



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2013

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Situation financière du Québec	5
2.1 Équilibre budgétaire	5
2.2 Endettement du Québec	7
Cibles de réduction de la dette	
Obligations contractuelles	
3 Paiements de transfert	11
4 Modification des responsabilités	13
4.1 Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec	13
4.2 Dossier de santé du Québec	14
5 États financiers consolidés du gouvernement : gouvernance	15
5.1 Rôle des parlementaires	15
5.2 Conseil canadien des comités des comptes publics	16
6 Audit conjoint	18
6.1 Hydro-Québec	19
6.2 Caisse de dépôt et placement du Québec, Investissement Québec et Société des alcools du Québec	19
Sigles	21

1 Introduction

- 1 Pour une quatrième année consécutive, le Vérificateur général du Québec publie un rapport distinct portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes.
- 2 Les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* me permettent de faire les commentaires que je juge appropriés, entre autres sur :
 - les états financiers du gouvernement, de ses organismes publics et de ses entreprises ainsi que les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés ;
 - la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les Comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.
- 3 Un peu plus de 40 % du budget annuel du Vérificateur général est consacré à l'audit d'états financiers ou d'autres informations financières.
- 4 Au cours de la dernière année, j'ai eu l'occasion de m'informer auprès de certains parlementaires quant à leur intérêt à l'égard de ce rapport distinct. Ceux-ci ont manifesté le souhait que je poursuive dans la même voie que celle des dernières années.
- 5 Je suis d'avis qu'il est important de renseigner les parlementaires sur divers sujets touchant à l'information financière. Je prévois donc répondre favorablement aux attentes exprimées en continuant à produire annuellement ce type de rapport.

2 Situation financière du Québec

2.1 Équilibre budgétaire

6 En 2009, à la suite d'une détérioration importante de la situation des finances publiques du gouvernement du Québec, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a été modifiée. Le gouvernement peut ainsi enregistrer des déficits budgétaires jusqu'en 2012-2013 inclusivement. Cependant, la loi prévoit des objectifs de déficits budgétaires décroissants pour 2011-2012 et 2012-2013. Fixés en mars 2011 lors du discours sur le budget, ces objectifs sont de 3,8 milliards de dollars pour 2011-2012 et de 1,5 milliard pour 2012-2013. La loi stipule également que l'équilibre entre les revenus et les dépenses, établis conformément aux conventions comptables du gouvernement, doit être atteint en 2013-2014.

7 Afin de respecter la loi, le gouvernement a élaboré un plan de retour à l'équilibre budgétaire en mars 2009. Depuis cette date, la stratégie du gouvernement pour atteindre l'équilibre budgétaire a été modifiée à sept reprises. Les différentes modifications qui y ont été apportées depuis quatre ans ont notamment permis de tenir compte de l'évolution de la situation socioéconomique du Québec et de préciser les nouvelles actions envisagées, le cas échéant, afin de rééquilibrer les finances publiques.

8 À l'automne 2012, le nouveau gouvernement a produit le budget 2013-2014 et la cible de retour à l'équilibre prévue dans la loi demeure. Dans cette perspective, un contrôle rigoureux de la croissance des dépenses, plus précisément des dépenses de programmes, doit être exercé. Par conséquent, je considère toujours que les parlementaires gagnent à être informés sur l'évolution des dépenses.

9 Dans le présent tome, je présente les travaux que j'ai faits sur les dépenses de programmes, afin notamment de les comparer aux prévisions établies dans le plan initial de retour à l'équilibre budgétaire élaboré en mars 2009. Je mets également en perspective les prévisions de dépenses du nouveau gouvernement et je les compare aux données de ce plan afin d'avoir un portrait complet de leur évolution jusqu'à maintenant.

10 Je considère comme extrêmement important de suivre rigoureusement la croissance de l'ensemble des dépenses, car la modification des tendances historiques en cette matière nécessite des efforts soutenus. Une grande partie des dépenses gouvernementales sont difficilement compressibles à court terme. C'est ce que certains appellent les « coûts de système ». Ces coûts résultent d'actions accomplies antérieurement ou de lois qui lient le gouvernement et le limitent dans sa marge de manœuvre. Ils ne peuvent être résorbés rapidement sans modifications législatives ou sans conséquences financières. Par exemple, le gouvernement est tributaire de son niveau d'endettement. Il peut intervenir pour s'assurer d'une gestion efficace de sa dette, mais sa marge de manœuvre pour réduire les frais financiers est limitée.

11 Pour les trois premières années du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, soit de 2009-2010 à 2011-2012, les dépenses de programmes réelles, déterminées sur une base comparable, sont supérieures de 6,1 milliards de dollars aux prévisions établies en mars 2009. Pour ce qui est de la période quinquennale se terminant le 31 mars 2014, 10,3 milliards liés à des dépenses de programmes se sont ajoutés depuis mars 2009, dont 1 milliard résulte des modifications apportées au cours de la dernière année.

12 Toutefois, soulignons que la croissance des dépenses de programmes a commencé à se résorber en 2010-2011 et en 2011-2012, comparativement à la moyenne historique des 10 dernières années. Mieux encore, j'observe un fléchissement de la croissance des dépenses consolidées.

13 Dans son budget déposé le 20 novembre 2012, le gouvernement a mentionné qu'il gardait le cap sur le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, malgré une révision à la baisse des perspectives économiques. Il prévoit un surplus annuel de 1 039 millions de dollars en 2013-2014, ce qui lui laisse une marge de manœuvre pour se conformer à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet, en 2013-2014, le respect de celle-ci s'évaluera au moyen des résultats annuels déterminés dans les états financiers.

14 À compter de 2014-2015, la notion d'équilibre selon la loi se mesurera différemment, soit avec le solde budgétaire calculé selon les dispositions de celle-ci, comme avant 2013-2014. Le gouvernement devra notamment extraire de ses résultats annuels publiés dans les états financiers ceux du Fonds des générations. Ainsi, les surplus annuels croissants de celui-ci, prévus pour les prochaines années, ne contribueront pas à l'atteinte de l'équilibre budgétaire prévu dans la loi.

15 Par ailleurs, le gouvernement a déposé en février 2013 un projet de loi modifiant la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui lui permet de respecter la cible de déficit de 1,5 milliard de dollars pour l'année 2012-2013. Cette modification permet d'exclure du calcul du solde budgétaire prévu dans la loi la perte estimée à 1,8 milliard par Hydro-Québec, laquelle provient de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2. Le projet de loi modifie également la *Loi sur Hydro-Québec*; des versements additionnels annuels de 215 millions seront faits au Fonds des générations de 2017-2018 à 2043-2044. Le gouvernement estime que ces sommes devraient correspondre aux économies futures d'Hydro-Québec à la suite de la fermeture de la centrale.

16 Je prends bonne note des intentions du gouvernement. Je continuerai d'être vigilant quant au respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et à la qualité de la reddition de comptes à son égard, car elle constitue une pièce maîtresse dans la gestion des finances publiques.

2.2 Endettement du Québec

17 Au cours des cinq dernières années, le Vérificateur général s'est intéressé aux enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec. Comme il est possible de le voir dans les documents budgétaires 2013-2014, le Québec occupe toujours le premier rang de tous les gouvernements au Canada quant à son niveau d'endettement, et ce, peu importe le concept de la dette utilisé.

18 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit les cibles de réduction de la dette. Ainsi, pour l'année financière 2025-2026, la dette brute ne pourra excéder 45 % du produit intérieur brut (PIB) et la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB. Ces cibles témoignent de la volonté exprimée par les parlementaires de réduire le niveau d'endettement du Québec.

19 Dans ce contexte, je crois qu'il est pertinent de renseigner les parlementaires sur cet aspect important et complexe de la situation financière du Québec.

Cibles de réduction de la dette

20 Au cours de la dernière année, Statistique Canada a révisé sa méthode de calcul du PIB. Par rapport à l'ancien calcul, cette révision a eu pour effet de hausser le PIB nominal du Québec. Puisque les ratios d'endettement du Québec se mesurent en fonction du PIB, ceux-ci doivent être revus à la baisse. Ainsi, au 31 mars 2012, le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB s'est amélioré de 1,6 %, passant de 54,6 % à 53 %. Sans cette révision méthodologique, il aurait fallu que la dette brute soit inférieure de 5,4 milliards de dollars pour obtenir un tel ratio.

21 La nouvelle méthode de calcul de Statistique Canada a pour conséquence de hausser le PIB du Québec, mais elle n'a aucune influence sur la croissance réelle de l'économie ni sur la capacité de payer des contribuables. Elle a également eu pour effet de réduire de 2 % le ratio de la dette brute en pourcentage du PIB au 31 mars 2010, ce qui est significatif. Les cibles fixées dans la loi adoptée en juin 2010 auraient-elles été les mêmes si l'on avait tenu compte de l'incidence de la nouvelle méthode de calcul ? Devraient-elles être révisées ? J'invite les parlementaires à entamer une réflexion à cet égard.

22 Ces questions m'apparaissent d'autant plus importantes que ces cibles ont aussi été déterminées dans un contexte où les normes comptables évoluent. Par exemple, le calcul actuel de la dette brute ne prend pas en compte certaines obligations contractuelles qui représentent clairement, à mon avis, une dette à la charge du gouvernement. Ces obligations serviront à rembourser des emprunts contractés sur les marchés financiers par des tiers pour acquérir

des immobilisations subventionnées par le gouvernement. L'application d'une nouvelle norme sur la comptabilisation des paiements de transfert entraînera leur inscription dans les états financiers du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 2013. Ainsi, ces obligations seront prises en compte dans le déficit cumulé du gouvernement, mais pas le calcul de sa dette brute. Ne serait-il pas opportun que l'ensemble des dettes soit pris en compte dans les ratios d'endettement du gouvernement ?

23 Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2012, la dette brute s'est accrue de 5,7 %, soit de près de 10 milliards de dollars, et s'établissait à 183,4 milliards au 31 mars 2012. Cette croissance a été supérieure à celle de l'économie selon le PIB (4,7 %). Cela crée une pression sur le service de la dette, lequel a d'ailleurs connu une croissance semblable à celle de la dette brute en 2011-2012.

24 Le chapitre 6, qui présente certains enjeux liés à l'endettement, montre que le Québec utilise une plus grande partie de ses revenus pour son service de la dette que les quatre autres provinces canadiennes ayant le ratio de la dette nette en pourcentage du PIB le plus élevé au Canada. En outre, les prévisions du gouvernement pour les prochaines années indiquent que le service de la dette s'accroîtra de façon plus importante que les autres dépenses ou que les revenus.

25 D'autre part, le ratio de la dette représentant les déficits cumulés par rapport au PIB, qui se situait à 33 % au 31 mars 2012, a diminué pour une deuxième année consécutive. Les prévisions du gouvernement montrent que la tendance à la baisse devrait se poursuivre jusqu'en 2016 et que le ratio devrait atteindre 29,1 % du PIB.

26 Les prévisions actuelles liées aux déficits cumulés devront cependant être révisées pour tenir compte des futures modifications comptables.

27 Dans le chapitre 2, j'explique que le délai accordé par le Conseil des normes comptables pour que les entités ayant des activités à tarifs réglementés, comme Hydro-Québec, puissent implanter les Normes internationales d'information financière (IFRS) a été repoussé d'un an. La date de basculement la plus tardive pour appliquer les IFRS est maintenant le 1^{er} janvier 2015.

28 Ainsi, l'incidence réelle de l'implantation des IFRS pour Hydro-Québec pourrait être très différente de ce qui est prévu actuellement. À cet égard, dans son plan budgétaire 2013-2014, le gouvernement hausse les déficits cumulés du 31 mars 2014 d'une somme estimée à 3,3 milliards de dollars pour tenir compte de cette incidence. Or, selon l'estimation fondée sur les états financiers audités d'Hydro-Québec au 31 décembre 2011, cette somme se situerait maintenant aux alentours de 5,1 milliards, soit un ajout de 1,8 milliard par rapport au montant prévu dans le budget de novembre 2012.

29 De plus, les modifications apportées à la norme comptable relative aux paiements de transfert auront pour effet d'augmenter les déficits cumulés prévus. Le gouvernement a estimé leur incidence à 1,2 milliard de dollars au 1^{er} avril 2012. Selon mon interprétation, cette incidence serait sous-évaluée d'au moins 7,2 milliards. Je fais le point sur cette divergence dans la section portant sur les paiements de transfert.

30 Au cours des prochaines années, des sommes importantes risquent donc de s'ajouter aux déficits cumulés du gouvernement du Québec, ce qui demandera de fournir davantage d'efforts pour atteindre les cibles fixées dans la loi.

31 Comme il a été mentionné précédemment, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* stipule que les cibles de réduction de la dette doivent être atteintes en 2025-2026. Il s'agit d'objectifs à très long terme. Dans ce contexte, je réitère ma recommandation au ministère des Finances et de l'Économie, qui est d'établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires. Il s'agit là d'une saine pratique de gestion. Ces cibles intermédiaires permettraient essentiellement d'évaluer les progrès accomplis et, si le besoin se fait sentir, d'effectuer des changements au moment opportun. En ce sens, elles constituent des jalons pour obtenir les résultats attendus.

Obligations contractuelles

32 Dans le chapitre traitant des enjeux liés à l'endettement, je présente de nouveau un portrait de diverses obligations qui, actuellement, ne figurent pas à titre de dettes dans les états financiers consolidés du gouvernement. De mon point de vue, une partie de ces obligations constituent des dettes implicites, actuelles ou à venir, pour le secteur public québécois.

33 À cet égard, j'attire encore une fois l'attention des parlementaires sur la croissance des obligations contractuelles du gouvernement. Ces obligations, qui totalisaient 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012 en excluant les intérêts, ont progressé de 10,5 % lors de l'exercice terminé à cette date et de 20,4 % au cours de l'exercice précédent. En fait, elles ont plus que doublé au cours des cinq dernières années. Elles représentaient au 31 mars 2012 13,1 % du PIB. Les contrats conclus en partenariat public-privé expliquent principalement la croissance pour cet exercice.

34 Je considère que la reddition de comptes effectuée par le gouvernement au regard de cette forme d'endettement doit être améliorée. Les crédits liés aux obligations contractuelles ne sont pas tous approuvés par l'Assemblée nationale au moment où le gouvernement s'engage par contrat. Les obligations ne sont habituellement soumises au contrôle parlementaire que dans l'année où les débours sont prévus.

35 Plus de la moitié des obligations contractuelles découlent d'engagements que le gouvernement a pris afin de verser des subventions sur plusieurs années. Les contrats à cet égard sont signés. Dans certains cas, les dépenses admissibles ont même été effectuées par les bénéficiaires des subventions. L'an dernier, j'invitais le gouvernement à amorcer une réflexion pour que le processus budgétaire permette aux parlementaires de débattre de l'approbation des crédits relatifs à ces obligations au moment opportun, c'est-à-dire avant que les gestes posés par le gouvernement fassent en sorte qu'il ait perdu son pouvoir discrétionnaire. Je réitère cette invitation.

36 Les obligations contractuelles, qui croissent à un rythme supérieur au PIB, limitent de plus en plus la marge de manœuvre disponible pour réduire les dépenses publiques dans les prochaines années. En effet, tôt ou tard, les obligations seront payées et inscrites dans les dépenses du gouvernement. Je considère que ce dernier doit surveiller de près leur évolution et renforcer la reddition de comptes les concernant.

3 Paiements de transfert

37 Le chapitre 2 portant sur l'audit des états financiers consolidés du gouvernement fait le point sur la divergence d'opinions que nous avons avec le gouvernement quant à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert applicable pour l'année financière se terminant le 31 mars 2013.

38 Les événements survenus au cours la dernière année n'ont pas permis de rapprocher nos positions respectives. Le gouvernement considère qu'il ne peut inscrire dans ses livres ses paiements de transfert tant que les crédits suffisants n'ont pas été votés. Je ne partage pas cette interprétation de la nouvelle norme à la lumière du cadre conceptuel qui chapeaute actuellement les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP). L'objectif d'un cadre conceptuel est de favoriser l'élaboration cohérente et logique de normes et de servir de fondement à l'exercice du jugement aux fins de la résolution de questions comptables. Lorsque la situation fait appel au jugement, le vérificateur doit se reporter au cadre conceptuel qui s'applique. Ainsi, je suis toujours d'avis que le passif doit être inscrit lorsque l'engagement pris par le gouvernement ne lui laisse pas d'autre option réaliste que de l'honorer. L'interprétation du gouvernement ne favorise pas la présentation fidèle de sa situation financière, plus particulièrement celle de son endettement.

39 La pratique budgétaire du gouvernement consiste à verser sur plusieurs années certaines subventions se rapportant à des immobilisations. Ainsi, les bénéficiaires de subventions doivent souvent emprunter pour financer l'acquisition de ces immobilisations en attendant de recevoir les subventions promises par contrat. Jusqu'ici, le gouvernement inscrivait sa dépense de subventions et la soumettait au vote annuel des crédits au même rythme que le paiement de celle-ci sans égard au fait que l'immobilisation subventionnée est acquise ou entièrement construite depuis longtemps.

40 Cette pratique budgétaire fait en sorte que le contrôle parlementaire ne peut s'exercer au moment opportun. À cet égard, j'ai pu constater que les parlementaires ont parfois été appelés à voter des crédits pour des dépenses de subventions concernant des programmes terminés. De plus, étant donné que les entités qui reçoivent des subventions ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement du Québec, sa pratique budgétaire occasionne des coûts additionnels pour les contribuables du Québec ou pour une partie de ceux-ci.

41 En raison du mandat qui m'a été confié dans la loi et de mon rôle d'auditeur des états financiers consolidés du gouvernement, j'ai la responsabilité de m'assurer que les conventions comptables choisies par celui-ci permettent de présenter un portrait juste des finances publiques aux parlementaires et à la population du Québec. En outre, mon rôle consiste également à faire part de mes observations et de mes constatations afin de favoriser une saine gestion des deniers publics.

42 Le gouvernement a fait savoir qu'il comptait légiférer afin de préciser que, aux fins de l'application de la nouvelle norme comptable, les paiements de transfert ne peuvent être considérés comme autorisés par le gouvernement tant que les crédits suffisants n'ont pas été votés.

43 Comme je l'ai déjà mentionné l'an dernier, les NCCSP précisent que les opérations et les faits doivent être comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique. Pour apprécier cette substance, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris dans leur ensemble. La finalité de la comptabilité au Canada n'est pas juridique ou politique, mais plutôt économique et financière.

44 Ainsi, le fait que le gouvernement précise dans une loi son interprétation de la norme ne changera pas la substance économique des opérations effectuées. Le gouvernement a contracté une dette envers des tiers et il reconnaît qu'il doit la payer. En conséquence, cette dette doit être prise en compte dans sa situation financière. Comme l'an passé, j'offre mon entière collaboration au ministère des Finances et de l'Économie afin qu'il puisse effectuer tous les changements requis de manière structurée et ordonnée au cours des prochaines années.

4 Modification des responsabilités

45 La dernière année a été caractérisée par de nombreux changements dans les responsabilités attribuées à certaines entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Deux de ces changements sont de nature à nuire à une juste reddition de comptes financière.

4.1 Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec

46 Le 28 mars 2012, le gouvernement a transféré au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et au ministère des Transports du Québec (MTQ) une partie du Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec pour 2010-2013. Ce programme, qui comporte des contributions du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, prend fin le 31 décembre 2013.

47 La contribution fédérale et la partie de la contribution du Québec qui sont, selon les modalités du programme, payées au comptant continueront d'être assumées et versées par la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL). Par contre, la contribution du Québec payable à long terme sera dorénavant supportée par le MAMROT et le MTQ.

48 Comme il est indiqué dans des documents gouvernementaux, l'objectif de cette modification est de différer l'inscription de dépenses et de passifs dans les états financiers du gouvernement, et ce, en raison de l'interprétation actuelle de celui-ci quant à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert. La SOFIL devra donc comptabiliser la totalité des dépenses liées aux subventions dès l'achèvement des travaux par les bénéficiaires des subventions puisque ces dernières ne sont pas soumises au vote annuel des crédits par les parlementaires. Par contre, le MAMROT et le MTQ devront inscrire ces dépenses au moment où les crédits suffisants auront été votés, soit au même rythme que le calendrier de versements des subventions.

49 Auparavant, l'ensemble des opérations de ce programme était présenté dans les états financiers de la SOFIL. À mon avis, les parlementaires et la population devraient pouvoir consulter l'information financière complète sur un programme à un seul endroit et au moment opportun. C'est l'essence même de la gestion axée sur les résultats.

50 Comment peut-on mesurer les résultats d'un programme si l'information quant aux coûts engagés est dispersée dans les états financiers de trois entités et que les dépenses en découlant s'échelonnent sur 10 ou 20 ans après la fin du programme ? Une entité peut-elle se sentir imputable dans ces circonstances ?

51 Le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral se sont engagés par contrat à contribuer au programme. Les municipalités pourront ainsi réaliser des travaux de construction et de réfection concernant les infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées ainsi que des travaux routiers. Ces travaux généreront des retombées économiques lors de leur réalisation. Ainsi, la substance économique et financière commande que le gouvernement du Québec inscrive sa contribution, qu'elle soit versée ou non, lorsque les travaux admissibles à une subvention sont terminés.

52 L'interprétation de la norme comptable par le gouvernement conduit à un traitement différent selon que les programmes sont administrés par un organisme budgétaire ou par un organisme non budgétaire. Cette différence de traitement, qui ouvre la porte à des transferts de responsabilités, mine la qualité de la reddition de comptes financière.

4.2 Dossier de santé du Québec

53 Dans le chapitre 4, j'explique que le transfert de certains actifs composant le Dossier de santé du Québec a eu pour effet d'imputer des pertes dans des entités sans que ces dernières en soient responsables.

54 Ces modifications ne favorisent pas l'imputabilité des instances de gouvernance au regard de leur performance financière présentée dans les états financiers. Au cours des dernières années, plusieurs membres de comités d'audit se sont d'ailleurs montrés préoccupés relativement à certaines écritures comptables dictées par le gouvernement qu'ils n'ont pu contrôler. Par exemple, lors du transfert de certaines composantes du Dossier de santé du Québec, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal s'est vu imputer une perte de 38 millions de dollars dont elle n'est aucunement responsable, alors que la Régie de l'assurance maladie du Québec a reçu cet actif à titre de don.

55 De plus, les nombreux transferts d'actifs d'une entité à l'autre dans ce dossier rendent difficile leur suivi, d'autant plus qu'il s'agit d'actifs intangibles. Le chapitre 4 illustre le cas du projet PANORAMA, renommé SI-PMI après la modification de sa portée. La propriété de l'actif et le financement afférent seront désormais comptabilisés dans les états financiers de trois organismes, alors que la gouvernance du projet est centralisée au ministère de la Santé et des Services sociaux et que ce projet sera ultimement utilisé par l'Institut national de santé publique du Québec.

5 États financiers consolidés du gouvernement : gouvernance

56 Les lois constitutives des organismes et des entreprises du gouvernement prévoient généralement la formation d'un conseil d'administration et d'un comité d'audit chargés de surveiller le processus d'information financière. La direction de l'entité, quant à elle, est responsable de gérer les activités de même que de préparer les états financiers qui reflètent la situation financière et les résultats des activités.

57 La responsabilité d'entendre le Vérificateur général sur les résultats de sa mission, d'examiner les états financiers et d'en recommander l'approbation au conseil d'administration incombe habituellement au comité d'audit, lequel est formé d'une ou de plusieurs personnes externes à l'entité et indépendantes.

58 Cette structure de gouvernance à deux niveaux, soit la séparation des fonctions de surveillance de celles de direction, assure un suivi indépendant et objectif des recommandations et des observations de l'auditeur. De plus, grâce à sa collaboration avec le comité d'audit, l'auditeur peut améliorer certaines des déficiences qu'il a relevées dans le processus d'information financière au cours de sa mission.

5.1 Rôle des parlementaires

59 La gouvernance entourant la production des états financiers consolidés du gouvernement est différente de celle des organismes et des entreprises inclus dans son périmètre comptable. Les fonctions de surveillance et de direction, soit la préparation des états financiers et leur approbation, incombent au ministère des Finances et de l'Économie. En effet, la *Loi sur l'administration financière* prévoit que le Contrôleur des finances prépare, pour le compte du ministre, les états financiers consolidés du gouvernement qui sont ensuite déposés à l'Assemblée nationale.

60 Dans ce contexte, le rôle des parlementaires est important puisqu'ils sont les seuls à pouvoir assurer un suivi indépendant des recommandations du Vérificateur général. Ils peuvent assumer une partie des responsabilités d'un comité d'audit.

61 Le *Règlement de l'Assemblée nationale* prévoit des mandats particuliers propres à certaines commissions parlementaires. Par exemple, la Commission de l'administration publique s'est vu confier les trois principales responsabilités suivantes :

- la vérification des engagements financiers de 25 000 dollars et plus de chaque ministère et organisme dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale ;

- l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics à l'égard de leur gestion administrative ;
- l'audition du vérificateur général sur son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

62 Par contre, ce règlement n'impose pas à une commission parlementaire l'étude des états financiers consolidés du gouvernement du Québec ou des constats formulés par le Vérificateur général à leur égard.

63 Ailleurs au Canada, les fonctions des commissions parlementaires ne sont pas uniformes. Cependant, j'ai observé certaines pratiques dont le Québec pourrait s'inspirer quant à la surveillance des états financiers consolidés.

64 Par exemple, les Comptes publics du Canada sont transmis au Comité permanent des comptes publics dès qu'ils sont déposés à la Chambre des communes. Conformément à son mandat, ce comité étudie les Comptes publics et examine les déficiences de nature financière et comptable soulignées dans le rapport du Vérificateur général. Au terme de son étude, il peut faire des recommandations au gouvernement fédéral en vue d'améliorer les méthodes et les contrôles administratifs et financiers des ministères et organismes.

65 La province de l'Ontario s'est également dotée d'un comité permanent des comptes publics. Ce dernier est autorisé à étudier le rapport du Vérificateur général et les Comptes publics et à faire part de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à l'Assemblée législative.

5.2 Conseil canadien des comités des comptes publics

66 Au Canada, le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) regroupe les législateurs et les employés des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux. Il s'est donné les objectifs suivants :

- faciliter les échanges d'informations et d'opinions et les expériences relatives aux comités des comptes publics et discuter des sujets d'intérêt mutuel de ses membres ;
- améliorer la qualité et la performance des comités des comptes publics au Canada afin de s'assurer que les contribuables en retirent pleine et entière satisfaction ;
- travailler avec les vérificateurs généraux afin d'améliorer l'efficacité des comités des vérificateurs et des comités des comptes publics ;
- travailler avec les individus et les organismes compétents sur les questions d'intérêt des comités des comptes publics ;
- éduquer les membres élus, les médias et le public en général sur les buts et les activités des comités des comptes publics.

67 La Commission de l'administration publique représente le Québec au CCCCPC. Ce dernier se réunit annuellement et convie le Conseil canadien des vérificateurs législatifs à ses échanges. Au cours des dernières années, plusieurs thèmes y ont été traités, dont l'audit environnemental et la façon dont les vérificateurs généraux et les membres des comités des comptes publics conjuguent leurs efforts pour améliorer la production des Comptes publics.

68 Bien que cette rencontre annuelle soit une occasion privilégiée d'échanger pour les vérificateurs législatifs et les parlementaires, elle ne permet pas d'effectuer un suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général d'une province donnée quant à l'audit des états financiers du gouvernement.

69 Dans ce contexte, je considère que les parlementaires peuvent jouer un rôle important dans la gouvernance entourant la production et l'approbation des états financiers consolidés du gouvernement. Je me mets à leur disposition afin qu'ils les étudient de façon plus approfondie. De plus, pour qu'une saine gouvernance et une reddition de comptes de qualité soient assurées, je les invite à confier la responsabilité de l'étude des Comptes publics à la Commission de l'administration publique ou à une autre commission parlementaire, s'ils le jugent opportun.

6 Audit conjoint

70 L'article 160 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, entrée en vigueur en 2006, a introduit la notion de vérification conjointe. La loi prévoit que les livres et comptes de certaines sociétés d'État sont vérifiés chaque année conjointement par le Vérificateur général et par un vérificateur externe nommé par le gouvernement.

71 En juillet 2012, à la suite d'une demande du ministère des Finances et de l'Économie, une équipe de l'École nationale d'administration publique (ENAP) a publié une évaluation qualitative sur l'application de cette loi. Dans cette évaluation, plusieurs recommandations ont été formulées, dont celles-ci :

De limiter la vérification conjointe aux entreprises d'État suivantes : Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société des alcools du Québec et Investissement Québec. Nous proposons de soustraire de la liste des entreprises d'État visées par la vérification conjointe dans la LGSE [*Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*] les autres sociétés d'État visées soit la SAAQ [Société de l'assurance automobile du Québec] et Loto Québec.

De revoir la procédure de nomination des firmes privées retenues pour faire la vérification conjointe avec le Vérificateur général. Les 4 entreprises d'État visées par la vérification conjointe devraient procéder par appels d'offres publics pour ces services pour une durée maximale de cinq années consécutives auprès des firmes comptables aptes à le faire. L'appel d'offres avec prix permettrait de mettre en compétition les firmes comptables pour agir comme vérificateur conjointement avec le VG [Vérificateur général] et on ne retiendrait que la firme la moins onéreuse pour faire l'objet du décret gouvernemental.

72 Mon prédécesseur et moi-même avons souligné à plusieurs reprises les coûts élevés associés à ce type de vérification. Dans la foulée de l'évaluation qualitative de l'ENAP et dans le contexte de rigueur budgétaire imposée à l'ensemble des entités du secteur public, il m'apparaît opportun de sensibiliser de nouveau les parlementaires à cette question.

73 Ainsi, j'appuie la recommandation relative à la procédure de nomination des firmes privées. Je suis persuadé que la mise en concurrence des firmes pour la réalisation d'audits conjoints au moyen d'un processus d'appel d'offres est de nature à générer des économies. Cette recommandation a déjà été largement suivie puisque je note que tous les co-auditeurs actuels, à l'exception de ceux d'Hydro-Québec, ont été nommés à la suite d'un processus d'appel d'offres. Toutefois, j'aimerais ajouter quelques commentaires concernant la recommandation visant à limiter l'audit conjoint à Hydro-Québec, à la Caisse de dépôt et placement du Québec, à la Société des alcools du Québec et à Investissement Québec.

6.1 Hydro-Québec

74 Depuis 2010, trois co-auditeurs révisent les états financiers d'Hydro-Québec, soit deux cabinets privés et le Vérificateur général. Cette situation est rarissime. Elle implique que les trois auditeurs endossent entièrement la responsabilité quant à la fiabilité des états financiers pris dans leur ensemble. Dans le respect des Normes canadiennes d'audit, chacun effectue une revue du travail des deux autres. De plus, les trois auditeurs doivent mettre en commun les différentes étapes du processus d'audit. Cette situation crée un chevauchement inévitable de certains travaux et nécessite une coordination accrue.

75 Lorsque le Vérificateur général est devenu co-auditeur, il pouvait sembler normal qu'il y ait une période de transition impliquant les deux anciens cabinets privés. Toutefois, après trois ans, cette situation soulève un fort questionnement.

76 Au cours de la dernière année, le gouvernement a reconduit le mandat de l'une des deux firmes privées qui audient les états financiers d'Hydro-Québec pour trois années additionnelles, soit de 2013 à 2015, et ce, sans appel d'offres. Quant à l'autre firme, son mandat actuel se terminera après la vérification de l'exercice clos le 31 décembre 2013.

6.2 Caisse de dépôt et placement du Québec, Investissement Québec et Société des alcools du Québec

77 Le groupe de travail de l'ENAP justifie sa recommandation visant à limiter l'audit conjoint à quatre sociétés d'État. Il mentionne que « ces dernières effectuent des emprunts à l'étranger ou font des transactions importantes sur les marchés nationaux ou internationaux, ce qui exige des états financiers conformes aux IFRS ».

78 Il m'importe de rappeler que le Vérificateur général possède l'indépendance et l'expertise nécessaires pour mener à bien ce type d'audit. À titre d'exemple, l'entière responsabilité de l'audit des états financiers de la Caisse de dépôt et placement du Québec a été confiée au Vérificateur général jusqu'en 2009. De plus, j'ai audité au-delà de 200 états financiers au cours de la dernière année, dont plusieurs sont dressés conformément aux IFRS. Le Vérificateur général est également responsable de l'audit des états financiers de l'un des plus grands emprunteurs sur les marchés étrangers au Québec, soit ceux du gouvernement.

79 En ce qui a trait à Investissement Québec et à la Société des alcools du Québec, celles-ci n'empruntent pas sur les marchés étrangers. Selon mon expérience des dernières années, les travaux d'audit de ces deux sociétés, de par leur nature et leur étendue, peuvent aisément et à moindre coût être réalisés par un seul auditeur.

Sigles

Sigles

CCCCP	Conseil canadien des comités des comptes publics	NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
IFRS	Normes internationales d'information financière	PIB	Produit intérieur brut
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	SOFIL	Société de financement des infrastructures locales
MTQ	Ministère des Transports du Québec		

