

# 10

## CHAPITRE

### États financiers consolidés du gouvernement 2018-2019 : constats et commentaires à l'attention des parlementaires

Ministère des Finances

## EN BREF

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, le Vérificateur général audite chaque année les états financiers consolidés du gouvernement.

L'audit pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 s'est généralement bien déroulé. Toutefois, pour une septième année consécutive, nous avons exprimé une réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant. Cette réserve se doit d'être prise au sérieux, car elle signifie que les états financiers consolidés du gouvernement ne donnent pas un juste portrait de sa situation financière. En effet, la comptabilisation inadéquate de certains paiements de transfert entraîne une sous-évaluation des déficits cumulés d'au moins 11,9 milliards de dollars.

Les états financiers consolidés du gouvernement sont une pierre angulaire de la reddition de comptes et sont utiles pour évaluer la gestion des fonds publics. Nous encourageons donc le ministère des Finances à poursuivre ses efforts pour réduire davantage le délai de leur publication. Nous estimons aussi qu'un examen annuel de ces états financiers par une commission parlementaire renforcerait la surveillance de la performance du gouvernement et permettrait aux parlementaires de discuter avec le Vérificateur général de ses constats annuels découlant de l'audit de ces états financiers d'importance. Nous réitérons donc notre invitation à l'Assemblée nationale pour la mise en place de cet examen annuel.

# CONSTATS

---

1

La préparation et l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement se sont généralement bien déroulés.

2

L'absence d'examen annuel des comptes publics par une commission parlementaire ne favorise pas la surveillance adéquate de la performance du gouvernement.

3

Les déficits cumulés sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars.

4

Il y a eu une amélioration du délai entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur publication.

## Autre commentaire

Placement de portefeuille dans la S.E.C. Airbus Canada  
(anciennement S.E.C. Avions C Series)

# ÉQUIPE

**Patrick Dubuc**

Directeur principal d'audit

**Julie Laflamme**

Directrice d'audit

**Rosalie Boucher**

**Marie-Claude Laroche**

**Charles Marceau**

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	7
La préparation et l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement se sont généralement bien déroulés. ....	8
L'absence d'examen annuel des comptes publics par une commission parlementaire ne favorise pas la surveillance adéquate de la performance du gouvernement. ....	10
Les déficits cumulés sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars. ....	12
Il y a eu une amélioration du délai entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur publication. ....	16
Placement de portefeuille dans la S.E.C. Airbus Canada (anciennement S.E.C. Avions C Series) .....	18
Commentaires de l'entité auditée. ....	20
Renseignements additionnels. ....	21



## MISE EN CONTEXTE

- 1 Chaque année, le Vérificateur général audite les états financiers consolidés du gouvernement. À la suite de cet audit, il exprime son opinion sur la fiabilité de ces états financiers dans un rapport de l'auditeur indépendant qui est joint aux états financiers consolidés.
- 2 Le Vérificateur général communique également au ministère des Finances et au Contrôleur des finances les résultats détaillés de ses travaux d'audit, les recommandations qu'il juge nécessaires et l'appréciation du degré de mise en œuvre des recommandations qu'il a formulées au cours de ses audits des années antérieures.

## Pourquoi publions-nous nos constats et commentaires ?

- 3 Les états financiers consolidés du gouvernement sont inclus dans les comptes publics et font état de l'ensemble des activités du gouvernement. Ils constituent un outil indispensable pour évaluer la saine gestion des fonds publics. Actuellement, il n'existe pas de mécanisme pour examiner ces états financiers en présence des parlementaires et en rendre compte aux citoyens. C'est pourquoi nous avons jugé approprié de publier dans ce rapport à l'Assemblée nationale nos constats et commentaires à l'égard des résultats de notre audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2019.

La préparation et l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement se sont généralement bien déroulés.

## Qu'avons-nous constaté ?

- 4 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 et notre rapport de l'auditeur indépendant les accompagnant ont été signés le 10 octobre 2019 et déposés à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2019. Ce rapport de l'auditeur indépendant peut être consulté dans la section Renseignements additionnels.
- 5 L'objectif principal de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers consolidés selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada et conformément à la *Loi sur le vérificateur général*.
- 6 Dans l'ensemble, la préparation et l'audit des états financiers consolidés du gouvernement se sont bien déroulés.
- 7 En effet, à l'exception de notre réserve à l'égard de la comptabilisation des paiements de transfert, qui est expliquée plus loin dans le présent rapport, les anomalies que nous avons découvertes n'ont pas engendré d'inexactitudes significatives.
- 8 Cette situation démontre qu'outre notre réserve, les travaux du Contrôleur des finances et des entités auditées, combinés aux travaux des auditeurs des entités devant produire leurs propres états financiers, permettent de produire des états financiers consolidés de qualité.
- 9 Quant aux délais, la plupart des documents dont nous avons besoin nous ont été remis selon le calendrier prévu.



## Pourquoi ce constat est-il important ?

10 La préparation et l'audit des états financiers consolidés du gouvernement demandent le déploiement d'efforts considérables de la part du personnel de plusieurs entités du gouvernement du Québec. En effet, le périmètre comptable du gouvernement est composé de plus de 350 entités. Le Contrôleur des finances doit pour sa part effectuer un travail d'envergure pour inclure les informations financières individuelles de chacune de ces entités de manière à établir les états financiers consolidés du gouvernement, qui seront par la suite audités par le Vérificateur général. Un retard dans la remise des documents des entités au Contrôleur des finances a donc généralement des répercussions sur la date de remise des documents et des états financiers consolidés au Vérificateur général.

11 En outre, plus la préparation des entités auditées est adéquate, plus les travaux du Vérificateur général sont efficaces, et moins il lui est nécessaire de faire des travaux d'audit supplémentaires. Soulignons que l'audit des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 représente plus de 25 000 heures d'audit, soit 14 % du total des heures planifiées en audit financier chez le Vérificateur général.

## Ce qui appuie notre constat

12 À l'exception de notre réserve sur la comptabilisation des paiements de transfert, les anomalies que nous avons relevées, qui n'ont pas été corrigées par le Contrôleur des finances, ne sont pas significatives.

13 Toutefois, quelques-unes de ces anomalies non significatives, mais supérieures à 50 millions de dollars, n'ont pas été corrigées par le Contrôleur des finances en raison de divergences de points de vue entre ce dernier et le Vérificateur général. Certaines de ces anomalies sont présentes depuis quelques années.

14 Il demeure que le Contrôleur des finances, à titre de préparateur des états financiers consolidés du gouvernement, réalise un travail important de documentation de ses travaux en vue de leur audit et s'assure que le Vérificateur général obtient toutes les informations nécessaires pour la réalisation de son audit, notamment en faisant le lien entre les entités auditées et les équipes d'audit du Vérificateur général. Bien que quelques éléments importants pour finaliser l'audit nous aient été remis en retard, nous considérons que la collaboration et le degré de préparation du Contrôleur des finances ont été, en général, très bons.

## CONSTAT 2

L'absence d'examen annuel des comptes publics par une commission parlementaire ne favorise pas la surveillance adéquate de la performance du gouvernement.

### Qu'avons-nous constaté ?

15 Dans les dernières années, nous avons fait part de notre préoccupation à propos du fait qu'au Québec, contrairement à la quasi-totalité des autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, il n'existe aucun comité de surveillance des comptes publics ni de commission parlementaire ayant pour responsabilité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement.

16 Chaque année, les commissions parlementaires examinent, par le biais de leurs travaux, des rapports annuels de gestion qui incluent les états financiers de diverses entités gouvernementales. Par contre, l'examen des états financiers consolidés du gouvernement, qui sont de loin les plus importants, n'est pas spécifiquement prévu. Cette situation ne permet pas à l'Assemblée nationale d'exercer un plein contrôle parlementaire, puisque la surveillance et l'approbation des états financiers sont entièrement réalisées par le ministère qui en assure également la préparation.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

17 Les états financiers consolidés du gouvernement accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant constituent un des piliers de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement, puisqu'ils représentent la finalité du cycle budgétaire et permettent d'établir un portrait fiable de la réalisation des prévisions budgétaires.

18 Combinés à l'analyse des états financiers publiée dans la première partie du volume 1 des comptes publics, ils permettent de donner un éclairage important sur la performance du gouvernement et sur l'état de ses finances.

19 L'examen des comptes publics sur une base annuelle permettrait aux parlementaires de prendre un temps d'arrêt avec le ministère des Finances et le Vérificateur général afin de discuter des résultats financiers et des enjeux qui y sont liés.

20 Ainsi, nous réitérons notre invitation à l'Assemblée nationale afin que les états financiers consolidés du gouvernement soient examinés annuellement par un comité de surveillance des comptes publics ou par une commission parlementaire déjà existante.

## Ce qui appuie notre constat

21 Selon CPA Canada, une information publique solide sur la performance peut contribuer grandement à la compréhension de celle-ci et au débat sur la façon dont les ressources ont été utilisées. Cette compréhension et ce débat peuvent ensuite contribuer à bonifier la gouvernance et la reddition de comptes, renforcer la gestion, favoriser une prise de décision plus éclairée et rehausser la confiance de la population quant au rôle de surveillance de l'administration publique.

22 Les états financiers consolidés et l'analyse de ceux-ci permettent à ceux qui en prennent connaissance de comprendre la manière dont le gouvernement a financé ses activités au cours de l'année financière, l'utilisation faite des sommes perçues et l'état des finances publiques. Ces états financiers comportent plusieurs informations utiles et permettent surtout d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement a réalisé les activités prévues dans son budget. Par conséquent, l'examen annuel des comptes publics par une commission pourrait notamment permettre aux parlementaires de s'informer des conséquences des écarts relevés sur le niveau des services rendus aux citoyens.

23 Par ailleurs, chaque année, lors de notre audit des états financiers consolidés, nous faisons certains constats. Notre audition en commission parlementaire permettrait des échanges à ce sujet, qui pourraient alimenter la réflexion des parlementaires quant aux actions à entreprendre auprès des entités concernées, s'ils le jugent à propos. Enfin, le Québec, en effectuant ces travaux, rejoindrait les autres gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral qui ont adopté cette pratique, laquelle est essentielle de notre point de vue.

## CONSTAT 3

### Les déficits cumulés sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars.

#### Qu'avons-nous constaté ?

24 Pour une septième année consécutive, notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement comporte une réserve faisant part de la présence d'anomalies significatives dans les états financiers consolidés du gouvernement. Ces anomalies proviennent d'une pratique comptable qui, à notre avis, ne respecte pas les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Rappelons à ce sujet qu'il existe un désaccord entre le Vérificateur général et le gouvernement quant à l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert (subventions).

25 Notre réserve concerne le fait que le gouvernement ne comptabilise pas dans ses états financiers les dettes se rapportant à des subventions qu'il a octroyées pour des immobilisations qui ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

26 Cette pratique ne permet pas de donner un portrait juste de la situation financière du gouvernement. Ainsi, au 31 mars 2019, selon nos estimations, la dette nette et les déficits cumulés présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars et le surplus annuel est surévalué de 390 millions.

---

#### Opinion avec réserve

Une opinion avec réserve est formulée lorsque l'auditeur conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives. L'auditeur peut également exprimer une opinion avec réserve lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives.

#### Paiement de transfert

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 ;
- ne s'attend pas à être remboursé ;
- ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

27 Le tableau 1 présente l'effet estimé de la comptabilisation inadéquate de ces subventions sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2019.

**TABLEAU 1** Effet estimé de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert dans les états financiers consolidés, au 31 mars 2019 (en millions de dollars)

	Solde	Incidence estimée	Solde ajusté
<b>État consolidé de la situation financière</b>			
Actifs financiers	81 643	(6 547)	75 096
Passifs	254 201	5 339	259 540
<b>Dette nette</b>	<b>(172 558)</b>	<b>(11 886)</b>	<b>(184 444)</b>
Actifs non financiers	72 110	–	72 110
<b>Déficits cumulés</b>	<b>(100 448)</b>	<b>(11 886)</b>	<b>(112 334)</b>
<b>État consolidé des résultats</b>			
Revenus	114 746	–	114 746
Dépenses	106 466	390	106 856
<b>Surplus annuel</b>	<b>8 280</b>	<b>(390)</b>	<b>7 890</b>
<b>Obligations contractuelles (note complémentaire 20)</b>	<b>99 498</b>	<b>(11 886)</b>	<b>87 612</b>

28 Au fur et à mesure que les bénéficiaires de subventions effectuent les travaux subventionnés, nous considérons que le gouvernement a un passif envers eux. Or, compte tenu de sa pratique actuelle, le gouvernement ne recense pas l'information permettant de déterminer l'avancement des travaux donnant droit aux subventions. Nous avons cependant été en mesure d'obtenir des informations probantes pour conclure que des travaux présentés comme des obligations contractuelles avaient été réalisés. Cela nous a menés à estimer la sous-évaluation de la dette nette et des déficits cumulés de 11,9 milliards de dollars présentée au tableau 1. En plus de ce montant de 11,9 milliards, il demeure un solde de 4,9 milliards d'obligations contractuelles concernant principalement les municipalités et les organismes municipaux, pour lequel nous ne sommes pas en mesure d'estimer les travaux réalisés en date des états financiers. Ainsi, l'incidence estimée de la pratique comptable inadéquate illustrée au tableau 1 pourrait être plus élevée.

29 De plus, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de l'auditeur indépendant en ce qui concerne les autres informations, cette pratique comptable a également une incidence sur des montants pris en compte dans l'analyse financière publiée dans la première partie du volume 1 des Comptes publics 2018-2019.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

30 Notre réserve se doit d'être prise au sérieux puisqu'elle signifie que les états financiers consolidés du gouvernement ne donnent pas un juste portrait de la situation financière du gouvernement et qu'ils ne respectent pas les normes comptables canadiennes pour le secteur public.

31 Ainsi, le traitement comptable utilisé par le gouvernement ne permet pas de montrer dans ses états financiers l'effet des décisions qu'il a prises à l'égard de l'octroi de subventions puisqu'une dette nette et des déficits cumulés de près de 12 milliards de dollars n'y sont pas reflétés.

32 Cette façon de faire entache la crédibilité des états financiers du gouvernement alors qu'outre cet aspect, ceux-ci représenteraient une image fidèle de la situation financière du gouvernement.

33 Bien que le Vérificateur général exprime cette réserve sur la comptabilisation des paiements de transfert dans son rapport de l'auditeur indépendant depuis l'année financière 2012-2013, le ministère des Finances n'a pour l'instant entrepris aucune action afin de rectifier sa pratique comptable inappropriée.

34 La correction de la pratique comptable est d'autant plus importante que le Plan québécois des infrastructures (PQI) montre des investissements à venir de plusieurs milliards de dollars sans que le gouvernement manifeste l'intérêt de considérer la dette qui y est afférente dans ses états financiers au fur et à mesure que les immobilisations subventionnées sont construites ou acquises.

35 L'existence d'une réserve au rapport de l'auditeur indépendant est une situation intenable pour une société cotée sur un marché boursier. Cette dernière mettrait tout en œuvre pour régler la situation le plus rapidement possible. Il devrait en être de même pour un gouvernement.

## Ce qui appuie notre constat

36 Illustrons la problématique de la comptabilisation inadéquate de certaines subventions avec un exemple de la vie courante. Imaginons un parent qui achète une voiture à 21 000 dollars et en fait don à son enfant qui a quitté la maison. Le parent la finance sur 7 ans auprès d'une banque à raison de 3 000 dollars par année. Si, le lendemain de l'achat, il retourne à la banque pour avoir un portrait de sa situation financière, il est évident que son dossier présentera une dette s'élevant à 21 000 dollars, même si la voiture ne lui appartient plus à la suite de son don.

37 L'octroi de certaines subventions du gouvernement est en substance similaire à l'achat d'une voiture pour son enfant, bien que le gouvernement ait une dette envers le bénéficiaire de la subvention plutôt qu'envers les marchés financiers (l'équivalent du banquier dans l'exemple ci-dessus). Pourtant, son traitement comptable actuel consiste à reconnaître seulement les versements qu'il doit effectuer au cours de la prochaine année. Si on appliquait ce raisonnement à l'exemple de l'achat de la voiture, seule une dette de 3 000 dollars figurerait au dossier de crédit de l'acheteur, ce qui ne représenterait pas sa réelle situation financière.

38 Prenons cette fois deux cas réels, soit deux projets subventionnés par le gouvernement qui font partie de la réserve que nous avons quantifiée au 31 mars 2019.

## Amphithéâtre de Québec

39 Le premier exemple concerne la construction de l'amphithéâtre de Québec. Cet exemple illustre la sous-évaluation des passifs aux états financiers consolidés du gouvernement démontrée à la deuxième ligne du tableau 1.

40 En 2013, la Ville de Québec et le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ont conclu une entente établissant que le gouvernement assumerait 50 % du coût de cette infrastructure. L'entente précise que le gouvernement rembourse les sommes engagées sur une période de 20 ans. La Ville ayant contracté un emprunt pour financer le projet, le gouvernement a commencé à lui verser annuellement un montant pour compenser le versement annuel qu'elle fait.

41 La Ville a complété la construction du bâtiment en 2015 et depuis, le gouvernement honore sa partie du contrat et paie annuellement sa juste part des coûts de construction de l'amphithéâtre. Cependant, au 31 mars 2019, le solde de la subvention non versé (128 millions) n'est toujours pas comptabilisé dans les états financiers consolidés du gouvernement à titre de dette puisqu'il comptabilise sa dépense seulement lorsqu'il verse des sommes. Le Vérificateur général considère au contraire que la comptabilisation adéquate d'une transaction et son mode de versement sont deux choses différentes.

## Train de l'Est

42 La construction du train de l'Est est un deuxième exemple qui permet d'illustrer une autre facette de la problématique soulevée par notre réserve, soit celle relative à la surévaluation de 6,5 milliards de dollars des actifs financiers du gouvernement présentée à la première ligne du tableau 1.

43 Il a été convenu que le gouvernement assumerait 565 millions de dollars pour la construction du train de l'Est et que la subvention serait versée sur 20 ans. Depuis la cessation des activités de l'Agence métropolitaine de transport en 2017, c'est le Réseau de transport métropolitain (RTM) qui a la propriété du train de l'Est. Au 31 mars 2019, le projet du train de l'Est a été complété en grande partie et le train est entré en fonction en 2014.

44 Le financement du RTM ne provient pas d'une institution financière, mais du Fonds de financement du gouvernement. Les états financiers consolidés présentent actuellement un actif sous la forme d'un prêt à recevoir du RTM. Or, ce type de prêt n'est pas en substance un actif. En effet, le gouvernement a déjà décaissé la quasi-totalité des 565 millions de dollars et il ne recevra rien en contrepartie. Il se rembourse lui-même annuellement ce prêt, soit l'équivalent du versement annuel prévu de la subvention octroyée.

45 En conclusion, nous réitérons notre recommandation au ministère des Finances de prendre les mesures nécessaires pour modifier sa pratique comptable concernant ce type de subventions afin de se conformer aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Le ministère n'adhère toutefois pas à cette recommandation.

46 Par ailleurs, soulignons que la pratique actuelle du gouvernement à l'égard des crédits fait en sorte que les parlementaires vont voter chaque année pendant 20 ans pour des montants destinés à une construction terminée, découlant d'ententes signées plusieurs années auparavant, alors que le gouvernement a déjà perdu son pouvoir discrétionnaire.

Il y a eu une amélioration du délai entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur publication.

## Qu'avons-nous constaté ?

47 Dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019* publié en mai 2018, nous avons recommandé au ministère des Finances de déposer les états financiers consolidés plus tôt après leur date de signature.

48 Cette recommandation provenait du fait que, pour les états financiers du 31 mars 2017, nous avons déployé des efforts importants avec le Contrôleur des finances pour terminer notre audit plus tôt, avant la fin du mois de septembre. Malgré cela, il s'était écoulé 53 jours entre la date de signature de notre rapport de l'auditeur indépendant (29 septembre) et la date du dépôt des états financiers à l'Assemblée nationale (21 novembre), qui a eu lieu la même journée que la présentation de la mise à jour du Plan économique du Québec.

49 Cette année, les états financiers consolidés au 31 mars 2019 ont été signés le 10 octobre 2019 et ont été publiés 28 jours plus tard, soit le 7 novembre 2019. Nous soulignons le progrès réalisé quant au délai de publication. Toutefois, nous encourageons le ministère des Finances à poursuivre ses efforts afin de réduire encore davantage le délai de publication des états financiers consolidés après leur date de signature.

50 Nous invitons également le gouvernement à dissocier la publication des états financiers consolidés du gouvernement de celle de la mise à jour économique, de manière à donner aux états financiers toute l'attention nécessaire. Cela permettrait aussi d'améliorer le délai de publication des comptes publics puisqu'ils sont actuellement déposés plus de sept mois après la fin de l'année financière.



## **Pourquoi ce constat est-il important ?**

51 Une reddition de comptes dans un délai raisonnable permet d'utiliser les renseignements des états financiers pour orienter ou influencer les décisions en temps opportun.

## **Ce qui appuie notre constat**

52 Selon CPA Canada, l'utilité de l'information pour la prise de décision et l'évaluation de la reddition de comptes diminue avec le passage du temps. Au Canada, le Québec est parmi les provinces qui publient le plus tardivement leurs états financiers.

## Placement de portefeuille dans la S.E.C. Airbus Canada (anciennement S.E.C. Avions C Series)

53 D'entrée de jeu, rappelons que notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018 présentait initialement une réserve concernant la valeur comptable du placement de portefeuille dans la S.E.C. administrant le programme de la C Series. Tout comme il en avait été le cas lors de l'audit des états financiers consolidés du Fonds du développement économique au 31 mars 2018, nous n'avions pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés pour évaluer la valeur de ce placement.

54 À la suite de l'obtention d'informations additionnelles avant la publication des états financiers consolidés du gouvernement, le ministère des Finances avait modifié la note 24 des états financiers pour fournir des précisions supplémentaires sur la valeur du placement. Nous avons conséquemment modifié notre rapport de l'auditeur indépendant en retirant notre réserve et en ajoutant un paragraphe d'observation ainsi qu'un commentaire de la vérificatrice générale. Ces changements visaient à expliquer que l'incidence d'une moins-value, qu'elle soit durable ou non, ne pourrait être significative pour les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018.

55 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2019, aucune moins-value durable n'a été constatée dans les états financiers consolidés du Fonds du développement économique concernant ce placement. Ces états financiers précisent cependant, par voie de note complémentaire, l'appréciation faite par la direction quant à la valeur du placement et à la possibilité de récupération du coût de l'investissement. De plus, un paragraphe d'observation dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du Fonds attire l'attention sur cette note.

56 À la suite de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2019, nous n'avons pas jugé nécessaire d'apporter des précisions au sujet de ce placement dans notre rapport de l'auditeur indépendant ni de demander la présentation d'information particulière à cet égard dans les états financiers consolidés du gouvernement. En effet, au contraire de ce qui concerne les états financiers du Fonds du développement économique, ce placement, dans les états financiers du gouvernement, s'inscrit dans un ensemble important de transactions que constituent les activités du gouvernement.

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

Le ministère des Finances a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

## Commentaires du ministère des Finances

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

### Paiements de transfert

« Le ministère réitère à nouveau son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée dans les documents budgétaires depuis 2012-2013.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités (égouts, aqueducs et transport en commun) et par les universités (bâtiments et équipements), le gouvernement du Québec a, depuis près de 40 ans, choisi de financer ces projets par l'octroi de subventions annuelles versées selon un échéancier qui correspond généralement au rythme de remboursement de la dette contractée par les bénéficiaires pour l'acquisition de l'infrastructure.

« Les normes comptables pour le secteur public stipulent que ces subventions doivent être comptabilisées lorsque les critères d'admissibilité sont rencontrés par les bénéficiaires et qu'elles sont autorisées par l'entité cédante. Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque le Parlement et le gouvernement ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. L'autorisation des crédits par le Parlement fait partie intégrante du processus d'approbation puisque, sans ces crédits, un transfert n'est pas possible. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, le gouvernement comptabilise les subventions à titre de dépenses de transfert selon l'échéancier de versement prévu à l'entente qui correspond au moment où ces dépenses sont autorisées par le Parlement du Québec.

« Il importe de souligner que les agences de notations, organismes indépendants qui ont pour responsabilité d'établir les cotes de crédit des gouvernements, sont bien au fait de la pratique comptable du Québec à l'égard des paiements de transfert qui découle de sa politique budgétaire. Ainsi, elles disposent de toutes les informations financières requises dans les états financiers consolidés du gouvernement pour évaluer la cote de crédit du Québec. »

# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Rapport de l'auditeur indépendant



# RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2018-2019

---



## RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

À l'Assemblée nationale

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

#### Opinion avec réserve

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec (le « gouvernement »), qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2019, 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 que les notes complémentaires et les annexes, y compris le résumé des principales conventions comptables.

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans la section « Fondement de l'opinion avec réserve » de mon rapport, les états financiers consolidés ci-joints donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée du gouvernement au 31 mars 2019, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de la variation de sa dette nette consolidée et de ses flux de trésorerie consolidés pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

#### Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2019 et 2018, 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 20 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation a donné lieu à l'expression d'une opinion d'audit modifiée concernant les états financiers consolidés de l'année financière précédente.

## COMPTES PUBLICS 2018-2019 – VOLUME 1

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 respectent les normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	2019	2018
<b>État consolidé de la situation financière</b>		
Prêts	(6 547)	(6 212)
Autres passifs	5 339	5 284
<b>Dettes nettes et déficits cumulés</b>	<b>11 886</b>	<b>11 496</b>
<b>État consolidé des résultats</b>		
<b>Dépenses</b>		
Santé et services sociaux	7	13
Éducation et culture	104	102
Économie et environnement	302	1 795
Soutien aux personnes et aux familles	(17)	(2)
Gouvernement et justice	(6)	(7)
<b>Total des dépenses</b>	<b>390</b>	<b>1 901</b>
<b>Surplus annuel</b>	<b>(390)</b>	<b>(1 901)</b>
<b>Note 20</b>		
Obligations contractuelles	(11 886)	(11 496)

J'ai obtenu des informations probantes qui m'ont permis de conclure que les travaux étaient réalisés pour les montants présentés ci-dessus. Par contre, pour 4 892 millions de dollars d'obligations contractuelles au 31 mars 2019 (3 656 millions au 31 mars 2018), le gouvernement ne recense pas les informations me permettant de déterminer l'avancement des travaux chez les bénéficiaires qui sont principalement des municipalités et des organismes municipaux. En conséquence, je ne peux déterminer les ajustements supplémentaires devant être apportés aux états financiers consolidés.

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



ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2018-2019

---

**Autres informations**

La responsabilité des autres informations incombe à la direction. Les autres informations se composent des informations contenues dans le volume 1 des Comptes publics 2018-2019, mais ne comprennent pas les états financiers consolidés et mon rapport de l'auditeur sur ces états.

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

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

J'ai obtenu le volume 1 des Comptes publics 2018-2019 avant la date du présent rapport. Si, à la lumière des travaux que j'ai effectués, je conclus à la présence d'une anomalie significative dans les autres informations, je suis tenue de signaler ce fait dans le présent rapport. Comme il est décrit dans la section précédente, « Fondement de l'opinion avec réserve », le gouvernement n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2019 et 2018 certains paiements de transfert. Par conséquent, j'en conclus que les autres informations contenues dans l'analyse des états financiers consolidés du volume 1 comportent des anomalies significatives découlant de ma réserve.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière consolidée du gouvernement du Québec au 31 mars 2019 ainsi que les résultats consolidés de ses opérations et l'évolution de sa situation financière consolidée pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans 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 comptabilisée dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement. Cette disposition législative n'est toutefois pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

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

**Commentaire du Vérificateur général**

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

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

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

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

La vérificatrice générale du Québec,



Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Québec, le 10 octobre 2019