



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Hiver 2017

Audit financier

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

Ministère des Finances du Québec  
Agence du revenu du Québec

CHAPITRE

2



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le principal objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada.

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.

D'autre part, un suivi des recommandations présentées dans le rapport *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2016 a été effectué. L'objectif était de voir si les entités auditées ont remédié aux lacunes relevées.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](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 de nos travaux.

---

**Pour la quatrième année consécutive, les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public, à l'exception des incidences du traitement comptable des paiements de transfert.** Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés sont sous-évalués de 9,4 milliards de dollars au 31 mars 2016 et le surplus annuel est surévalué de 188 millions. Les ajustements pourraient être plus élevés, car l'information permettant d'identifier les travaux réalisés au 31 mars 2016 n'est pas disponible pour un solde résiduel de 3,1 milliards présenté dans les obligations contractuelles.

---

**À la suite de la lecture des informations additionnelles et de l'analyse publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, nous sommes toujours d'avis que la pratique actuelle du gouvernement relative à la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.**

---

**Suivi des recommandations.** Un suivi de quatre recommandations formulées lors d'audits antérieurs des états financiers consolidés du gouvernement a été fait. Une recommandation a été appliquée, alors que les trois autres ne l'ont pas été. Le tableau 1 présente ces recommandations.

---

## Suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec

Le tableau 1 présente l'état d'application des recommandations formulées au Contrôleur des finances, au ministère des Finances et à l'Agence du revenu du Québec et publiées dans nos rapports des années antérieures intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent chapitre les mesures que les entités ont prises pour donner suite à ces recommandations.

**Tableau 1 État d'application des recommandations**

	<b>Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis</b>
<b>Recommandation appliquée</b>	
<b>Agence du revenu du Québec</b> 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.	2012-2013
<b>Recommandations non appliquées</b>	
<b>Contrôleur des finances</b> Revoir sa méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.	2012-2013
<b>Ministère des Finances</b> 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).	2009-2010
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.	2012-2013

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Sommaire des résultats de l'audit</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Éléments d'intérêt liés à l'audit de 2015-2016</b>	<b>8</b>
3.1	Aperçu de l'année financière	8
3.2	Paiements de transfert	9
	Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	
	Évolution de la normalisation concernant les paiements de transfert	
<b>4</b>	<b>Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement</b>	<b>14</b>
4.1	Transferts interrégimes	14
4.2	Traitement comptable des partenariats public-privé	14
<b>5</b>	<b>Réflexion sur certains changements normatifs à venir</b>	<b>16</b>
5.1	Actifs, actifs éventuels et droits contractuels	16
5.2	Instruments financiers	18
<b>6</b>	<b>Suivi des recommandations des années précédentes</b>	<b>20</b>
6.1	Sommaire du suivi	20
6.2	Recommandation au Contrôleur des finances	21
6.3	Recommandations au ministère des Finances	22
6.4	Recommandation à l'Agence du revenu du Québec	24
	Commentaires de l'entité audité	26
	Annexes et sigles	29

## Équipe

Jean-Pierre Fiset  
Vérificateur général adjoint

Patrick Dubuc  
Directeur principal d'audit

Julie Laflamme  
Directrice d'audit  
et responsable de mission

Mélanie Poisson  
Directrice d'audit

France Babin  
Marie-Claude Laroche  
Guy Magnan

Une anomalie est considérée comme significative lorsqu'elle peut influencer sur les décisions que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci. Du fait que l'opinion porte sur les états financiers pris dans leur ensemble, l'auditeur n'est pas responsable de la détection des anomalies qui ne sont pas significatives par rapport aux états financiers pris dans leur ensemble.

# 1 Mise en contexte

1 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2016 présentent sa situation financière à cette date ainsi que les résultats de ses activités pour 2015-2016. Ils ont été signés le 19 octobre 2016 et déposés à l'Assemblée nationale le 25 octobre 2016 par le ministre des Finances du Québec.

2 L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers consolidés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Nos travaux sont planifiés et réalisés de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'**anomalies significatives**, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

3 Rappelons que les responsables de la gouvernance et la direction sont les premiers responsables de la prévention et de la détection des fraudes et des erreurs. La mise en place de contrôles internes efficaces réduit la probabilité que des erreurs ou des fraudes soient commises sans qu'elles soient détectées par la suite, mais ne l'élimine pas complètement.

4 Étant donné ce contexte, il y a un risque que certaines anomalies significatives contenues dans les états financiers consolidés ne soient pas détectées, même si l'audit a été correctement planifié et réalisé. Le caractère intentionnel de la fraude accroît ce risque.

## 2 Sommaire des résultats de l'audit

5 Notre opinion a porté sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2016, les notes complémentaires et les annexes y afférentes présentés dans la section 2 du volume 1 des Comptes publics. Toutefois, cette opinion ne s'applique pas à l'analyse des états financiers incluse dans le même volume. Les travaux que nous avons réalisés concernant cette analyse ont eu pour seul objet d'examiner la cohérence entre l'information qui y est présentée et celle figurant dans les états financiers consolidés que nous avons audités.

6 Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, le rapport de l'auditeur indépendant (annexe 1) montre que les états financiers consolidés respectent les conventions comptables du gouvernement.

7 Au 31 mars 2016, soit pour la quatrième année consécutive, le rapport de l'auditeur indépendant mentionne que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), à l'exception des incidences du traitement comptable des paiements de transfert.

8 Nos commentaires à l'égard de la comptabilisation inadéquate de certains paiements de transfert dans ces états financiers consolidés sont présentés de façon plus détaillée dans la section suivante.

## 3 Éléments d'intérêt liés à l'audit de 2015-2016

### 3.1 Aperçu de l'année financière

<sup>9</sup> Le gouvernement du Québec a terminé son année financière 2015-2016 avec un surplus annuel de 3 644 millions de dollars. Ce surplus exclut les dépenses de 188 millions découlant de la réserve que nous avons formulée relativement aux paiements de transfert, laquelle fait l'objet de la section 3.2.

<sup>10</sup> Le tableau 2 ci-dessous présente les montants relatifs aux principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2016, comme cela a été publié par le gouvernement.

**Tableau 2** Montants relatifs aux principales rubriques des états financiers consolidés (en millions de dollars)

	2016 <sup>1</sup>	2015 <sup>1</sup>	Augmentation (diminution)
<b>État consolidé des résultats</b>			
Revenus	100 123	95 937	4 186
Dépenses	96 479	95 801	678
<b>Surplus annuel</b>	<b>3 644</b>	<b>136</b>	<b>3 508</b>
<b>État consolidé de la situation financière</b>			
Actifs financiers	70 767	70 071	696
Passifs	255 792	255 758	34
<b>Dettes nettes</b>	<b>(185 025)</b>	<b>(185 687)</b>	<b>(662)</b>
Actifs non financiers	67 095	64 419	2 676
<b>Déficits cumulés</b>	<b>(117 930)</b>	<b>(121 268)</b>	<b>(3 338)</b>

1. Le solde des principales rubriques des états financiers consolidés ne tient pas compte de l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert présentée dans le tableau 3.

Source : *Comptes publics 2015-2016*.

<sup>11</sup> L'augmentation du surplus annuel de 3 508 millions de dollars s'explique principalement par une hausse des revenus de 4 186 millions. Les impôts sur le revenu et les biens (2 738 millions) ainsi que les taxes à la consommation (860 millions) ont connu la plus grande augmentation. Quant aux dépenses, elles ont augmenté de 678 millions; la croissance des dépenses la plus forte a été observée pour la mission gouvernementale Santé et services sociaux (709 millions).



12 Le gouvernement a modifié la présentation des revenus du Fonds des générations dans l'état consolidé des résultats. En effet, par les années passées, ces revenus étaient présentés distinctement, alors que, cette année, ils sont inclus dans chacune des rubriques de revenus selon leur nature. La répartition des revenus du Fonds des générations figure dans la note 9 afférente aux états financiers consolidés. Nous jugeons que les deux présentations sont acceptables.

13 La dette nette est un indicateur extrêmement significatif et constitue un critère important pour évaluer la capacité d'un gouvernement à satisfaire à ses obligations financières, puisqu'elle fournit de l'information sur les revenus futurs nécessaires pour couvrir les opérations et les activités passées. La dette nette du gouvernement du Québec a diminué de 662 millions de dollars par rapport au 31 mars 2015.

14 Les **déficits cumulés** représentent la somme de tous les surplus et déficits annuels présentés par le gouvernement depuis le premier jour de son existence. L'existence d'un déficit cumulé signifie que le total des passifs excède le total des actifs et que le gouvernement finance ses déficits de fonctionnement annuels au moyen d'emprunts. La diminution des déficits cumulés dans l'année financière 2015-2016, laquelle s'établit à 3 338 millions de dollars, résulte principalement du surplus annuel de 3 644 millions.

Les déficits cumulés représentent l'excédent de la totalité des passifs sur la totalité des actifs (financiers et non financiers) du gouvernement.

## 3.2 Paiements de transfert

### Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

#### États financiers consolidés du gouvernement

15 Depuis l'entrée en vigueur de la norme révisée sur les **paiements de transfert** le 1<sup>er</sup> avril 2012, il existe une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances du Québec (MFQ) à l'égard de l'interprétation de cette norme. En conséquence, depuis l'année financière terminée le 31 mars 2013, les états financiers consolidés du gouvernement font l'objet d'une réserve relativement à la comptabilisation de certains paiements de transfert dans le rapport de l'auditeur indépendant.

16 Le gouvernement ne comptabilise pas les dépenses de transfert relatives à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Il les présente plutôt dans les obligations contractuelles. En effet, il considère que l'un des critères justifiant la comptabilisation, c'est-à-dire l'autorisation, n'est pas rempli puisque les crédits pour ces dépenses de transfert n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale.

Un paiement de transfert est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers pour lequel :

- il ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie ;
- il ne s'attend pas à être remboursé ;
- il ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

17 À titre d'illustration, il peut s'agir d'une subvention pour une infrastructure municipale. Avant la construction, la municipalité et le ministre signent une entente établissant les travaux admissibles, la part du financement assumée par le gouvernement et les modalités de versement de l'aide financière. La municipalité réalise les travaux, puis réclame les coûts au gouvernement. Ce dernier étale les versements de la subvention sur plusieurs années. Au lieu de constater à titre de dette la totalité du financement accordé, il comptabilise une dépense égale au montant versé dans l'année à la suite du vote des crédits. Nous sommes en désaccord avec le gouvernement sur ce traitement comptable. Dès que les travaux de construction de l'infrastructure sont réalisés, nous estimons que les conditions liées à l'entente sont remplies et qu'une dépense de subvention et une dette devraient être comptabilisées par le gouvernement.

18 Cet exemple montre bien la problématique liée aux paiements de transfert dans les états financiers consolidés du gouvernement. Nous sommes d'avis que les dépenses de cette nature sont autorisées ; les représentants du gouvernement ont signé des contrats valides et les bénéficiaires ont engagé des dépenses admissibles donnant droit à la subvention. Ainsi, les dépenses doivent être comptabilisées dans les dettes du gouvernement. Nous avons décrit de façon plus détaillée les raisons à l'appui de notre position et de celle du gouvernement dans les tomes portant sur la vérification de l'information financière de 2011-2012 à 2015-2016.

19 Selon notre estimation, la dette nette et les déficits cumulés figurant dans les états financiers consolidés du gouvernement sont sous-évalués de 9,4 milliards de dollars au 31 mars 2016 et le surplus annuel est surévalué de 188 millions. Ces ajustements pourraient être plus élevés, car l'information permettant d'identifier les travaux réalisés au 31 mars 2016 n'est pas disponible pour un solde résiduel de 3,1 milliards présenté dans les obligations contractuelles.

20 En effet, les ministères et les fonds spéciaux n'obtiennent pas, en fin d'année financière du gouvernement, de données sur le montant des travaux réalisés par les bénéficiaires. Par conséquent, nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour établir le montant des ajustements supplémentaires à apporter aux états financiers. Ces renseignements permettraient de prendre en compte les dépenses de transfert qui, de notre point de vue, ont été autorisées et qui donnent droit aux bénéficiaires de recevoir la subvention.

21 Le tableau 3 présente l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement. Les montants correspondent à l'estimation établie en fonction de l'information disponible au 31 mars 2016.

**Tableau 3 Incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les états financiers consolidés (en millions de dollars)**

	2016			2015		
	Soldes aux états financiers	Incidence de la réserve (estimée)	Soldes ajustés	Soldes aux états financiers (retraités)	Incidence de la réserve (estimée)	Soldes ajustés (retraités)
<b>État consolidé de la situation financière</b>						
Actifs financiers	70 767	(4 170)	66 597	70 071	(4 128)	65 943
Passifs	255 792	5 210	261 002	255 758	5 064	260 822
<b>Dettes nettes</b>	<b>(185 025)</b>	<b>(9 380)</b>	<b>(194 405)</b>	<b>(185 687)</b>	<b>(9 192)</b>	<b>(194 879)</b>
Actifs non financiers	67 095	–	67 095	64 419	–	64 419
<b>Déficits cumulés</b>	<b>(117 930)</b>	<b>(9 380)</b>	<b>(127 310)</b>	<b>(121 268)</b>	<b>(9 192)</b>	<b>(130 460)</b>
<b>État consolidé des résultats</b>						
Revenus	100 123	–	100 123	95 937	–	95 937
Dépenses	96 479	188	96 667	95 801	670	96 471
<b>Surplus annuel</b>	<b>3 644</b>	<b>(188)</b>	<b>3 456</b>	<b>136</b>	<b>(670)</b>	<b>(534)</b>
<b>Note 18</b>						
<b>Obligations contractuelles<sup>1,2</sup></b>	<b>55 878</b>	<b>(9 380)</b>	<b>46 498</b>	<b>57 102</b>	<b>(9 192)</b>	<b>47 910</b>

1. En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes quant aux intérêts liés au financement de l'acquisition d'immobilisations, ce qui représente un montant estimé de 4 468 millions de dollars au 31 mars 2016 (4 667 millions au 31 mars 2015).

2. Les catégories d'obligations figurant à la note 18 et visées par la réserve en 2016 et en 2015 sont les suivantes :

- Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires : 8 724 millions de dollars (8 566 millions au 31 mars 2015);
- Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires : 4 892 millions (5 031 millions au 31 mars 2015);
- Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires : 1 138 millions (786 millions au 31 mars 2015);
- Transferts – ententes autres que capital : 9 779 millions (9 578 millions au 31 mars 2015).

## États financiers des entités bénéficiaires

22 L'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* prévoit que les organismes publics doivent comptabiliser les subventions provenant du gouvernement du Québec uniquement lorsqu'elles sont exigibles et autorisées par le Parlement. L'application de la norme sur les paiements de transfert faite par le gouvernement est cohérente par rapport à cet article.

23 Selon notre interprétation de la norme, lorsqu'ils se conforment à la loi, les organismes publics bénéficiaires de subventions dérogent aux normes comptables qui leur sont applicables lorsqu'ils préparent leurs états financiers. S'ils font le choix inverse et comptabilisent les subventions à recevoir lorsque les dépenses admissibles sont faites, ils contreviennent à l'article 1.1 de la loi.

24 Ainsi, le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagne les états financiers des organismes bénéficiaires peut comporter une réserve relative à la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert ou un commentaire de non-conformité aux exigences légales et réglementaires.

25 La quasi-totalité des organismes publics, dont ceux des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ont fait le choix de respecter la loi et de ne pas comptabiliser les subventions à recevoir dans leurs états financiers annuels.

26 Par ailleurs, il existe des divergences d'opinions quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert. Ainsi, pour un même traitement comptable, les états financiers audités peuvent ou non faire l'objet d'une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant. Cela dépend du point de vue de l'auditeur qui réalise le mandat. Ces divergences sont davantage observables dans les rapports de l'auditeur indépendant des états financiers des entités des réseaux et des **organismes municipaux**, car plusieurs auditeurs sont impliqués.

27 Pour notre part, nous avons formulé une réserve concernant des paiements de transfert relatifs aux immobilisations dans le rapport de l'auditeur indépendant de deux entités du réseau de la santé et des services sociaux et de deux entités des réseaux de l'éducation.

28 Nous avons également audité les états financiers de l'Université du Québec à Montréal. Celle-ci a comptabilisé les subventions à recevoir du gouvernement du Québec conformément au référentiel comptable qu'elle utilise. Elle contrevient de ce fait à l'article 1.1 de la loi. Conséquemment, nous avons inclus un commentaire de non-conformité aux exigences légales et réglementaires dans le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagne ses états financiers.

29 Le chapitre 3 présente les réserves formulées pour les entités des réseaux de l'éducation et le chapitre 4 présente celles pour les entités du réseau de la santé et des services sociaux. Quant à l'annexe 2 du présent chapitre, elle fournit les effets des réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir qui ont été formulées par le Vérificateur général entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2016.

30 Notons que ces réserves n'ont pas d'incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement, puisqu'elles portent sur des opérations entre parties liées, opérations qui sont éliminées lors de la préparation de ces états financiers.

Les organismes municipaux comprennent notamment les municipalités et les sociétés de transport en commun.

## Évolution de la normalisation concernant les paiements de transfert

31 Les difficultés quant à l'application de la norme sur les paiements de transfert ont donné lieu, en novembre 2014, à la publication d'un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Ce dernier souhaitait alors évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et prendre connaissance des difficultés liées à l'application de la norme, des répercussions et des points à améliorer.

32 Au terme du processus en juin 2016, le CCSP a conclu qu'aucun changement ne serait apporté à la norme.

33 À la suite de la lecture des informations additionnelles et de l'analyse publiées par le CCSP, nous sommes toujours d'avis que la pratique actuelle du gouvernement relative à la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.

34 Le CCSP conclut que la norme remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication et que l'exercice du jugement professionnel cadre avec les normes fondées sur les principes. Selon lui, il ne serait pas judicieux de publier une note d'orientation, car cela pourrait être perçu comme un contournement de la procédure officielle. Compte tenu de ses autres priorités, il a décidé que la mise sur pied d'un autre projet de modification du chapitre sur les paiements de transfert n'est pas appropriée et qu'aucune note d'orientation ne sera publiée.

35 Toutefois, le CCSP a publié un bulletin exposant les raisons pour lesquelles il a choisi de laisser le chapitre SP 3410, Paiements de transfert, tel quel. Dans ce bulletin, il mentionne que l'on peut analyser l'autorisation de payer en tenant compte de la notion d'obligation implicite énoncée dans la norme sur les passifs. Le gouvernement peut devoir comptabiliser une telle obligation, même si elle ne découle pas de l'adoption de dispositions législatives. De cette manière, les parties prenantes seraient informées de l'utilisation future des ressources en temps opportun, ce qui sert l'intérêt public.

## 4 Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement

### 4.1 Transferts interrégimes

On entend par transfert interrégimes le fait pour un participant de changer de régime de retraite, comme le transfert du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au régime de retraite du personnel d'encadrement.

36 Un désaccord persiste entre le Contrôleur des finances et le Vérificateur général quant à la comptabilisation des **transferts interrégimes**. En effet, le gouvernement amortit les coûts inhérents à la promotion des employés qui changent de régime de retraite sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DUMERCA) des participants. Nous sommes d'avis que ces coûts doivent être passés en charge annuellement.

37 Bien que l'impact sur les résultats annuels du gouvernement soit peu élevé, une perte non amortie d'environ 258 millions de dollars provenant des transferts des années passées devrait être constatée à titre de passif des régimes de retraite dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2016.

38 Selon notre appréciation des normes comptables, ces promotions donnent lieu à une charge et à un passif supplémentaires le jour du transfert; d'une part, certaines dispositions des régimes d'arrivée sont plus généreuses envers les participants et, d'autre part, les nouveaux participants bénéficient systématiquement d'une augmentation salariale. Ainsi, l'effet des transferts interrégimes sur la charge des régimes de retraite du gouvernement n'est pas pris en compte au moment opportun. Une recommandation à cet effet a été formulée dans nos précédents rapports relatifs à l'information financière et elle fait l'objet d'un suivi dans la section Suivi des recommandations des années précédentes.

### 4.2 Traitement comptable des partenariats public-privé

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

39 Il y a quelques années, le gouvernement a eu recours aux partenariats public-privé (**PPP**) pour la construction de certains centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Actuellement, les NCCSP ne précisent pas la façon de comptabiliser les diverses opérations liées aux projets construits selon le mode PPP, ce qui laisse place au jugement professionnel. Cependant, le CCSP a approuvé en décembre 2015 un projet visant l'élaboration d'une norme comptable portant sur les PPP.

40 Dans notre rapport portant sur la vérification de l'information financière déposé à l'Assemblée nationale en mars 2013, nous avons expliqué qu'au cours de l'année financière 2011-2012, le Contrôleur des finances a modifié son traitement comptable à l'égard du CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf, construit en mode PPP.

41 En effet, le Contrôleur des finances avait alors retiré des livres comptables du gouvernement les sommes liées à l'immeuble et la dette se rapportant à ce PPP. Auparavant, les opérations relatives à ce PPP avaient été comptabilisées à titre de contrat de location-acquisition. Selon le Contrôleur des finances, les sommes versées aux partenaires représentent plutôt des paiements de transfert. Par conséquent, le gouvernement comptabilise les dépenses au rythme des décaissements et présente les obligations contractuelles dans les notes aux états financiers consolidés du gouvernement depuis 2011-2012. Le même traitement comptable a été appliqué pour quatre autres CHSLD également construits en mode PPP et comportant des caractéristiques similaires.

42 De notre point de vue, ces cinq ententes constituent, en substance, des contrats de location-acquisition pour le volet immobilisations. Puisque tous les CHSLD concernés sont opérationnels, un actif et un passif auraient dû être inscrits à l'état de la situation financière au 31 mars 2016.

---

43 Le traitement comptable adopté par le gouvernement a eu pour effet, au 31 mars 2016, de sous-évaluer les immobilisations de 98 millions de dollars, les passifs de 104 millions (106 millions pour les immobilisations et les passifs au 31 mars 2015), les dépenses de 3 millions et les déficits cumulés du début de 3 millions.

---

44 Par ailleurs, les auditeurs indépendants des centres intégrés de santé et de services sociaux dont font partie ces CHSLD partagent notre opinion : ils ont formulé une réserve à cet égard dans leur rapport de l'auditeur indépendant. Les centres concernés sont mentionnés dans le chapitre 4 du présent tome.

45 Quant au gouvernement, il nous a informés qu'il n'avait pas l'intention de revoir son traitement comptable jusqu'à ce qu'une nouvelle norme comptable soit publiée.

## 5 Réflexion sur certains changements normatifs à venir

### 5.1 Actifs, actifs éventuels et droits contractuels

Les ressources économiques comprennent notamment la trésorerie, les créances, les immobilisations corporelles et les éléments payés d'avance.

46 En 2015, le CCSP a publié plusieurs nouvelles normes comptables, dont trois donnent des indications sur l'information à fournir à l'égard des actifs, des actifs éventuels et des droits contractuels. Bien qu'il soit prévu que ces normes s'appliqueront aux exercices qui commenceront le 1<sup>er</sup> avril 2017 et après, leur application anticipée est permise.

47 En prévision de l'application de ces trois nouvelles normes, le gouvernement devra faire une revue des **ressources économiques** dont il dispose ; certaines d'entre elles pourraient requérir la présentation de renseignements additionnels afin de satisfaire aux exigences liées à l'une ou à l'autre de ces nouvelles normes.

48 Lorsqu'elles nous seront soumises, nous prendrons connaissance des analyses du Contrôleur des finances pour ces trois nouvelles normes et de leurs effets sur les états financiers consolidés du gouvernement, le cas échéant.

49 Dans les prochains paragraphes, nous allons aborder brièvement les objectifs se rapportant à chacun de ces nouveaux chapitres.

#### Norme SP 3210 Actifs

Les critères de constatation sont les suivants :

- Il existe une base de mesure appropriée pour l'élément en cause et il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant.
- Dans le cas des éléments qui impliquent l'obtention ou l'abandon d'avantages économiques futurs, il est probable que lesdits avantages seront effectivement obtenus ou abandonnés.

50 La nouvelle norme comptable SP 3210 établit des règles générales concernant l'information à fournir au sujet des actifs. Cette norme définit les actifs comme des ressources économiques sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, ressources qui sont censées lui procurer des avantages économiques futurs.

51 En vertu de la norme SP 3210, deux traitements comptables sont possibles selon les circonstances :

- la comptabilisation d'un actif lorsque les **critères de constatation** sont remplis ;
- la présentation de l'information sur les grandes catégories d'actifs non constatés dans les notes complémentaires.



52 Effectivement, il se peut qu'une ressource économique répondant à la définition d'un actif ne puisse être constatée dans les états financiers du gouvernement parce qu'elle ne peut faire l'objet d'une estimation raisonnable ou qu'une autre norme parmi les NCCSP interdit sa constatation. Prenons l'exemple des ressources naturelles et des terres dévolues au domaine public. Elles ne sont pas comptabilisées comme des actifs dans les états financiers consolidés du gouvernement puisque leur coût ne peut faire l'objet d'une estimation raisonnable. Lorsque les sommes en cause ne peuvent être estimées, les motifs sous-jacents doivent être mentionnés dans les notes complémentaires.

53 L'information fournie sur la nature des actifs non constatés permet aux utilisateurs des états financiers d'obtenir des précisions quant aux ressources économiques à la disposition du gouvernement.

## Norme SP 3320 Actifs éventuels

54 Les actifs éventuels sont des actifs potentiels qui résultent de situations incertaines. L'existence d'un actif éventuel suppose qu'un **événement futur déterminant** indépendant de la volonté du gouvernement va survenir et mettra fin à l'incertitude. Une action intentée en justice par le gouvernement et dont le résultat est incertain en est un exemple. S'il n'y a pas de situation incertaine à la date des états financiers, aucun actif éventuel n'existe. Cependant, il peut y avoir un événement postérieur à la date des états financiers qui pourrait nécessiter la divulgation d'information.

55 Afin de déterminer s'il existe un actif éventuel à la date des états financiers, il faut apprécier la **probabilité** que survienne ou non un événement futur. Cette appréciation et l'estimation de l'incidence financière sont affaire de jugement.

56 Lorsqu'il est probable que l'événement déterminant se produise, la norme exige que l'information suivante soit divulguée dans les renseignements complémentaires :

- la nature de l'actif éventuel ;
- l'ampleur de cet actif éventuel (seulement lorsque celle-ci peut être mesurée ou que sa divulgation n'aura pas d'incidence négative sur le dénouement de l'éventualité) ;
- les raisons qui sous-tendent l'absence d'information sur l'ampleur, le cas échéant ;
- la méthode appliquée pour estimer le montant, s'il y a lieu.

57 Toutefois, en présence d'une situation improbable ou indéterminable, la norme ne requiert aucune divulgation.

L'événement futur déterminant comporte des renseignements additionnels sur l'existence d'un actif pour l'entité à la date des états financiers. Il ne crée pas un actif ; il ne fait qu'en confirmer ou qu'en infirmer l'existence à la date des états financiers.

Les trois niveaux de probabilité sont :

- probable : la probabilité que l'événement futur survienne est élevée ;
- improbable : la probabilité que l'événement futur arrive est faible ;
- indéterminable : la probabilité que l'événement futur se produise ne peut être déterminée.

## Norme SP 3380 Droits contractuels

58 Les droits contractuels désignent les droits aux ressources économiques découlant de contrats ou d'accords qui donneront lieu à des actifs et à des revenus dans l'avenir. Ils se distinguent des actifs éventuels par l'absence d'incertitude liée à l'existence du droit contractuel. De plus, contrairement aux actifs, il n'y a pas d'opération ni d'événement passé qui donne lieu à la constatation d'un actif à la date des états financiers.

59 Cette norme établit certaines indications relatives à l'information à fournir sur les droits contractuels lorsque ceux-ci entraînent des revenus inhabituels vu la situation financière ou les activités normales, ou qu'ils fixent le montant d'une catégorie de revenus pour une longue période. La divulgation de cette information aidera les utilisateurs des états financiers à comprendre les ressources économiques dont le gouvernement disposera pour honorer ses obligations ou financer ses activités futures. L'information doit comprendre la description de la nature et de l'ampleur des droits contractuels ainsi que l'échéancier qui s'y rapporte.

## 5.2 Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent des instruments primaires, comme des créances et des dettes, et des instruments financiers dérivés, tels des options, des contrats à terme, des swaps de taux d'intérêt ou de devises.

60 La norme SP 3450, **Instruments financiers**, traite de la façon de comptabiliser, d'évaluer et de présenter tous les types d'instruments financiers, y compris les dérivés. Sa publication en juin 2011 a fait naître plusieurs interrogations.

61 La plupart des organismes du gouvernement du Québec appliquent cette norme depuis leur exercice commencé le 1<sup>er</sup> avril 2012 ou après. Par contre, compte tenu des différents enjeux liés à l'application de la norme et soulevés par certains gouvernements au Canada, la date d'entrée en vigueur pour les gouvernements a été repoussée à quelques reprises. Elle est actuellement fixée aux exercices qui seront ouverts à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019. Par conséquent, le gouvernement du Québec doit apporter des ajustements aux données des organismes pour les inclure dans ses propres états financiers.

62 Quelques parties prenantes, dont certains gouvernements provinciaux, ont manifesté leurs préoccupations au CCSP, notamment quant à l'obligation de présenter certains instruments financiers à la juste valeur et à l'absence de dispositions concernant la comptabilité de couverture.

63 Les problèmes soulevés par ceux-ci ont donné lieu à de nombreuses réunions du CCSP, à des consultations et à la publication de plusieurs exposés-sondages. D'ailleurs, les travaux du CCSP à ce sujet sont toujours en cours. En décembre 2016, le CCSP a discuté d'un projet de programme de travail visant à déterminer les besoins techniques et ceux de ressources pour résoudre les problèmes soulevés lors des dernières consultations. Il a également demandé à son personnel permanent de consulter les entités qui ont déjà adopté la norme. Leur expérience de mise en oeuvre permettra d'orienter la décision du CCSP quant à l'ajout d'une option de comptabilité de couverture.

64 Le Vérificateur général continuera à suivre de près les travaux du CCSP concernant cette norme.

## 6 Suivi des recommandations des années précédentes

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.

65 Chaque année, le Vérificateur général accomplit ses travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement en conformité avec les Normes canadiennes d'audit. Ces normes exigent que le Vérificateur général communique ses principaux constats aux **responsables de la gouvernance**, notamment les recommandations formulées à la suite de ses travaux.

66 C'est pourquoi nous soumettons, au terme de notre audit, deux documents clés au sous-ministre des Finances et au Contrôleur des finances : les résultats de l'audit et le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

### 6.1 Sommaire du suivi

67 Nous procédons annuellement au suivi des recommandations formulées dans nos rapports antérieurs intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. La présente section expose le suivi de quatre recommandations formulées lors d'audits antérieurs des états financiers consolidés du gouvernement. Elle vise également à communiquer aux parlementaires nos observations quant à certains éléments jugés d'intérêt pour eux.

## 6.2 Recommandation au Contrôleur des finances

Recommandation du Vérificateur général			
Revoir sa méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
			√

### Obligations actuarielles découlant des transferts interrégimes

68 Depuis 2013, nous recommandons au Contrôleur des finances de revoir sa méthode comptable liée aux transferts interrégimes. Toutefois, en raison de la divergence d'opinions qui subsiste entre le gouvernement et le Vérificateur général, il n'adhère pas à cette recommandation. La section Transferts interrégimes expose ce désaccord.

69 Puisque le Contrôleur des finances ne partage pas notre interprétation sur la manière d'amortir les coûts liés aux transferts interrégimes et qu'il juge que sa manière de procéder respecte les NCCSP, nous considérons que la recommandation n'est pas appliquée.

70 En raison de l'incidence relativement importante de cette anomalie sur les états financiers consolidés du gouvernement, le Vérificateur général continuera d'en faire le suivi.

## 6.3 Recommandations au ministère des Finances

<b>Recommandations du Vérificateur général</b>			
<b>Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières surveillées entre sa création et sa dissolution).</b>			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
			√
<b>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.</b>			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
			√

### Société nationale du cheval de course

71 Dans les années précédentes, deux recommandations adressées au MFQ concernaient la Société nationale du cheval de course. La première avait trait à l'inclusion de cette société dans le périmètre comptable du gouvernement alors que la seconde portait sur la production de ses états financiers. Le MFQ n'a pas adhéré à ces deux recommandations.

72 Étant donné que le MFQ n'a pas l'intention d'inclure la Société dans le périmètre comptable du gouvernement et que les états financiers audités de celle-ci au 28 mars 2012 n'ont pas été produits, nous considérons que les deux recommandations ne sont pas appliquées.

73 Bien que sa loi constitutive ait été abrogée le 28 mars 2012, la Société possède toujours des terrains. En effet, l'acte de cession de ses terrains à la Ville de Montréal est toujours en négociation. Par ailleurs, la Société ne pourra être dissoute qu'à la suite de la cession de ces terrains et de la réception du rapport définitif du liquidateur. Or, le mandat du liquidateur a été prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2018 au plus tard.

74 L'an dernier, les états financiers audités de l'exercice clos le 31 décembre 2011 avaient été transmis au ministre des Finances. Toutefois, ceux de l'exercice clos le 28 mars 2012 n'ont pas encore été produits, le liquidateur n'ayant pas terminé son travail. De plus, le MFQ n'a pas l'intention de demander l'audit de ceux-ci.

75 Le liquidateur n'ayant pas terminé son travail, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'ensemble des effets de la liquidation de la Société sur les états financiers consolidés du gouvernement.

## 6.4 Recommandation à l'Agence du revenu du Québec

<b>Recommandation du Vérificateur général</b>			
<b>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.</b>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
√			

### Provision pour créances douteuses

76 Annuellement, l'Agence du revenu du Québec (aussi appelée Revenu Québec) estime une provision pour créances douteuses à l'égard de certaines sommes à recevoir de contribuables. Cette provision reflète les sommes que l'Agence ne croit pas pouvoir récupérer en raison des difficultés financières de certains débiteurs. Au 31 mars 2016, une provision pour créances douteuses de 1,6 milliard de dollars a été soustraite des débiteurs, lesquels s'élevaient auparavant à 4,1 milliards. Ainsi, un montant net de 2,5 milliards est inclus dans le poste Débiteurs des états financiers consolidés du gouvernement.

77 Depuis 2007, nous recommandons à l'Agence du revenu du Québec dans notre rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction d'effectuer un rapprochement entre l'estimation des sommes qu'elle prévoit percevoir et celles réellement encaissées. La situation a également été présentée dans nos rapports à l'Assemblée nationale des hivers 2013 et 2016. Cette comparaison est essentielle parce qu'elle permet de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation de ce qu'il est réellement possible de récupérer.

78 En 2016, l'Agence a effectué un rapprochement entre la provision pour créances douteuses et les sommes réellement perçues pour l'impôt des sociétés et les taxes à la consommation. Ce rapprochement montre que le résultat de la méthode utilisée par l'Agence pour établir le taux de provision pour ces types de revenus constitue une estimation raisonnable des sommes récupérées. Par conséquent, nous considérons que la recommandation a été appliquée.



79 En 2015, l'Agence avait effectué un rapprochement entre la provision pour créances douteuses et les sommes réellement perçues pour l'impôt des particuliers. Ce rapprochement a montré que le taux de provision que l'Agence utilise pour les débiteurs reliés à ce type d'impôt était raisonnable. Toutefois, des travaux restaient à faire concernant les débiteurs relatifs à l'impôt des sociétés et aux taxes à la consommation puisqu'ils représentaient une partie importante des débiteurs touchés par une provision pour créances douteuses, ce qui a été réalisé en 2016.

80 Nous invitons toutefois l'Agence à mener un examen périodique de la validité des estimations utilisées pour établir les provisions concernant les créances douteuses liées à l'impôt des particuliers et des sociétés.

# Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

## Commentaires du ministère des Finances

«Le MFQ reçoit avec intérêt les commentaires du Vérificateur général. Le MFQ tient cependant à souligner certains éléments.

«**Paielements de transfert.** Le MFQ réitère son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée au budget 2012-2013 (Plan budgétaire, section A, pages A.53 et A.54), au budget 2013-2014 (Plan budgétaire, section C, pages C.61 à C.64) et au budget 2014-2015 (Plan budgétaire, section A, pages A.109 à A.111). L'autorisation d'un transfert, critère retenu par la norme révisée pour la constatation d'une dépense de transfert, est un geste qui relève de la gouvernance et qui est prévu dans la constitution canadienne. Au Québec, le pouvoir d'autoriser le gouvernement à effectuer une dépense sur le fonds consolidé du revenu est conféré au Parlement du Québec.

« Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque les deux pouvoirs, le Parlement et le gouvernement, ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. 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 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.

« Cette interprétation du MFQ a été confirmée par quatre firmes indépendantes de comptables professionnels agréés.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités (égouts, aqueducs et transports en commun) et par les universités (bâtiments et équipements), le gouvernement du Québec a, depuis plus de 30 ans, choisi d'octroyer des subventions annuelles pour rembourser le coût du service de la dette, soit le remboursement du capital et des intérêts aux bénéficiaires découlant des emprunts qu'ils ont contractés pour l'acquisition d'immobilisations. Ainsi, l'autorisation annuelle des parlementaires ne vise pas l'acquisition des immobilisations effectuée par les bénéficiaires.

« Du point de vue des bénéficiaires des transferts du gouvernement, les mêmes critères doivent être satisfaits pour que les transferts soient constatés à titre de revenus. Le gouvernement a proposé des modifications législatives qui ont été adoptées en juin 2013 par le Parlement afin de préciser clairement le moment où un transfert est considéré comme autorisé pour les bénéficiaires de transferts du gouvernement.

« Les entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont bénéficiaires de transferts de ministères et qui utilisent les normes comptables applicables au secteur public, constatent leurs revenus de transfert avec le principe d'autorisation retenu par le gouvernement. Leurs états financiers annuels de l'année 2015-2016 ont fait l'objet d'un audit par des auditeurs qui sont indépendants. Parmi ces entités, il importe de souligner que, sur 167 organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation audités par des cabinets de comptables professionnels agréés, 156 ont été audités par plus de 25 cabinets différents et ont obtenu une opinion sans réserve alors que, pour les 11 autres, audités par le Vérificateur général ou par deux autres cabinets, leurs états financiers ont eu une opinion avec réserve.

« Le respect des Normes comptables pour le secteur public constitue une priorité pour le MFQ. Ainsi, pour dénouer l'impasse avec le Vérificateur général, le MFQ et le Contrôleur des finances avaient effectué des représentations auprès du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) dans le but que des améliorations et des précisions soient apportées à la norme comptable. En novembre 2014, un document a été publié par le CCSP afin de recueillir des informations supplémentaires pour son examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert. Le MFQ a soumis ses commentaires à ce sondage en mai 2015.

« Après avoir analysé les différents commentaires reçus, le CCSP a conclu, en juin 2016, que le chapitre SP 3410 – Paiements de transfert remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication. Ainsi, le CCSP a statué qu'aucune modification de cette norme n'était nécessaire. Il considère que la pratique actuelle, soit l'exercice du jugement professionnel au cas par cas, cadre avec ses normes fondées sur les principes.

« **Transferts interrégimes.** Le traitement comptable appliqué actuellement par le MFQ est conforme aux exigences normatives, tant sur le plan comptable qu'actuariel. Cette position a été confirmée par une opinion de la firme de comptables professionnels agréés Deloitte, obtenue en 2013.

« Par ailleurs, à la lumière des modifications à être apportées au Régime de retraite du personnel d'encadrement, à la suite du dépôt du projet de loi n° 126, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité du régime de retraite du personnel d'encadrement et modifiant diverses dispositions législatives*, le MFQ analysera leur incidence sur la comptabilisation de la charge relative aux transferts interrégimes et apportera les ajustements, s'il y a lieu.

« **Partenariats public-privé.** En s'inspirant toujours des meilleures pratiques comptables, le gouvernement a modifié le traitement comptable de l'entente du CHSLD de Saint-Lambert-sur-le-Golf pour tenir compte de son évolution.

« Ainsi, considérant que ce dossier est similaire à des dossiers de CHSLD conventionnés privés, 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. Les quatre nouveaux CHSLD, qui font l'objet d'une entente similaire à celui de Saint-Lambert, sont traités de la même façon sur le plan comptable.

« Par ailleurs, il est important de souligner que la position du gouvernement a été confirmée par la firme de comptables professionnels agréés PricewaterhouseCoopers.

« **Société nationale du cheval de course (SONACC).** Le MFQ n'a jamais adhéré à la recommandation de consolider la SONACC, c'est-à-dire d'inclure les opérations financières de la Société dans les états financiers consolidés du gouvernement jusqu'à sa date de dissolution. Il faut noter que la SONACC a été dissoute en mars 2012 et est en voie de liquidation.

« Quant à la production des états financiers de la SONACC pour l'exercice clos le 28 mars 2012, la loi n'exige pas qu'ils soient accompagnés d'un rapport d'un auditeur indépendant. Par ailleurs, soulignons que le liquidateur désigné par le gouvernement fera rapport au MFQ sur la liquidation de la Société. Dès que ce dernier aura produit ce rapport, le MFQ préparera les états financiers de la SONACC. »

# Annexes et sigles

**Annexe 1** Rapport de l'auditeur indépendant

**Annexe 2** Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir

## Sigles

**CCSP** Conseil sur la comptabilité  
dans le secteur public

**CHSLD** Centre d'hébergement et de soins  
de longue durée

**MFQ** Ministère des Finances du Québec

**NCCSP** Normes comptables canadiennes  
pour le secteur public

**PPP** Partenariat public-privé

## Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2015-2016



### 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 2016, les états consolidés des résultats, 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 du gouvernement pour les états financiers consolidés*

Le ministre des Finances 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 assortie d'une réserve.

COMPTES PUBLICS 2015-2016 – VOLUME 1

*Fondement de l'opinion avec réserve*

Le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2016 et 2015, à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 18 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (Normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation m'a aussi conduit à exprimer une opinion d'audit modifiée sur les états financiers consolidés de l'année financière précédente. Étant donné la comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert, les ajustements suivants selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	<u>2016</u>	<u>2015</u>
<b>État consolidé de la situation financière</b>		
Prêts et placements de portefeuille	(4 170)	(4 128)
Autres passifs	<u>5 210</u>	<u>5 064</u>
<b>Dette nette et déficits cumulés</b>	<b><u>9 380</u></b>	<b><u>9 192</u></b>
<b>État consolidé des résultats</b>		
<b>Dépenses</b>		
Santé et services sociaux	12	(58)
Éducation et culture	84	38
Économie et environnement	63	679
Soutien aux personnes et aux familles	36	33
Gouverne et justice	<u>(7)</u>	<u>(22)</u>
<b>Total des dépenses</b>	<b><u>188</u></b>	<b><u>670</u></b>
<b>Surplus annuel</b>	<b><u>(188)</u></b>	<b><u>(670)</u></b>
<b>Note 18</b>		
Obligations contractuelles	(9 380)	(9 192)

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2015-2016

En plus de ces ajustements, compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour un solde résiduel de 3 057 millions de dollars au 31 mars 2016 (2 896 millions au 31 mars 2015) de la catégorie d'obligations contractuelles « Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires » et de la catégorie « Subventions pour le remboursement du coût des immobilisations des bénéficiaires » à la note 18, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant des ajustements supplémentaires à apporter à certains éléments mentionnés précédemment.

*Opinion avec réserve*

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2016, 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* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2016 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. Celles-ci sont présentées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisé dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement.

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



### Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. De plus, les Normes canadiennes d'audit prévoient que l'auditeur doit communiquer son point de vue aux responsables de la gouvernance sur des aspects qualitatifs importants des pratiques comptables de l'entité et, le cas échéant, il doit expliquer pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information financière applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières de l'entité. C'est donc dans ce contexte que j'ai décidé de formuler les commentaires suivants qui complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

#### *Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)*

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimé ci-dessus découle de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel ainsi que de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec.

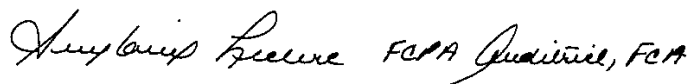
Les chapitres 1 et 8 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 – Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* ainsi que les chapitres 2 des rapports pour les années 2012-2013 à 2015-2016 décrivent de façon détaillée les raisons à l'appui de mon opinion. Le gouvernement ne partage pas mon interprétation.

Sommairement, ces chapitres exposent que le gouvernement interprète qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires. Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, je constate que 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. Je considère donc qu'une dépense de subvention doit être comptabilisée dès que le gouvernement l'a autorisée au terme de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont engagé les dépenses admissibles donnant droit à cette subvention.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2015-2016

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a publié en novembre 2014 un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert, en vue de l'aider à évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et de prendre connaissance des difficultés de mise en œuvre. Au terme de l'analyse des résultats et de discussions qu'il a tenues, le CCSP a conclu en juin 2016 que la norme est fondée sur les principes et que dans l'ensemble, elle remplit les objectifs d'intérêt public ayant initialement motivé sa publication. Compte tenu de ses autres priorités, le CCSP a décidé que la mise sur pied d'un nouveau projet de modification de la norme n'est pas appropriée. Ainsi, à la lumière des informations additionnelles et de l'analyse publiées par le CCSP à la suite de son processus d'appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert, je suis toujours d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée.

La vérificatrice générale du Québec,



Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA  
Québec, le 19 octobre 2016

## Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)<sup>1</sup>

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Agence métropolitaine de transport (31 décembre 2015)	1 221 840	1 159 714	62 126	-	34 613	34 613	-
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (31 mars 2016)	184 969	123 047	-	(61 922)	(2 304)	(2 304)	-
Centre de recherche industrielle du Québec (31 mars 2016)	15 548	15 548	-	-	-	-	-
Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches (31 mars 2016)	364 041	364 041	-	-	-	-	-
Centre universitaire de santé McGill (31 mars 2016)	2 324 109	2 271 041	-	(53 068)	(2 528)	-	2 528
Collège Dawson (30 juin 2016)	63 729	63 729	-	-	-	-	-
Commission de la capitale nationale du Québec (31 mars 2016)	57 954	-	57 954	-	(5 296)	(5 296)	-
Commission scolaire de la Capitale (30 juin 2016)	261 719	261 719	-	-	-	-	-
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (30 juin 2016)	7 163	4 612	-	(2 551)	164	164	-
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (30 juin 2016)	52 262	25 625	-	(26 637)	1 102	-	(1 102)
Institut national de santé publique du Québec (31 mars 2016)	11 848	11 848	-	-	-	-	-
Musée d'art contemporain de Montréal (31 mars 2016)	4 685	1 831	-	(2 854)	(218)	(218)	-
Musée de la civilisation (31 mars 2016)	52 640	32 761	-	(19 879)	212	212	-
Musée national des beaux-arts du Québec (31 mars 2016)	48 285	43 116	5 169	-	(233)	(233)	-

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2016.

Entités	Sous-évaluation (surévaluation)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Régie des installations olympiques (31 octobre 2015)	91 130	89 630	1 500	-	147	147	-
Société de développement des entreprises culturelles (31 mars 2016)	15 527	17 186	-	1 659	(343)	(343)	-
Société de la Place des Arts de Montréal (31 août 2016)	104 880	104 473	407	-	1 208	-	(1 208)
Société des établissements de plein air du Québec (31 mars 2016)	112 378	109 291	3 087	-	(21)	(21)	-
Société des traversiers du Québec (31 mars 2016)	428 919	-	428 919	-	54 824	-	(54 824)
Société du Centre des congrès de Québec (31 mars 2016)	71 877	71 877	-	-	-	-	-
Société du Grand Théâtre de Québec (31 août 2016)	19 589	17 978	1 611	-	(931)	(931)	-
Société du Palais des congrès de Montréal (31 mars 2016)	222 185	166 616	55 569	-	(4 177)	(4 177)	-
Télé-Québec (31 août 2016)	47 894	34 302	-	(13 592)	(211)	(211)	-

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2016.