



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

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2016

Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Rapport préélectoral	5
3 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt	8
4 Rapport mensuel des opérations financières	9
5 Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec	10
6 Réseau de l'éducation	11
7 Réseau de la santé et des services sociaux	12
8 Fonds vert – Suivi des recommandations	13
Sigles	15

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

1 Introduction

1 Le Vérificateur général du Québec publie annuellement un rapport distinct portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes.

2 Les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* nous permettent de faire les commentaires que nous jugeons appropriés, entre autres sur les éléments suivants :

- les états financiers, notamment ceux de certains organismes publics, dont le gouvernement, et ceux des organismes du gouvernement, ainsi que les règles ou les conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés ;
- la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les Comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

3 Près de 50 % des ressources financières du Vérificateur général sont consacrées à l'audit d'états financiers ou d'autres informations financières. Le présent rapport est publié en raison de l'expertise acquise par notre personnel à cet égard. Il permet principalement de renseigner les parlementaires sur des sujets touchant l'information financière, y compris sur les commentaires jugés nécessaires quant au respect de la conformité aux lois, aux règlements et aux directives.

2 Rapport préélectoral

4 Le 20 avril 2015, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*. Celle-ci confie au ministre des Finances, préalablement à la tenue des élections générales, la préparation et la publication d'un rapport préélectoral qui présente l'état des finances publiques.

5 De plus, cette loi attribue au Vérificateur général le mandat de préparer un rapport qui devra inclure son opinion sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses présentées dans ce rapport préélectoral ainsi que tous les commentaires qu'il jugera appropriés et qui découlent de ses travaux en la matière. Il devra également y indiquer s'il a reçu tous les renseignements et les documents demandés dans le cadre de ces travaux.

6 Le premier rapport préélectoral sera publié en août 2018. Voici les dates importantes pour chacune des étapes menant à la publication de ce rapport, selon ce qui est prévu dans diverses lois.

18 juin 2018	Transmission au Vérificateur général du rapport préélectoral produit par le ministre des Finances
13 août 2018	Transmission au ministre des Finances de l'opinion du Vérificateur général sur le rapport préélectoral
20 août 2018	Transmission au président de l'Assemblée nationale du rapport préélectoral, incluant l'opinion du Vérificateur général, et publication par le ministre des Finances Transmission au président de l'Assemblée nationale et publication du rapport détaillé du Vérificateur général sur le rapport préélectoral
29 août 2018	Expiration de la législature et déclenchement des élections
1 ^{er} octobre 2018	Élections générales

7 Le contenu du rapport préélectoral qui sera publié par le ministre des Finances est précisé dans la *Loi sur le ministère des Finances*. Ce rapport devra contenir, avec les révisions nécessaires :

- les prévisions et les hypothèses économiques apparaissant dans le plan budgétaire présenté à l'occasion du dernier discours sur le budget ;
- les prévisions relatives aux **composantes du cadre financier** du gouvernement figurant dans ce plan ;
- les prévisions de dépenses, établies en collaboration avec le président du Conseil du trésor, ventilées selon les champs d'activité de l'État ;

Les composantes du cadre financier sont les revenus et les dépenses par grandes catégories.

- les rapports prévus à l'article 15 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, soit les prévisions relatives à l'atteinte de l'équilibre budgétaire et à la réserve de stabilisation ;
- les rapports prévus à l'article 11 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, soit les prévisions liées à l'évolution de la dette représentant les déficits cumulés et de la dette brute, des sommes portées au crédit du Fonds des générations et de celles utilisées, le cas échéant, pour rembourser la dette brute.

Les dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État sont présentées par grande mission du gouvernement :

- santé et services sociaux ;
- éducation et culture ;
- économie et environnement ;
- soutien aux personnes et aux familles ;
- gouverne et justice.

8 Dans les faits, les prévisions relatives aux composantes du cadre financier seront présentées pour cinq années financières consécutives, tandis que celles liées aux **dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État** le seront pour trois années financières.

9 Les nouvelles dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, quant à elles, prévoient que notre opinion sur la plausibilité des prévisions porte au moins sur les trois premières années de prévisions financières présentées. Par conséquent, nos travaux et notre opinion porteront sur les années 2018-2019 à 2020-2021, et ce, en raison de l'incertitude importante entourant l'évaluation de prévisions au-delà de trois ans.

10 Au cours des derniers mois, nous avons mis sur pied une équipe responsable de planifier et d'entamer les travaux à l'égard du rapport préélectoral. Au fil du temps et selon les besoins, des ressources s'ajouteront à celle-ci. L'expérience acquise depuis 2013 lors des deux vérifications portant sur la mise à jour économique et financière du Québec et lors de celle relative à l'évolution du solde budgétaire du gouvernement nous sera également fort utile.

11 Il est important de comprendre que les travaux que nous mènerons afin de répondre à ce nouveau mandat nécessitent une approche toute particulière. Premièrement, puisque l'établissement des prévisions et des hypothèses requiert une grande part de jugement, nous devons acquérir un niveau de confiance suffisant à l'égard du processus qui mène à les déterminer afin d'évaluer le degré de plausibilité de celles-ci. Deuxièmement, l'étendue du périmètre comptable couvert par le rapport nous oblige à planifier nos travaux tôt dans le processus et à les réaliser sur une longue période.

12 Afin de nous aider à évaluer la portée et l'étendue de nos travaux, nous avons contacté les vérificateurs législatifs d'autres administrations ayant réalisé des travaux de nature comparable. Ainsi, des discussions ont notamment eu lieu avec le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, lequel publiera en 2018, pour la troisième fois, un rapport concernant le rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario. Ce partage d'information, que nous avons amorcé lors de nos précédents mandats et que nous prévoyons maintenir au cours des prochaines années, nous permettra de tirer parti des meilleures pratiques en la matière.

13 Nous avons donc établi une stratégie afin d’être en mesure de formuler notre opinion sur le rapport préélectoral en 2018. Cette stratégie comporte deux phases, soit l’évaluation du processus budgétaire dans les années précédant la préparation du rapport préélectoral et l’appréciation de la plausibilité des prévisions et des hypothèses qui y seront présentées.

14 À l’automne 2015, nous avons présenté la stratégie retenue au ministère des Finances et au Secrétariat du Conseil du trésor, qui sont les principaux intervenants dans le processus budgétaire. Nous leur avons souligné l’importance d’obtenir une bonne collaboration de toutes les parties, et ce, tout au long de notre mandat, notamment afin de respecter les échéanciers établis.

15 La première phase de nos travaux a été amorcée, et elle s’échelonne jusqu’en 2018. Elle touche le processus budgétaire de plusieurs entités du périmètre comptable du gouvernement (ministères, organismes et fonds spéciaux). Notre évaluation consiste notamment à nous assurer que le processus est efficace et rigoureux et qu’il favorise la qualité de l’information publiée.

16 Nous effectuons actuellement des travaux de cette nature auprès du ministère de l’Éducation, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) et du ministère du Travail, de l’Emploi et de la Solidarité sociale. D’autres ministères, organismes ou fonds spéciaux s’ajouteront au fil des mois.

17 Au fur et à mesure de l’avancement de nos travaux, nous formulerons les recommandations que nous jugerons nécessaires afin de nous assurer que le processus budgétaire menant à la production du rapport préélectoral en 2018 sera de qualité. Ces recommandations seront d’abord adressées aux entités concernées. Si l’importance des lacunes décelées le justifie, elles pourraient également être incluses dans l’un de nos rapports déposés à l’Assemblée nationale.

18 En outre, nous prévoyons apprécier, tout au long de nos travaux, la mise en œuvre des 17 recommandations que nous avons formulées lors de nos trois mandats précédents portant sur les prévisions économiques et financières, afin de rendre compte de leur degré d’application dans le rapport détaillé que nous produirons en 2018.

19 Quant aux travaux de la deuxième phase portant sur l’appréciation du rapport préélectoral, ils débiteront au printemps 2018. À cet égard, l’évaluation du processus budgétaire que nous aurons effectuée précédemment nous permettra également de mieux cerner les risques et d’améliorer notre stratégie pour cette dernière phase, de manière à maximiser la réalisation des travaux dans de courts délais, soit entre le moment où le ministre des Finances nous remettra le rapport préélectoral et la transmission de notre opinion sur ce rapport.

3 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

20 À mon arrivée à titre de vérificatrice générale, j'ai pris connaissance de l'ensemble du dossier des paiements de transfert. Après avoir réalisé divers travaux et recueilli plusieurs commentaires à cet égard, j'arrive aux mêmes conclusions que mon prédécesseur. Ainsi, pour la troisième année consécutive, le rapport de l'auditeur sur les états financiers consolidés du gouvernement présente une réserve concernant la comptabilisation des paiements de transfert. Cette réserve découle d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances du Québec quant à l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert. Dans la profession, l'interprétation qu'en font les différents préparateurs de l'information financière et les divers cabinets d'experts-comptables diverge également. Le chapitre 2 traite notamment de ce sujet.

21 Au cours de la dernière année, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a recensé les difficultés relatives à l'application de cette norme, examiné un projet de synthèse des commentaires reçus et discuté des prochaines étapes. Il prévoit poursuivre les discussions entreprises et parachever la version définitive de cette synthèse lors de sa réunion prévue en mars 2016. Le Vérificateur général suivra attentivement les travaux du CCSP sur le sujet.

22 Par ailleurs, Hydro-Québec a fait le choix d'appliquer les principes comptables généralement reconnus des États-Unis pour ses états financiers. Or, aux fins des états financiers consolidés du gouvernement, les entreprises du gouvernement exerçant des activités à tarifs réglementés, comme Hydro-Québec, devaient adopter les Normes internationales d'information financière (IFRS) à compter du 1^{er} janvier 2015 (avec traitement rétroactif). Jusqu'au 31 décembre 2014, les états financiers de l'entreprise étaient préparés selon les principes comptables généralement reconnus du Canada conformément à la partie V du *Manuel de CPA Canada – Comptabilité*. En raison de certains écarts importants entre les différents référentiels comptables, la valeur de la participation du gouvernement dans cette entreprise a dû être ajustée afin de la rendre conforme aux IFRS aux 31 mars 2015 et 2014 pour les états financiers consolidés du gouvernement. Ainsi, la dette nette et les déficits cumulés du gouvernement ont augmenté de 4,6 milliards de dollars au 1^{er} avril 2013.

4 Rapport mensuel des opérations financières

23 Le rapport mensuel des opérations financières, publié par le ministère des Finances, est un document clé du cycle budgétaire. Il vise notamment à évaluer l'atteinte des prévisions du gouvernement tout au long de l'année en mettant en perspective les résultats obtenus avec ces prévisions. L'objectif est d'accroître la transparence des finances publiques.

24 La production d'un tel rapport a également pour but d'améliorer la gouvernance et la reddition de comptes, de renforcer la gestion, de favoriser une prise de décision plus éclairée et de rehausser la confiance de la population.

25 Les énoncés de pratiques recommandées du secteur public de CPA Canada mentionnent les principales qualités de l'information qui doivent être prises en compte dans diverses publications afin que ces dernières soient utiles pour les différents utilisateurs. Par conséquent, nous avons évalué dans quelle mesure l'information contenue dans le rapport mensuel des opérations financières possède ces qualités fondamentales.

26 Nous avons également analysé le rapport mensuel au regard des pratiques observées dans d'autres administrations et des meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire préconisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques. À cet égard, le Québec est la seule province canadienne à publier des rapports de façon mensuelle, comme le recommande cette organisation.

27 Toutefois, les résultats de nos travaux, publiés dans le chapitre 3, montrent que le délai de publication du rapport mensuel est long. De plus, certains des éléments que nous avons observés réduisent la précision et la comparabilité des données. Ces éléments rendent difficile l'évaluation en cours d'année de l'atteinte des prévisions budgétaires du gouvernement. Ainsi, une bonification du rapport mensuel est nécessaire sur le plan de la qualité et de la suffisance de l'information, particulièrement en ce qui concerne les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Cette bonification devrait notamment aider davantage les parlementaires dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance.

5 Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec

28 Le chapitre 4 porte sur la conformité de la rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Cette loi limite notamment le pourcentage d'augmentation de salaire qui peut être accordé pour la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2015 et interdit toute rémunération additionnelle fondée sur le rendement.

29 Les cinq établissements du réseau que nous avons vérifiés comptaient, au 30 avril 2015, 146 cadres dont la rémunération s'élevait à près de 18 millions de dollars. Nous avons relevé des dérogations à la loi dans quatre de ces établissements et l'importance de celles-ci varie selon l'interprétation que chacun a faite de la loi. Le total des dérogations représente un peu plus de 800 000 dollars.

30 Parmi ces dérogations, mentionnons des situations où la rémunération accordée à des cadres a excédé le maximum de leur échelle de traitement. De même, certains cadres d'un établissement ont bénéficié d'un montant forfaitaire qui représente une forme de rémunération additionnelle liée au rendement et d'autres ont reçu une rémunération plus élevée à la suite d'un reclassement de leur poste dans une catégorie supérieure, sans qu'il y ait de justification suffisante.

31 Par ailleurs, le MEESR n'a pas mis en place de mécanismes de contrôle afin de déceler les situations non conformes à la loi.

6 Réseau de l'éducation

32 Le chapitre 5 fait état des progrès accomplis quant à la mise en œuvre de recommandations que nous avons formulées au MEESR en 2010-2011 et en 2012-2013. Il présente également un portrait de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

33 Ces recommandations portent notamment sur le respect, par les entités, des exigences légales et réglementaires pour les budgets et les résultats financiers. D'autres recommandations découlent de nos travaux d'audit financier effectués dans ce réseau. Quatre recommandations dont nous avons fait le suivi ont donné lieu à des progrès satisfaisants et trois ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

34 Par ailleurs, la situation financière des commissions scolaires a continué de se détériorer depuis nos précédents travaux. Pour l'exercice 2014-2015, celles-ci ont affiché un déficit annuel total de 45 millions de dollars et plus des deux tiers ont présenté un déficit annuel.

35 La situation financière des cégeps, quant à elle, s'est améliorée depuis 2011-2012. En effet, ces derniers ont enregistré globalement un surplus annuel pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, comparativement à un déficit pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012. Malgré cette amélioration, 44 % des cégeps ont tout de même présenté un déficit annuel en 2014-2015.

36 Quant aux universités, la forte augmentation des soldes de fonds ou de l'actif net présentés dans leurs états financiers découle principalement de l'application d'une nouvelle norme comptable et d'autres éléments. Sans l'incidence de ceux-ci, la situation financière des universités aurait été tout autre, ces dernières ayant cumulé une insuffisance des produits sur les charges de près d'un demi-milliard de dollars au cours des trois derniers exercices.

37 Par conséquent, la situation financière des entités du réseau de l'éducation demeure à surveiller.

7 Réseau de la santé et des services sociaux

38 Le secteur de la santé et des services sociaux représente une part importante des activités gouvernementales. À lui seul, il correspondait à plus de 38 % des dépenses du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2015. Ainsi, compte tenu de son importance, nous effectuons annuellement l'audit de certains établissements de santé ainsi que des travaux d'audit relatifs aux états financiers consolidés du gouvernement.

39 Le chapitre 6 traite du suivi de 16 recommandations des années précédentes et comprend de nouvelles recommandations formulées à la suite de nos travaux d'audit.

40 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* exige que les établissements de santé présentent un résultat financier en équilibre qui correspond au total du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations.

41 Au 31 mars 2015, 53 % des établissements (95 sur 180) étaient en déficit et ne se conformaient donc pas à la loi. En outre, dans plus de 44 % des établissements (80 sur 180), le conseil d'administration a approuvé un budget déficitaire pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, ce qui contrevient également à la loi. Cela s'avère très préoccupant, car les situations déficitaires qui perdurent depuis maintenant plusieurs années soulèvent des questions sur l'encadrement de cette loi par le ministère.

42 Par ailleurs, le 9 février 2015, le gouvernement sanctionnait la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences de la santé*.

43 Par cette réorganisation, le réseau, auparavant constitué de 196 établissements et agences, comprend désormais 34 établissements depuis le 1^{er} avril 2015.

44 Nous porterons une attention particulière à ce réaménagement au cours des prochaines années. À ce sujet, nous avons notamment entrepris des travaux d'audit des états financiers d'un nouvel établissement issu de la réorganisation du réseau, soit le Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016.

8 Fonds vert – Suivi des recommandations

45 À la demande de la Commission de l'administration publique, le commissaire au développement durable a effectué en 2015 le suivi de la vérification de l'optimisation des ressources intitulée *Fonds vert : gestion et aide financière*. Cette vérification figurait dans le *Rapport du commissaire au développement durable* qui a été déposé à l'Assemblée nationale en juin 2014.

46 Nos travaux de suivi ont été réalisés auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et du ministère des Transports du Québec (MTQ), soit les deux ministères qui ont été invités à l'audition tenue à l'automne 2014 par la Commission relativement au rapport de vérification.

47 Les deux ministères ont entrepris des actions pour donner suite à l'ensemble des recommandations formulées lors de la vérification initiale. Toutefois, les progrès sont jugés insatisfaisants pour la plupart des recommandations que nous avons adressées au MDDELCC et au MTQ, ainsi que pour les deux recommandations faites par la Commission au MDDELCC. De plus, les ministères ont pris du retard dans l'exécution de leur plan d'action par rapport aux échéanciers prévus.

48 Les résultats de ce suivi sont publiés dans un rapport distinct.

Sigles

Sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
IFRS	Normes internationales d'information financière	MTQ	Ministère des Transports du Québec
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques		

