



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

États financiers consolidés du gouvernement

Ministère des Finances et de l'Économie

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec nécessitent le déploiement d'efforts importants pour leur préparation et leur audit. Nos travaux avaient pour objectif d'exprimer une opinion sur ces états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. D'autre part, nous voulions formuler les constats que nous jugions intéressants pour les parlementaires.

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

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de l'audit et des travaux connexes

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors des travaux concernant les états financiers consolidés du gouvernement.

La fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 implique des modifications à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Cette fermeture a eu pour effet d'augmenter de 1,8 milliard de dollars le solde budgétaire déficitaire initialement prévu (1,5 milliard), ce qui porte ce solde à 3,3 milliards et rend le gouvernement non conforme aux exigences actuelles de la loi. Un projet de loi a été déposé en février 2013 afin d'exclure l'incidence de cette fermeture sur le solde budgétaire de 2012-2013.

La dette brute est sous-évaluée à la suite d'une modification injustifiée de la pratique comptable appliquée aux partenariats public-privé (PPP). Le Contrôleur des finances a revu sa position et a modifié la comptabilisation des montants liés à l'entente du Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert. Il est maintenant d'avis que ni l'actif ni la dette afférente à ce CHSLD ne doivent figurer dans l'état de la situation financière. Nous ne partageons pas ce nouveau point de vue. Ce changement a eu pour effet de sous-évaluer l'actif et la dette brute du gouvernement de 28,2 millions de dollars au 31 mars 2012. Le Contrôleur des finances a également signifié son intention de revoir en 2012-2013 le traitement comptable appliqué à l'égard des autres ententes de PPP conclues jusqu'à maintenant.

L'interprétation du pouvoir habilitant aux fins d'autoriser une dépense relative aux paiements de transfert fait toujours l'objet d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le gouvernement. Ce dernier prétend que le pouvoir habilitant est exercé lors du vote annuel des crédits par les parlementaires et qu'en conséquence, il n'appartient qu'à l'Assemblée nationale. Nous considérons que les parlementaires peuvent déléguer ce même pouvoir aux représentants du gouvernement au moyen de diverses dispositions législatives et réglementaires et que ces derniers sont dès lors habilités à négocier et à conclure des contrats valides.

Les changements apportés aux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement influent sur l'information sectorielle présentée en annexe de ses états financiers consolidés. Lorsqu'il y a restructuration des activités, la méthode de sectorisation retenue altère le caractère significatif de l'information en cause et rend difficile l'analyse de tendances concernant la performance des différents secteurs.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Contrôleur des finances, du ministère des Finances et de l'Économie et de l'Agence du revenu du Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée et les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée et des entités visées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations, à l'exception du ministère des Finances et de l'Économie pour celle touchant l'inclusion de la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement.

Recommandation réitérée au Contrôleur des finances, à mettre en œuvre avec les ministères responsables des réseaux

- 1 Améliorer les contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux (efficacité, partage, coordination).**

Recommandation réitérée en partie au ministère des Finances et de l'Économie

- 2 Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).**

Recommandation au ministère des Finances et de l'Économie

- 3 Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.**

Recommandation à l'Agence du revenu du Québec

- 4 Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Sommaire de l'audit	7
3 Événements d'intérêt survenus en 2011-2012	8
3.1 Hydro-Québec	8
Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2	
Adoption des Normes internationales d'information financière	
3.2 Traitement comptable des partenariats public-privé	11
Entente concernant le CHSLD de Saint-Lambert	
Révision de la pratique comptable	
3.3 Paiements de transfert	14
Divergence d'opinions	
Évolution des positions	
Modifications législatives déposées	
Incidence de l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert	
Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs	
4 Constatations découlant de l'audit	23
4.1 Sommaire du suivi des recommandations	24
4.2 Progrès satisfaisants	25
Écritures de régularisation	
Collecte des renseignements complémentaires	
4.3 Progrès insatisfaisants	26
Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux	
Recommandation	
Société nationale du cheval de course	
Recommandations	
4.4 Nouvelles constatations	32
Provision pour créances douteuses établie par l'Agence	
Recommandation	
Évolution du périmètre comptable du gouvernement	
 Commentaires de l'entité auditée et des entités visées	 41
Annexes et sigles	49

Équipe

Lucie Pageau
Directrice de vérification
Julie Côté
Mélanie Jobin
Marie-Claude Laroche
Christian Madore
Mélanie Poisson

Le Contrôleur des finances fait
partie intégrante du ministère
des Finances et de l'Économie.

1 Mise en contexte

1 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2012 présentent la situation financière ainsi que les résultats de fonctionnement du gouvernement. Ils ont été déposés à l'Assemblée nationale le 20 novembre dernier par le ministre des Finances et de l'Économie.

2 Leur préparation exige le déploiement d'efforts considérables de la part du personnel des ministères, des organismes, des fonds ainsi que des entreprises du gouvernement et, plus particulièrement, de la part du personnel du **Contrôleur des finances**. Les travaux visés s'échelonnent sur 9 à 10 mois, soit de janvier jusqu'à la signature des états financiers consolidés. Quant à l'audit de ces derniers, il mobilise une part importante de la force de travail du personnel de notre organisation pendant une période équivalente.

3 L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Le présent chapitre fournit un sommaire des résultats de notre audit.

4 Par ailleurs, puisque la publication des états financiers consolidés du gouvernement suscite, à juste titre, l'intérêt des parlementaires et de la population en général, nous souhaitons porter à leur attention quelques observations découlant de nos travaux et certaines recommandations, ainsi qu'une invitation, afin d'améliorer la gestion et la présentation de l'information financière contenue dans ces documents.

2 Sommaire de l'audit

5 Notre opinion d'audit a porté sur les états financiers consolidés, les notes complémentaires et les annexes y afférentes. De plus, sans exprimer une opinion à son égard, nous avons examiné la cohérence de l'**analyse financière** préparée par le gouvernement par rapport aux états financiers consolidés qu'elle accompagne et aux connaissances acquises au cours de notre audit.

6 Pour une sixième année consécutive, le vérificateur général a conclu que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et les conventions comptables du gouvernement. Son opinion est reproduite à l'annexe 1.

7 Le tableau 1 présente les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2012.

Tableau 1 États financiers consolidés (en millions de dollars)

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

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

L'analyse financière vise à s'assurer que les lecteurs des états financiers ont une compréhension claire des résultats financiers du gouvernement, de sa situation financière et de l'évolution de cette dernière.

Elle comprend des explications narratives et quantitatives quant aux écarts entre les résultats réels et les prévisions budgétaires de même qu'entre les résultats réels et les données des années antérieures. Elle présente des indicateurs financiers qui dégagent des tendances sur une période d'environ 10 ans.

3 Événements d'intérêt survenus en 2011-2012

8 Les paragraphes suivants présentent nos observations quant à des événements qui sont survenus au cours de la dernière année ou à d'autres événements à venir, qui auront des répercussions financières importantes sur les états financiers consolidés du gouvernement. Il s'agit de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 et de l'adoption des Normes internationales d'information financière (IFRS) par Hydro-Québec, du traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) et de l'application de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert.

3.1 Hydro-Québec

Fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2

9 Le 3 octobre 2012, le gouvernement du Québec annonçait par voie de communiqué qu'il acceptait la recommandation d'Hydro-Québec d'abandonner le projet de réfection de la centrale nucléaire de Gentilly-2. L'effet de cet événement postérieur à la date de clôture des états financiers consolidés a nécessité la présentation d'une note complémentaire, qui fait partie intégrante de ceux-ci.

10 L'abandon du projet de réfection et la fermeture de la centrale ont entraîné la radiation de l'actif ayant trait aux installations nucléaires et la comptabilisation, par Hydro-Québec, d'une dépense totalisant 1 805 millions de dollars dans ses états financiers trimestriels du 30 septembre 2012, rendus publics le 26 novembre 2012. Lorsqu'il consolidera les données financières d'Hydro-Québec dans ses propres états financiers en 2012-2013, le gouvernement devra réduire d'autant sa participation ainsi que les revenus provenant de cette entreprise.

11 Cette dépense se compose des éléments suivants :

- la perte relative aux investissements passés, puisqu'aucun avantage ne pourra être retiré par Hydro-Québec de ces installations ;
- la **valeur actuelle** des coûts non amortis de démantèlement de la centrale, incluant leur révision. Par ailleurs, le total des coûts de démantèlement se traduira par des sorties de fonds de 1 186 millions qu'Hydro-Québec devra verser sur près de 50 ans, de 2013 à 2062.

La valeur actuelle correspond au montant nécessaire aujourd'hui pour couvrir une future série de sorties de fonds, une fois ce montant augmenté des rendements que son investissement procurera. En effet, l'argent a une valeur différente dans le temps.

12 L'estimation de ces coûts a été mise à jour par Hydro-Québec après le 19 octobre 2012, date d'approbation des états financiers consolidés. Or, ceux-ci ont été déposés à l'Assemblée nationale un mois plus tard, le 20 novembre. Le gouvernement a donc décidé de modifier la note complémentaire visée pour refléter la valeur de la dernière estimation disponible. En conséquence, nous avons dû mettre en œuvre de nouvelles procédures d'audit, lesquelles expliquent l'ajout d'une **deuxième date** à notre opinion.

La deuxième date relative à notre opinion est le 8 novembre 2012. Elle concerne l'estimation de l'incidence financière de la fermeture de la centrale de Gentilly-2, présentée dans la note 24.

Incidence sur le solde budgétaire

13 Selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le gouvernement doit, pour 2011-2012 et 2012-2013, respecter les objectifs figurant dans le budget déposé en mars 2011 quant aux soldes budgétaires déficitaires. La cible pour 2012-2013 est de limiter le déficit à 1,5 milliard de dollars.

14 La fermeture de la centrale a eu pour effet d'augmenter de 1,8 milliard de dollars le solde budgétaire déficitaire initialement prévu, ce qui porte ce dernier à 3,3 milliards. Cette situation fait que le gouvernement ne se conforme pas aux exigences actuelles de la loi. Le projet de loi n°25 déposé en février 2013 prévoit une modification à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin d'exclure l'incidence de cette fermeture sur le solde relatif à 2012-2013.

15 Dans son dernier plan budgétaire, le gouvernement motive cette décision de la façon suivante : « Il est à noter que la Loi ne permet pas de compenser cette perte exceptionnelle à l'encontre de l'amélioration de 1,2 milliard de dollars observée par rapport à la cible fixée pour 2011-2012. »

16 En effet, pour ce qui est de 2011-2012, le solde budgétaire déficitaire réel s'est chiffré à 2,6 milliards de dollars, soit une amélioration de 1,2 milliard par rapport à l'objectif de 3,8 milliards.

17 Le projet de loi déposé en février 2013 modifie également la *Loi sur Hydro-Québec* pour que des versements annuels additionnels de 215 millions de dollars soient faits au Fonds des générations à compter de 2017-2018 jusqu'à 2043-2044.

18 Le tableau 2 indique les écarts entre les objectifs déterminés dans le budget de mars 2011 et les soldes budgétaires aux 31 mars 2012 et 2013, calculés selon les prescriptions légales en vigueur.

Tableau 2 Soldes budgétaires¹ (en millions de dollars)

	31 mars 2012	31 mars 2013
Objectif (mars 2011)	(3 800)	(1 500)
Solde réel ou estimé (novembre 2012)	(2 628)	(3 305)
Écart	1 172	(1 805)

1. Les données ont été tirées du *Plan budgétaire : budget 2013-2014*, déposé en novembre 2012.

Adoption des Normes internationales d'information financière

19 En 2011-2012, trois entreprises du gouvernement ont adopté les IFRS : Investissement Québec, la Société des loteries du Québec (Loto-Québec) et la Société des alcools du Québec. L'application de ces normes a donné lieu à des modifications comptables qui ont eu pour effet de réduire la participation du gouvernement dans les entreprises concernées et d'augmenter ses déficits cumulés de 56 millions de dollars au 1^{er} avril 2011.

20 Parmi les entreprises du gouvernement n'ayant pas encore effectué le passage aux IFRS, seule Hydro-Québec verra ses états financiers touchés de façon notable par cette transition. Elle prévoit que les modifications comptables auront pour principal effet de changer la constatation des avantages de son personnel dans ses états financiers, plus particulièrement l'inscription du passif découlant du déficit du régime de retraite et du passif lié aux autres avantages offerts à ses employés.

21 Les modifications comptables résultant de l'application des normes internationales seront reflétées dans les états financiers consolidés du gouvernement. Selon les normes actuelles, la date la plus tardive de basculement aux IFRS pour les sociétés qui réalisent des **activités à tarifs réglementés**, comme Hydro-Québec, est le 1^{er} janvier 2015. Par conséquent, les répercussions se traduiront, au plus tard, dans la situation financière du gouvernement au 31 mars 2015 : sa participation dans Hydro-Québec sera réduite et ses déficits cumulés seront augmentés d'autant.

Selon la comptabilité des activités à tarifs réglementés, un organisme de réglementation établi en vertu d'une loi, comme la Régie de l'énergie, approuve les prix qu'une entité réglementée peut facturer à ses clients et permet souvent à ce type d'entité de reporter aux prochains exercices certaines dépenses qui seront recouvrées ultérieurement.

Incidence sur la dette représentant les déficits cumulés

22 L'information disponible dans les états financiers d'Hydro-Québec au 31 décembre 2011 permet d'évaluer que le basculement aux IFRS aura pour effet de réduire de 5,1 milliards de dollars ses capitaux propres. Toutefois, le gouvernement maintient sa prévision quant à l'incidence de ce basculement sur sa dette représentant les déficits cumulés. Il chiffre l'augmentation à 3,3 milliards, soit le montant déterminé un an plus tôt sur la base des états financiers de la société au 31 décembre 2010.

23 Dans son dernier budget, le gouvernement précise que l'incidence du changement de référentiel comptable par Hydro-Québec pourrait avoisiner les 5 milliards de dollars. Il mentionne également que les entreprises similaires situées en Colombie-Britannique et en Ontario ont fait le choix d'adopter les normes comptables américaines plutôt que les IFRS.

24 Ce choix s'explique notamment par le fait que les normes américaines permettent la comptabilité des activités à tarifs réglementés et amoindrissent ainsi les conséquences des modifications normatives sur la situation financière des sociétés exerçant ce type d'activités.

25 Sans donner d'indications sur les intentions d'Hydro-Québec, le gouvernement invoque l'incertitude entourant l'impact définitif de ce changement de référentiel pour justifier sa position de toujours chiffrer à 3,3 milliards la hausse prévue quant à sa dette représentant les déficits cumulés.

26 Cette évaluation de 3,3 milliards, faite l'an dernier, correspondait principalement aux pertes actuarielles du régime de retraite d'Hydro-Québec en date du 31 décembre 2010. Ces pertes, qui sont actuellement reportées, ne pourront plus l'être après l'adoption des IFRS. Leur solde devra être inscrit aux **résultats non distribués** au moment de la transition.

27 Il est important de souligner la grande volatilité de l'information financière qui sera modifiée par les IFRS. Ainsi, l'impact réel à l'égard d'Hydro-Québec peut être, au final, très différent de la prévision. En effet, le montant de 3,3 milliards annoncé au départ quant aux pertes actuarielles de son régime de retraite a été réévalué par les experts à 5,1 milliards au 31 décembre 2011, ce qui correspond à un écart de 1,8 milliard en un an.

28 Essentiellement, cette hausse résulte de la révision d'hypothèses actuarielles, dont celle relative au taux d'actualisation utilisé pour calculer le passif lié aux avantages sociaux futurs.

Selon la terminologie des normes comptables internationales, les **résultats non distribués** sont une composante des capitaux propres et correspondent aux déficits cumulés au sens des Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

3.2 Traitement comptable des partenariats public-privé

29 Depuis quelques années, le gouvernement a recours aux **partenariats public-privé** (PPP) pour réaliser certains projets d'infrastructures publiques. Pour le moment, aucune des Normes comptables canadiennes pour le secteur public ne porte précisément sur les transactions effectuées dans le cadre d'un PPP. Cette absence de normes laisse place au jugement professionnel dans la comptabilisation des diverses opérations liées à ces projets.

30 Jusqu'à tout récemment, la pratique comptable du gouvernement consistait à enregistrer dans ses états financiers consolidés les actifs et les passifs afférents aux ententes de PPP lorsque les critères de comptabilisation d'une immobilisation corporelle louée étaient remplis.

Dans le mode de partenariat public-privé, un organisme public associe une ou des entreprises du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la construction, à l'entretien et à l'exploitation d'une infrastructure publique, comme une route, un hôpital ou une salle de spectacle.

31 Nous avons publié un chapitre portant sur les PPP dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale – hiver 2012, où nous expliquons cette pratique comptable. Dans son commentaire accompagnant notre rapport, le ministère des Finances et de l'Économie a affirmé ceci : « Dans le cadre de la comptabilisation des ententes de PPP, la pratique comptable utilisée par le ministère des Finances a été établie en se référant aux meilleures pratiques comptables en usage au Canada et ailleurs dans le monde, notamment au Royaume-Uni. La pratique retenue a également été confirmée par une importante firme d'experts-comptables. » En 2007-2008, cette pratique a également été analysée et endossée par le Vérificateur général.

Entente concernant le CHSLD de Saint-Lambert

32 En mai dernier, le Contrôleur des finances a revu sa position et a modifié la comptabilisation, dans les états financiers consolidés du gouvernement, des montants liés à l'entente de PPP concernant le Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert. Ce changement de traitement comptable a eu pour effet de sous-évaluer les actifs non financiers et la dette brute du gouvernement de 28,2 millions de dollars au 31 mars 2012.

33 En 2009-2010, plusieurs intervenants ont analysé cette entente et ont déterminé que la note d'orientation du secteur public à l'égard des immobilisations corporelles louées constituait le cadre normatif approprié quant au traitement comptable des opérations visées.

34 Ainsi, le Contrôleur des finances, l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie et l'auditeur indépendant de cette dernière avaient conclu que le volet « immobilisations » de l'entente devait être comptabilisé comme un contrat de location-acquisition. En conséquence, un actif correspondant au coût de l'immobilisation et une dette équivalente devraient figurer dans l'état de la situation financière. Nous étions d'accord avec eux.

35 En 2011-2012, le Contrôleur des finances et le même cabinet comptable international qui avait endossé la pratique du gouvernement en 2007-2008 se réfèrent dorénavant aux IFRS pour conclure que ce n'est plus le cas.

36 Les IFRS indiquent que, pour établir l'existence d'un contrat de location, il convient de se fonder sur le contenu de l'accord et d'apprécier si :

- l'exécution de l'accord dépend d'un ou de plusieurs actifs spécifiques ;
- l'accord confère le droit d'utiliser un actif.

37 La position du gouvernement est que l'entente ne lui confère pas le droit d'utiliser les installations du CHSLD de Saint-Lambert.

38 Nous avons analysé ses arguments. Cependant, nous sommes toujours d'avis que ce volet de l'entente constitue un contrat de location-acquisition, même en se référant aux IFRS. Par conséquent, il n'est pas justifié de modifier le traitement comptable à cet égard.

39 En substance, nous considérons que l'accord donne au gouvernement le droit d'utiliser ces installations puisque :

- la totalité de ces installations sert à exécuter l'entente, qui fixe le niveau et la qualité de la prestation de services ;
- toutes les personnes qui y sont hébergées sont choisies par le Centre de santé et des services sociaux de Champlain-Charles-Le Moyne, une entité contrôlée par le gouvernement.

40 L'auditeur de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie partage notre point de vue. En conséquence, dans son rapport de l'auditeur indépendant, il a exprimé une opinion avec réserve en raison d'une dérogation aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Révision de la pratique comptable

41 Le Contrôleur des finances a signifié son intention de revoir en 2012-2013 le traitement comptable à l'égard de toutes les ententes de PPP conclues jusqu'à maintenant en s'inspirant du traitement comptable appliqué à l'entente de PPP du CHSLD de Saint-Lambert. Cette opération pourrait générer des incidences financières non négligeables sur les états financiers du gouvernement et sur le calcul de sa dette brute.

42 Les répercussions de la révision pourraient être plus ou moins importantes selon le nombre d'ententes concernées. Au 31 mars 2012, les dettes découlant d'ententes de PPP totalisaient 2 497 millions de dollars (31 mars 2011 : 1 541 millions) et les **obligations contractuelles** relatives à l'acquisition d'immobilisations découlant de ces ententes totalisaient 3 794 millions (31 mars 2011 : 2 583 millions). Ces passifs sont en forte progression.

43 Soulignons que le Contrôleur des finances a appliqué le nouveau traitement comptable relatif au PPP du CHSLD de Saint-Lambert à deux projets similaires pour lesquels les ententes ont été conclues en 2011-2012 : le CHSLD de Sainte-Catherine et celui de Laval. Nous sommes également en désaccord avec cette façon de faire.

44 Les obligations contractuelles (44,2 millions de dollars) rattachées à la construction de ces deux établissements ont été présentées par voie de notes afférentes aux états financiers consolidés du gouvernement.

45 Lorsque les immobilisations visées seront construites, le nouveau traitement comptable, s'il est toujours en vigueur, aura pour effet de sous-évaluer la dette brute de même que les actifs non financiers d'un montant équivalent, soit 44,2 millions.

Suivant la pratique actuelle du gouvernement, les obligations contractuelles relatives à l'acquisition d'immobilisations découlant des ententes de PPP seraient graduellement portées à la dette, selon l'avancement des travaux de réalisation des projets.

3.3 Paiements de transfert

46 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale de l'hiver dernier, nous avons rendu publique notre interprétation d'un volet de la nouvelle norme comptable traitant des paiements de transfert, lequel concerne le gouvernement à titre de cédant. La norme est applicable aux états financiers des gouvernements dont l'année financière a débuté le 1^{er} avril 2012. Durant notre audit, nous avons poursuivi nos discussions avec le gouvernement. La présente section fait le point sur les développements à ce sujet.

Divergence d'opinions

47 Rappelons que le gouvernement et le Vérificateur général sont en désaccord quant à l'interprétation du volet de cette norme ayant trait au cédant. La divergence a pour objet le moment de l'autorisation du transfert.

48 Le gouvernement est d'avis que le pouvoir habilitant aux fins d'autoriser une dépense, au sens de la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert, est exercé lors du vote annuel des crédits budgétaires par les parlementaires et qu'en conséquence, il n'appartient qu'à l'Assemblée nationale. Nous croyons que les parlementaires peuvent déléguer ce même pouvoir aux représentants du gouvernement au moyen de diverses dispositions législatives et réglementaires.

49 De notre point de vue, les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Dès lors, les paiements de transfert sont autorisés lorsqu'une décision a été prise par le gouvernement de sorte qu'il n'a plus d'autre option réaliste que d'effectuer le transfert.

50 Dans le cas des transferts visant à subventionner une immobilisation, l'autorisation survient, à notre avis, après l'analyse de la demande d'aide financière, lorsqu'un représentant du gouvernement dûment habilité informe le bénéficiaire de sa décision de subventionner, en tout ou en partie, les travaux admissibles au moyen d'une lettre de confirmation.

51 Le tableau 3 présente l'incidence d'événements sur le moment de la **constatation** des paiements de transfert relatifs à une immobilisation selon notre point de vue et celui du gouvernement.

La constatation s'entend de l'inclusion d'un élément dans un ou plusieurs états financiers particuliers et non de sa présentation dans les notes complémentaires.

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

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

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

Évolution des positions

52 Au cours de la dernière année, le gouvernement a obtenu l'avis d'un quatrième cabinet d'experts-comptables afin d'appuyer davantage son interprétation. Il a publié, dans son budget de novembre 2012, le sommaire des conclusions des quatre cabinets et a réitéré sa position : il croit toujours que les transferts ne peuvent être considérés comme autorisés tant que les crédits n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale.

53 Entre-temps, des vérificateurs généraux de municipalités du Québec ont aussi exprimé leur position au sujet de l'interprétation de cette nouvelle norme. Les faits et gestes du gouvernement ont créé une attente du côté des municipalités et de leurs institutions financières quant au financement des projets d'immobilisations visés par les subventions. Les gestes qu'il a posés comprennent notamment la transmission de lettres de confirmation et la signature d'ententes. Les municipalités comptent recevoir le financement promis. En conséquence, ces vérificateurs ont conclu que les subventions ont été autorisées aux fins de la norme comptable et que les créances à leur égard, figurant déjà dans les états financiers des municipalités, présentent fidèlement la situation financière de ces dernières.

54 Par ailleurs, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a déclaré que le gouvernement voulait obliger les municipalités à ne plus inscrire dans leurs actifs les subventions à recevoir du gouvernement du Québec qui serviront à rembourser une partie de

L'endettement total net à long terme correspond à l'endettement dont le remboursement doit être pourvu au moyen de revenus fiscaux ou d'autres revenus autonomes futurs de l'organisme municipal, en l'occurrence, la municipalité.

Il constitue un indicateur de son degré d'endettement en regard du fardeau fiscal des contribuables.

leurs dettes. Le gouvernement leur demanderait cependant de considérer ces mêmes subventions au moment de calculer leur indicateur quant à l'**endettement total net à long terme**.

55 Ainsi, la dette contractée sur les marchés financiers par les municipalités, laquelle sera en bout de piste assumée par le gouvernement au moyen de transferts, serait à la fois exclue :

- de l'indicateur d'endettement de ces municipalités mesuré par l'endettement total net à long terme ;
- des indicateurs d'endettement du gouvernement, soit la dette brute et la dette représentant les déficits cumulés.

56 Toutefois, et puisque les subventions à recevoir du gouvernement seraient exclues de la situation financière des municipalités, la dette nette de ces entités prendrait en compte les dettes subventionnées par le gouvernement. Ainsi, selon l'indicateur d'endettement utilisé par la municipalité, soit la dette nette ou l'endettement total net à long terme, les dettes à la charge du gouvernement seraient parfois considérées, parfois non. Cette situation ne favorise pas la clarté de l'information publiée dans les différents documents de reddition de comptes.

Modifications législatives déposées

57 En février 2013, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi proposant des changements à la législation afin de clarifier la notion d'autorisation lorsqu'il accorde des subventions. Il veut que cette notion ne puisse être interprétée autrement que par le vote annuel des crédits par les parlementaires. Les modifications visent la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux* et la *Loi sur l'administration financière*. Les objectifs suivants sont poursuivis :

- préciser qu'aucun transfert pluriannuel ne peut être porté aux comptes d'une année financière sans avoir été autorisé, pour cette année financière, par le Parlement et, qu'en ce cas, seule la partie exigible de ce transfert, pour cette année financière, pourrait être portée aux comptes de cette année ;
- prévoir que ni aucune subvention ni aucun transfert pluriannuel visé par la *Loi sur l'administration financière* ne soit porté aux comptes de l'organisme public ou municipal qui en est le bénéficiaire autrement qu'en concordance avec la partie de cette subvention ou de ce transfert qui serait portée aux comptes du gouvernement.

58 Les modifications législatives proposées ne sont pas de nature à influencer notre opinion relative à l'interprétation de la nouvelle norme comptable traitant des paiements de transfert. En effet, légiférer pour éviter que les bénéficiaires ne comptabilisent les subventions attendues ne changera pas la substance des transactions passées.

59 Comme nous l'avons exposé l'an dernier, la finalité de la comptabilité au Canada n'est pas juridique ou politique, mais plutôt économique et financière. Les opérations et les faits doivent être comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique.

60 Une dette réelle existe sur les marchés financiers. Puisque le gouvernement reconnaît qu'il l'assumera, notamment en demandant aux municipalités de ne pas la considérer dans le calcul de leur indicateur d'endettement, il devrait la présenter clairement dans son bilan ainsi que dans ses propres indicateurs en la matière.

Incidence de l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert

61 La position du gouvernement à l'égard des transferts implique des traitements comptables différents pour des transactions similaires selon qu'elles sont effectuées par un ministère ou un **organisme budgétaire**, ou par un organisme autre que budgétaire.

62 Bien que les programmes administrés par ces entités soient comparables et que les principales étapes du cheminement d'une demande de subvention ainsi que de son acceptation soient à toutes fins utiles les mêmes sur le plan administratif, le gouvernement affirme, à la lumière de son interprétation, que le moment de l'autorisation des transactions est différent puisque les règles de gouvernance de ces entités sont différentes.

Organisme budgétaire :
Il s'agit d'un organisme du gouvernement dont les opérations financières sont effectuées à même le Fonds consolidé du revenu.

Les sommes prélevées (crédits budgétaires) sur ce fonds doivent faire l'objet d'une approbation annuelle par l'Assemblée nationale.

Programmes administrés par un organisme autre que budgétaire

63 Le gouvernement estime que l'application de la nouvelle norme comptable nécessitera un rehaussement de ses déficits cumulés et de ses passifs de 1,2 milliard de dollars au 1^{er} avril 2012. Ce montant concerne le solde des ententes conclues antérieurement par les organismes autres que budgétaires et pour lesquelles des travaux admissibles ont été réalisés par les bénéficiaires.

64 Les programmes administrés par des organismes autres que budgétaires, telles la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) et la Société d'habitation du Québec, ne requièrent pas que des crédits budgétaires soient votés annuellement par l'Assemblée nationale.

65 En effet, le conseil d'administration de ces entités a le pouvoir d'autoriser leurs engagements financiers et les versements qui s'y rattachent. Ainsi, relativement aux subventions qu'elles accordent, le gouvernement considère que les paiements de transfert sont autorisés lorsque la décision est prise et communiquée aux demandeurs. En conséquence, ils doivent être reconnus comme passifs dès que les travaux admissibles sont réalisés par les bénéficiaires.

66 Nous partageons cet avis non seulement pour les organismes autres que budgétaires, mais pour l'ensemble des entités assujetties à la nouvelle norme.

Le programme TECQ comporte deux volets : l'aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures et l'aide financière pour les infrastructures de transport en commun. Il comprend des contributions des deux ordres de gouvernement (fédéral et provincial).

SOFIL – Transfert de responsabilité

67 En mars 2012, le gouvernement a pris deux décrets afin de transférer au MAMROT et au ministère des Transports du Québec (MTQ) la responsabilité d'assumer le coût d'une partie du **Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ)**, responsabilité auparavant dévolue à la SOFIL.

68 Selon l'interprétation normative du gouvernement, le transfert de responsabilité d'une partie du programme TECQ de la SOFIL vers le MAMROT et le MTQ contribuera à différer l'inscription de dépenses et de passifs dans ses états financiers consolidés.

Volet – Aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures

69 Les modalités en vigueur pour la période de 2010 à 2014 relativement à l'aide financière pour les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées, de voirie locale et d'autres types d'infrastructures prévoient une contribution fédérale de 1,5 milliard de dollars provenant de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et une contribution provinciale de 0,6 milliard, lesquelles sont réparties entre les municipalités du Québec.

70 Les travaux de construction ainsi subventionnés doivent être complétés d'ici le 31 décembre 2013. L'approbation de la programmation des travaux que les bénéficiaires comptent réaliser déclenche le processus de versement de l'aide financière accordée par l'un ou l'autre des gouvernements.

71 Les modalités concernant le versement de l'aide provenant du gouvernement du Québec diffèrent selon la taille de la municipalité :

- Moins de 2 000 habitants : La subvention est versée sur 4 ans en fonction des sommes disponibles chaque année et du coût des travaux admissibles approuvés.
- 2 000 habitants et plus : La subvention est versée sur 20 ans, incluant des intérêts calculés selon un taux prévu dans le programme.

72 Le programme TECQ était sous l'entière responsabilité de la SOFIL jusqu'au 31 mars 2012. Depuis, les subventions financées par une contribution du gouvernement du Québec et destinées aux municipalités de 2 000 habitants et plus sont à la charge du MAMROT. La SOFIL continuera d'inscrire dans ses livres comptables les subventions suivantes :

- celles qui sont financées par une contribution du gouvernement du Québec et qui ont été approuvées avant le 1^{er} avril 2012 ;
- celles qui sont financées par une contribution du gouvernement du Québec et qui sont destinées aux municipalités de moins de 2 000 habitants ;
- celles qui sont financées par une contribution du gouvernement fédéral.

Volet – Aide financière pour les infrastructures de transport en commun

73 Le volet du programme d'aide financière 2010-2014 visant les infrastructures de transport en commun s'adresse aux sociétés et aux autres organismes de transport. L'enveloppe de 0,7 milliard de dollars (0,4 milliard provenant du fédéral et 0,3 milliard, du provincial) est elle aussi répartie entre les demandeurs admissibles.

74 La subvention est versée au bénéficiaire de la façon suivante :

- Organisme municipal et intermunicipal de transport en commun : On procède par versement comptant en fonction des dépenses prévues.
- Société de transport en commun : Il y a à la fois versement comptant (57,6 % de la subvention) et remboursement du service de la dette contractée par la société (42,4 % de la subvention). Le programme prévoit que le service de la dette devra s'échelonner sur une période de 10 ou 20 ans.

75 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la SOFIL avait la pleine responsabilité du programme TECQ, incluant ce volet, jusqu'au 1^{er} avril 2012. À compter de cette date, c'est le MTQ qui assume le coût des subventions accordées sous forme de remboursement du service de la dette des sociétés de transport. Quant aux subventions versées au comptant, elles continuent d'être sous la responsabilité de la SOFIL.

Effet comptable

76 En se fondant sur son interprétation, le gouvernement juge que ce changement en matière de responsabilité lui permettrait de retarder la constatation de certaines dépenses de transfert ainsi que du passif correspondant dans ses états financiers consolidés, comparativement à ce qu'il aurait dû faire si le programme était demeuré de l'entière responsabilité de la SOFIL, un organisme autre que budgétaire. D'ailleurs, les deux décrets de mars 2012, qui confirment la décision gouvernementale de transférer certaines responsabilités du programme TECQ au MAMROT et au MTQ, relient ce changement à la modification découlant de la nouvelle norme.

77 Puisque les versements relatifs aux subventions maintenant à la charge du MAMROT et du MTQ nécessiteront, chaque année, l'aval de l'Assemblée nationale, le gouvernement est d'avis, compte tenu de son point de vue sur le moment de constater un paiement de transfert, que ces subventions ne constitueront pas des dépenses tant que les crédits budgétaires n'auront pas été votés.

Autre responsabilité de la SOFIL

78 En plus de son rôle à l'égard du programme TECQ, que nous avons déjà décrit, la SOFIL demeure responsable des subventions concernant :

- le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale ;
- le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités ;
- le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique.

79 Le gouvernement a estimé à 709 millions de dollars les versements que la SOFIL doit effectuer pour couvrir des travaux réalisés avant le 1^{er} avril 2012 par les bénéficiaires de ces subventions. Cette somme est incluse dans le rehaussement de 1,2 milliard qu'il a prévu quant à ses déficits cumulés et à ses passifs au 1^{er} avril 2012.

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs

80 La nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert aura une incidence sur la constatation des prêts aux établissements universitaires exclus du périmètre comptable du gouvernement, lesquels sont remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. Ces prêts se chiffraient à 2,5 milliards de dollars au 31 mars 2012.

81 Afin de financer des travaux relatifs à leurs immobilisations, les universités empruntent auprès de Financement-Québec (FQ). Cet organisme emprunte à son tour sur les marchés financiers et inscrit dans ses livres comptables les **prêts à recevoir** des universités.

82 Les immobilisations des universités sont subventionnées par le gouvernement et les emprunts qui en découlent sont remboursés par ce dernier. En réalité, le gouvernement se rembourse lui-même ses prêts à recevoir au moyen de crédits votés annuellement par l'Assemblée nationale. Il inscrit alors une dépense annuelle correspondant au montant nécessaire pour rembourser les emprunts, auquel il ajoute les intérêts.

Les prêts à recevoir des universités sont présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement sous la rubrique Prêts et placements de portefeuille – établissements universitaires exclus du périmètre comptable.

83 Ainsi, des prêts totalisant 2,5 milliards de dollars seront remboursés à FQ à même le Fonds consolidé du revenu. Ce type de prêt est qualifié de prêt remboursable au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. En plus des emprunts de FQ, des obligations contractuelles équivalentes à la valeur de ces prêts sont présentées dans une note afférente aux états financiers consolidés.

84 Les Normes comptables canadiennes pour le secteur public exigent que ces prêts soient passés en charges à titre de subventions dès qu'ils sont autorisés et lorsqu'il est possible d'établir un lien direct entre leur remboursement et les fonds procurés par le gouvernement à l'emprunteur (en l'occurrence, l'université).

85 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 le prêt.

86 Nous sommes d'avis qu'il y a un lien direct entre l'aide accordée aux universités et les prêts dont elles bénéficient puisque les lettres de confirmation qui leur sont transmises énoncent clairement que le gouvernement leur accorde une aide afin de pourvoir au paiement en capital et en intérêts d'un emprunt contracté auprès de FQ. De plus, dans la plupart des cas, le gouvernement rembourse directement cet organisme sans que les fonds transitent par les universités.

87 Ajoutons que ces placements à long terme ne sont pas, en substance, des actifs financiers. En effet, ils ne procureront pas au gouvernement des ressources lui permettant d'assumer ses obligations actuelles ou de couvrir ses futures activités. Ils devraient donc être constatés en charges.

Présentation dans les états financiers consolidés

88 En 2011, une note afférente aux états financiers consolidés indiquait clairement que les prêts et les avances accordés aux universités avaient financé des investissements en immobilisations et étaient remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs qu'elles recevraient du gouvernement.

89 Le gouvernement a retiré cette information de ses états financiers consolidés subséquents (2011-2012). Sa décision a été motivée par un avis comptable externe mentionnant qu'aucun lien direct ne peut être établi entre le remboursement des prêts contractés par les universités et les fonds qu'elles reçoivent du gouvernement. Voici les arguments invoqués à l'appui de cette position :

- L'entente conclue entre le gouvernement et l'université ne prévoit pas que cette dernière sera exemptée de rembourser le prêt si elle ne reçoit pas les subventions promises.
- La subvention est conditionnelle au fait que l'université n'a pas déjà remboursé son emprunt à même ses propres fonds.

⁹⁰ Nous ne partageons pas cet avis et croyons que le gouvernement aide les universités à rembourser leurs prêts auprès de FQ. Compte tenu de notre interprétation de la nouvelle norme sur les paiements de transfert, les prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs, qui représentent en substance des paiements de transfert, devront être passés en charges au moment où le prêt est accordé puisqu'à ce moment l'autorisation est donnée aux termes du pouvoir habilitant conféré au gouvernement.

Incidence sur la cible de réduction de la dette représentant les déficits cumulés

⁹¹ Si l'on applique la nouvelle norme conformément à notre point de vue, le solde des prêts accordés aux universités exclues du périmètre comptable du gouvernement et remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs s'ajoutera à ses déficits cumulés, qui augmenteront ainsi de 2,5 milliards de dollars au 1^{er} avril 2012.

4 Constatations découlant de l'audit

92 Le Vérificateur général réalise la mission d'audit des états financiers consolidés du gouvernement en respectant les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes lui confèrent la responsabilité de communiquer aux **responsables de la gouvernance** les éléments suivants lorsqu'ils sont importants :

- son point de vue sur les aspects qualitatifs des pratiques et des estimations comptables ainsi que des informations fournies dans les états financiers ;
- les difficultés rencontrées au cours de sa mission (retards de la direction à fournir les informations demandées, calendrier inutilement serré pour mener à bien les travaux, non-disponibilité d'informations attendues, etc.) ;
- les questions apparues au cours de l'audit et ayant fait l'objet d'échanges avec la direction, par exemple les préoccupations suscitées par des consultations de la direction auprès d'autres comptables sur des questions de comptabilité.

93 Afin de respecter ces exigences professionnelles, nous soumettons annuellement au sous-ministre des Finances et de l'Économie ainsi qu'au Contrôleur des finances deux documents clés à la fin de notre mission : celui présentant les résultats de l'audit et le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

94 Les résultats de l'audit comprennent :

- le sommaire de nos constatations relativement aux éléments de risque recensés lors de la planification de la mission ;
- notre appréciation du caractère approprié des conventions comptables retenues par le gouvernement ;
- les traitements comptables qui ont fait l'objet d'entretiens avec le Contrôleur des finances et le gouvernement ainsi que les divergences d'opinions, le cas échéant.

95 Quant au rapport adressé aux responsables de la gouvernance et à la **direction**, il fait le suivi des recommandations formulées lors des audits des années antérieures et expose les nouvelles recommandations résultant de l'audit de l'année visée.

96 La présente section vise à livrer nos observations quant à certains éléments jugés d'intérêt pour les parlementaires, lesquels proviennent des documents soumis au ministère des Finances et de l'Économie.

Les responsables de la gouvernance sont la ou les personnes physiques ou morales ayant la responsabilité de surveiller l'orientation stratégique de l'entité et l'exécution de ses obligations en matière de reddition de comptes. Cette responsabilité s'étend à la surveillance du processus d'information financière.

La direction est constituée des personnes qui sont à la tête d'une entité et qui sont responsables de gérer ses activités.

4.1 Sommaire du suivi des recommandations

⁹⁷ Le tableau 4 fait état des progrès relatifs aux diverses recommandations que nous avons formulées en matière de production des états financiers consolidés et qui ont été portées à l'attention de l'Assemblée nationale depuis 2008-2009. Les paragraphes qui suivent fournissent des explications sur notre appréciation des progrès observés.

Tableau 4 État des recommandations

Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Contrôleur des finances			
Prendre les moyens nécessaires pour que les écritures de régularisation saisies dans le système RAPFIN soient adéquates dès leur création.	99-102	√	2011-2012
Poursuivre et mettre en place son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires afin de favoriser l'efficacité et de réduire le risque d'erreurs lié à la saisie et à la manipulation des nombreuses données.	103-108	√	2010-2011
Contrôleur des finances, à mettre en œuvre en collaboration avec les entités consolidées			
Renforcer les contrôles internes relatifs à la collecte des renseignements complémentaires afin de s'assurer d'obtenir une information fiable à la source.	103-108	√	2010-2011
Contrôleur des finances, à mettre en œuvre avec les ministères responsables des réseaux			
Améliorer les contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux (efficacité, partage, consolidation).	110-122	√	2010-2011
Ministère des Finances et de l'Économie			
Revoir le statut comptable de la Société nationale du cheval de course afin d'inclure celle-ci dans le périmètre comptable du gouvernement.	123-136, 141	√	2008-2009

4.2 Progrès satisfaisants

98 Nous présentons ci-après les recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants. Selon la recommandation, notre évaluation s'appuie sur deux grands critères :

- Les correctifs mis en œuvre portent sur tous les aspects de la recommandation ou, au moins, sur les principaux.
- Les conséquences de la lacune sont disparues et les risques qu'elles se reproduisent se situent maintenant à un niveau acceptable ou elles ont été réduites substantiellement et les risques qu'elles se reproduisent sont en bonne voie d'être maîtrisés.

Écritures de régularisation

99 Le Contrôleur des finances a répondu de façon satisfaisante à notre recommandation ayant trait aux écritures de régularisation et il a pris les moyens nécessaires pour qu'elles soient codifiées et classifiées de façon appropriée dans le système comptable.

100 L'an dernier, nous avons constaté la présence d'une quantité importante de telles écritures dans le système de consolidation, lesquelles visaient à ajuster les données des entités formant le périmètre comptable du gouvernement. De plus, il n'existait pas de directives claires à l'intention du personnel sur la manière de codifier et de classifier ces ajustements.

101 À cet égard, le Contrôleur des finances a mis à jour son système de consolidation, qui offre dorénavant la possibilité de procéder à une seule écriture pour ajuster les données de plusieurs entités. Cette fonctionnalité, en plus de réduire le nombre d'ajustements, permet l'établissement d'une forme de classification en regroupant les écritures dont la cause est commune en une seule.

102 En outre, les actions suivantes ont été accomplies. Elles favorisent une bonne classification et la production d'une information fiable :

- la révision en profondeur de la structure des écritures de régularisation et la création de nouvelles catégories propres aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- l'élaboration et la diffusion d'un document explicatif sur les catégories d'écritures, incluant une description de leur incidence sur la production des informations sectorielles ;
- la tenue de rencontres afin de sensibiliser le personnel à l'importance d'une codification appropriée.

Collecte des renseignements complémentaires

103 La collecte des renseignements complémentaires requis pour préparer les notes et les annexes comportait certaines lacunes. D'une part, les multiples interventions manuelles nécessaires pour compiler et traiter l'information de même que le nombre élevé de tableaux accentuaient le risque d'erreurs. D'autre part, plusieurs cas de données inexactes ou incomplètes avaient été relevés, ce qui soulevait un doute quant à la fiabilité de l'information reçue des entités.

104 À la lumière de ces constats, nous avons adressé deux recommandations au Contrôleur des finances, soit de compléter son projet d'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires et de renforcer, de concert avec les entités consolidées, les contrôles internes visant ce processus afin d'obtenir une information plus fiable à la source.

105 Les progrès réalisés quant à l'informatisation de la collecte des renseignements complémentaires et au renforcement des contrôles internes à cet égard sont satisfaisants.

106 En effet, le Contrôleur des finances a mené à terme le projet NOTFIN. Cette nouvelle application informatique a automatisé la collecte des données, réduisant du même coup le risque d'erreurs lié à leur manipulation.

107 De plus, il a instauré des mesures favorisant une information plus fiable à la source. Certaines étaient destinées aux employés du ministère pendant que d'autres visaient ceux des entités consolidées. On peut mentionner :

- la préparation d'une formation et de guides explicatifs facilitant la compréhension et la préparation des notes et des annexes ;
- l'élaboration d'indicateurs pour détecter les incohérences des données reçues.

108 Enfin, l'accès aux données sources a été sécurisé par l'attribution de droits restreints aux seules personnes du ministère qui sont concernées par la préparation des renseignements complémentaires, ce qui prévient l'altération induite des informations.

4.3 Progrès insatisfaisants

109 Les paragraphes suivants traitent des recommandations pour lesquelles les progrès se sont avérés insatisfaisants, comme l'indique le tableau 4. Notre évaluation reflète l'une de ces situations :

- Les correctifs mis en œuvre ne portent que sur quelques aspects de la recommandation.
- Les correctifs ont été mis en œuvre dans un nombre restreint des secteurs visés.
- Les conséquences de la lacune sont encore très présentes et les risques qu'elles se reproduisent demeurent importants.

Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux

110 Les progrès liés à l'amélioration des contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux sont insatisfaisants.

111 Nous avons invité le Contrôleur des finances à poursuivre ses efforts pour accroître l'efficacité du processus de consolidation ; il lui fallait améliorer la partie qui concerne les ajustements aux données ainsi que la coordination et le partage de l'information entre lui, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

112 Notre audit fait état d'améliorations notables quant à la qualité de l'information transmise au MELS, au MESRST et au MSSS pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités à ce chapitre. Toutefois, les autres aspects de la recommandation nécessitent d'autres améliorations, comme le démontrent les paragraphes subséquents.

Réseau de la santé et des services sociaux

113 Le MSSS est d'avis que l'information lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités ne lui est pas communiquée assez fréquemment pour que son personnel soit à même de suivre l'évolution des travaux de consolidation et de s'assurer de leur validité.

114 Le réseau de la santé et des services sociaux comprend 199 entités, dont les comptes doivent être combinés, analysés, régularisés et épurés des opérations entre apparentés. Ce travail s'échelonne sur plusieurs semaines. Pour obtenir un résultat fiable, le MSSS a besoin de disposer de données adéquates à intervalles rapprochés.

115 Nos récents travaux indiquent que plusieurs transactions intervenues entre le MSSS, les établissements et les agences ne concordaient pas, les écarts étant parfois substantiels. De nombreux ajustements ont été effectués par le Contrôleur des finances en vue d'éliminer ces écarts, mais à défaut d'analyses suffisantes ou de documents probants, il nous était parfois difficile d'apprécier la pertinence et la justesse de ces écritures de régularisation.

Réseaux de l'éducation

116 La qualité de l'information reçue par le MELS et le MESRST s'est nettement améliorée durant la dernière année. Cependant, tout comme pour le réseau de la santé et des services sociaux, le partage des responsabilités reste à parfaire, comme nous le verrons dans les prochains paragraphes.

Imputabilité des ministères responsables des réseaux

117 Le partage des responsabilités à l'égard du processus de consolidation des réseaux prévoit l'imputabilité des ministères concernés. Selon leur champ d'action, ils sont tenus d'assurer la fiabilité des données des établissements et des agences ou de celles des commissions scolaires, des collèges et des universités. D'ailleurs, avant d'approuver les états financiers consolidés, le Contrôleur des finances demande aux ministères de signer une **déclaration de responsabilité**.

Avant d'approuver les états financiers consolidés du gouvernement, le Contrôleur des finances requiert des ministères la signature d'une déclaration de responsabilité quant à la fiabilité et à l'exactitude des données consolidées de leurs réseaux, telles qu'elles figurent dans son propre système de consolidation.

118 La fiabilité des données consolidées repose, d'une part, sur l'information transmise au Contrôleur des finances par les différentes entités des réseaux et, d'autre part, sur la justesse des écritures effectuées pour ajuster ces données. Ces écritures sont apportées sur l'initiative des ministères ou du Contrôleur des finances lui-même.

119 Pour ce qui est de 2011-2012, le Contrôleur des finances a procédé à des écritures sur la base de conciliations partielles préparées par le MSSS. Ce genre de situation est propice à générer des erreurs, en plus de compliquer la tâche du ministère lors de la signature de sa déclaration de responsabilité.

120 De plus, nos travaux d'audit et les discussions que nous avons eues avec les représentants du MELS, du MESRST et du MSSS nous amènent à conclure que ces ministères ne se sentent pas responsables de certains ajustements que le Contrôleur des finances décide d'effectuer parce qu'ils ne disposent pas de toute l'information requise pour en apprécier la pertinence. Une révision des rôles et des responsabilités serait de mise.

121 Enfin, les problèmes soulevés en matière de consolidation, outre qu'ils réduisent la fiabilité des données, ont une incidence significative sur la date de production des états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandation

122 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au Contrôleur des finances, à mettre en œuvre avec les ministères responsables des réseaux.

- 1 Améliorer les contrôles internes à l'égard du processus de consolidation des réseaux (efficience, partage, coordination).

Société nationale du cheval de course

123 Le périmètre comptable du gouvernement englobe les entités qui sont sous son **contrôle**. Par conséquent, les opérations de ces entités doivent être intégrées dans celles du gouvernement afin de présenter un compte rendu complet des activités et des ressources financières dont il est responsable.

124 Le Vérificateur général estime que le gouvernement contrôle la Société nationale du cheval de course (SONACC). Depuis 2008, nous recommandons l'inclusion de la SONACC dans les états financiers consolidés du gouvernement. Ce dernier, qui est en désaccord avec notre interprétation relativement au contrôle de cette entité, n'a pas adhéré à notre recommandation.

D'un point de vue comptable, le contrôle du gouvernement s'entend de son pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un organisme de sorte que les activités de celui-ci lui procureront des avantages attendus ou l'exposeront à un risque de perte.

125 L'exclusion des données financières de la SONACC des états financiers consolidés a eu pour effet de sous-évaluer le déficit cumulé du gouvernement de 42,8 millions de dollars au 31 mars 2012.

Contrôle et dissolution de la Société

126 La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* :

- donne au gouvernement le pouvoir de nommer tous les membres du conseil d'administration de la Société et de la dissoudre ;
- prévoit qu'en cas de dissolution, les biens de la Société, après le paiement de ses dettes, sont dévolus au gouvernement ou qu'à l'inverse, si ses dettes excèdent la valeur de ses biens, le gouvernement assume le déficit à l'aide de sommes provenant du Fonds consolidé du revenu.

127 Nous estimons que ces dispositions traduisent clairement le fait que le gouvernement contrôle cette société.

128 L'annexe 2 présente la chronologie de certains événements survenus depuis la création de la SONACC, en 1999, jusqu'à sa dissolution en mars 2012. Ayant sélectionné ceux qui sont pertinents en matière de contrôle, nous y résumons leur incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement selon le point de vue de ce dernier et le nôtre.

129 Le gouvernement considère, comme on le voit dans cette annexe, qu'il contrôle effectivement la SONACC depuis le 30 novembre 2011, date de la sanction du projet de loi visant à modifier la mission de cette entité. Toutefois, malgré sa nouvelle position, il n'a pas consolidé les opérations financières de la Société dans les siennes à compter de cette date.

Entente de principe entre le gouvernement, la Société et la Ville de Montréal

Une entente de principe énonce, comme son nom l'indique, des principes et une orientation générale, sans imposer d'obligation légale aux parties. Elle prévoit la négociation de clauses ou d'ententes complémentaires détaillées et sert donc de base à la négociation d'une entente finale.

130 Concernant les données financières de la SONACC, le gouvernement a adopté un traitement comptable tenant compte d'opérations qui n'étaient pas encore survenues au 31 mars 2012, ce qui n'est pas conforme aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

131 À la fin de mars 2012, le gouvernement, la SONACC et la Ville de Montréal ont conclu une **entente de principe** au sujet de la cession du terrain de l'Hippodrome de Montréal à la Ville de Montréal. En vertu de cet accord, la Ville s'engage à redonner au gouvernement la moitié du produit de la revente du terrain, réduit de certains coûts. Il est également prévu que la revente débutera en janvier 2017 et qu'elle s'échelonnera sur huit ans.

132 Pour faire suite à cette entente, le gouvernement a substitué, dans ses comptes, l'avance et le prêt totalisant 56,7 millions de dollars consentis à la SONACC depuis sa création par l'inscription d'une créance due par la Ville de Montréal.

133 L'effet d'une entente de principe n'équivaut pas à celui d'une vente ou d'un transfert de propriété. Jusqu'à la conclusion d'une entente finale, le terrain de l'Hippodrome de Montréal appartient toujours à la SONACC et, de ce fait, au gouvernement : il doit être constaté dans ses états financiers consolidés.

134 Nous sommes d'avis que l'inscription de cette créance due par la Ville de Montréal n'est pas appropriée à cette étape du processus. De surcroît, la valeur de 56,7 millions de dollars attribuée à cette créance par le gouvernement ne représente pas l'estimation relative au total des sommes que lui versera la Ville de Montréal.

135 Ainsi, la sous-évaluation de 42,8 millions de dollars relative au déficit cumulé du gouvernement correspond, pour l'essentiel, à la différence entre le montant indûment inscrit à l'égard de cette créance et l'actif qui aurait dû figurer dans les états financiers consolidés en ce qui a trait au coût du terrain qui sera cédé à la Ville.

136 Notre estimation tient compte des opérations courantes de la SONACC depuis sa création jusqu'au 31 décembre 2011 et se base sur des chiffres non audités qu'elle a produits. Nous avons également pris en considération le fait que la Société a été dissoute le 28 mars 2012. C'est pourquoi nous avons exclu de nos calculs l'actif lié aux bâtiments, ceux-ci n'ayant aucune valeur économique.

Conformité aux dispositions de sa loi constitutive

137 Les données financières de la SONACC au 31 décembre 2011, date de clôture de l'exercice, n'ont pas été auditées. En outre, aucune donnée financière n'a été produite pour l'exercice clos le 28 mars 2012, date de dissolution de la Société. Ces deux situations sont contraires aux exigences de sa loi constitutive.

138 Selon l'article 11 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, la Société doit transmettre au ministre, dans les 30 jours de la fin de son exercice, ses états financiers auxquels est joint le rapport de l'auditeur indépendant.

139 Par ailleurs, la dissolution d'une société entraîne automatiquement la fin de l'exercice en cours. Par conséquent, l'article 11 s'applique aux résultats de la SONACC et à sa situation financière en date du 28 mars 2012, même si cette loi a été abolie à cette même date.

140 Ces situations de non-conformité nous empêchent d'évaluer avec un niveau d'assurance élevé l'incidence financière de l'exclusion de la Société des états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandations

141 Une partie de la recommandation de l'an dernier s'adresse de nouveau au ministère des Finances et de l'Économie.

- 2 Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).**

142 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances et de l'Économie.

- 3 Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.**

4.4 Nouvelles constatations

143 Nous présentons ci-après deux autres constatations résultant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement : la première concerne l'estimation de la provision pour créances douteuses (PCD) par l'Agence du revenu du Québec et la seconde, la catégorisation des données financières visées par l'information sectorielle publiée en annexe des états financiers consolidés.

Provision pour créances douteuses établie par l'Agence

144 Les débiteurs découlant des impôts sur le revenu et les biens ainsi que des taxes à la consommation sont comptabilisés à la valeur de réalisation nette, puis réduits à une valeur moindre au moyen d'une PCD. Cette provision constitue une estimation des montants irrécouvrables en raison de l'incapacité de payer des particuliers ou des sociétés.

145 Pour établir la provision, l'Agence analyse un échantillon statistique de ses débiteurs et dégage ainsi un taux relatif à la PCD. Ce taux est appliqué à la valeur totale des débiteurs au 31 mars de chaque année.

146 La provision comptabilisée dans les comptes de l'Agence correspond à la meilleure estimation que la direction peut actuellement effectuer. Toutefois, aucun rapprochement n'est fait entre l'établissement estimatif de la PCD et les données historiques réelles.

147 Un tel rapprochement permettrait à l'Agence de disposer d'information supplémentaire afin de s'assurer que ses évaluations quant au taux applicable à la PCD reflètent la réalité. L'exercice lui permettrait aussi d'améliorer la précision et la justesse de la méthode employée, tout en lui fournissant des renseignements additionnels sur les secteurs offrant les meilleures possibilités de recouvrement.

148 Depuis 2007, nous recommandons à l'Agence, notamment dans notre rapport à la direction et aux responsables de la gouvernance, d'effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances perçues par la suite.

149 À ce sujet, l'Agence signalait qu'elle développait le système appelé Suivi intégré des comptes à recevoir (SICAR) devant permettre un tel rapprochement. Étant donné que la lacune visée par notre recommandation n'a pas été comblée après plus de cinq ans, nous croyons pertinent d'en informer les parlementaires.

Recommandation

150 La recommandation suivante s'adresse à l'Agence du revenu du Québec.

- 4 Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.**

Évolution du périmètre comptable du gouvernement

151 Au cours des deux dernières années, nous avons publié dans notre rapport à l'Assemblée nationale un portrait relatif au nombre d'entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, et ce, depuis la réforme de la comptabilité de 2007. Nous avons notamment observé que ce nombre était relativement stable. Au 31 mars 2011, nous en avons décompté 495 et, avec l'ajout des 30 organismes budgétaires, nous obtenions 525 entités au total.

152 Nous avons également noté que le Québec était la province canadienne ayant le plus d'entités à consolider dans ses états financiers. Cette situation influe sur les efforts nécessaires pour obtenir une reddition de comptes de la part de ces entités au moment opportun en vue de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

153 Au 31 mars 2012, le nombre d'entités formant le périmètre comptable du gouvernement a diminué par rapport à l'an dernier, passant de 525 à 509.

154 Le tableau 5 présente l'évolution du périmètre comptable du gouvernement depuis 2009-2010.

Tableau 5 Périmètre comptable du gouvernement (au 31 mars)

	2012	2011	2010
Entités consolidées ligne par ligne			
Ministères et organismes budgétaires ¹	62	58	57
Organismes, fonds spéciaux et autres fonds	105	116	116
Organismes faisant partie des réseaux	333 ²	340 ²	345 ²
Sous-total	500	514	518
Entités consolidées selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation			
Entreprises du gouvernement ³	9	11	12
Total	509	525	530

1. Cette rubrique inclut l'Assemblée nationale et les personnes désignées.

2. Ce chiffre comprend des entités contrôlées par des organismes du réseau de l'éducation ou par des organismes du réseau de la santé et des services sociaux, qui sont incluses dans le périmètre comptable.

3. Les chiffres ne comprennent pas les filiales des entreprises.

155 En premier lieu, nous exposons ci-après les principales causes des modifications survenues en 2011-2012 quant à la présentation des entités formant le périmètre comptable. En deuxième lieu, nous traitons des incidences de ces modifications sur les données présentées en annexe des états financiers consolidés en matière d'information sectorielle, en invitant le gouvernement à les atténuer.

Causes des modifications survenues en 2011-2012

156 Les principales causes des modifications survenues en 2011-2012 quant à la présentation des entités formant le périmètre comptable du gouvernement sont les suivantes :

- la revue de la structure des activités gouvernementales à la suite de l'adoption du projet de loi n° 130 ;
- les fusions d'entités dans le réseau de la santé et des services sociaux.

157 Par ailleurs, le gouvernement a modifié la présentation des entités figurant dans l'annexe 1 afin qu'elles concordent avec celles présentées en annexe de la *Loi sur l'administration financière* (LAF).

158 Le tableau 6 présente l'ensemble des causes liées à l'évolution récente du périmètre comptable. Le lecteur trouvera également à l'annexe 3 le détail des entités touchées par ces modifications.

Tableau 6 Causes des modifications à la présentation des entités
formant le périmètre comptable en 2011-2012

Origine de la modification	31 mars 2011	Ajouts	Retraits	31 mars 2012
Modifications au périmètre comptable				
Projet de loi n° 107¹ (2010, chapitre 31) Création de l'Agence du revenu du Québec	–	2	(5)	–
Projet de loi n° 123¹ (2010, chapitre 37) Fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec	–	1	(3)	–
Projet de loi n° 10¹ (2011, chapitre 18) Mise en œuvre des dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011	–	2	–	–
Projet de loi n° 130¹ (2011, chapitre 16) Abolition du ministère des Services gouvernementaux en mettant en œuvre le <i>Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds</i>	–	4	(16)	–
Décret 953-2011 Modification du décret 1540-96 instituant le Fonds des technologies de l'information	–	–	(1)	–
Fusions d'entités autres que par adoption d'une loi	–	4	(12)	–
Autre cause	–	2	(1)	–
Sous-total	–	15	(38)	–
Présentation des entités en concordance avec la LAF	–	8	(1)	–
Total des entités²	522	23	(39)	506

1. Pour alléger la présentation, nous avons choisi de citer le numéro du projet de loi au lieu du nom complet de la loi visée.

2. Ce total diffère de celui du tableau 5 parce que trois entités contrôlées par des organismes des réseaux ne sont pas présentées dans l'annexe 3 des états financiers consolidés.

Incidences sur l'information sectorielle

159 Les changements apportés aux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement influent sur le contenu des données présentées dans l'annexe de ses états financiers consolidés portant sur l'information sectorielle.

L'information sectorielle a pour but d'aider les utilisateurs des états financiers consolidés à poser des jugements sur les activités principales du gouvernement. Elle les aide aussi à mieux comprendre la structure et la performance des secteurs, en plus de leur fournir une vue d'ensemble à cet égard.

Définition des secteurs

160 La production de l'**information sectorielle** s'appuie sur une méthode qui vise à classifier les entités en fonction de leur relation avec le gouvernement sur le plan de la reddition de comptes et sur celui du contrôle qu'il exerce à leur égard. Conformément à cette méthode, le gouvernement a défini six secteurs :

- le Fonds consolidé du revenu (FCR) ;
- les entreprises du gouvernement ;
- les fonds spéciaux ;
- les organismes autres que budgétaires ;
- les organismes du réseau de la santé et des services sociaux ;
- les organismes des réseaux de l'éducation.

161 Il a également circonscrit trois autres secteurs, lesquels ne sont pas liés aux mêmes critères de classification :

- les dépenses financées par le régime fiscal ;
- les comptes à fin déterminée ;
- le Fonds des générations.

162 Ces derniers éléments sont en discordance avec la méthode de sectorisation choisie par le gouvernement. À notre avis, ces secteurs n'ont pas leur raison d'être.

Dépenses financées par le régime fiscal

163 Le secteur des dépenses financées par le régime fiscal a été ajouté cette année pour inscrire les créances douteuses à l'égard des revenus fiscaux du fonds général du FCR. Le gouvernement justifie sa création par le fait que la dépense relative à ces créances n'est pas sujette à l'allocation de crédits par l'Assemblée nationale.

164 Or, d'autres dépenses incluses dans ce fonds général ne sont pas en lien avec les crédits annuellement alloués par les parlementaires puisqu'elles ne nécessitent pas l'attribution de tels crédits. Ces dépenses comprennent principalement l'amortissement.

Comptes à fin déterminée

165 L'instauration du secteur des **comptes à fin déterminée** découle de la mise en œuvre de la LAF. Ces comptes renvoient toutefois à des opérations effectuées par différentes entités incluses dans les secteurs associés à la reddition de comptes, plus particulièrement celui du FCR. Par conséquent, ces opérations devraient y être rattachées.

166 Citons le cas du Compte pour les coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Les revenus du ministère de la Santé et des Services sociaux provenant du Fonds d'assurance automobile du Québec, de même que ses dépenses à l'égard du coût annuel des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile, sont à l'origine de ce compte créé le 1^{er} avril 2011. Ce simple geste a eu pour effet d'exclure du FCR ces revenus et dépenses liés au ministère, contrairement à ce qui se faisait précédemment.

Un compte à fin déterminée réfère à un mécanisme de gestion financière applicable en vertu de la LAF. Il permet à un ministère ou à un organisme budgétaire de comptabiliser de façon distincte des revenus versés au FCR par un tiers, à condition que ceux-ci soient affectés au financement d'activités particulières.

Cette comptabilisation permet à l'entité d'engager des dépenses d'un montant équivalent à la somme reçue du tiers sans demander le vote de crédits par l'Assemblée nationale.

Fonds des générations

167 Le Fonds des générations est défini comme un fonds spécial en vertu de la LAF. En en faisant un secteur distinct, le gouvernement vise à remplir les exigences de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* en matière de reddition de comptes. Toutefois, une note particulière figurant dans les états financiers consolidés répond déjà à cette exigence légale. Il conviendrait donc d'intégrer les opérations du Fonds des générations dans celles relatives au secteur regroupant les fonds spéciaux.

Perméabilité de l'information sectorielle aux restructurations

168 Lorsqu'il y a restructuration des activités, la méthode de sectorisation retenue par le gouvernement altère le caractère significatif de l'information en cause et rend difficile l'analyse de tendances concernant la performance des différents secteurs.

169 Le découpage actuel varie pour s'adapter aux changements légaux et administratifs, même si ceux-ci n'ont aucun effet sur la nature des opérations effectuées par le gouvernement.

170 En vertu des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, toute modification de secteur doit être reflétée rétroactivement dans les données sectorielles comparatives, entraînant du même coup une modification de la performance du secteur concerné.

Premier exemple : ministère du Revenu du Québec et Agence du revenu du Québec

171 Nous nous servons de la substitution du ministère du Revenu du Québec par l'Agence du revenu du Québec, un organisme autre que budgétaire, et par le Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF), un fonds spécial, pour illustrer la perméabilité de l'information sectorielle aux restructurations.

172 Dans les états financiers consolidés au 31 mars 2012, les données relatives à la performance du FCR au 31 mars 2011 ont été retraitées et les dépenses de programmes ont été réduites de 1 557 millions de dollars, montant représentant celles de l'ancien ministère du Revenu.

173 Les dépenses ainsi retranchées se composent des créances douteuses (933 millions) à l'égard des revenus fiscaux et de dépenses administratives (624 millions). La restructuration a entraîné le déplacement de ces dépenses, lesquelles ont été réparties comme suit :

- Le secteur des dépenses financées par le régime fiscal présente dorénavant ces créances douteuses ;
- Le secteur des fonds spéciaux – pour ce qui est du FRAF – et celui des organismes autres que budgétaires – pour de qui est de l'Agence – présentent chacun la quasi-totalité des dépenses administratives de l'ancien ministère. Il est à noter que des ajustements de consolidation permettent, au final, d'éliminer cette présentation en double de dépenses.

Deuxième exemple : projet de loi n° 10 (2011, chapitre 18)

174 Le projet de loi n° 10 visant à mettre en œuvre les dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 fournit un autre exemple du problème que nous soulevons. Ce projet de loi, maintenant sanctionné, est venu définir ce qu'est un fonds spécial aux fins de l'application de la LAF. Ainsi, quatre entités répondant à cette nouvelle définition sont passées du secteur des organismes autres que budgétaires à celui des fonds spéciaux, ce qui a eu pour effet de modifier le montant des dépenses relatives à ces secteurs, lesquelles ont respectivement diminué et augmenté de 92 millions de dollars. Encore une fois, les activités sous-jacentes à ces données financières sont demeurées les mêmes.

175 À l'inverse, le Fonds de l'assurance médicaments a été retiré du secteur des fonds spéciaux pour être intégré dans celui des organismes autres que budgétaires puisqu'il ne répondait pas à la nouvelle définition. La variation des dépenses a été de 3 249 millions de dollars de part et d'autre.

176 Le tableau 7 présente l'ensemble des modifications apportées à l'information sectorielle figurant dans les états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2011. Les données publiées en 2011 y sont comparées avec celles publiées en 2012.

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

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

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

Choix des secteurs pertinents

177 Les normes comptables exigent la présentation d'information sectorielle. Elles ne prescrivent pas de méthode de sectorisation particulière, mais proposent des options, en plus de l'approche basée sur la reddition de comptes qu'a adoptée le gouvernement. Notamment, on peut procéder :

- par grandes catégories fonctionnelles d'activités : santé, éducation, défense, etc. (elles correspondent aux missions fondamentales) ;
- par gamme de services : police, parcs et loisirs, etc.

178 Alors que certaines provinces canadiennes utilisent une méthode similaire à celle du Québec, d'autres ont choisi comme critère les missions gouvernementales. C'est notamment le cas de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

179 Lorsque les secteurs correspondent aux missions, leur performance n'est pas influencée par les restructurations qui, comme nous l'avons rappelé, ne modifient pas la nature des dépenses du gouvernement.

180 Les pratiques actuelles du gouvernement laissent place à beaucoup de subjectivité, autant dans le choix des secteurs que dans leurs composantes. Entre autres, comment expliquer sa décision de présenter les données relatives au Fonds des services de santé – un fonds spécial dont les dépenses se montent à plus de 6 milliards de dollars par année – dans le secteur du fonds général du FCR plutôt que dans celui regroupant les fonds spéciaux ? De plus, si l'on considère que les dépenses du Fonds des services de santé ne font pas l'objet d'une allocation annuelle de crédits par l'Assemblée nationale, cette décision est pour le moins discutable suivant la logique appliquée par le gouvernement.

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

182 Pour le moment, les dépenses de programmes sont associées à celles ayant trait au secteur du FCR. La méthode de sectorisation peut, de ce fait, avoir une incidence sur la reddition de comptes concernant les dépenses de programmes et, par ricochet, sur l'atteinte des cibles de réduction fixées en 2009. Le chapitre 7 fait le point à ce sujet.

Commentaires de l'entité auditée et des entités visées

L'entité auditée et les entités visées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations, à l'exception du ministère des Finances et de l'Économie pour celle touchant l'inclusion de la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement. Le lecteur trouvera notre réaction relative aux paiements de transfert et aux prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs à la suite des commentaires de ce ministère.

Commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

« **Sommaire de l'audit.** Le respect des normes comptables du secteur public constitue une priorité pour le gouvernement. Depuis six ans, le Vérificateur général n'a émis aucune restriction ni commentaire à l'égard des états financiers du gouvernement. Le gouvernement prévoit poursuivre dans cette voie avec rigueur.

« **Paiements de transfert.** La position du ministère des Finances et de l'Économie à l'égard des dépenses de transfert a été clairement présentée au budget 2012-2013 (Plan budgétaire, section A, pages A.53 et A.54) ainsi qu'au budget 2013-2014 (Plan budgétaire, section C, pages C.61 à C.64).

« Le ministère des Finances et de l'Économie réitère son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert. La norme révisée réfère à un critère d'autorisation pour constater une dépense de transfert. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, les sommes qui pourvoient aux transferts sont prélevées sur le Fonds consolidé du revenu, conformément aux crédits que seul le Parlement du Québec peut lui octroyer. Il s'agit d'une autorisation qui fait partie intégrante du processus d'approbation, puisque sans ces crédits, un transfert n'est pas possible.

« L'interprétation du ministère des Finances et de l'Économie a été réaffirmée par une quatrième firme d'experts-comptables, soit KPMG. Cette firme a émis son opinion en tenant compte des propos exposés par le Vérificateur général, dans son rapport à l'Assemblée nationale du 1^{er} mars 2012, et sur la base des ententes examinées par le Vérificateur général.

« L'autorisation d'un transfert, critère retenu par la norme pour la constatation d'une dépense de transfert, est un geste qui relève de la gouvernance et qui est prévu dans la constitution canadienne. Le pouvoir d'autoriser le gouvernement à effectuer une dépense sur le Fonds consolidé du revenu est conféré au Parlement du Québec.

« Par ailleurs, du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être rencontrés pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. À cette fin, pour renforcer et pour assurer la prise en compte de l'autorisation du gouvernement, le projet de loi n° 25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, prévoit des modifications législatives pour préciser que les bénéficiaires de transferts en provenance de ministères, d'organismes budgétaires ou de fonds spéciaux du gouvernement du Québec ne devront porter à leurs comptes que la partie du transfert ayant été dûment autorisée par le Parlement. Cette précision législative permettra d'assurer la concordance entre les comptes du gouvernement et ceux des entités qui bénéficient d'un transfert, notamment les municipalités.

« **Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs.** Depuis la mise en vigueur de la norme sur ce type de prêts, la pratique comptable du gouvernement à l'égard de la comptabilisation de ces prêts a toujours été la même et le vérificateur général n'a jamais émis de restriction ni de commentaire dans son rapport accompagnant les états financiers consolidés du gouvernement. Cette pratique consiste à comptabiliser et à présenter les prêts qu'il accorde aux universités à titre d'actifs financiers dans ses états financiers consolidés.

« Par ailleurs, depuis 1995, les normes comptables du secteur public à ce sujet n'ont pas été modifiées.

« À cet égard, la firme d'experts-comptables Deloitte s.e.n.c.r.l. a confirmé que la pratique comptable du gouvernement est conforme aux normes comptables du secteur public.

« Le ministère des Finances et de l'Économie est d'avis qu'il n'a pas à convertir ces prêts en des dépenses de transfert en vertu de l'exception prévue au chapitre SP 3050 par.14 et par.15. En effet, le lien direct entre les prêts accordés et la subvention n'est pas établi puisque, entre autres, les prêts devront être remboursés, même si l'aide gouvernementale n'est pas accordée par le gouvernement pour une année donnée. De plus, l'aide financière que le gouvernement offre aux universités est aussi offerte à d'autres organismes analogues qui n'ont obtenu aucun prêt du gouvernement.

« Par ailleurs, l'intention du gouvernement n'a jamais été de modifier la nature ou la substance des subventions qui pourraient avoir été accordées à une université bénéficiant du financement offert par Financement-Québec. Son intention est de faire bénéficier l'université de coûts de financement similaires à ceux du gouvernement du Québec.

« **Hydro-Québec (adoption des Normes internationales d'information financière).** Le budget de novembre 2012 a exposé la situation décrite par le Vérificateur général, soit la grande volatilité de l'information financière qui sera modifiée par les Normes internationales d'information financière (IFRS) (Plan budgétaire, section D, page D.12). En effet, au budget de mars 2012, il était estimé que le passage éventuel aux IFRS aurait eu effet de réduire de 3,3 milliards de dollars la valeur de la participation du gouvernement dans

Hydro-Québec et donc d'augmenter la dette représentant les déficits cumulés d'un même montant au 1^{er} avril 2011.

« Or, entre le moment du budget de mars 2012 et de celui de novembre 2012, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a reporté deux fois la date de passage obligatoire aux IFRS pour les sociétés qui réalisent des activités à tarifs réglementés, comme Hydro-Québec. La date prévue étant le 1^{er} janvier 2014, c'était l'année financière 2013-2014 du gouvernement qui devait être affectée.

« Sur la base des informations disponibles en novembre 2012, l'impact du passage aux IFRS par Hydro-Québec avoisinait les 5 milliards de dollars. Compte tenu de l'incertitude qui persiste encore quant à la date de passage aux IFRS pour Hydro-Québec, le choix a été fait de maintenir le redressement à 3,3 milliards, mais de l'appliquer à l'année 2013-2014.

« Par ailleurs, tout récemment, pour une troisième fois, l'ICCA a reporté de nouveau la date de passage aux IFRS, qui est maintenant prévue pour le 1^{er} janvier 2015. Pour le gouvernement, le redressement est maintenant reporté en 2014-2015. Il est à noter que le passage éventuel d'Hydro-Québec aux IFRS n'aura aucun impact sur la dette brute du gouvernement.

« **Traitement comptable des partenariats public-privé.** Le gouvernement ayant toujours eu l'intention de s'inspirer des meilleures pratiques comptables, le traitement comptable de l'entente du CHSLD de Saint-Lambert a été modifié pour tenir compte de l'évolution des normes comptables.

« Ainsi, considérant que ce dossier est similaire à des dossiers de CHSLD conventionné privé, les paiements sont en substance des transferts et aucun actif ni aucune dette afférente ne doivent être comptabilisés dans les livres du gouvernement pour cette entente.

« Par ailleurs, il est important de souligner que la position du gouvernement a été confirmée par la firme d'experts-comptables PricewaterhouseCoopers.

« **Société nationale du cheval de course.** Le ministère n'a jamais adhéré à la recommandation de consolider la Société nationale du cheval de course (SONACC).

« En effet, l'intention du gouvernement a toujours été d'exercer un contrôle temporaire sur la Société, afin de favoriser la cession de ses activités à un promoteur indépendant pour la relance de l'industrie des courses de chevaux. D'ailleurs, l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la Société nationale du cheval de course*, en juin 2006, s'inscrivait dans cette optique. Par la suite, au fil des années, des actions ciblées pour la relance ont été réalisées. Jusqu'à sa dissolution en mars 2012, la SONACC a fait cession de l'ensemble de ses activités et actifs, à l'exception des immobilisations de l'Hippodrome de Montréal.

« Des modifications à la loi constitutive de la Société nationale du cheval de course ont été apportées en novembre 2011, afin de conférer au gouvernement la propriété des actifs résiduels de la Société en cas de dissolution. Bien que le

gouvernement ait été en mesure d'exercer un contrôle continu à compter de cette date, les opérations de la Société n'ont pas été consolidées, car la Société a été inactive jusqu'au moment de la cession de ses derniers actifs et de sa dissolution en mars 2012. Ainsi, les résultats du gouvernement de l'année financière 2011-2012 auraient été les mêmes, que la Société ait été consolidée ou non.

« Les avances du gouvernement consenties à la Société étant garanties par des droits hypothécaires sur les immobilisations de l'Hippodrome de Montréal, le gouvernement a consenti, dans le cadre de l'entente conclue avec la Ville de Montréal, de convertir ces avances, ainsi que le prêt fait à la Société, en un compte à recevoir de la Ville. En effet, cette dernière s'est engagée, dans l'entente conclue, à verser au gouvernement la moitié du produit de la vente des parcelles des lots du terrain de l'hippodrome et à remplir certaines autres conditions. Le potentiel de vente de ces lots permettra ainsi au gouvernement de récupérer son investissement. Le ministère juge que les actifs du gouvernement sont comptabilisés de manière appropriée.

« Quant à la production d'états financiers audités, le ministère prend acte de la recommandation du Vérificateur général. Toutefois, soulignons que la Société nationale du cheval de course était inactive durant la période visée par la recommandation et que le liquidateur désigné par le gouvernement fera rapport au ministère des Finances et de l'Économie sur la liquidation de la Société.

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Les états financiers consolidés du gouvernement incorporent les activités de plus de 500 entités, ce qui représente un défi de comptabilisation important pour le gouvernement. À ce titre, depuis plusieurs années, le ministère des Finances et de l'Économie a initié plusieurs changements afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du processus d'élaboration des états financiers consolidés du gouvernement. Notamment, le ministère s'est doté d'un système informatique et de processus des plus performants pour la consolidation des informations financières.

« Par ailleurs, tout au long du processus de consolidation, le ministère communique régulièrement à l'ensemble des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement les attentes du gouvernement en termes de travaux à réaliser et d'échéances. Des échanges ont également lieu entre les parties dans le but de clarifier les responsabilités de chacun des partenaires impliqués dans le processus de reddition de comptes.

« Bien que des améliorations notables aient été apportées au cours des dernières années, le ministère entend poursuivre ses efforts afin d'améliorer davantage le processus de consolidation. Entre autres, en 2012-2013, le Contrôleur des Finances a élaboré des guides pour chacun des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Ces guides exposeront l'ensemble des renseignements à fournir pour la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

« **Perméabilité de l'information sectorielle aux restructurations.** Le ministère adhère à l'invitation du Vérificateur général d'améliorer la méthode de sectorisation à utiliser aux fins de la présentation des informations sectorielles. D'ailleurs, le ministère a déjà amorcé cette réflexion et s'inspirera des pratiques comptables des autres juridictions. »

Réaction aux commentaires du ministère des Finances et de l'Économie

Paiements de transfert. Le Vérificateur général réitère sa position selon laquelle il est d'avis que l'Assemblée nationale a délégué son pouvoir habilitant de conclure des ententes aux représentants du gouvernement, qui sont ainsi habilités à exercer ce pouvoir et légalement autorisés à signer des contrats valides.

En tant qu'auditeur indépendant des états financiers consolidés de la province, le Vérificateur général a la responsabilité d'expliquer aux responsables de la gouvernance pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières du gouvernement. Il doit également s'assurer, dans l'expression de son opinion, que les conventions comptables favorisent une présentation fidèle de sa situation financière. Dans ce contexte, le Vérificateur général est d'avis que la pratique qu'entend utiliser le gouvernement à l'égard des paiements de transfert n'atteindra pas cet objectif.

Prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs. Le Vérificateur général convient que le texte de la norme comptable portant sur les prêts n'a pas été modifié récemment. Cependant, cette norme précise que les opérations qui s'apparentent à des subventions doivent être comptabilisées à titre de dépenses, conformément au chapitre SP 3410 - Paiements de transfert.

En conséquence, notre interprétation de la nouvelle norme portant sur les paiements de transfert a des incidences sur la comptabilisation des prêts remboursables au moyen de crédits budgétaires ultérieurs qui ont été accordés aux universités par le passé. Ces prêts doivent être constatés comme des dépenses lorsque ces prêts sont accordés puisqu'un lien direct peut être établi entre ces derniers et l'aide que le gouvernement verse aux bénéficiaires. D'ailleurs, les lettres de confirmation envoyées aux universités énoncent clairement que cette aide servira à rembourser leur emprunt auprès de l'organisme du gouvernement les ayant financées.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Le ministère prend note de cette recommandation adressée au Contrôleur des finances et lui assure son entière collaboration dans la mise en place des mesures nécessaires pour y donner suite. »

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

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Le ministère prend note de cette recommandation adressée au Contrôleur des finances et lui assure son entière collaboration dans la mise en place des mesures nécessaires pour y répondre. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Contrôles internes à l'égard de la consolidation des réseaux.** Le MSSS prend note de la recommandation adressée au Contrôleur des finances et lui assure sa collaboration. »

Commentaires de l'Agence du revenu du Québec

« **Provision pour créances douteuses établie par l'Agence.** Cette recommandation, qui date de 2007, avait été acceptée à l'époque et dans son contexte par Revenu Québec. En effet, des analyses plus complètes devenaient nécessaires pour améliorer la reddition de comptes sur les comptes à recevoir (CAR) en croissance compte tenu principalement des efforts additionnels en récupération fiscale et pour faire évoluer les travaux annuels entourant l'établissement de la provision pour créances douteuses (PCD), notamment en raison des provisions pour non-réalisation de revenus (PNRR) nouvellement en place. Revenu Québec a donc déployé des efforts considérables, au cours des dernières années, pour améliorer la gestion de ses comptes à recevoir et la détermination des provisions qui leur sont appliquées.

« Pour s'assurer que la méthode utilisée pour établir la PCD permet la meilleure évaluation possible, les méthodes d'estimation et de suivi ont ainsi été améliorées, concurremment à la mise en place d'un plan de travail pour réduire la croissance des CAR et de la PCD. Un rapport d'une firme externe, produit en février 2010, mentionne d'ailleurs que la méthode d'estimation utilisée par Revenu Québec fait partie des meilleures pratiques recensées en milieu gouvernemental.

« Parallèlement, Revenu Québec a entrepris de rapprocher les créances de l'échantillon utilisé pour l'estimation de la PCD de 2009-2010 avec les résultats réels. Les travaux réalisés tendent à démontrer que chaque créance est un cas d'espèce qui doit être analysé individuellement et que cette analyse individuelle comporte des difficultés importantes. Ainsi, un rapprochement automatisé, sans le jugement d'un analyste comptable, n'est pas réalisable. Revenu Québec évaluera au cours des prochains mois quels moyens pourraient être applicables,

au prix d'un effort raisonnable pour continuer cet exercice et soumettra ses conclusions aux représentants du Vérificateur général.

« Par ailleurs, Revenu Québec compte évidemment poursuivre la réalisation des travaux d'analyse qui lui permettront d'améliorer, en mode continu, ses façons de faire, en demeurant à l'affût de tout nouvel élément qui pourrait avoir un impact important sur l'évaluation de la PCD, toujours dans un souci d'efficience.

« Finalement, il est important de préciser que le développement de SICAR (système de suivi intégré des CAR), amorcé en 2007-2008, a fait l'objet de plusieurs livraisons depuis mai 2010 et est actuellement en période de rodage. Ce système informatique devrait permettre de raffiner davantage les analyses relatives aux CAR pour assurer une meilleure reddition de comptes par Revenu Québec.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Rapport de l'auditeur indépendant
- Annexe 2** Contrôle et traitement comptable concernant la Société nationale du cheval de course
- Annexe 3** Entités ajoutées ou retirées du périmètre comptable du gouvernement en 2011-2012

Sigles

CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée	MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie
FCR	Fonds consolidé du revenu	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
FQ	Financement-Québec	MTQ	Ministère des Transports du Québec
FRAF	Fonds relatif à l'administration fiscale	PCD	Provision pour créances douteuses
IFRS	Normes internationales d'information financière	PPP	Partenariat public-privé
LAF	<i>Loi sur l'administration financière</i>	SOFIL	Société de financement des infrastructures locales du Québec
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	SONACC	Société nationale du cheval de course
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	TECQ	Programme de la taxe fédérale sur l'essence et de la contribution du Québec

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2011-2012

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée nationale,

Rapport sur les états financiers consolidés

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints du gouvernement du Québec, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2012, les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives inclus dans les notes complémentaires et les annexes.

Responsabilité de la direction pour les états financiers

Le ministre des Finances et de l'Économie est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés 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 de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

COMPTES PUBLICS 2011-2012 – VOLUME 1

Opinion

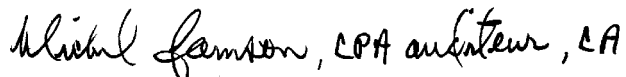
À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2012, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2012 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés.

De plus, conformément aux exigences de cette loi, je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec par intérim,



Michel Samson, CPA auditeur, CA

Québec, le 19 octobre 2012 (8 novembre 2012 pour l'estimation de l'incidence financière présentée à la note 24).

Annexe 2 Contrôle et traitement comptable concernant la Société nationale du cheval de course

Événement		Élément d'intérêt	Avis quant à l'incidence sur les états financiers consolidés	
			Gouvernement	Vérificateur général
Avant 2011-2012				
19 juin 1999	Sanction du projet de loi n° 39 – <i>Loi concernant la Société nationale du cheval de course</i>	Constitution de la SONACC	Contrôle provisoire de la SONACC par le gouvernement Aucune consolidation	Selon les normes comptables, consolidation de la SONACC dans les états financiers du gouvernement
13 juin 2006	Sanction du projet de loi n° 31 – <i>Loi modifiant la Loi concernant la Société nationale du cheval de course</i>	Modification des règles de gouvernance de la SONACC	Position inchangée Aucune consolidation	Contrôle du gouvernement accru par la nouvelle structure de gouvernance Consolidation toujours requise
En 2011-2012				
30 nov. 2011	Sanction du projet de loi n° 7 – <i>Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier</i>	Modification de la mission de la SONACC Précision sur ce qui adviendra des biens et des dettes de la SONACC au moment de sa dissolution	Contrôle de la SONACC Consolidation requise, mais non effectuée	Position inchangée Consolidation toujours requise
Mars 2012	Conclusion d'une entente de principe entre le gouvernement, la SONACC et la Ville de Montréal	Cession prévue du terrain de l'Hippodrome de Montréal à la Ville de Montréal	Aucune incidence	Aucune incidence
28 mars 2012	Adoption du décret 294-2012	Autorisation donnée à la SONACC d'aliéner le terrain de l'Hippodrome de Montréal	Conversion du prêt et de l'avance consentis à la SONACC par le gouvernement depuis sa création en un solde de prix de vente à recevoir de la Ville de Montréal	Aucune incidence
28 mars 2012	Adoption du décret 295-2012	Dissolution de la SONACC	Aucune incidence	Aucune incidence

Annexe 3 Entités ajoutées ou retirées du périmètre comptable du gouvernement en 2011-2012

Origine de la modification	Entités
Projet de loi n° 107¹ (2010, chapitre 31) Création de l'Agence du revenu du Québec	Ajouts <ul style="list-style-type: none"> ■ Agence du Revenu du Québec ■ Fonds relatif à l'administration fiscale Retraits <ul style="list-style-type: none"> ■ Fonds de fournitures de biens ou de services du ministère du Revenu ■ Fonds de perception ■ Fonds des pensions alimentaires ■ Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu ■ Ministère du Revenu
Projet de loi n° 123¹ (2010, chapitre 37) Fusion de la Société générale de financement du Québec et d'Investissement Québec	Ajout <ul style="list-style-type: none"> ■ Fonds du développement économique Retraits <ul style="list-style-type: none"> ■ IQ FIER inc. (devenue une filiale d'une entreprise, type d'entité non dénombré) ■ IQ Immigrants Investisseurs inc. (devenue une filiale d'une entreprise, type d'entité non dénombré) ■ Société générale de financement du Québec (fusion avec Investissement Québec)
Projet de loi n° 10¹ (2011, chapitre 18) Mise en œuvre des dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011	Ajouts <ul style="list-style-type: none"> ■ Fonds du Plan Nord ■ Fonds pour l'excellence et la performance universitaires
Projet de loi n° 130¹ (2011, chapitre 16) Abolition du ministère des Services gouvernementaux en mettant en œuvre le <i>Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds</i>	Ajouts <ul style="list-style-type: none"> ■ Commission de l'éthique en science et en technologie ■ Fonds des ressources naturelles ■ Fonds d'information sur le territoire ■ Fonds relatif à certains sinistres Retraits <ul style="list-style-type: none"> ■ Agence de l'efficacité énergétique ■ Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre ■ Conseil des relations interculturelles ■ Conseil des services essentiels ■ Corporation d'hébergement du Québec ■ Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées ■ Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers ■ Fonds d'information foncière ■ Fonds d'information géographique ■ Fonds du patrimoine minier ■ Fonds du service aérien gouvernemental ■ Fonds forestier

1. Pour alléger la présentation, nous avons choisi de citer le numéro du projet de loi au lieu du nom complet de la loi visée.

Origine de la modification	Entités
	Retraits (suite) <ul style="list-style-type: none"> Fonds relatif à la tempête de verglas Immobilière SHQ Ministère des Services gouvernementaux Société québécoise d'assainissement des eaux
Décret 953-2011 Modification du décret 1540-96 instituant le Fonds des technologies de l'information	Retrait <ul style="list-style-type: none"> Fonds des technologies de l'information du Conseil du trésor
Fusions d'entités autres que par adoption d'une loi	Ajouts <ul style="list-style-type: none"> Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de Montréal (fusion du Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Gabrielle-Major, du Centre de réadaptation Lisette-Dupras et des Services de réadaptation L'Intégrale) Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins (fusion du Centre de santé et de services sociaux du Grand Littoral et de l'Hôtel-Dieu de Lévis) Centre de santé et de services sociaux Champlain-Charles-Le Moyne (fusion du Centre de santé et de services sociaux Champlain et de l'Hôpital Charles Lemoyne) Centre de santé et de services sociaux du Témiscamingue (fusion du Centre de santé et de services sociaux de Témiscaming-et-de-Kipawa et du Centre de santé et de services sociaux du Lac-Témiscamingue) Retraits <ul style="list-style-type: none"> Neuf entités relatives aux fusions mentionnées ci-dessus Centre hospitalier régional de Trois-Rivières (intégré dans le Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières) Centre Notre-Dame de l'Enfant (Sherbrooke) Inc. (intégré dans le Centre d'accueil Dixville inc.) Corporation du Centre hospitalier Pierre-Janet (La) (intégrée dans le Centre de santé et de services sociaux de Gatineau)
Autre cause	Ajouts <ul style="list-style-type: none"> Centre de réadaptation Foster Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales Retrait <ul style="list-style-type: none"> Fonds d'amortissement des emprunts pour financer les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et les entreprises du gouvernement
Présentation des entités en concordance avec la LAF	Ajouts <ul style="list-style-type: none"> Comité de déontologie policière Commissaire à la déontologie policière Commissaire à la lutte contre la corruption Commission des partenaires du marché du travail Commission de toponymie Commission d'évaluation de l'enseignement collégial Commission québécoise des libérations conditionnelles Conseil de la justice administrative Retrait <ul style="list-style-type: none"> Tribunal des professions