaient un déficit budgétaire ne s'appliquaient pas pour les années 2013 à 2015.

36 Le tableau 4 montre que le solde de la réserve de stabilisation serait inférieur de 3,2 milliards de dollars au 31 mars 2020 si le gouvernement avait comptabilisé adéquatement ses subventions.

## Comparaisons avec les autres provinces et le gouvernement fédéral

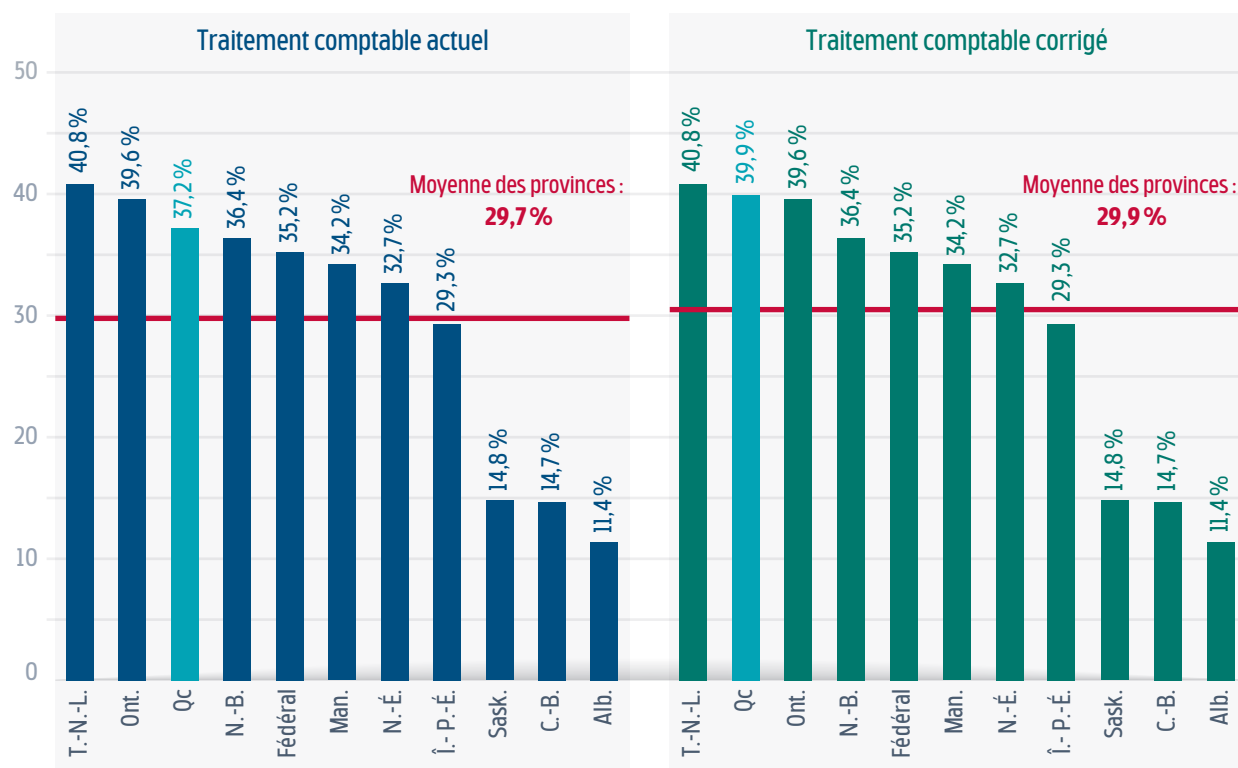
37 Parmi les gouvernements provinciaux et fédéral, le Québec fait classe à part en ce qui concerne la comptabilisation de subventions octroyées à des tiers pour des immobilisations leur appartenant. Puisque les résultats des indicateurs qu'il utilise sont erronés, certaines comparaisons, comme celle des taux d'endettement, s'en trouvent faussées.

38 Si le Québec comptabilisait ses subventions au rythme de l'avancement des travaux de construction des immobilisations pour lesquels elles sont octroyées, comme le font par exemple le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario, son déficit cumulé et sa dette nette seraient supérieurs d'au moins 12,4 milliards de dollars.

39 Les documents budgétaires du gouvernement présentent une comparaison de sa performance avec celle des autres provinces et du gouvernement fédéral sur la base de la dette nette. On y constate que le Québec est parmi les provinces les plus endettées au Canada. La moyenne de la dette nette des provinces y est également présentée, ce qui peut constituer un indicateur pertinent de mesure de performance pour un gouvernement. Toutefois, les données utilisées pour mesurer cet indicateur, comme pour les autres cibles, doivent être fiables et comparables.

40 En réalité, la position du Québec est encore moins enviable qu'il n'y paraît. Comme le montre la figure 2, le Québec glisse du troisième au second rang des provinces les plus endettées au Canada si on tient compte du redressement de 12,4 milliards de dollars qui serait effectué si le Québec corrigeait son traitement comptable. Cela l'éloigne encore davantage de la moyenne des provinces.

**FIGURE 2** Dette nette du Québec comparée à celles des autres provinces et du gouvernement fédéral au 31 mars 2020<sup>1</sup> (en pourcentage du PIB<sup>2</sup>)



1. Il s'agit des dettes nettes publiées dans les états financiers respectifs des provinces et du gouvernement fédéral.

2. Il s'agit du PIB en date du 10 novembre 2020 publié par Statistique Canada.

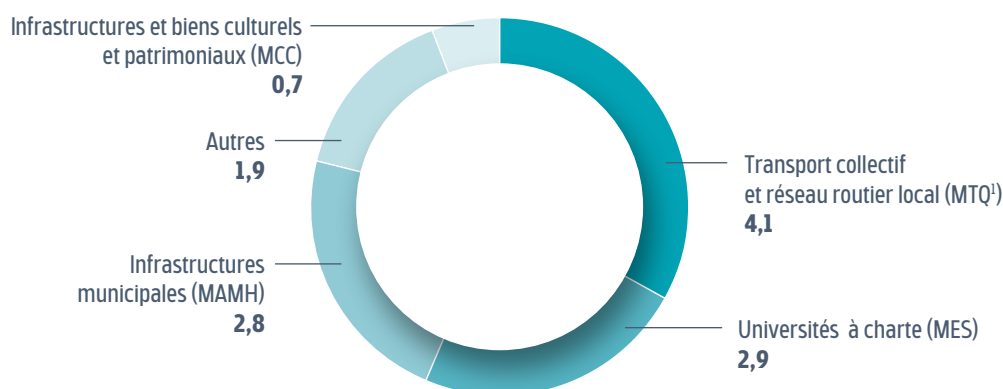


## Un portrait financier embelli de 12,4 milliards de dollars

41 Plusieurs programmes de subventions gouvernementaux soutiennent des projets de construction appartenant à des tiers.

42 La figure 3 présente la répartition par types de projets des 12,4 milliards de dollars de subventions faisant l'objet d'ententes, qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2020. Il s'agit de projets concrets pour lesquels les bénéficiaires des subventions ont réalisé des travaux ayant nécessité des sommes importantes sous promesse de recevoir des subventions du gouvernement.

**FIGURE 3** Subventions non comptabilisées au 31 mars 2020, par types de projets (en milliards de dollars)



MAMH Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation  
MCC Ministère de la Culture et des Communications

MES Ministère de l'Enseignement supérieur  
MTQ Ministère des Transports du Québec

1. Les entités entre parenthèses sont celles qui octroient les subventions aux tiers qui réalisent les projets. Dans le cas du MTQ, les subventions proviennent en fait du Fonds des réseaux de transport terrestre.

43 Le détail des projets subventionnés est présenté dans la section Renseignements additionnels, ainsi que plusieurs exemples concrets, dont ceux du métro de Montréal et du Complexe des sciences de l'Université de Montréal.

44 Précisons que les bénéficiaires de ces subventions réalisent la totalité des travaux alors qu'aucun montant, ou une faible part des montants, ne leur est versé pendant les travaux. En attendant de recevoir ces sommes, ils doivent généralement se financer auprès d'institutions financières. Ces bénéficiaires effectuent les travaux parce qu'ils considèrent qu'ils ont l'accord du gouvernement quant au financement de leurs immobilisations par le biais d'une entente valide. Ils n'attendent pas le vote annuel des crédits budgétaires du gouvernement pour faire les travaux.

## Dettes sous-évaluées pour des projets réalisés sur la foi d'ententes valides

45 Au Québec, diverses dispositions légales adoptées par l'Assemblée nationale confèrent au gouvernement ou à ses représentants le pouvoir d'accorder des subventions, de négocier et de conclure des contrats valides. Ainsi, un accord contractuel, comme les ententes de subvention dont il est question dans ce rapport, a pour effet d'autoriser la transaction et possède, dès qu'il est signé, un caractère contraignant obligeant le gouvernement à y donner suite.

46 Une fois le projet réalisé par le bénéficiaire d'une subvention, le gouvernement ne peut plus, de façon réaliste, se retirer du projet même si les crédits budgétaires ne sont pas encore votés à l'Assemblée nationale. Bien souvent, les projets subventionnés ne pourraient pas voir le jour sans l'apport du gouvernement.

47 En effet, les bénéficiaires de subventions n'auraient de toute évidence pas réalisé pour 12,4 milliards de dollars de travaux au 31 mars 2020 s'ils ne reconnaissaient pas la validité des ententes signées et s'ils n'avaient pas l'assurance de recevoir la contribution du gouvernement, par crainte d'avoir à payer toute la facture et ainsi affaiblir leur situation financière. S'il arrivait que les parlementaires ne votent pas les crédits pour une année, le gouvernement pourrait à la limite différer le vote de ces crédits, et conséquemment ses versements. Néanmoins, il devrait, tôt ou tard, honorer sa part du contrat.

48 D'ailleurs, selon certaines ententes, le bénéficiaire d'une subvention doit installer près de son chantier, et pendant toute la durée des travaux, des panneaux indiquant que son projet est subventionné par le gouvernement, et remplacer ces panneaux par une inscription permanente lorsque les travaux sont terminés. De plus, l'octroi de subventions s'accompagne souvent d'annonces officielles du gouvernement. Ces actions montrent que l'autorisation du gouvernement est donnée bien avant que les crédits annuels soient votés, donc qu'il doit dorénavant ces sommes au bénéficiaire de la subvention.

49 La figure 4 illustre un exemple d'affichage sur un panneau qui était installé près du chantier du Centre de glaces de Québec pour indiquer la contribution de 46 millions de dollars en parts égales du gouvernement du Québec et de la Ville de Québec.

**FIGURE 4** Affichage de la participation financière du gouvernement pendant les travaux de construction subventionnés du Centre de glaces de Québec



Source : Gouvernement du Québec.

50 Dans l'exemple du Centre de glaces de Québec, bien qu'au 31 mars 2020 les travaux aient été avancés et que l'annonce de la participation du gouvernement ait été bien visible sur le chantier, aucune dette envers la municipalité n'a été inscrite dans les états financiers consolidés du gouvernement, donc aucune dépense non plus.

51 Il est à noter que la contribution du gouvernement au projet est mentionnée dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) 2020-2030 selon son degré d'avancement (figure 5). L'indication de cette contribution dans le PQI peut laisser croire que le gouvernement a inscrit dans ses états financiers une dépense de subvention de 9,1 millions de dollars au 31 mars 2020, alors qu'il n'en est rien.

**FIGURE 5** Mention de la subvention du Centre de glaces de Québec dans le Plan québécois des infrastructures 2020-2030

**En réalisation**

(contributions en millions de dollars)

Nom	Note	Région	Contribution du Québec				Contribution des partenaires	Coût total	
			Avant 2020-2021	PQI 2020-2030					
				2020-2021	2021-2030	Total			
1 Centre de glaces – Québec – Construction		03	9,1	13,6	0,2	13,8	22,9	45,1	68,0

Source : Plan québécois des infrastructures 2020-2030.

52 Pour les universités à charte, c'est plus de 200 millions de dollars de subventions au 31 mars 2020 qui sont indiquées dans le PQI, mais qui sont peu ou pas comptabilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement (figure 6).

**FIGURE 6** Mention des subventions aux universités à charte dans le Plan québécois des infrastructures 2020-2030

**En réalisation**

(contributions en millions de dollars)

Nom	Note	Région	Contribution du Québec				Contribution des partenaires	Coût total	
			Avant 2020-2021	PQI 2020-2030					
				2020-2021	2021-2030	Total			
1 Université de Montréal, complexe des sciences – Montréal – Construction	1	06	138,3	6,7	-	6,7	145,0	203,3	348,3
2 HEC Montréal (arrondissement Ville-Marie) – Construction		06	49,6	39,3	19,6	58,9	108,5	126,7	235,2
3 Université Concordia, pavillon des sciences appliquées du campus Loyola – Montréal – Agrandissement		06	16,1	-	-	-	16,1	46,5	62,6
4 Université McGill, pavillon McDonald-Stewart – Montréal – Réfection		06	10,2	9,6	6,4	16,0	26,2	-	26,2

Source : Plan québécois des infrastructures 2020-2030.

53 À notre avis, la situation financière du gouvernement doit refléter le fait qu'il doit honorer un financement promis, et ce, peu importe la durée sur laquelle il choisit de verser la subvention. Le traitement comptable actuel du gouvernement peut soulever un doute quant à la concrétisation des ententes qu'il signe avec les bénéficiaires de subventions qu'il a bien souvent annoncées publiquement. De plus, avec ce traitement comptable, le gouvernement met plusieurs années avant de présenter la totalité de la subvention et un juste portrait de l'effet de ses décisions passées sur sa situation financière.

## Endetté bien avant d'effectuer les versements

54 Le processus budgétaire actuel du gouvernement est tel que, lorsqu'il décide d'octroyer une subvention à un tiers pour la construction d'une immobilisation, les parlementaires ne votent pas les crédits budgétaires au moment de la réalisation des travaux.

55 En effet, les parlementaires votent seulement l'équivalent du versement annuel d'une partie de la subvention, et ce, chaque année pendant plusieurs années (parfois plus de 20 ans). Ils autorisent les crédits budgétaires annuels, alors que le gouvernement a déjà promis ces sommes par des ententes juridiquement valides, dont il a souvent fait l'annonce publiquement, et que le bénéficiaire de la subvention a déjà construit son immobilisation, puisque la construction est généralement de courte durée.

56 Ainsi, le gouvernement comptabilise ses dépenses de subventions au rythme de leurs versements. Aucune dépense ni somme à payer n'est reflétée dans ses états financiers avant le vote des crédits budgétaires annuels. En attendant, le gouvernement présente plutôt l'information sur ces ententes de subvention à titre d'obligations contractuelles dans une note complémentaire de ses états financiers. Cette façon de faire revient à nier l'existence de la dette nette qui découle de ces ententes.

57 Cette méthode comptable rappelle sensiblement la comptabilité de caisse, qui n'est plus permise par les normes comptables depuis plusieurs années. D'ailleurs, les normes comptables mentionnent qu'un gouvernement peut avoir une dette avant de recevoir l'autorisation de payer lorsque d'autres éléments indiquent qu'il a perdu son pouvoir discrétionnaire d'éviter de verser la subvention.

58 Il faut préciser que nous ne critiquons pas l'étalement des versements de la subvention dans le temps, mais plutôt la transparence du gouvernement à l'égard des décisions qu'il prend afin que leur incidence soit reflétée adéquatement dans ses états financiers.

59 Puisque les subventions sont autorisées par des ententes conformes aux lois en vigueur et que les travaux de construction admissibles sont réalisés, le gouvernement doit reconnaître sa dette bien avant le vote des crédits et les versements. D'ailleurs, on n'a qu'à penser à un prêt hypothécaire : il s'agit d'une dette qui existe bien avant d'effectuer les versements pour la rembourser, lesquels peuvent s'étaler sur de nombreuses années. Ainsi, les versements annuels à la suite du vote des crédits ne sont pas un facteur à considérer pour déterminer le moment de reconnaître une dette dans les états financiers.

60 D'ailleurs, la nécessité de regarder la substance de la transaction au-delà des considérations juridiques est illustrée par le fait que la position du gouvernement entraîne des incohérences puisqu'elle amène les entités gouvernementales à adopter des traitements comptables différents pour des transactions semblables.

61 Prenons par exemple une subvention octroyée à une municipalité par une entité du gouvernement comme la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL). Une telle subvention est comptabilisée comme une dépense dans les états financiers de la SOFIL dès que les travaux de construction sont effectués par la municipalité (conformément à notre position). Il en est ainsi malgré le fait que la somme soit versée sur plusieurs années, puisque la SOFIL est une entité du gouvernement dont les dépenses ne nécessitent pas l'autorisation de crédits annuels par les parlementaires.

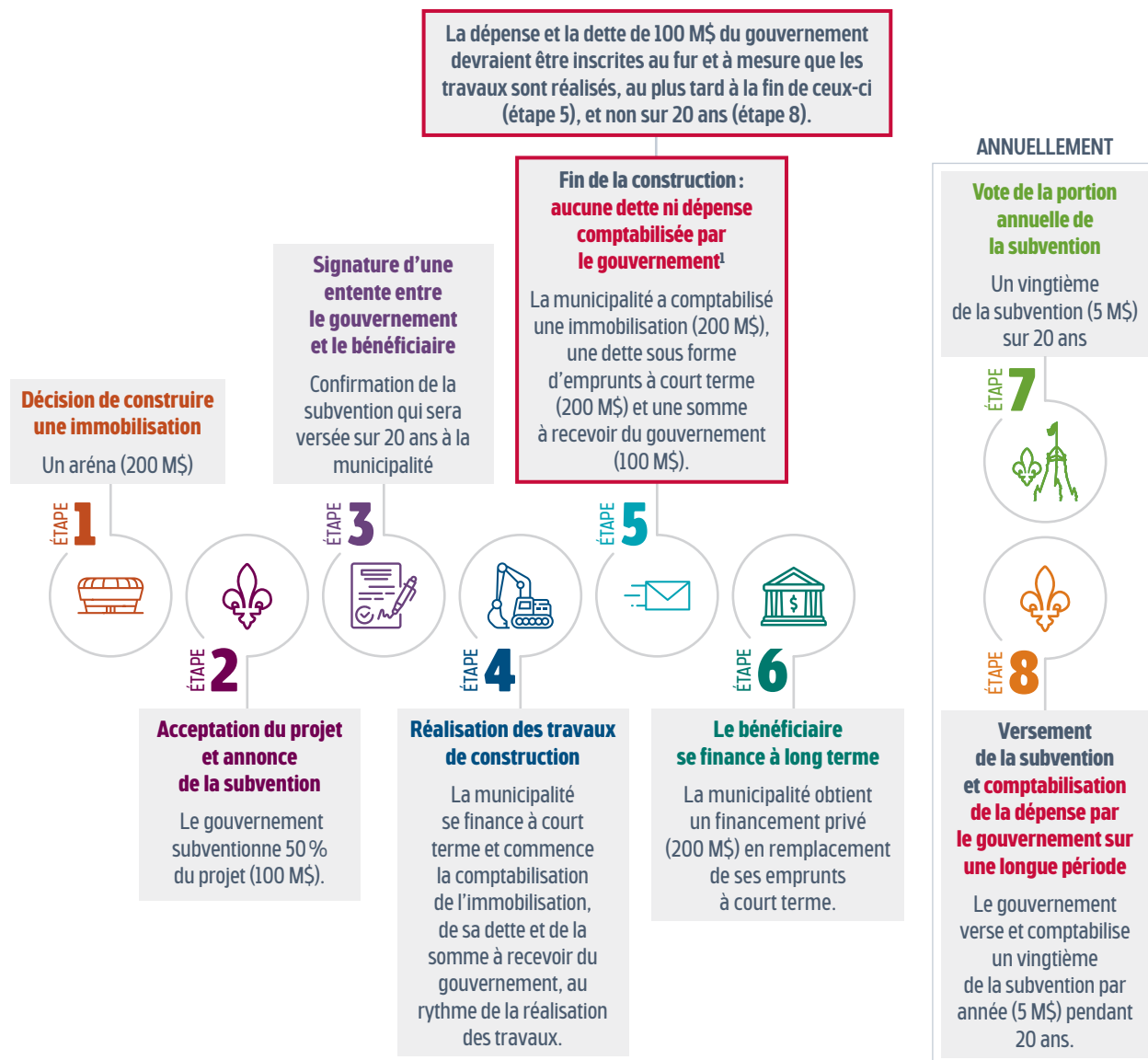
62 Pourtant, la même subvention accordée à une municipalité par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation sera comptabilisée au fur et à mesure du versement annuel de la subvention, soit lorsque les crédits budgétaires annuels sont votés par les parlementaires.

63 Le gouvernement pourrait tirer profit de cette incohérence en choisissant de transiter par une entité gouvernementale plutôt qu'une autre pour verser la même subvention, selon qu'il souhaite inscrire la dette et la dépense dans ses états financiers au fur et à mesure de la construction de l'immobilisation subventionnée ou la différer pendant plusieurs années.

## Illustration du cheminement des demandes de subvention

64 Afin de mieux faire comprendre le traitement comptable actuel du gouvernement, nous avons illustré le cheminement d'une demande de subvention dans l'appareil gouvernemental, à partir de la demande d'une municipalité pour la construction d'un aréna jusqu'au vote des crédits budgétaires annuels, tout en décrivant le traitement comptable appliqué par la plupart des municipalités à l'égard des subventions gouvernementales (figure 7).

**FIGURE 7** Cheminement d'une subvention octroyée à une municipalité pour un projet d'immobilisation



En conclusion, il faut 20 ans au gouvernement pour reconnaître la totalité de la dépense de subvention accordée pour la construction, alors que l'aréna aura été construit sur une courte période et qu'il sera utilisé depuis plusieurs années par la municipalité.

1. Il peut arriver qu'une partie des dépenses aient été comptabilisées à la fin d'une étape de la construction.

## Un enrichissement artificiel

65 Afin de montrer l'incohérence entre le traitement comptable du gouvernement et celui appliqué par la plupart des municipalités, nous avons d'abord comparé la situation financière de la municipalité avec celle du gouvernement selon sa comptabilisation actuelle lorsque la construction de l'immobilisation est terminée. Ensuite, nous l'avons comparée avec la situation financière du gouvernement si sa comptabilisation était adéquate (tableau 5).

**TABLEAU 5** Comparaison de l'effet des traitements comptables<sup>1</sup> à la fin de la construction (en millions de dollars)

Traitement comptable actuel				Traitement comptable corrigé			
Municipalité		Gouvernement		Municipalité		Gouvernement	
Somme à recevoir du gouvernement (subvention)	100	Encaisse	0	Somme à recevoir du gouvernement (subvention)	100	Encaisse	0
Actif (ex. : un aréna)	200	Actif	0	Actif (ex. : un aréna)	200	Actif	0
Dette auprès de la banque	(200)	Dette (à payer à la municipalité)	0 <sup>2</sup>	Dette auprès de la banque	(200)	Dette (à payer à la municipalité)	100
<b>Surplus cumulé<sup>3</sup></b>	<b>100</b>	<b>Déficit cumulé</b>	<b>0</b>	<b>Surplus cumulé<sup>3</sup></b>	<b>100</b>	<b>Déficit cumulé</b>	<b>(100)</b>
<b>Revenus</b>	<b>(100)</b>	<b>Dépenses</b>	<b>0</b>	<b>Revenus</b>	<b>(100)</b>	<b>Dépenses</b>	<b>100</b>

1. Les normes comptables mentionnent que, dans certains cas, la comptabilisation symétrique entre le cédant et le bénéficiaire n'est pas exigée. Néanmoins, dans le cas présenté ci-dessus, nous sommes d'avis qu'elle doit l'être puisque l'entente est signée, que les travaux de construction sont réalisés et qu'il n'y a aucun critère à respecter par le bénéficiaire pour conserver sa subvention (stipulation).

2. La subvention de 100 millions de dollars est reflétée dans une note complémentaire des états financiers sur les obligations contractuelles du gouvernement.

3. Dans les états financiers des municipalités, ce montant est présenté dans le surplus cumulé à titre d'investissement net dans les immobilisations et autres actifs.

66 Si nous regardons les états financiers de la municipalité et ceux du gouvernement dans une perspective globale à la fin de la construction d'une immobilisation, et ce, jusqu'à ce que tous les versements de la subvention aient été effectués, nous constatons que la comptabilisation du gouvernement donne une fausse image d'enrichissement collectif.

67 En effet, d'une part, la municipalité indique un actif de 200 millions de dollars (l'aréna) et une dette envers la banque du même montant, auxquels montants s'ajoute un actif de 100 millions qui correspond à la subvention à recevoir du gouvernement et au revenu correspondant. D'autre part, le gouvernement n'inscrit pas de dépense ni de somme à payer à la municipalité. Cette situation donne l'impression que la municipalité s'enrichit de 100 millions sans que le gouvernement ait de dette envers elle pour le montant de la subvention à verser.

68 Dans les faits, la municipalité s'est effectivement enrichie puisqu'elle a une immobilisation de 200 millions de dollars qu'elle payera seulement 100 millions. Sa comptabilisation est donc adéquate. Si elle n'inscrivait pas la somme à recevoir, son portrait financier laisserait croire qu'elle doit rembourser une dette de 200 millions avec ses liquidités, alors qu'elle devra uniquement rembourser 100 millions. Ainsi, c'est la façon de faire du gouvernement qui, en ne reconnaissant pas sa dette et en retardant à tort l'inscription de la subvention totale sur une très longue période, mène à la présentation d'un enrichissement artificiel.

69 Le fait que le gouvernement effectue ses versements au bénéficiaire de subvention sur plusieurs années a aussi pour effet de lui transférer la responsabilité d'emprunter sur les marchés à sa place en attendant d'obtenir la subvention pour les travaux qu'il effectue. Actuellement, le gouvernement assume le remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt contracté par le bénéficiaire. S'il choisissait de rembourser le bénéficiaire au rythme de la construction des immobilisations, comme d'autres gouvernements au Canada le font, il aurait une dette sur les marchés, soit une dette brute plus élevée.

70 Le gouvernement mentionne que l'étalement de la comptabilisation des dépenses de subvention sur plusieurs années lui permet de prélever les taxes et impôts nécessaires au financement de ces dépenses sur une période qui s'apparente à celle de l'utilisation de l'immobilisation financée.

71 Pourtant, l'immobilisation financée appartient au bénéficiaire de la subvention (ex. : une municipalité) et est comptabilisée dans les états financiers de ce tiers, et non pas dans ceux du gouvernement. C'est donc au tiers que revient la responsabilité de rapprocher ses dépenses avec les services rendus.

72 De plus, la position du gouvernement à l'égard des municipalités est incohérente. En effet, il leur demande d'une part de ne pas considérer les subventions à recevoir dans leurs états financiers tant que les crédits budgétaires annuels n'ont pas été votés, demande confirmée par l'adoption en 2013 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux*. Par contre, il leur demande d'autre part de considérer ces mêmes subventions à recevoir dans le calcul de leur endettement total net et dans l'analyse de leur dette à long terme, pour éviter que la dette se retrouve à la charge des contribuables des municipalités.

## Des actifs comptabilisés qui n'en sont pas

73 Le traitement comptable que nous venons d'illustrer explique en partie l'anomalie de 12,4 milliards de dollars dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2020. Il réfère à 5,8 milliards représentant des dettes à payer aux bénéficiaires de subventions qui ne figurent pas dans les états financiers du gouvernement. Un autre montant de 6,6 milliards a également pour effet de présenter un enrichissement artificiel. Pour ce montant, il ne s'agit pas pour le gouvernement d'omettre l'inscription de dettes dans ses états financiers, mais plutôt d'inscrire des actifs qui n'ont aucune valeur réelle pour lui.

74 Il arrive en effet que le gouvernement, en plus d'octroyer une subvention, finance le bénéficiaire de la subvention pour les travaux de construction réalisés. Le bénéficiaire n'a alors pas à effectuer un emprunt à long terme auprès d'une institution financière. Le gouvernement lui verse les liquidités correspondant à la totalité des travaux réalisés dès que le financement à long terme est conclu plutôt que d'étaler les versements de la subvention sur plusieurs années.



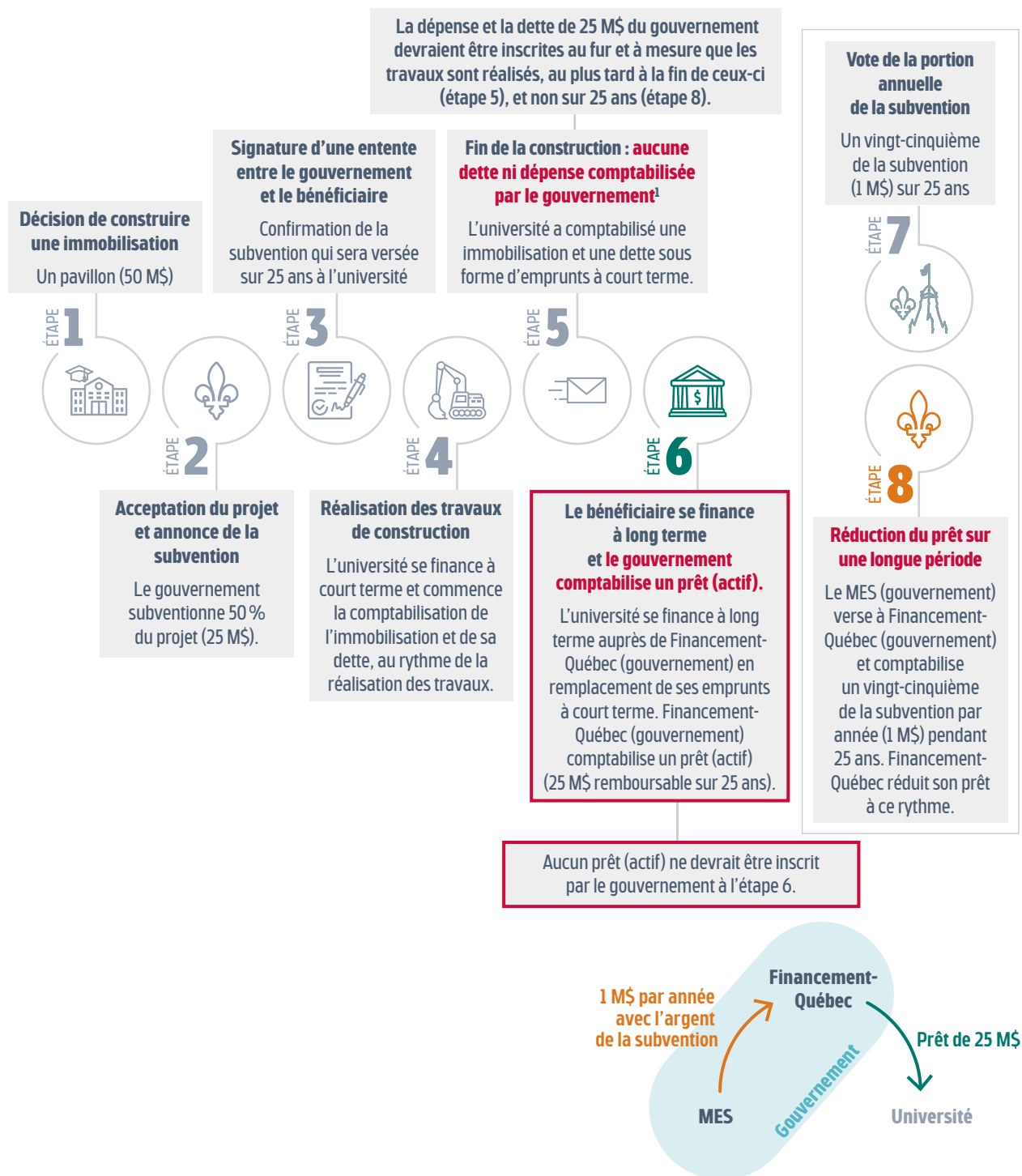
75 Cette pratique a cours notamment avec les universités à charte, l'Autorité régionale de transport métropolitain, la Société de transport de Montréal et Exo, le Réseau de transport métropolitain.

76 Elle consiste pour le gouvernement à inscrire un prêt dans ses états financiers, alors qu'en réalité il se rembourse lui-même ce prêt au fur et à mesure que les crédits budgétaires annuels sont votés par les parlementaires pour le versement annuel de la subvention accordée. En effet, plutôt que de verser la subvention au bénéficiaire, le gouvernement utilise le versement annuel de cette subvention pour réduire le prêt qu'il a accordé au bénéficiaire.

77 Il diffère ainsi la comptabilisation de sa dépense de subvention au rythme de l'approbation des crédits, et ce, même s'il a déjà versé la totalité de la subvention au bénéficiaire sous la forme d'un prêt.

78 La figure 8 illustre le cheminement d'une demande de subvention pour un projet de 50 millions de dollars réalisé par une université à charte qui obtiendra un financement du gouvernement. Pour ce projet, il est prévu que la contribution du gouvernement soit de 50 % du coût du projet et que la subvention convenue de 25 millions soit versée sur 25 ans.

**FIGURE 8** Cheminement d'une subvention octroyée à une université pour un projet d'immobilisation



En conclusion, le gouvernement reconnaît dans ses actifs la valeur globale et entière d'un prêt qui, selon lui, lui sera remboursé sur 25 ans, alors qu'en réalité ce prêt n'a aucune valeur puisque le gouvernement se le remboursera lui-même avec la subvention annuelle qu'il octroie.

1. Il peut arriver qu'une partie des dépenses aient été comptabilisées à la fin d'une étape de la construction.

79 Les normes comptables canadiennes pour le secteur public applicables au gouvernement désignent ces prêts que le gouvernement se rembourse lui-même comme étant des « prêts devant être remboursés au moyen de crédits budgétaires ultérieurs ». Ces normes exigent que ces prêts soient comptabilisés en dépenses à titre de subventions dès qu'ils sont autorisés et qu'il est possible d'établir un lien direct entre leur remboursement et les fonds procurés par le gouvernement à l'emprunteur (ex. : une université). Un lien direct existe si le gouvernement aide l'emprunteur à rembourser son prêt selon l'une ou l'autre des modalités suivantes :

- en lui accordant une subvention expressément à cette fin ;
- en augmentant l'aide qu'il lui procure déjà après lui avoir accordé un prêt.

80 Le gouvernement prétend que le lien direct entre les prêts accordés et les subventions n'est pas établi parce que les prêts devront être remboursés même si les subventions ne sont pas accordées pour une année. Il précise également que ces subventions sont aussi offertes à des organismes analogues qui n'ont obtenu aucun prêt du gouvernement.

81 Cette interprétation reflète la position du gouvernement sur le fait que le critère d'autorisation n'est pas respecté et qu'il conserve son pouvoir discrétionnaire de ne pas octroyer la subvention tant que les crédits budgétaires annuels ne sont pas votés.

82 Nous ne partageons pas la position du gouvernement. Nous sommes d'avis qu'il y a un lien direct entre les prêts dont bénéficient les universités et les subventions qui leur sont octroyées. Et ce, pour les raisons suivantes :

- des lettres sont transmises aux universités par le gouvernement confirmant clairement que l'aide accordée est dans le but de pourvoir au paiement en capital et en intérêts d'un emprunt contracté auprès de Financement-Québec ;
- le gouvernement, par l'entremise du ministère de l'Enseignement supérieur, transfère les montants de subvention directement à Financement-Québec sans que les fonds transitent par les universités.

83 De plus, l'aide gouvernementale semble avoir toujours été accordée comme prévu dans les ententes de subvention puisque, dans le cas contraire, cela pourrait entraîner de sérieuses conséquences pour les bénéficiaires.

84 Ces prêts ne peuvent en aucun cas être considérés comme des actifs, car ils ne procureront aucun avantage au gouvernement. Les considérer comme des actifs, comme le gouvernement le fait, embellit sa situation financière.

## Notre position partagée par des acteurs importants

85 En plus d'être la seule province au Canada à avoir adopté une méthode comptable qui diffère significativement l'inscription des subventions versées à des tiers pour la construction d'immobilisations, le gouvernement du Québec s'éloigne également de la position des municipalités du Québec et de leurs auditeurs, qui reconnaissent dans leurs états financiers que les subventions promises sont dues dès la signature des ententes.

86 La position de certains cabinets comptables ayant appuyé le gouvernement au départ a évolué et ils ne sont plus aussi fermes sur le sujet. Ces cabinets considèrent maintenant que les deux traitements comptables sont possibles, soit attendre l'autorisation des crédits budgétaires annuels, soit se baser sur les ententes signées, puisqu'ils acceptent également la position des municipalités. Plusieurs autres cabinets comptables adhèrent également à notre position.

87 Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a pour sa part précisé son interprétation, qui est cohérente et conforme avec la nôtre. Dans ce contexte, la décision du gouvernement de maintenir à tout prix sa position, et conséquemment de nier l'existence d'une dette concrète, qui existe clairement, peut difficilement s'expliquer.

### Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

88 Le CCSP étant responsable d'établir les normes comptables pour le secteur public au Canada, son point de vue est d'autant plus important et devrait représenter un argument de taille pour que le gouvernement change son traitement comptable des subventions.

89 En avril 2015, lors d'une rencontre entre des membres de groupes de travail de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec, dont des représentants du Contrôleur des finances, du Vérificateur général du Québec et de cabinets comptables, un membre de la direction du CCSP a présenté un compte rendu de discussions au sein du CCSP concernant les exigences quant à l'autorisation des subventions. Il a notamment mentionné que l'autorisation de payer attestée par une loi de crédits ne constitue pas l'élément clé pour déterminer si un passif doit être comptabilisé. De même, il a souligné que l'exercice du pouvoir (par voie de contrat et par les bénéficiaires qui répondent aux critères d'admissibilité, par exemple) indique habituellement que le gouvernement cédant a perdu son pouvoir discrétionnaire. D'autres communications du CCSP vont également dans ce sens.

### Autres provinces et gouvernement fédéral

90 Le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces n'adoptent pas le même traitement comptable que le Québec pour les subventions octroyées à des tiers. Le Québec est le seul à avoir un décalage aussi important entre le moment de la réalisation des travaux par les bénéficiaires des subventions et celui de la constatation de la dépense et de la dette correspondante dans ses états financiers. Par exemple, dans le cadre du projet du Centre de glaces, le gouvernement fédéral octroie une subvention par le biais du programme Fonds Chantier Canada-Québec, volet Grands Projets. Il verse cette subvention au comptant une fois que les réclamations effectuées par la municipalité pour les dépenses engagées et payées pour la réalisation des travaux admissibles sont reçues et validées par le gouvernement du Québec. Pour le financement de cette même immobilisation, la subvention du Québec sera versée sur une période de 20 ans et les dépenses seront comptabilisées à ce rythme.

## Municipalités

91 Signe que notre position est partagée dans la province, 86 %<sup>3</sup> des municipalités locales concernées inscrivent maintenant dans leurs états financiers les sommes à recevoir du gouvernement du Québec, et ce, malgré la loi qui leur interdit de le faire. Ces municipalités reconnaissent de ce fait que le gouvernement leur doit ces sommes. De plus, au 31 décembre 2019, 99 % des auditeurs des états financiers des municipalités qui inscrivent leurs sommes à recevoir du gouvernement ont exprimé une opinion sans réserve dans leur rapport de l'auditeur indépendant sur ces états financiers, endossant ainsi la position des municipalités et celle du Vérificateur général.

92 D'ailleurs, au 31 décembre 2019, les dix villes du Québec de 100 000 habitants et plus adhéraient à notre position. Elles étaient seulement trois à le faire en 2013. Au 31 décembre 2019, tous les auditeurs des états financiers de ces 10 grandes villes, incluant les cabinets comptables et les vérificateurs généraux municipaux lorsqu'ils les ont audités, ont de plus exprimé une opinion sans réserve dans leur rapport de l'auditeur indépendant, reconnaissant ainsi que d'inscrire ces subventions comme des sommes à recevoir dans les états financiers fournit une image fidèle de la situation financière de ces municipalités. À ce propos, les vérificateurs généraux municipaux sont d'accord avec notre position depuis l'entrée en vigueur de la norme comptable révisée sur les paiements de transfert, en 2012-2013.

93 Les municipalités et leurs auditeurs considèrent que l'autorisation du vote des crédits n'est pas nécessaire pour reconnaître que les subventions leur sont dues, car les actions du gouvernement, telles que la transmission de lettres de confirmation et la signature d'ententes de subvention valides, ont créé une attente, pour elles comme pour leurs institutions financières, quant au financement des projets d'immobilisations.

---

3. Selon les statistiques du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation compilées pour les rapports financiers reçus en date du 30 octobre 2020 pour l'exercice terminé au 31 décembre 2019.

## RECOMMANDATION

94 Le Vérificateur général a formulé une recommandation à l'intention du ministère des Finances. Celle-ci est présentée ci-dessous.

- 1 Corriger le traitement comptable relatif aux subventions octroyées pour la construction d'immobilisations appartenant à des tiers afin de respecter les normes comptables canadiennes pour le secteur public et ainsi refléter la situation financière réelle du gouvernement pour une prise de décisions éclairées.

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ VISÉE

L'entité visée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à notre recommandation.

## Commentaires du ministère des Finances

### « Rappel des faits

« Dans le cadre des programmes de transferts en capital, le gouvernement du Québec a, depuis près de 40 ans, choisi de financer ces projets par l'octroi de subventions annuelles versées selon un échéancier qui correspond généralement au rythme de remboursement de la dette contractée par les bénéficiaires pour l'acquisition de l'infrastructure.

- Cette pratique permet au gouvernement de prélever les impôts et taxes nécessaires au financement de ces dépenses sur une période qui s'apparente à celle de l'utilisation des biens par les citoyens, comme c'est le cas pour ses propres immobilisations.

« Depuis la publication de la norme révisée sur les paiements de transfert en avril 2012, le ministère des Finances a suivi l'évolution de la pratique comptable et l'interprétation de la norme par les grands cabinets comptables.

- Il tient à souligner qu'il n'existe toujours pas de consensus dans la communauté des experts comptables sur l'application de cette norme comptable.

« Il importe de noter que la dette brute, suivie par les agences de notation et les investisseurs, n'est pas impactée par la pratique actuelle du Québec à l'égard des paiements de transfert.

- De plus, les agences de notation, qui ont pour responsabilité d'établir les cotes de crédit des gouvernements, sont bien au fait de la pratique comptable du Québec qui découle de sa pratique budgétaire.
- Ainsi, elles disposent de toutes les informations financières requises dans les états financiers consolidés du gouvernement pour évaluer la cote de crédit du Québec ; ces informations étant présentées dans une note aux états financiers.

### « Comptes publics au 31 mars 2021

« Le respect des normes comptables canadiennes pour le secteur public constitue une priorité pour le ministère des Finances.

- Ainsi, il souhaite que le rapport de l'auditeur indépendant ne contienne plus de réserve à l'égard des transferts, tout en respectant le cadre légal en matière d'autorisation des dépenses du gouvernement.
- Il procédera donc aux changements d'application de la norme dès la publication des Comptes publics 2020-2021. La pratique en matière d'autorisation des dépenses par les parlementaires sera également modifiée.

- « Les prochains comptes publics afficheront une augmentation de la dette nette et du déficit cumulé du gouvernement de 11,9 G \$ au 1<sup>er</sup> avril 2019 et de 12,4 G \$ au 1<sup>er</sup> avril 2020, ce qui correspond à l'estimation des travaux réalisés par les bénéficiaires de transferts à ces dates. L'estimation des travaux annuels de l'année financière 2020-2021 sera également reflétée dans les dépenses et les indicateurs de la dette nette et du déficit cumulé au 31 mars 2021.

### **« Pratique comptable**

« Le ministère des Finances compte entreprendre des travaux pour parfaire ses estimations annuelles sur l'avancement des travaux réalisés par les bénéficiaires. Un comité de travail représentant les principaux acteurs concernés par l'octroi de ces transferts sera formé afin de prévoir les mécanismes de reddition de comptes périodiques les plus appropriés pour le gouvernement et les bénéficiaires.

- Le ministère des Finances estime que la mise en place de ces mécanismes se réalisera sur quelques années, en raison notamment du nombre de programmes et de la diversité des secteurs concernés (municipalités, transport collectif, universités, organismes sans but lucratif, etc.).
- Le Vérificateur général du Québec a donné son appui au ministère des Finances pour mettre en œuvre progressivement cette collecte d'informations.

### **« Pratique budgétaire**

« Selon l'un des fondements de notre système parlementaire, le consentement des parlementaires est nécessaire pour qu'une somme soit prélevée du Fonds consolidé du revenu. L'autorisation du Parlement est nécessaire pour qu'une dépense soit comptabilisée.

« Afin de permettre ce changement d'application de la norme comptable, le gouvernement compte modifier sa pratique budgétaire afin que les autorisations parlementaires des dépenses soient effectuées au rythme des travaux réalisés par les bénéficiaires de ces subventions. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers  
consolidés du gouvernement au 31 mars 2020

Subventions octroyées à des tiers pour des travaux réalisés  
par types de projets



# Rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2020



## RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

À l'Assemblée nationale

### Rapport sur l'audit des états financiers consolidés

#### Opinion avec réserve

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec (le « gouvernement »), qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2020, l'état consolidé des résultats et du déficit cumulé, l'état consolidé de la variation de la dette nette et l'état consolidé des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi que les notes complémentaires et les annexes, y compris le résumé des principales conventions comptables.

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans la section « Fondement de l'opinion avec réserve » de mon rapport, les états financiers consolidés ci-joints donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée du gouvernement au 31 mars 2020, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de la variation de sa dette nette consolidée et de ses flux de trésorerie consolidés pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

#### Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2020 et 2019, à l'état consolidé de la situation financière, des subventions (paiements de transfert) relatives à différents programmes d'aide à des tiers concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces subventions sont actuellement présentées à titre d'obligations contractuelles à la note 22 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation a donné lieu à l'expression d'une opinion d'audit modifiée concernant les états financiers consolidés de l'année financière précédente.

Étant donné la comptabilisation actuelle de ces subventions, les ajustements suivants, selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles, sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	<b>Augmentation (Diminution) estimée</b>	
	<b>En millions de dollars</b>	
	<b>2020</b>	<b>2019</b>
<b>État consolidé de la situation financière</b>		
Prêts	(6 560)	(6 547)
Autres passifs	5 853	5 339
<b>Dette nette et déficit cumulé</b>	<b>12 413</b>	<b>11 886</b>
<b>État consolidé des résultats et du déficit cumulé</b>		
<b>Dépenses</b>		
Santé et services sociaux	(18)	7
Éducation et culture	98	104
Économie et environnement	460	302
Soutien aux personnes et aux familles	(10)	(17)
Gouverne et justice	(3)	(6)
<b>Total des dépenses</b>	<b>527</b>	<b>390</b>
<b>Surplus annuel</b>	<b>(527)</b>	<b>(390)</b>
<b>Note 22</b>		
Obligations contractuelles	(12 413)	(11 886)

J'ai obtenu des informations probantes qui m'ont permis de conclure que les travaux étaient réalisés pour les montants présentés ci-dessus. Par contre, pour 4 669 millions de dollars d'obligations contractuelles au 31 mars 2020 (4 892 millions au 31 mars 2019), le gouvernement ne recense pas les informations me permettant de déterminer l'avancement des travaux chez les bénéficiaires qui sont principalement des municipalités et des organismes municipaux. En conséquence, je ne peux déterminer les ajustements supplémentaires devant être apportés aux états financiers consolidés.

J'ai effectué mon audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Les responsabilités qui m'incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des états financiers consolidés » du présent rapport. Je suis indépendante du gouvernement conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à l'audit des états financiers consolidés au Canada et je me suis acquittée des autres responsabilités déontologiques qui m'incombent selon ces règles. J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit avec réserve.

## **Autres informations**

La responsabilité des autres informations incombe à la direction. Les autres informations se composent des informations contenues dans le volume 1 des Comptes publics 2019-2020, mais ne comprennent pas les états financiers consolidés et mon rapport de l'auditeur sur ces états.

Mon opinion sur les états financiers consolidés ne s'étend pas aux autres informations et je n'exprime aucune forme d'assurance que ce soit sur ces informations.

En ce qui concerne mon audit des états financiers consolidés, ma responsabilité consiste à lire les autres informations et, ce faisant, à apprécier s'il existe une incohérence significative entre celles-ci et les états financiers consolidés ou la connaissance que j'ai acquise au cours de l'audit, ou encore si les autres informations semblent autrement comporter une anomalie significative.

J'ai obtenu le volume 1 des Comptes publics 2019-2020 avant la date du présent rapport. Si, à la lumière des travaux que j'ai effectués, je conclus à la présence d'une anomalie significative dans les autres informations, je suis tenue de signaler ce fait dans le présent rapport. Comme il est décrit dans la section précédente, « Fondement de l'opinion avec réserve », le gouvernement n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2020 et 2019 certaines subventions. Par conséquent, j'en conclus que les autres informations contenues dans l'analyse des états financiers consolidés du volume 1 comportent des anomalies significatives découlant de ma réserve.

## **Responsabilités de la direction à l'égard des états financiers consolidés**

La direction est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Lors de la préparation des états financiers consolidés, c'est à la direction qu'il incombe d'évaluer la capacité du gouvernement à poursuivre son exploitation, de communiquer, le cas échéant, les questions relatives à la continuité de l'exploitation et d'appliquer le principe comptable de continuité d'exploitation. La direction considère que le gouvernement a la capacité de poursuivre ses activités.

## **Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des états financiers consolidés**

Mes objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant mon opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers consolidés prennent en se fondant sur ceux-ci.

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, j'exerce mon jugement professionnel et je fais preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

- j'identifie et évalue les risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, je conçois et mets en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunis des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder mon opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne;
- j'acquies une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne du gouvernement;
- j'apprécie le caractère approprié des conventions comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière;
- je tire une conclusion quant au caractère approprié de l'utilisation par la direction du principe comptable de continuité d'exploitation et, selon les éléments probants obtenus, quant à l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou situations susceptibles de jeter un doute important sur la capacité du gouvernement à poursuivre son exploitation. Si je conclus à l'existence d'une incertitude significative, je suis tenue d'attirer l'attention des lecteurs de mon rapport sur les informations fournies dans les états financiers consolidés au sujet de cette incertitude ou, si ces informations ne sont pas adéquates, d'exprimer une opinion modifiée. Mes conclusions s'appuient sur les éléments probants obtenus jusqu'à la date de mon rapport. Des événements ou situations futurs pourraient par ailleurs amener le gouvernement à cesser son exploitation;
- j'évalue la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des états financiers consolidés, y compris les informations fournies dans les notes et les annexes, et apprécie si les états financiers consolidés représentent les opérations et événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle;
- j'obtiens des éléments probants suffisants et appropriés concernant l'information financière des entités et activités du gouvernement pour exprimer une opinion sur les états financiers consolidés. Je suis responsable de la direction, de la supervision et de la réalisation de l'audit du groupe, et j'assume l'entière responsabilité de mon opinion d'audit.

Je communique à la direction notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et mes constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que j'aurais relevée au cours de mon audit.

Je fournis également à la direction une déclaration précisant que je me suis conformée aux règles de déontologie pertinentes concernant l'indépendance, et lui communique toutes les relations et les autres facteurs qui peuvent raisonnablement être considérés comme susceptibles d'avoir des incidences sur mon indépendance ainsi que les sauvegardes connexes s'il y a lieu.

## Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière consolidée du gouvernement du Québec au 31 mars 2020 ainsi que les résultats consolidés de ses opérations et l'évolution de sa situation financière consolidée pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans les notes afférentes aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisée dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement. Cette disposition législative n'est toutefois pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

## Commentaire du Vérificateur général

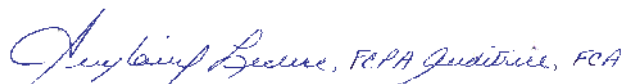
La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. C'est dans ce contexte que j'ai décidé de formuler le commentaire suivant qui complète ainsi mon opinion sur ces états financiers.

### Comptabilisation des subventions (paiements de transfert)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimée ci-dessus découle de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement et de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel. Il prend aussi en compte les informations et analyses qui ont été publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).

Ainsi, je suis d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée et ne permet pas de donner un juste portrait de sa situation financière puisqu'elle sous-évalue de manière significative la dette nette et le déficit cumulé. Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour modifier cette pratique comptable afin de se conformer aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La vérificatrice générale du Québec,



Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Québec, le 22 décembre 2020

## Subventions octroyées à des tiers pour des travaux réalisés par types de projets

### Transport collectif et réseau routier local : 4,1 milliards (ministère des Transports du Québec)

Les projets en transport collectif de personnes sont subventionnés principalement par le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) géré par le ministère des Transports. Pour des fins de simplification, nous parlerons de sommes octroyées par le ministère des Transports. Ce ministère est l'entité gouvernementale qui, par l'entremise du FORT, a accordé la plus importante part des subventions de 12,4 milliards de dollars qui font l'objet de notre réserve, soit près de 4,1 milliards de subventions au 31 mars 2020.

Ce montant est constitué principalement de subventions octroyées pour des projets réalisés par les différentes sociétés de transport grâce aux différents programmes d'aide financière qui visent à assurer le maintien, l'amélioration et le développement des équipements et des infrastructures de transport en commun dans toutes les régions du Québec. Le tableau 6 montre la répartition des subventions par programmes d'aide financière.

**TABLEAU 6** Subventions octroyées pour le transport collectif et le réseau routier local par programmes d'aide financière (en millions de dollars)

Programme	Au 31 mars 2020
Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP)	3 496
Programme d'aide financière du Fonds pour l'infrastructure de transport en commun (PAFFITC)	315
Programme de réhabilitation du réseau routier local	139
Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun	108
Autres	7
<b>Total</b>	<b>4 065</b>

Le montant de 4,1 milliards de dollars octroyé par le ministère des Transports est composé de 3,5 milliards de prêts consentis par Financement-Québec et par le Fonds de financement, remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. Comme nous l'avons expliqué précédemment, ces prêts ne sont pas des actifs et ne devraient pas figurer comme tels dans les états financiers du gouvernement. En ce qui concerne le montant de 0,6 milliard restant, il devrait être comptabilisé comme un passif.

Le ministère des Transports verse actuellement une aide financière à plus de 600 projets différents. Considérant le nombre important et la grande diversité des projets, nous les avons regroupés en huit catégories. Le tableau 7 présente la répartition des subventions de 4,1 milliards de dollars octroyées par le ministère au 31 mars 2020 par catégories.



**TABLEAU 7** Subventions octroyées pour le transport collectif et le réseau routier local par catégories de projets (en millions de dollars)

Catégorie	Au 31 mars 2020
Métro de Montréal	1 832
Trains de banlieue (incluant le train de l'Est) et amélioration des lignes ferroviaires et des gares	907
Métro de Laval	350
Achat d'autobus	338
Construction, agrandissement et entretien des centres d'entretien et d'opération	307
Programmes d'aide à la voirie locale	140
Implantation de voies réservées pour les autobus et différentes mesures préférentielles	124
Autres projets	67
<b>Total</b>	<b>4 065</b>

### Exemple : métro de Montréal

Avec des projets totalisant plus de 1,8 milliard de dollars, la catégorie du métro de Montréal est la plus importante.

Plusieurs nouveaux projets, tels que Réno-Systèmes, Réno-Infrastructures et Accessibilité métro, ont été mis de l'avant au cours des dernières années par la Société de transport de Montréal en vue de remplacer certaines infrastructures ou certains équipements fixes du métro. Les travaux de certaines phases de ces projets subventionnés ont déjà été réalisés.

Cependant, c'est le projet de remplacement des voitures de métro qui prédomine dans cette catégorie. En effet, en novembre 2010, le ministre des Transports a confirmé la contribution de 1,4 milliard de dollars du gouvernement à ce projet pour l'acquisition de 468 nouvelles voitures de métro du modèle MPM-10 (AZUR). L'objectif était de remplacer les anciennes voitures de métro, dont la majorité était en service depuis l'ouverture du métro en 1966. Au 31 mars 2020, la totalité de ces voitures avaient été construites, ce qui représente plus d'un milliard des 12,4 milliards qui font l'objet de notre réserve.

### Universités à charte : 2,9 milliards (ministère de l'Enseignement supérieur)

La deuxième part en importance du montant de 12,4 milliards de dollars qui fait l'objet de notre réserve est attribuable à des subventions octroyées par le ministère de l'Enseignement supérieur pour des projets appartenant aux huit universités dites à charte, soit 2,9 milliards de subventions au 31 mars 2020. Précisons que ces universités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement.

Lorsque les projets d'investissement de ces universités sont inclus dans le Plan quinquennal des investissements universitaires, ces dernières empruntent auprès du gouvernement par l'intermédiaire de Financement-Québec. Elles concluent les prêts après que le ministère de l'Enseignement supérieur leur a signifié l'octroi des subventions pour payer en tout ou en partie leurs immobilisations. Le gouvernement inscrit ces prêts à recevoir dans ses états financiers consolidés comme des actifs. Pourtant, ces prêts ne seront jamais recouverts auprès des universités puisque le gouvernement se les rembourse lui-même avec les subventions du ministère de l'Enseignement supérieur. C'est ce que nous appelons des prêts devant être remboursés au moyen de crédits budgétaires ultérieurs.

Le montant de 2,9 milliards de dollars octroyé aux universités à charte est exclusivement composé de prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. Selon nous, en inscrivant ces prêts comme des actifs dans ses états financiers consolidés, le gouvernement surévalue ses actifs de 2,9 milliards.

Le tableau 8 présente, pour chacune des universités à charte, le solde des prêts que le gouvernement présente dans ses états financiers comme des actifs et qui seront remboursés avec les subventions du ministère de l'Enseignement supérieur au cours des prochaines années.

**TABLEAU 8** Subventions octroyées pour des immobilisations appartenant à des universités à charte (en millions de dollars)

Université	Au 31 mars 2020
Université McGill	732
Université de Montréal	668
Université Laval	603
Université Concordia	325
Université de Sherbrooke	281
Polytechnique Montréal	179
HEC Montréal	86
Université Bishop's	41
<b>Total</b>	<b>2 915</b>

### Exemple : Complexe des sciences de l'Université de Montréal

Le Complexe des sciences de l'Université de Montréal, érigé sur le site de l'ancienne gare de triage d'Outremont, est un projet important estimé à 348,3 millions de dollars, dont 83,5 millions proviennent du ministère de l'Enseignement supérieur et 61,5 millions du ministère de l'Économie et de l'Innovation. Il consiste en la construction d'un nouveau pavillon composé de deux ailes reliées par une bibliothèque.

Certaines parties du projet, dont la bibliothèque, l'aile A et certains laboratoires de l'aile B, ont pu être inaugurées le 20 septembre 2019.

Ces travaux feront l'objet d'un financement à long terme auprès de Financement-Québec, et le montant de la subvention du ministère de l'Enseignement supérieur sera transféré directement à Financement-Québec pour assurer le remboursement des prêts.

## Infrastructures municipales : 2,8 milliards (ministère des Affaires municipales et de l'Habitation)

La troisième part en importance du montant de 12,4 milliards de dollars qui fait l'objet de notre réserve est attribuable à des subventions octroyées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation pour des projets en immobilisations appartenant principalement à des municipalités, soit près de 2,8 milliards de subventions au 31 mars 2020.

La mission du ministère est de soutenir, dans l'intérêt des citoyens, l'administration municipale, l'habitation, ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire.

Pour réaliser sa mission, le ministère dispose d'une multitude de programmes d'aide financière répartis dans plusieurs domaines d'activité, notamment pour le développement et l'occupation du territoire et les infrastructures municipales.

Le tableau 9 présente les subventions à payer par le gouvernement pour les travaux réalisés grâce aux principaux programmes du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Il montre qu'au 31 mars 2020, le gouvernement aurait dû comptabiliser un passif de 2,8 milliards correspondant aux travaux qui ont été réalisés par les bénéficiaires des subventions.

**TABLEAU 9** Subventions octroyées pour des infrastructures municipales par programmes d'aide financière (en millions de dollars)

Programme	Au 31 mars 2020
Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM)	997
Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec – Part financée par le ministère (TECQ 2019, TECQ 2014 et TECQ 2010)	777
Fonds Chantier Canada-Québec, volets Collectivités et Grandes villes (FCCQ-VCGV)	219
Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ)	218
Programme d'amélioration des infrastructures municipales des villages nordiques ISURRUUTIIT, phases 1 à 4	150
Fonds Chantiers Canada-Québec, volet Grands projets (FCCQ-GP)	121
Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées (FEPTUEU)	105
Programme de renouvellement des conduites d'eau (PRECO)	50
Autres programmes	133
<b>Total</b>	<b>2 770</b>

Plusieurs des programmes mentionnés dans le tableau 9 ne sont plus actuellement accessibles, soit parce qu'ils ont été fermés par le ministère ou parce qu'il n'est plus possible de soumettre de nouvelles demandes. À titre d'exemple, le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités a été fermé au printemps 2018 à la suite d'une importante réorganisation des programmes du ministère. Toutefois, étant donné que les subventions du gouvernement sont versées sur une longue période après que les travaux sont réalisés ou que les projets sont terminés, les projets d'immobilisations subventionnés par ces programmes feront partie de l'anomalie que nous soulevons jusqu'au versement complet de l'aide financière promise. Pour remplacer les programmes qui ne sont plus accessibles, de nouveaux programmes ont vu le jour.

L'analyse des projets démontre que la majorité de ces programmes comprennent des volets pour soutenir les municipalités dans la réalisation de projets de construction, de réfection ou d'agrandissement d'infrastructures de traitement de l'eau potable et d'assainissement des eaux usées, ainsi que de projets de renouvellement de conduites d'aqueduc et d'égout.

À titre d'exemple, le volet 1 du Programme d'infrastructures Québec-Municipalités visait à soutenir des travaux municipaux d'aqueduc et d'égout. Il en était de même pour le Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ 2014), pour lequel les municipalités étaient notamment tenues d'utiliser en priorité l'aide financière allouée pour réaliser des travaux visant l'installation, la mise aux normes et la mise à niveau des équipements d'eau potable et d'assainissement des eaux, ainsi que le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égout.

Les programmes du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation visent aussi la rénovation, l'agrandissement ou la construction de certaines immobilisations collectives (bureaux administratifs, casernes de pompiers, salles communautaires, etc.) ainsi que des travaux liés à la voirie locale, comme la réfection des routes. À titre d'exemple, plus de 35 % du montant faisant l'objet de notre réserve concernant le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités était destiné à de tels projets municipaux d'infrastructures collectives autres que ceux d'aqueduc et d'égout. Le volet Grands projets, du programme Fonds Chantiers Canada-Québec, comprend également de tels projets d'infrastructures collectives.

### **Exemple : Place Bell de Laval**

La Place Bell est un complexe multifonctionnel et sportif situé à Laval. Le projet, dont le budget initial était de 120 millions de dollars, a été financé en partie par une contribution du gouvernement du Québec de 46,3 millions. Le complexe a ouvert ses portes en août 2017.

Ce projet a été financé par le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités, qui prévoit le versement de l'aide financière pour les travaux admissibles sur une période de 20 ans. La subvention restant à verser au bénéficiaire de la subvention au cours des prochaines années était de 41,8 millions de dollars au 31 mars 2020. De notre point de vue, le gouvernement avait donc un passif de 41,8 millions à cette date.

## Infrastructures et biens culturels et patrimoniaux : 753 millions (ministère de la Culture et des Communications)

La quatrième part en importance du montant de 12,4 milliards de dollars qui fait l'objet de notre réserve est attribuable à des subventions octroyées par le ministère de la Culture et des Communications pour des projets variés admissibles aux programmes d'aide aux immobilisations du ministère, soit plus de 700 millions de subventions au 31 mars 2020.

La mission du ministère est de contribuer au rayonnement de la culture et des communications, à l'épanouissement individuel et collectif de la population, ainsi qu'à la mise en place d'un environnement propice à la création et à la vitalité des territoires. Ses activités se situent principalement dans les domaines suivants : patrimoine, muséologie, lecture et livres, formation artistique, médias, mécénat et immobilisations.

La multitude de projets subventionnés dont les coûts sont relativement peu élevés caractérise ce ministère. Nous avons donc regroupé ces projets en six catégories (tableau 10).

**TABLEAU 10** Subventions octroyées par le ministère de la Culture et des Communications par catégories de projets (en millions de dollars)

Catégorie	Au 31 mars 2020
Construction, rénovation et aménagement d'infrastructures culturelles	383
Restauration de biens patrimoniaux religieux par le Conseil du patrimoine religieux	157
Ville de Montréal et Ville de Québec – Ententes de développement culturel	130
Bibliothèques – Développement des collections	48
Restauration de biens patrimoniaux	30
Autres projets	5
<b>Total</b>	<b>753</b>

Les projets de la catégorie Construction, rénovation et aménagement d'infrastructures culturelles visent à maintenir ou à améliorer les infrastructures ou les équipements à vocation culturelle. On y retrouve notamment des projets de rénovation ou d'agrandissement de musées privés, de bibliothèques municipales, de salles de spectacle ou de centres d'exposition. Dans certaines situations, l'aide financière vise des projets d'immobilisations pour des organisations plus petites, telles que des écoles de théâtre, de musique ou de danse, ou des organisations dont le mandat est la diffusion de spectacles. Le ministère conclut aussi régulièrement des ententes avec différentes villes du Québec, dont les plus importantes sont la Ville de Montréal et la Ville de Québec. Il peut s'agir d'ententes concernant le développement culturel, la restauration de biens patrimoniaux ou des projets particuliers mis de l'avant par une ville.

Le gouvernement devrait donc comptabiliser un passif de 727 millions de dollars et réduire ses prêts de 26 millions pour les travaux qui ont été réalisés par les bénéficiaires de subventions du ministère de la Culture et des Communications.

## Exemple : construction de trois salles de spectacle

Certains projets subventionnés par le ministère de la Culture et des Communications réalisés au cours des dernières années sont plus importants. Par exemple, le gouvernement versera au cours des prochaines années des contributions pour la construction déjà réalisée des trois immobilisations suivantes.

---

Le Diamant (Québec)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Salle inaugurée le 30 août 2019</li><li>■ Projet de 62 millions</li><li>■ Contribution confirmée du gouvernement : 31,9 millions</li><li>■ 25,8 millions faisant l'objet de notre réserve au 31 mars 2020, puisque l'ensemble du coût des travaux n'avait pas encore été réclamé au ministère à cette date</li></ul>
Théâtre Gilles-Vigneault (Saint-Jérôme)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Salle inaugurée en janvier 2018</li><li>■ Projet de 21 millions</li><li>■ Contribution confirmée du gouvernement : 14,6 millions</li><li>■ 13,5 millions faisant l'objet de notre réserve au 31 mars 2020</li></ul>
Espace Théâtre (Mont-Laurier)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Salle inaugurée en 2014</li><li>■ Projet de 16,5 millions</li><li>■ Contribution confirmée du gouvernement : 13,6 millions</li><li>■ 11,2 millions faisant l'objet de notre réserve au 31 mars 2020</li></ul>

---

