

Québec, le 21 mars 2005

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

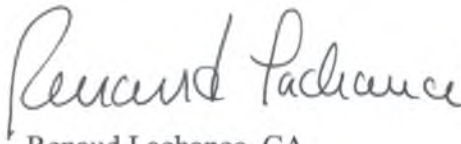
Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint mon rapport concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2004.

Tel qu'en a été informé votre cabinet, je vous saurais gré de le remettre à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics par le gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,


Renaud Lachance, CA

p.j.

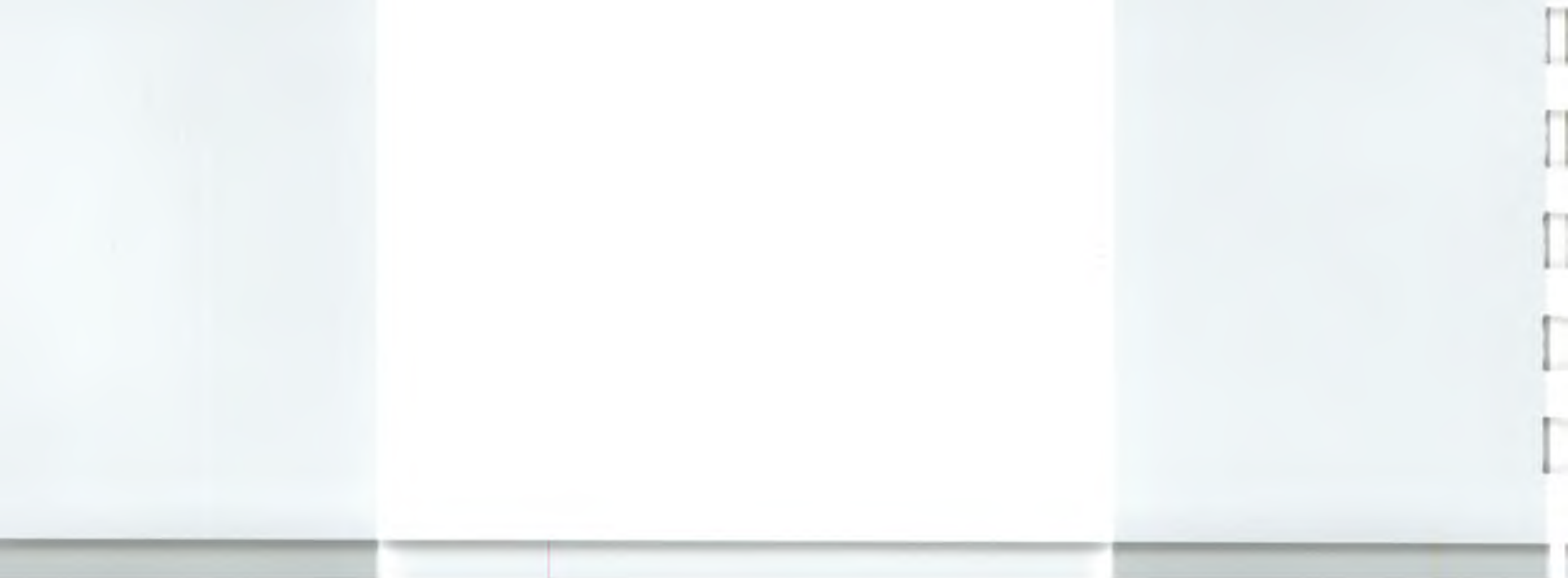








VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC



**Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2003-2004**

**RAPPORT CONCERNANT LA VÉRIFICATION
DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE
LE 31 MARS 2004**



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC

750, boulevard Charest Est, 3^e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTREAL

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

INTERNET

Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.gouv.qc.ca>

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-44101-X

Québec, mars 2005

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint mon rapport concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Je vous saurais gré de le remettre à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics par le gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

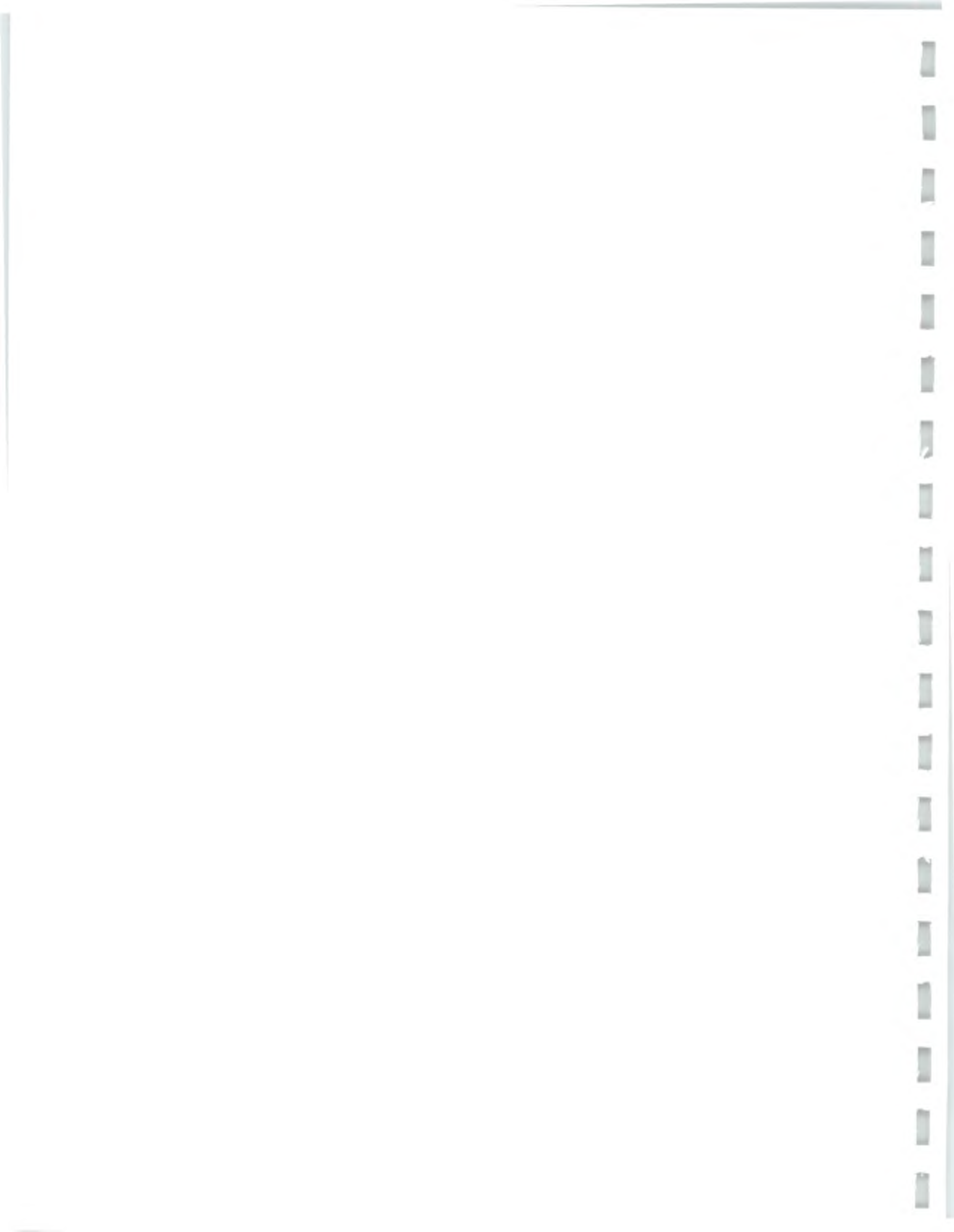


TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	1
OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3
RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES AU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR	4
Périmètre comptable	6
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	9
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	12
Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public	16
Comptabilité d'exercice	17
Instruments financiers en devises	18
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	19
Présentation de certains postes sur une base brute	20
AUTRES REMARQUES POUR LES PARLEMENTAIRES	
Loi sur l'équilibre budgétaire	24
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	28
Publication des états financiers consolidés	30
Rachat d'un élément monétaire avant échéance	32
Subventions de péréquation aux commissions scolaires	33
Coûts environnementaux	34
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	35
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	39

Vérification menée par
Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
André Boucher
Patrick Dubuc
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Julie Lafamme
Daniel Martel

Près de 50 autres vérificateurs
ont aussi contribué
à la réalisation de ces travaux.

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent après chacun des sujets traités, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour ce qui est du sujet portant sur le périmètre comptable, en plus des commentaires du ministère des Finances, nous consignons également ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux et ceux du ministère de l'Éducation.

Sigles utilisés dans ce rapport

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

AVANT-PROPOS

- 7.7.1¹ Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Ce rapport présente mes commentaires destinés aux parlementaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification de ces états financiers qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.
- 7.7.2 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du chapitre 7 du tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* déposé le 8 décembre 2004. Cependant, la préparation et la vérification des états financiers consolidés n'étaient pas encore achevées au moment de mettre sous presse ce rapport. Je produis donc un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de tous mes commentaires en la matière.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

- 7.7.3 Les états financiers consolidés constituent un élément essentiel de l'information financière divulguée par le gouvernement. Ils éclairent le lecteur sur la situation d'ensemble des finances publiques et sur la performance enregistrée à cet égard pour la période visée.
- 7.7.4 Dans cette perspective, il m'apparaît de la plus haute importance que le gouvernement adopte les meilleures pratiques afin de donner aux utilisateurs de ces états financiers le portrait le plus juste et le plus complet possible de l'état de ses finances. Or, des préoccupations majeures ressortent de la vérification que j'ai menée relativement à l'année financière 2003-2004.
- 7.7.5 Dans mon rapport du vérificateur qui accompagne les états financiers consolidés, je formule deux restrictions et deux commentaires. Cela signifie qu'à mon avis, les états financiers contiennent des inexactitudes qui méritent d'être mentionnées aux utilisateurs des états financiers. Ces inexactitudes résultent, d'une part, de la non-inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que

1. Les paragraphes 7.1.1 à 7.6.5 constituent le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement. La situation financière globale présentée par le gouvernement est donc incomplète puisqu'elle n'inclut pas les résultats de ces entités, qu'il contrôle. D'autre part, la provision pour pertes sur les interventions financières garanties par le gouvernement n'est pas adéquate puisqu'elle est différente de celle qu'Investissement Québec a établie pour ces mêmes interventions financières d'après une méthode plus rigoureuse.

- 7.7.6 Quant aux deux commentaires inclus dans mon rapport du vérificateur, ils visent à informer les utilisateurs des états financiers du caractère inadéquat de certaines conventions comptables du gouvernement. Ainsi, ce dernier a présenté des montants significatifs à titre de revenus de transfert du gouvernement du Canada selon ses conventions comptables, alors qu'ils sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers. La méthode de la comptabilité de caisse utilisée amène ainsi une comptabilisation inadéquate de ces revenus. D'ailleurs, le Québec est la seule province qui utilise encore intégralement cette méthode pour ce type de revenus.
- 7.7.7 Les états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. Cinq provinces, dont l'Ontario, indiquent dans leurs états financiers qu'ils respectent ces principes. Il m'importe de sensibiliser les lecteurs des états financiers du gouvernement au fait que l'application de ces principes pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du déficit annuel, du passif, de la dette nette et des déficits cumulés présentés dans ces états. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer l'impact de ces principes, je n'ai pu déterminer l'ensemble des effets de leur application sur les états financiers consolidés. De plus, l'utilisation partielle de ceux-ci nuit à la comparabilité des états avec ceux des autres gouvernements qui appliquent en totalité ces principes. J'invite donc le gouvernement à adopter intégralement le cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), comme plusieurs gouvernements provinciaux l'ont déjà fait.
- 7.7.8 Ma dernière observation concerne la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Cette loi prévoit que le gouvernement ne peut encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Elle l'oblige également à rendre compte annuellement de l'atteinte de cet objectif, ce que fait le gouvernement à l'occasion du Discours sur le budget et dans le sommaire des opérations financières consolidées accompagnant ses états financiers.

- 7.7.9 Le ministère des Finances du Québec indique dans le sommaire de l'année 2003-2004 qu'il y a un excédent cumulé aux fins de la loi de 819 millions de dollars au 31 mars 2004. La loi prévoit que cet excédent est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers conformément aux conventions comptables du gouvernement. À mon avis, à l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la loi. J'invite cependant les parlementaires à interpréter l'excédent cumulé de 819 millions de dollars, calculé dans le cadre de l'application de cette loi, avec prudence. En effet, outre les restrictions, cet excédent ne tient pas compte des commentaires formulés dans le rapport du vérificateur sur les états financiers consolidés du gouvernement. La prise en compte des restrictions et de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert qui doivent être remboursés amènerait le solde budgétaire aux fins de la loi à un déficit de 1 516 millions de dollars. Enfin, certains choix de méthodes de comptabilisation nuisent à la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi. En conséquence, j'ai recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables assurant un juste suivi du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et d'améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de son objectif.
- 7.7.10 Pour ce qui est du délai de publication des états financiers, j'encourage le gouvernement à continuer ses efforts afin de publier dans l'avenir les documents visés au plus tard six mois après la fin de l'année financière.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 7.7.11 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Ces états financiers sont inclus dans le volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor. Ils sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances qui les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*.
- 7.7.12 La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon des normes reconnues. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par le

gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

- 7.7.13** Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et des résultats.
- 7.7.14** Le présent document explique d'abord les éléments ayant fait l'objet d'une restriction ou d'un commentaire dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Il contient également d'autres éléments jugés suffisamment importants pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. Enfin, nous faisons le point sur l'état des recommandations que nous avons formulées au cours des années antérieures à la suite de la vérification des états financiers.

RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES AU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

- 7.7.15** L'opinion exprimée sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2004 comporte deux restrictions et deux commentaires. Le tableau 1 présente les impacts, lorsqu'ils ont pu être déterminés, de ces restrictions et de ces commentaires sur les montants présentés dans les états financiers. Des explications pertinentes suivent. Pour faciliter la présentation, nous avons choisi de nous limiter aux effets sur le déficit annuel, le passif et la dette nette. Pour les éléments qui n'ont pas été quantifiés, il y aurait également des répercussions sur les avoirs financiers, les revenus, les dépenses et les immobilisations.

Tableau 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES RESTRICTIONS ET DES COMMENTAIRES
(en millions de dollars)

	31 mars 2004			31 mars 2003		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Montants présentés dans les états financiers	358	132 987	97 025	728	132 648	95 601
Restrictions						
Périmètre comptable	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	294	33	33	(82)	(261)	(261)
Montants redressés pour tenir compte des restrictions*	652	133 020	97 058	646	132 387	95 340
Commentaires						
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	670	1 979	1 979	1 125	1 309	1 309
Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montants redressés pour tenir compte des restrictions et des commentaires *	1 322	134 999	99 037	1 771	133 696	96 649

* Une restriction et un commentaire n'ont pu être quantifiés.

Périmètre comptable

- 7.7.16** La convention comptable du gouvernement publiée à la note 1 de ses états financiers stipule que le périmètre comptable de celui-ci englobe les ministères, les organismes, les entreprises et les fonds spéciaux qui doivent rendre compte de la gestion de leurs opérations et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle.
- 7.7.17** Les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux sont sous le contrôle du gouvernement du Québec et elles rendent compte de leur gestion soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale et, par conséquent, elles devraient être incluses dans son périmètre comptable.
- 7.7.18** Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions accordées à ces entités. Ils présentent aussi en note les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Pour la première fois cette année, l'annexe 19 des états financiers contient de l'information financière sur les réseaux. Il s'agit d'un pas en avant dans une démarche évolutive, dont l'aboutissement permettra aux utilisateurs des états financiers d'avoir une image complète et fidèle de la situation des finances publiques, incluant celle des réseaux. Pour l'heure, l'information divulguée doit être interprétée avec prudence puisqu'elle n'offre qu'une image partielle de la santé financière des réseaux. Ainsi, l'annexe ne livre aucun renseignement sur les fonds d'immobilisations ou de dotation. De plus, elle est établie selon des conventions comptables parfois différentes de celles du gouvernement.
- 7.7.19** Malgré ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec un déficit de fonctionnement cumulé important, de l'ordre de 945 millions de dollars au 31 mars 2004, qui ne se reflète pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit annuel de fonctionnement de ce réseau atteint 349 millions de dollars pour l'année 2003-2004, représentant une hausse de 65 millions par rapport à l'an dernier. Le gouvernement ne tient pas compte de ces déficits dans la présentation de sa situation financière ni dans ses résultats annuels. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une troisième année consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des

réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer tous les effets sur ses états financiers de l'année terminée le 31 mars 2004.

- 7.7.20** Par ailleurs, le gouvernement devrait harmoniser les conventions comptables appliquées par les entités du réseau avec les siennes. À titre d'exemple, le gouvernement comptabilise ses immeubles sur la base du coût d'acquisition et il inscrit un amortissement annuel en fonction de la durée de vie utile. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, le coût des immobilisations est entièrement porté à la dépense sans prendre en considération leur vie utile, ce qui exclut tout amortissement.
- 7.7.21** Enfin, lorsque le gouvernement intégrera les entités des réseaux dans son périmètre comptable, il lui faudra aussi combiner ligne par ligne les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec au lieu de les comptabiliser à la valeur de consolidation modifiée. En effet, il conviendra de considérer ces deux entités comme des organismes du gouvernement puisqu'elles font affaire principalement avec celles des réseaux.
- 7.7.22** Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux. Dans cette perspective, nous lui avons également recommandé de revoir la méthode de comptabilisation retenue pour inclure les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec dans ses états financiers.
- 7.7.23** Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation et au ministère de la Santé et des Services sociaux de mettre en place des mécanismes visant à harmoniser les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux avec celles du gouvernement.
- 7.7.24** **Commentaires du ministère des Finances**

« La question de l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est fort complexe. Ainsi, pour décider si les résultats des réseaux devraient être intégrés à ceux du gouvernement, plusieurs critères doivent être respectés et certains de ces critères sont cruciaux. C'est le cas par exemple de la latitude que possèdent les établissements des réseaux dans la gestion de leurs opérations. Le gouvernement nomme-t-il lui-même les membres du conseil d'administration des établissements? Le gouvernement nomme-t-il les directeurs généraux? Voilà le genre de questions qui sont au cœur de la décision d'intégrer ou pas les réseaux au périmètre comptable du gouvernement. Il est évident que, dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des

services sociaux au Québec, la réponse à ces questions est, règle générale, négative, puisque le gouvernement ne nomme ni les membres des conseils d'administration, qui sont élus selon diverses modalités, ni les directeurs généraux, qui sont nommés par les conseils d'administration ou les conseils scolaires. En outre, dans le réseau de l'éducation primaire et secondaire, les membres des conseils scolaires sont élus par la population. C'est pourquoi le ministère des Finances maintient, pour le moment, sa décision à l'effet que les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne doivent pas être intégrés au périmètre comptable du gouvernement.

« Le gouvernement est cependant d'accord avec le Vérificateur général relativement au fait que les états financiers du gouvernement doivent donner l'information la plus complète possible. C'est pourquoi, conformément à l'engagement pris lors du Discours sur le budget du 12 juin 2003, les Comptes publics du gouvernement présentent en annexe, à compter de cette année, l'information concernant la situation financière des réseaux, ce qui augmente la qualité de l'information présentée à la population. Cette annexe présente les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Elle complète l'information financière déjà présentée dans les comptes publics.

« En effet, les états financiers du gouvernement incluent déjà les dépenses de programmes reliées à ces réseaux, ainsi que les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Ils incluent également les coûts et le passif relatifs aux régimes de retraite des employés de ces réseaux, les avances et les actifs relatifs à l'acquisition d'immobilisations par les réseaux, ainsi que les dettes et les provisions reliées à leur financement. De même, les dépenses de transfert du gouvernement sont présentées par catégories et supercatégories, de sorte que l'on retrouve les dépenses de transfert pour fins de rémunération, fonctionnement, capital, intérêts et support. Enfin, le volume 2 des Comptes publics présente de façon détaillée les dépenses de transfert aux réseaux.

« Il est important de noter que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, comme le Québec, n'ont pas inclus les résultats de leurs réseaux dans leurs états financiers en 2003-2004. »

7.7.25 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

À la suite d'une analyse exhaustive des différents critères qui permettent d'évaluer si le gouvernement contrôle les entités des réseaux de la santé et de l'éducation, nous avons conclu que les résultats financiers de ces entités devraient être comptabilisés avec ceux du gouvernement. D'ailleurs, le Discours sur le budget du 12 juin 2003 mentionnait :

« [...] actuellement, les résultats financiers des réseaux de la santé et de l'éducation ne sont pas inclus dans ceux du gouvernement même si les déficits accumulés par certains établissements pourraient éventuellement affecter la dette

du gouvernement. Nous prendrons nos responsabilités afin de corriger cette anomalie tel que le demande le Vérificateur général depuis plusieurs années. »

Enfin, six provinces intègrent au moins en partie les entités des réseaux dans leur périmètre comptable. Quant aux gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ils se sont tous engagés publiquement à inclure dans leurs résultats financiers, d'ici le 1er avril 2006, ceux des entités des réseaux qui satisfont aux critères de contrôle. Le gouvernement de l'Ontario a ainsi fait part de son intention d'inclure, à compter de 2005-2006, les résultats financiers des 105 conseils et administrations scolaires, des 24 collèges communautaires et des 152 hôpitaux de la province. De plus, le vérificateur général de la Colombie-Britannique a également formulé une restriction en 2003-2004 à cet égard.

7.7.26 Commentaires du ministère de l'Éducation

« Le ministère poursuit des travaux en collaboration avec le ministère des Finances. À la suite des décisions qui seront prises dans le cadre des différents travaux, le ministère mettra en place les mécanismes propres à fournir l'information financière appropriée. »

7.7.27 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère est conscient des écarts existants entre les PCGR et les conventions comptables appliquées dans son réseau à l'égard des immobilisations. Il est cependant d'avis que celles-ci ne faussent pas les données financières à un tel point que cela pourrait influencer les décisions ministérielles prises à partir de ces données.

« Le ministère n'a pas prévu modifier les conventions comptables du réseau de la santé et des services sociaux. Toutefois, le gouvernement présente de l'information financière des entités du réseau en note à ses états financiers. À cet égard, nous poursuivons des travaux en collaboration avec le ministère des Finances afin de mettre en place des mécanismes permettant de présenter aux états financiers du gouvernement l'information financière du réseau de la santé et des services sociaux selon les conventions comptables du gouvernement. »

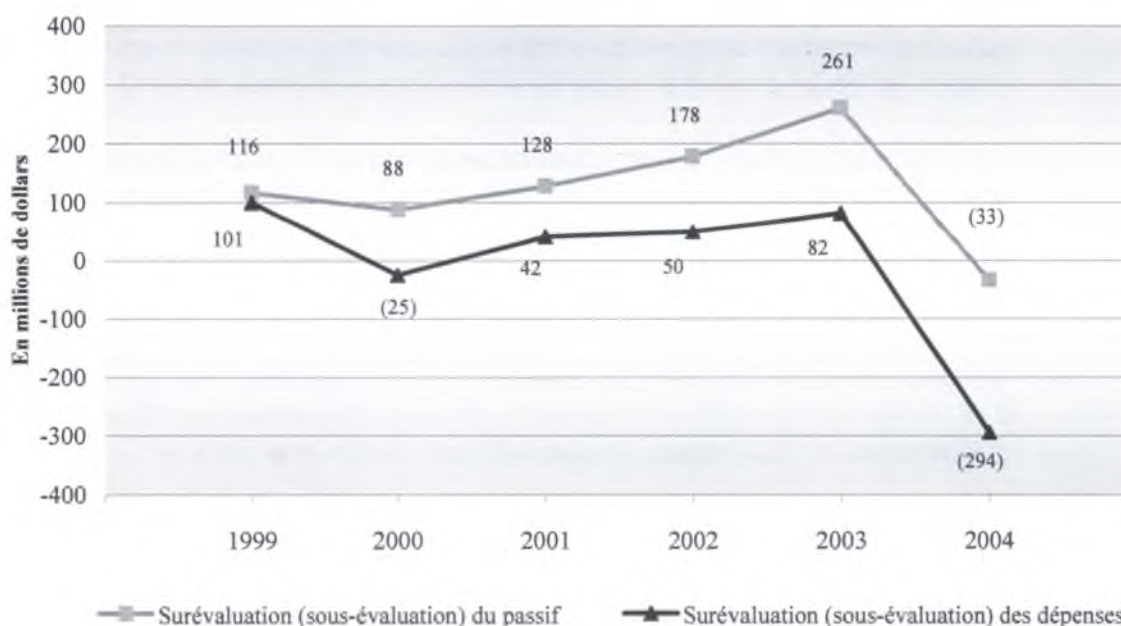
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

- 7.7.28** Selon la convention comptable du gouvernement, les obligations découlant des garanties d'emprunt et autres interventions financières garanties sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.

7.7.29 La provision pour pertes sur les interventions financières garanties comptabilisée par le gouvernement n'est pas adéquate. Ce dernier applique des taux de provision par catégories de garanties d'emprunt au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risques, comme le fait Investissement Québec. De plus, le gouvernement établit sa provision sur la base des interventions autorisées, contrairement à Investissement Québec qui se fonde sur les interventions réalisées. Nous considérons que la méthode retenue par cet organisme est rigoureuse; en effet, elle donne lieu à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Ainsi, nous sommes d'avis que la méthode utilisée par le gouvernement a sous-évalué la provision de 33 millions de dollars au 31 mars 2004 et le déficit de l'année en cours de 294 millions. Une restriction à ce sujet est formulée pour la sixième année consécutive. Le graphique 1 illustre l'évolution des écarts relatifs au passif, c'est-à-dire les écarts entre la provision pour pertes sur les interventions financières garanties établie par le gouvernement et celle déterminée par Investissement-Québec. De plus, il présente les écarts quant aux dépenses annuelles découlant des différences entre les deux méthodes.

Graphique 1

**ÉVOLUTION DES ÉCARTS RELATIFS À LA PROVISION POUR PERTES
SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES
ET AUX DÉPENSES AFFÉRENTES (au 31 mars)**



7.7.30 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.

7.7.31 Commentaires du ministère des Finances

« Il s'agit de la même restriction formulée depuis 1998-1999 par le Vérificateur général.

« Contrairement à ce que le Vérificateur général laisse entendre dans sa recommandation apparaissant au paragraphe 7.7.30, la méthode utilisée par le gouvernement dans ses états financiers pour calculer la provision pour pertes sur interventions financières garanties est fort appropriée. Cette méthode permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, les coûts inhérents à l'aide financière accordée. Ainsi, pour tout prêt, un pourcentage de 25 p. cent de sa valeur est inscrit comme dépense au titre de la provision pour pertes sur interventions financières garanties. Dans le cas d'une garantie, le pourcentage appliqué est de 15 p. cent. Ces pourcentages découlent d'une analyse historique des pertes observées pour ce genre d'opérations. La méthode est appliquée rigoureusement d'année en année par le gouvernement pour assurer la continuité des résultats.

« La méthode « dossier par dossier » utilisée par Investissement Québec est également appropriée à sa situation. Elle correspond à ce qui se fait dans le secteur bancaire, alors que celle du gouvernement est conforme au principe qui veut que les décisions soient reflétées dans les états financiers du gouvernement au moment où elles sont prises et non lorsque des décisions tournent mal. Cela diminue les chances qu'un gouvernement contracte de nombreuses garanties et laisse au gouvernement suivant l'obligation d'absorber les pertes découlant de mauvaises décisions.

« De 1998-1999 jusqu'à l'an dernier, la dépense inscrite par le gouvernement au titre de la provision pour interventions financières garanties était généralement plus élevée que celle d'Investissement Québec. Toutefois, cette situation s'est renversée en 2003-2004, de sorte que le solde de la provision d'Investissement Québec est maintenant à un niveau comparable à celui de la provision du gouvernement. Au 31 mars 2004, l'écart entre les deux provisions n'est que de 33 millions de dollars par rapport à une provision totale qui dépasse les 500 millions de dollars. Cela démontre qu'à moyen terme, même si les méthodologies d'Investissement Québec et du gouvernement sont différentes, les résultats obtenus sont analogues. »

7.7.32 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Les pratiques comptables en vigueur pour les gouvernements ne permettent pas de constater une perte sur une intervention financière qui n'est pas encore réalisée. La prise de décision d'autoriser une aide financière constitue une étape préalable à la

conclusion par le bénéficiaire d'une transaction financière garantie par le gouvernement. Elle n'est pas suffisante pour inscrire une provision dans les états financiers.

Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

- 7.7.33** La convention comptable du gouvernement relative aux revenus de transfert du gouvernement du Canada est basée sur la méthode de la comptabilité de caisse. Cette méthode « consiste à constater les opérations et les faits économiques au moment où ils font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement² ». Les transferts du gouvernement du Canada incluent notamment la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et le transfert fiscal se rapportant au programme d'allocation aux jeunes.
- 7.7.34** L'application de cette convention comptable pour les divers types de paiements de transfert mentionnés ci-dessus occasionne une comptabilisation inadéquate de ces revenus de transfert. En effet, le gouvernement a inscrit dans ses revenus des années financières terminées les 31 mars 2003 et 2004 des montants importants qu'il a encaissés, mais qu'il est tenu de rembourser au gouvernement fédéral dans les années futures. Ces montants sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers. Les effets de la comptabilisation inadéquate de ces paiements de transfert sont présentés dans le tableau 2.

2. Louis MÉNARD et autres, *Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière*, 2^e éd., Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2004, p.190.

Tableau 2

**EFFETS DE LA COMPTABILISATION INADÉQUATE DE PAIEMENTS DE TRANSFERT
DEVANT ÊTRE REMBOURSÉS AU GOUVERNEMENT DU CANADA**

	Surévaluation (sous-évaluation) (en millions de dollars)					
	31 mars 2004			31 mars 2003		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Révision méthodologique	131	(525)	(525)	(187)	(656)	(656)
Révision des données relatives à la population et aux revenus fiscaux	(508)	(1 161)	(1 161)	(653)*	(653)	(653)
Allocation aux jeunes	(293)	(293)	(293)	(285)	—	—
Total	(670)	(1 979)	(1 979)	(1 125)	(1 309)	(1 309)

* Ce montant inclut une somme de 31 millions de dollars que l'on aurait pu comptabiliser dans les années antérieures au 31 mars 2003.

Révision méthodologique

7.7.35 En février 2002, le gouvernement fédéral a effectué une révision méthodologique des données sur le stock net de capital résidentiel, une composante du calcul de la péréquation. Cette mise à jour a fait en sorte que le Québec, au 31 mars 2003, a reçu à titre de péréquation 656 millions de dollars en trop, dont 187 millions au cours de l'année financière 2002-2003. Afin d'atténuer les conséquences négatives pour le gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral lui a permis, en vertu d'un règlement publié dans la *Gazette du Canada* et daté du 14 mars 2002, d'étaler les remboursements de ces sommes sur une période de cinq ans débutant le 1^{er} avril 2003. Ces remboursements représentent 131 millions de dollars par année. Ainsi, au 31 mars 2004, le gouvernement du Québec est encore redevable de 525 millions de dollars relativement à cette révision méthodologique.

Révision des données relatives à la population et aux revenus fiscaux

- 7.7.36** Le montant attribué par le gouvernement fédéral à titre de péréquation et de TCSPS est établi provisoirement, avant le début de chaque année financière. Ce montant est sujet à plusieurs révisions et à un calcul final, le tout ne devant pas dépasser un délai de 30 mois après la fin de l'année financière concernée. Le gouvernement du Québec comptabilise les montants reliés aux différents ajustements dans l'année financière où le gouvernement fédéral les récupère ou les paie. En février 2004, les nouvelles estimations contenant des données révisées quant au recensement de 2001 et à l'impôt sur le revenu ont révélé que, pour les années 2000-2001 à 2003-2004, le Québec avait reçu des paiements excédentaires totalisant 1 161 millions de dollars. De ce total, 508 millions sont afférents à l'année financière 2003-2004; le reste, soit 653 millions, se rapporte à des années antérieures. Le gouvernement fédéral a permis au gouvernement du Québec de lui rembourser les sommes reçues en trop en les étalant sur une période de 10 ans qui débute en 2006-2007³.

Allocation aux jeunes

- 7.7.37** Le gouvernement du Québec doit rembourser annuellement à son homologue fédéral les sommes accordées à titre de compensation fiscale pour le programme canadien d'allocation aux jeunes, ce dernier ayant été abandonné depuis plusieurs années. La somme due chaque année est remboursée en deux paiements. Le premier est exigible le 1^{er} avril de l'année courante et le second peut être fait le 1^{er} avril de l'année subséquente. Le gouvernement du Québec s'est prévalu de cette possibilité, de sorte que le second paiement pour l'année 2003-2004, qui représente 293 millions de dollars, a été effectué au cours de l'année financière 2004-2005, soit le 1^{er} avril 2004. Ainsi, il a comptabilisé un seul paiement en diminution de ses revenus de 2003-2004. L'utilisation de la comptabilité de caisse a eu comme effet la non-comptabilisation de la moitié de la somme due pour l'exercice terminé au 31 mars 2004.
- 7.7.38** Somme toute, le gouvernement aurait dû tenir compte dans l'état consolidé de la situation financière et dans celui des résultats de fonctionnement du fait que des sommes perçues en trop de 1 979 millions de dollars pour les revenus de transfert du gouvernement du Canada devaient être remboursées. Certes, il a indiqué qu'il doit ces sommes à son homologue fédéral dans l'annexe 16 de ses états financiers

3. Un règlement publié dans la *Gazette du Canada* et daté du 8 mars 2004 autorisait ces remboursements sur cinq ans. Une entente intervenue en novembre 2004 permet au gouvernement d'acquitter ces sommes sur dix ans à compter de 2006-2007.

portant sur les engagements. Toutefois, la divulgation de cette information dans une annexe ne peut remplacer la comptabilisation adéquate de cette dette dans ses états financiers pour l'exercice terminé au 31 mars 2004.

7.7.39 Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser adéquatement les dettes découlant des revenus de transfert du gouvernement du Canada.

7.7.40 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a le droit d'utiliser la comptabilité de caisse pour inscrire ses revenus de transfert fédéraux. C'est la méthode qui a toujours été appliquée. Les états financiers du gouvernement présentent donc sa véritable situation financière conformément à ses conventions comptables appliquées de façon uniforme année après année. La méthode de comptabilité d'exercice est une option que le gouvernement pourrait choisir éventuellement.

« D'ailleurs, le Québec n'est pas la seule province à ne pas comptabiliser ses transferts fédéraux sur une base de comptabilité d'exercice complète. Terre-Neuve applique une méthodologie qui comporte certains éléments de comptabilité de caisse.

« Par ailleurs, les revenus de transferts fédéraux font l'objet de négociations avec le gouvernement fédéral et les ententes sont conclues sur la base des conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec.

« Il est tout à fait inapproprié de montrer, comme le fait le Vérificateur général, ce qu'aurait été le déficit annuel de 2003-2004 si la comptabilité d'exercice avait été en vigueur :

- Le Québec devait subir des réductions importantes de péréquation en 2003-2004 et 2004-2005.
- Comme le Québec était en comptabilité de caisse, il a négocié une entente avec le gouvernement fédéral pour que les baisses de péréquation soient reportées et remboursées sur une période de 10 ans.
- Et les citoyens du Québec n'ont pas eu à subir les contrecoups de la baisse des revenus provenant de la péréquation.

« Par ailleurs, le gouvernement a tenu à être transparent en présentant toute l'information sur les ententes avec le gouvernement fédéral à l'annexe 16 de ses états financiers. »

7.7.41 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Notre recommandation vise à corriger la comptabilisation des montants de paiements de transfert présentés à titre de revenus, alors qu'ils sont en réalité des dettes. Cette comptabilisation inadéquate altère de manière significative l'analyse de la situation financière du gouvernement et de ses résultats. Une dette doit être

inscrite dès qu'elle est connue avec un degré raisonnable de certitude. Le fait qu'elle ne soit pas exigible immédiatement, comme c'est le cas pour les paiements de transfert reçus en trop, ne change rien à cette obligation.

Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

- 7.7.42** Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.
- 7.7.43** Fruit des travaux du CCSP, ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR propres à ce secteur, lesquels représentent la meilleure base pour préparer les états financiers des gouvernements. Cinq gouvernements provinciaux⁴ indiquent d'ailleurs qu'ils dressent leurs états financiers conformément aux PCGR qui leur sont applicables.
- 7.7.44** L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est crédible, objective et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins.
- 7.7.45** Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise plusieurs conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Nous sommes d'avis qu'il doit, sans tarder, adopter tout le cadre normatif que recommande le CCSP. Le gouvernement doit aussi s'assurer que ses conventions comptables évoluent à mesure que les recommandations du CCSP sont modifiées.
- 7.7.46** Dans les paragraphes suivants, nous soulignons les principales pratiques du gouvernement qui diffèrent de celles préconisées par le CCSP.

4. Ces gouvernements sont l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard.

Comptabilité d'exercice

- 7.7.47 Pour la sixième année consécutive, nous incitons le gouvernement à constater tous ses revenus en utilisant la comptabilité d'exercice. L'ICCA définit ainsi cette méthode de comptabilisation : « La comptabilité d'exercice consiste à constater l'effet des opérations et des faits dans l'exercice au cours duquel les opérations ont été réalisées et les faits se sont produits, qu'il y ait eu ou non transfert d'une contrepartie en espèces ou d'une autre contrepartie équivalente⁵. » Au gouvernement du Québec, la comptabilité d'exercice n'est toujours pas appliquée intégralement aux revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation ainsi qu'à ceux provenant des transferts du gouvernement du Canada.

Impôts sur le revenu et les biens et taxes à la consommation

- 7.7.48 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les fonds sont reçus. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés à ces revenus. Ainsi, les revenus fiscaux peuvent fluctuer sensiblement d'une année financière à l'autre en raison du rythme de traitement des déclarations et des autres documents y afférents.
- 7.7.49 L'examen des pratiques des autres gouvernements canadiens démontre qu'il est possible, au prix d'un effort raisonnable, de procéder à une meilleure estimation de ces revenus fiscaux en appliquant la comptabilité d'exercice, puisque le gouvernement du Canada et sept provinces le font déjà.

Transferts du gouvernement du Canada

- 7.7.50 Nous avons mentionné précédemment que l'application de la convention comptable du gouvernement relativement à la constatation des revenus de transfert du gouvernement du Canada, basée sur la méthode de la comptabilité de caisse, amenait une comptabilisation inadéquate de ces revenus.
- 7.7.51 La méthode recommandée par le CCSP pour enregistrer ces revenus est la comptabilité d'exercice. D'ailleurs, le Québec est la seule province qui utilise encore intégralement la comptabilité de caisse pour constater ses revenus de transfert du gouvernement du Canada.

5. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de l'ICCA - Comptabilité*, paragraphe 1000.46.

- 7.7.52 L'utilisation de la méthode de la comptabilité d'exercice, appliquée de façon rétroactive, aurait permis au gouvernement de considérer dans ses états financiers le montant de 1 979 millions de dollars, dû au 31 mars 2004, et la réduction des revenus de 670 millions pour l'année financière terminée à cette date (voir le tableau 2 présenté précédemment).
- 7.7.53 En plus de ces effets, l'utilisation de la comptabilité d'exercice aurait conduit le gouvernement à augmenter son passif de 215 millions de dollars supplémentaires et à réduire ses revenus de 129 millions en 2003-2004 (86 millions et 352 millions pour 2002-2003). Ces écarts s'expliquent par la prise en considération des meilleures estimations disponibles avant la fermeture des états financiers pour la comptabilisation de ces revenus. Ainsi, les estimations établies par le gouvernement du Canada en février 2005 auraient été utilisées pour évaluer les revenus de l'année 2003-2004 selon la comptabilité d'exercice.
- 7.7.54 En résumé, si le gouvernement avait appliqué la comptabilité d'exercice pour les revenus de transfert du Canada plutôt que la comptabilité de caisse, les passifs auraient augmenté de 2 194 millions de dollars et les revenus auraient diminué de 799 millions pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. En ce qui concerne l'année financière précédente, les passifs auraient été plus élevés de 1 395 millions et les revenus auraient été inférieurs de 1 477 millions.

Instruments financiers en devises

- 7.7.55 Au 31 mars 2004, les emprunts du gouvernement libellés en devises s'élevaient à 33 716 millions de dollars. Ces emprunts ont été effectués en sept devises différentes, les principales étant le dollar américain, l'euro, le yen et le franc suisse.
- 7.7.56 Pour gérer les risques de fluctuations importantes des devises, le gouvernement utilise divers instruments financiers, notamment des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme. Ces instruments financiers à court ou à long terme totalisent 21 052 millions de dollars au 31 mars 2004.
- 7.7.57 Le CCSP a formulé de nouvelles recommandations précisant les informations à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. S'appliquant pour la première fois en 2004, les recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer ce risque.

- 7.7.58** Selon ces recommandations, le gouvernement doit constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture⁶ et qu'il en respecte les conditions. Or, le gouvernement amortit les gains et les pertes se rapportant aux contrats de change à court terme sur la durée restante du portefeuille d'emprunts (dans la monnaie concernée) sans appliquer la comptabilité de couverture. Par conséquent, sa convention comptable n'est pas conforme aux recommandations du CCSP.
- 7.7.59** La façon de procéder du gouvernement, avec une application rétroactive de la nouvelle norme, a eu pour effet de sous-évaluer les dépenses au regard du service de la dette et le déficit annuel de 375 millions de dollars. Le passif et la dette nette ont, quant à eux, été sous-évalués de 932 millions de dollars au 31 mars 2004.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

- 7.7.60** Chaque année, le gouvernement dépose dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) des sommes qui serviront ultérieurement à payer une partie des prestations relatives aux régimes de retraite. Ces sommes sont administrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec.
- 7.7.61** Le CCSP recommande que le FARR soit évalué en fonction d'une valeur liée au marché représentant soit la valeur de marché, soit une valeur de marché redressée établie sur une période maximale de cinq ans. La valeur liée au marché retenue doit être révisée chaque année puisqu'elle est utilisée pour calculer les revenus de placement du fonds.
- 7.7.62** Contrairement à ce que prône le CCSP, le gouvernement ne révisé pas annuellement la valeur liée au marché aux fins du calcul des revenus de placement. Il effectue cette révision seulement lors des évaluations actuarielles triennales. Il calcule ses revenus de placement sur le solde du FARR à la fin de l'année financière plutôt que sur la valeur liée au marché.
- 7.7.63** Pour l'année financière terminée le 31 mars 2004, la non-application des recommandations du CCSP relativement à l'évaluation du FARR selon une valeur de marché et à la comptabilisation des revenus de placement qui en découlent a eu pour effet de sous-évaluer la dépense relative au service de la dette et le déficit

6. Méthode qui permet de constater au même moment les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture et ceux qui concernent l'élément couvert.

annuel de 357 millions de dollars, et de sous-évaluer le passif au titre des régimes de retraite et la dette nette de 400 millions de dollars.

Présentation de certains postes sur une base brute

- 7.7.64** Selon les normes générales de présentation du CCSP, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement du Québec présente les revenus nets dans ses états financiers.
- 7.7.65** La façon actuelle de procéder, qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation en la matière, a pour effet de sous-évaluer les revenus de 711 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 3 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

Tableau 3

**EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET
DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)**

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Revenus d'intérêts sur avances aux organismes	281
Revenus sur les placements temporaires	22
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	56
Dépenses en déduction des revenus de droits et permis	352
Total	711

7.7.66 Nous avons recommandé au gouvernement d'adopter le cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment

- pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice;
- pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;
- pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;
- pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.

7.7.67 Commentaires du ministère des Finances

« Le Vérificateur général voudrait que le gouvernement du Québec applique intégralement le cadre normatif recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour la détermination de ses conventions comptables. Pourtant, l'ICCA affirme qu'il est légitime pour les gouvernements d'adopter leurs propres conventions comptables pour la préparation de leurs états financiers. Ainsi, dans la publication « Vingt questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements » publiée par l'ICCA en 2003, il est écrit à la page 12 : « ...les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont souverains, et ils ne peuvent être contraints à se conformer aux normes » énoncées dans le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*.

« Cela n'est évidemment pas le cas pour les entreprises privées qui doivent, en vertu des lois qui encadrent leurs activités, appliquer les principes comptables généralement reconnus (PCGR) élaborés par l'ICCA.

« Le gouvernement du Québec est toujours disposé à analyser les normes recommandées par l'ICCA. Cependant, la *Loi sur le ministère des Finances* confie au ministre la responsabilité d'élaborer les conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec. Il ne serait pas approprié de soumettre le gouvernement du Québec à un respect intégral et sans discernement des normes de l'ICCA.

« Les commentaires qui suivent s'adressent aux points spécifiques soulevés par le Vérificateur général :

« **Comptabilité d'exercice.** Le gouvernement utilise déjà une méthode de comptabilité d'exercice modifiée pour ses revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation. Notamment, les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont inscrits aux revenus.

« Par ailleurs, les fondements de la comptabilité d'exercice et les normes de comptabilité dans le domaine sont peu élaborés pour les revenus fiscaux. À ce titre, le Québec a souvent été un précurseur.

« **Instruments financiers en devises.** Les conventions comptables du gouvernement sur les instruments financiers en devises respectent les recommandations du CCSP. Elles reflètent également l'approche de gestion de la dette utilisée au ministère des Finances et qui permet de réaliser des économies de service de la dette de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

« Le ministère a clairement démontré au Vérificateur général que les contrats de change à terme de courte durée constamment renouvelés, qui sont utilisés dans la gestion de la dette à long terme libellée en monnaie étrangère, sont strictement et mathématiquement équivalents aux instruments financiers de long terme (« swap ») dont ils sont les substituts. Ils assurent une protection identique contre le risque de fluctuations des taux de change. Il est donc approprié, comme le fait le ministère des Finances, de comptabiliser ces instruments de court terme comme les instruments de long terme dont ils sont les substituts.

« L'application de la recommandation du Vérificateur général entraînerait une plus grande volatilité des résultats du gouvernement. Cela irait à l'encontre des objectifs exprimés à l'énoncé de principes « conversion des devises – août 2001 » publié par le CCSP et obligerait le gouvernement à modifier sa gestion de la dette, ce qui ne permettrait plus de réaliser les économies de plusieurs centaines de millions de dollars qui découlent de la politique actuelle de gestion de la dette. Il faudrait alors, pour maintenir l'équilibre budgétaire, augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

« Dans le cas présent, le gouvernement maintient que sa position est cohérente avec les recommandations de l'ICCA, ce que conteste le Vérificateur général.

« **Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).** Le ministère des Finances révisé à chaque année la valeur marchande du FARR et celle-ci est présentée à la note 5 des états financiers. Toutefois, pour établir les revenus de placements du FARR, le gouvernement utilise plutôt la valeur aux livres de ce fonds. Cette valeur aux livres est cependant ajustée à chaque année en fonction de la variation de la valeur marchande du FARR constatée lors de la plus récente évaluation actuarielle. Cette variation est amortie sur la durée restante de la carrière des participants aux régimes de retraite et le montant d'amortissement annuel sert à ajuster la valeur aux livres du FARR à chaque année. Cette méthode avait été acceptée par le Vérificateur général au moment de la réforme comptable de 1998 et était en usage depuis ce temps sans qu'il la remette en question.

« La méthode utilisée par le gouvernement est prudente et permet d'assurer la stabilité des résultats financiers du gouvernement face à la volatilité des rendements sur les marchés financiers reflétés dans la valeur marchande. À cet égard, l'application de la méthode suggérée par le Vérificateur général aurait entraîné, à la fin

des années 1990, des hausses substantielles des revenus de placement du FARR mais, au début des années 2000, des baisses très importantes de ces revenus de placement au moment de la chute des marchés boursiers. Le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas opportun d'adopter des méthodes comptables qui exacerbent inutilement la volatilité des résultats financiers.

« **Présentation de tous les revenus et toutes les dépenses sur une base au brut.** Le gouvernement prend note du commentaire. Mentionnons toutefois qu'il n'y a aucun impact sur le déficit annuel et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension. La note 3 indique les droits et permis présentés en déduction des revenus et l'annexe 6, les revenus d'intérêt présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

7.7.68 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous reconnaissons l'autorité du gouvernement pour ce qui est du choix de ses conventions comptables. Cinq gouvernements provinciaux, soit ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, indiquent qu'ils dressent leurs états financiers conformément aux PCGR pour le secteur public élaborés par l'ICCA. De plus, le vérificateur général de la Colombie-Britannique exprime son opinion en fonction de ces principes.

L'existence de normes de comptabilisation établies par un organisme indépendant permet d'éviter que le choix des principes comptables soit partial, c'est-à-dire qu'il soit fait dans la perspective des intérêts d'un utilisateur ou d'un préparateur particulier. Le processus d'établissement de ces normes par l'ICCA est rigoureux et il prévoit des consultations publiques afin de tenir compte du point de vue des diverses parties intéressées. D'ailleurs, le gouvernement du Québec participe régulièrement à ce processus.

Instruments financiers en devises. Nos commentaires ne visent pas à intervenir dans les choix que doit faire le gouvernement en matière de gestion de la dette. Il lui appartient d'effectuer ces choix. Nos commentaires portent uniquement sur la méthode de comptabilisation allant à l'encontre des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Depuis la réforme comptable de 1998, les normes comptables ont évolué. En septembre 2001, des modifications à une norme ont précisé les modalités à appliquer pour le calcul des revenus de placement des actifs d'un régime de retraite. Pour ce calcul, les normes prévoient un mécanisme pour éviter les trop fortes fluctuations à court terme.

Ainsi, les écarts entre le rendement prévu et le rendement réalisé au cours d'une année peuvent être amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants. Le gouvernement peut ainsi amortir ces écarts sur une durée de 14 ans.

AUTRES REMARQUES POUR LES PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

- 7.7.69 La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci prévoit que le gouvernement ne peut encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement doit résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes. La loi demande aussi au ministre des Finances de faire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale relativement à l'atteinte de l'objectif visé. Cette reddition de comptes est effectuée lors du Discours sur le budget et dans la première section du volume 1 des Comptes publics.
- 7.7.70 Le ministère des Finances indique, dans le volume 1 des Comptes publics 2003-2004, qu'il y a un excédent cumulé aux fins de la loi de 819 millions de dollars au 31 mars 2004. La loi prévoit que cet excédent est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers conformément aux conventions comptables du gouvernement. À mon avis, à l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la loi.
- 7.7.71 Par ailleurs, il est nécessaire de souligner que cette conclusion doit être interprétée avec prudence. Certains éléments méritent d'être portés à l'attention des parlementaires afin qu'ils puissent avoir une vue d'ensemble sur la situation au regard de l'équilibre budgétaire.
- 7.7.72 D'abord, l'excédent calculé par le ministère des Finances ne tient pas compte des restrictions dans le rapport du Vérificateur général sur les états financiers. Pour l'année terminée le 31 mars 2004, ce rapport comporte deux restrictions.
- 7.7.73 La première restriction concerne la non-inclusion des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. À ce sujet, nous ne disposons pas de toutes les informations

nécessaires pour déterminer les effets de cette non-inclusion, mais les informations présentées dans l'annexe 19 des états financiers concernant ces entités indiquent que leur inclusion aurait des impacts négatifs sur l'équilibre budgétaire du gouvernement.

- 7.7.74 La seconde restriction concerne la provision pour pertes sur les interventions financières garanties. La restriction montre que la comptabilisation inadéquate de cette provision sous-évalue le déficit cumulé présenté dans l'état de la situation financière de 33 millions de dollars au 31 mars 2004. Cette sous-évaluation a pour conséquence de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* du même montant.
- 7.7.75 Par ailleurs, en 2001-2002, une restriction a été formulée dans le rapport du vérificateur relativement à la comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement. Le gouvernement a comptabilisé certains effets de cette modification directement à la dette nette, alors qu'ils auraient dû être enregistrés dans les résultats annuels. Cela a eu pour effet de surévaluer les revenus de l'exercice 2001-2002 et, du même coup, de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la loi de 323 millions de dollars.
- 7.7.76 D'autre part, en plus des restrictions, un des commentaires figurant dans le rapport du vérificateur de l'année 2003-2004 montre que des sommes significatives encaissées par le gouvernement sont présentées à titre de revenus de transfert, alors qu'elles sont en fait des dettes. La prise en compte de cette comptabilisation inadéquate des passifs réduirait l'excédent cumulé aux fins de la loi de 1 979 millions de dollars.
- 7.7.77 Le tableau 4 montre les impacts qu'auraient sur l'excédent cumulé aux fins de la loi les restrictions et les passifs non comptabilisés relatifs aux revenus de transfert du gouvernement du Canada. Ainsi, plutôt qu'un excédent cumulé de 819 millions de dollars, la prise en compte de tous ces éléments entraînerait un déficit cumulé de 1 516 millions au 31 mars 2004, et ce, sans considérer l'impact de la non-inclusion des entités des réseaux.

Tableau 4

**LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ
AU 31 MARS 2004 (en millions de dollars)**

Excédent cumulé selon la Loi sur l'équilibre budgétaire avant restrictions	819
Restrictions 2003-2004	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable	n.d.
Comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties	(33)
Restriction 2001-2002	
Comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement	(323)
Excédent cumulé après restrictions*	463
Commentaire 2003-2004	
Comptabilisation inadéquate des revenus de transfert du gouvernement du Canada	(1 979)
Excédent (déficit) cumulé après révision*	(1 516)

* Une restriction n'a pu être quantifiée.

7.7.78 Enfin, il convient de mettre en perspective l'incidence importante de certains choix de méthodes de comptabilisation sur les résultats financiers du gouvernement lorsque la méthode choisie nuit à la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi.

7.7.79 L'utilisation de méthodes de comptabilisation différentes lors de l'entrée et de la sortie du périmètre comptable de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) fait partie de ces choix. Ainsi, lorsque la CSST a été incluse dans le périmètre comptable en 1997-1998, le gouvernement a inscrit le déficit cumulé de cet organisme directement à la dette nette sans réduire les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. Toutefois, lors de sa sortie en 2002-2003, le gouvernement a comptabilisé dans ses résultats, et non pas directement à la dette nette comme il l'avait fait lors de son entrée, un revenu correspondant au solde du déficit cumulé de la CSST à ce moment. Il a ainsi généré un gain net de 680 millions de dollars qui a été inclus dans l'excédent cumulé aux fins de la loi. Même si la comptabilisation du déficit cumulé à l'entrée

et à la sortie de la CSST selon des méthodes différentes respecte les règles du CCSP, il importe de souligner qu'un choix de traitement non uniforme nuit à la crédibilité de l'excédent cumulé présenté aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

7.7.80 Il en est de même de certaines situations où l'on comptabilise directement à la dette nette des opérations sans modifier les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. À titre d'exemple, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2003, le gouvernement du Québec a augmenté directement sa dette nette et son déficit cumulé de 215 millions de dollars à la suite de l'erreur de l'Agence du revenu du Canada relativement à l'année 2001-2002. Ce montant aurait dû être plutôt inscrit en diminution des revenus et de l'excédent de l'année concernée, ce qui aurait réduit de 215 millions de dollars l'excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

7.7.81 Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables assurant un juste suivi du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et d'améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de son objectif.

7.7.82 Commentaires du ministère des Finances

« Les commentaires du Vérificateur général pourraient laisser entendre, ce qui serait fort dommageable, que le gouvernement ne respecte pas la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Or, cela n'est aucunement le cas : le gouvernement respecte intégralement la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

« Par ailleurs, le gouvernement est en désaccord avec les corrections demandées par le Vérificateur général. En effet, le calcul de l'excédent cumulé de 819 millions de dollars au titre de l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* doit se faire et est effectué conformément à l'article 2 de cette loi. Cet article stipule que, pour le calcul de l'excédent, on doit utiliser les revenus et les dépenses « dans les états financiers du gouvernement conformément à ses conventions comptables ».

« Ainsi, le fait de donner suite aux corrections demandées par le Vérificateur général dérogerait aux conventions comptables adoptées par le gouvernement et présentées aux états financiers consolidés et, de ce fait, contreviendrait à la loi.

« Il est inapproprié d'ajuster l'excédent cumulé de 819 millions de dollars calculé conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. La véritable situation, comme présentée au « volume 1 des Comptes publics 2003-2004, section Sommaire des opérations financières consolidées », est la suivante :

	2004 Résultats réels (en millions de dollars)	2003 Résultats réels
Excédent (dépassement)	1 177	1 871
Excédent (dépassement) déclaré de l'année	(358)	(694)
Excédent cumulé, à la fin	819	1 177

« Le gouvernement respecte intégralement la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la façon de calculer l'excédent cumulé prescrite à l'article 2 de cette loi. »

7.7.83 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

À l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement, qui portent sur le respect de ses conventions comptables, nous sommes d'accord à propos du fait que le gouvernement respecte la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Toutefois, étant donné que le rapport de suivi de cette loi ne présente pas l'ensemble des éléments nécessaires pour évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire, nous jugeons opportun d'adresser un message de prudence aux parlementaires dans l'interprétation de l'excédent cumulé de 819 millions de dollars au 31 mars 2004.

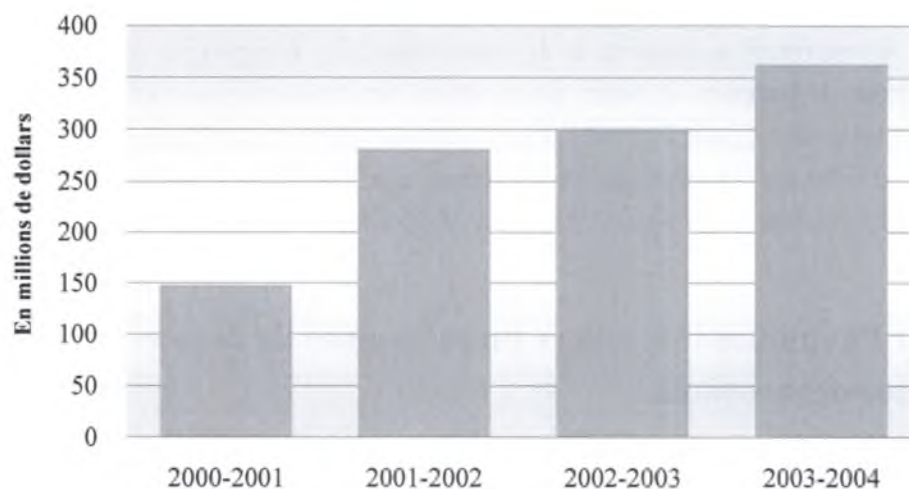
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

7.7.84 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle pour s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

- 7.7.85** En mars 2004, nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.
- 7.7.86** En effet, nous avons observé que plusieurs établissements dérogeaient à la loi : depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, 156 ont connu un déficit en 2000-2001, 137 l'année suivante et 133 en 2002-2003.
- 7.7.87** La situation ne s'est pas réellement améliorée, car 130 des 335 établissements du réseau ont affiché un déficit en 2003-2004. D'ailleurs, comme l'illustre le graphique 2, le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est toujours en croissance. De fait, il a atteint 363 millions de dollars en 2003-2004; il était de 300 millions en 2002-2003.

Graphique 2

DÉFICIT D'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



- 7.7.88** En ce qui concerne les mesures de contrôle, même si plusieurs ont été mises en œuvre, elles ne donnent toujours pas les résultats voulus. Le ministre de la Santé et des Services sociaux doit entre autres exiger des établissements qui anticipent ou affichent un déficit l'élaboration d'un plan de redressement faisant état des actions

qu'ils comptent accomplir pour le réduire ou l'annuler. Ainsi, les cinq établissements dont nous avons examiné les dossiers ont produit de tels plans, que le ministère a approuvés.

7.7.89 Des ententes tripartites signées entre les établissements, le ministère et les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales auparavant) sont devenues caduques en 2003-2004. À leur place, on a instauré un processus sur une base régionale; ainsi, les agences ont reçu une enveloppe budgétaire et ont fixé à près d'une centaine d'établissements présentant un déficit une cible maximale à respecter en la matière.

7.7.90 Ce nouveau mode de fonctionnement n'a pas donné les résultats escomptés. En effet, au 31 mars 2004, 59 p. cent des établissements visés avaient dépassé leur cible déficitaire respective.

7.7.91 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

7.7.92 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Le ministère est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général. Une première de trois tranches de 100 millions de dollars a été allouée au réseau en 2004-2005 afin de soutenir le retour à l'équilibre budgétaire des établissements du réseau sur une base annuelle d'exploitation dans un horizon de trois ans. Cette allocation est assortie de l'implantation progressive d'un nouveau mode d'allocation budgétaire. »

Publication des états financiers consolidés

7.7.93 De 1991 à 2002, les états financiers ont été publiés au moins huit mois après la fermeture des livres. Ces deux dernières années, ils l'ont été avec un délai d'un an. Il est reconnu que l'utilité des états financiers diminue grandement lorsqu'ils ne sont pas produits en temps opportun.

7.7.94 Nous avons constaté les efforts importants faits par les ministères et organismes pour permettre de rendre publics les états financiers six mois après la fin de l'année financière. Toutefois, pour diverses raisons, ils n'ont pas été déposés plus tôt que l'année dernière.

7.7.95 Nous invitons le gouvernement à poursuivre ses efforts pour rendre publics les prochains états financiers au plus tard six mois après la fin de l'année financière.

7.7.96 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.

7.7.97 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a mis beaucoup d'efforts afin de respecter l'engagement du Discours sur le budget 2003-2004 à l'effet de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximal de six mois, après la fin de l'année financière.

« Les états financiers étaient pratiquement achevés au 30 septembre 2004. Cependant, par respect pour l'Assemblée nationale, le gouvernement a attendu l'adoption, le 17 décembre 2004, du projet de loi modifiant la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* pour finaliser ses états financiers, puisque cette loi avait un impact sur les états financiers de l'exercice 2003-2004. Les états financiers n'ont donc pu être déposés avant l'ajournement de l'Assemblée nationale pour la période des fêtes.

« Il est à noter que, dès le 18 novembre dernier, lors du dépôt de la synthèse des opérations financières au 30 septembre 2004, les parlementaires disposaient des résultats préliminaires pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Le retard dans le dépôt des Comptes publics n'a donc pas eu pour effet de priver les parlementaires d'une information complète sur la situation financière du gouvernement. »

7.7.98 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Les synthèses trimestrielles sont des documents d'une grande utilité dans le processus de reddition de comptes du gouvernement. Toutefois, elles ne présentent pas des états financiers en bonne et due forme ni les notes devant les accompagner.

Les états financiers consolidés sont, par ailleurs, les seuls documents publiés par le gouvernement qui jouissent de la crédibilité additionnelle que leur ajoute la vérification. Ainsi, le rapport du vérificateur sur les états financiers donne une information utile aux parlementaires pour apprécier la situation financière du gouvernement.

Rachat d'un élément monétaire avant échéance

7.7.99 Lorsqu'il rachète un élément monétaire à long terme avant son échéance (dette, contrat d'échange de devises ou de taux d'intérêt, etc.), le gouvernement continue d'amortir les frais reportés concernant cet élément sur sa durée restante, comme s'il existait toujours. Ces frais reportés résultent de la comptabilisation des primes ou des escomptes payés ou déduits de la valeur nominale des emprunts lors de leur émission, des gains ou des pertes de change sur les emprunts en devises ou de toute compensation financière versée ou reçue lors d'un tel rachat.

7.7.100 Nous sommes d'avis que les frais reportés liés aux éléments monétaires rachetés avant échéance doivent être constatés dans les résultats à la date du règlement. La façon de faire du gouvernement en la matière a eu comme conséquence de surévaluer ses dépenses relatives au service de la dette et son déficit de 130 millions de dollars, ainsi que sa dette nette de 82 millions, et de sous-évaluer ses avoirs financiers de 137 millions et son passif de 55 millions.

7.7.101 Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.

7.7.102 Commentaires du ministère des Finances

« Conformément à sa politique, le gouvernement a toujours reporté et amorti de façon systématique et uniforme les gains ou les pertes reliés aux transactions utilisées pour la gestion de la dette. Il n'existe aucune règle précise du CCSP en ce qui concerne les contrats d'échange (« swap ») de taux d'intérêt.

« En ce qui a trait aux rachats de swaps de devises, il arrive, dans le cours normal des opérations de gestion de la dette, que de tels swaps soient rachetés. Ils sont cependant éventuellement remplacés par d'autres. Considérant que ces opérations s'apparentent à des renouvellements, il est logique de reporter et d'amortir les gains ou les pertes sur de telles opérations. »

7.7.103 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous tenons toutefois à souligner que le problème soulevé dans notre rapport à cet égard n'est pas un problème de non-respect des recommandations du CCSP, mais plutôt un problème d'application inappropriée de la convention comptable du gouvernement relative aux instruments financiers. Cette convention stipule que « les gains ou pertes sur les instruments financiers dérivés sont reportés et amortis sur la durée de chaque contrat ». Puisque les contrats ont été rachetés, leur durée

restante est nulle. Ainsi, les gains et pertes de change reportés doivent être constatés immédiatement dans les résultats.

Par ailleurs, pour que le rachat d'un élément monétaire soit considéré comme un renouvellement, il faut, selon les normes de l'ICCA, que l'élément de remplacement soit désigné comme tel et que la durée de ce nouvel élément soit équivalente à la durée restante de l'ancien élément.

Subventions de péréquation aux commissions scolaires

- 7.7.104** Le gouvernement verse, chaque année, des subventions aux commissions scolaires dans le but de financer leurs opérations courantes. Ces subventions prennent deux formes : subvention de fonctionnement et subvention de péréquation.
- 7.7.105** Comme l'année financière des commissions scolaires se termine le 30 juin, le gouvernement inscrit dans ses états financiers la portion de subvention qui correspond aux dépenses réellement effectuées par les commissions scolaires au 31 mars. Les subventions de fonctionnement ne visent pas les mêmes dépenses scolaires que celles de péréquation. Il en découle qu'une formule propre à chaque type de subvention est utilisée pour la répartition sur les années financières concernées. Cette formule peut varier si les dépenses que les subventions couvrent changent.
- 7.7.106** Depuis l'année 2003-2004, la dépense relative au transport scolaire est supportée à la fois par une subvention de fonctionnement et par une subvention de péréquation, alors qu'auparavant, elle l'était entièrement par une subvention de fonctionnement. Puisque la subvention de péréquation couvre dorénavant une partie de la dépense concernant le transport scolaire, le gouvernement aurait dû revoir la formule de répartition de cette subvention sur les années financières concernées afin d'assurer un meilleur rapprochement des dépenses réellement effectuées par les commissions scolaires visées par cette subvention. Puisqu'il ne l'a pas fait, les dépenses, le déficit annuel, le passif ainsi que la dette nette ont été sous-évalués de 126 millions de dollars.
- 7.7.107** Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que les subventions accordées aux commissions scolaires sont réparties sur les années financières de la même façon que les dépenses concernées.

7.7.108 Commentaires du ministère des Finances

« Il est important de mentionner que le gouvernement a respecté la *Loi sur l'instruction publique* et a assumé ses responsabilités financières en payant la totalité des sommes reliées aux subventions de péréquation accordées aux commissions scolaires.

« Toutefois, le gouvernement prend note du commentaire du Vérificateur général. »

Coûts environnementaux

7.7.109 Une bonne reddition de comptes nécessite de divulguer l'ensemble des obligations financières, y compris celles qui se rapportent aux coûts environnementaux. Les recommandations formulées l'an dernier à ce chapitre sont demeurées sans suite.

7.7.110 Ainsi, les directives données aux ministères et organismes concernant la comptabilisation des passifs manquent de clarté pour ce qui est du volet environnemental. La difficulté à recenser l'ensemble des situations susceptibles d'entraîner des coûts environnementaux et à établir la responsabilité gouvernementale y afférente reste entière.

7.7.111 Par conséquent, le gouvernement ne dispose toujours pas d'un répertoire complet des sites contaminés qu'il lui incombe d'assainir et il continue d'ignorer les risques que représentent ces sites ainsi que les coûts de décontamination s'y rattachant. Dans les faits, aucun passif n'est encore enregistré relativement à ces sites et aucune information n'est fournie à cet égard.

7.7.112 Étant donné que la situation n'a guère évolué, l'évaluation des coûts minimaux de restauration de sites miniers abandonnés établie l'an dernier, soit 67 millions de dollars, demeure inchangée. Le passif et la dette nette sont sous-évalués d'autant.

7.7.113 Il faut souligner que, depuis quelques années, le gouvernement du Canada ainsi que quatre gouvernements provinciaux comptabilisent leurs passifs ou divulguent de l'information sur les coûts environnementaux dans leurs états financiers.

7.7.114 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.

7.7.115 Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère considère que tous les passifs et frais à payer au 31 mars 2004, y compris ceux à caractère environnemental, ont été comptabilisés conformément aux conventions comptables du gouvernement.

« Toutes les instructions nécessaires ont été transmises aux ministères et organismes pour le recensement et la comptabilisation de leurs passifs qui découlent de l'application des lois et des programmes en vigueur, ce qui inclut tous les passifs environnementaux.

« Quant à la décontamination des sites miniers abandonnés, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs poursuit ses démarches afin de s'entendre avec ses partenaires sur le financement des travaux nécessaires à cet égard. »

7.7.116 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Le fait de vouloir s'entendre avec ses partenaires sur le financement des coûts de décontamination ne dispense pas le gouvernement d'inscrire le passif qui en découle dans ses états financiers. La responsabilité du gouvernement de restaurer ces sites n'est pas diminuée pour autant. La constatation du passif lié à la restauration de ces sites est une opération distincte du financement de ces coûts.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

7.7.117 Le tableau 5 fait le point sur l'application des recommandations que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. On peut constater qu'un nombre significatif de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées.

Tableau 5

**ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION
DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2003**

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non Appliquée	Sans objet dans l'année ou caduque
		Progrès satis- faisants	Progrès insatis- faisants		
Reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements contractés eu égard au partage des coûts respectifs de trois régimes de retraite, soit le RREGOP, le RRPE et le RRAPSC prévu par les lois concernées ¹ .					X 1999
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux [...].				■	1998
Utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.				■	1999
Modifier les données financières comparatives de 2001-2002 figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 relativement aux transferts trop élevés encaissés en 2001-2002 en matière de péréquation ² .					X 2003
Lorsqu'il applique pour la première fois une norme du CCSP, toujours utiliser la méthode rétroactive ³ .					X 2003
Comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.				◆	2002
Corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales ⁴ .		X			1998

Tableau 5

**ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION
DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2003**

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non Appliquée	Sans objet dans l'année ou caduque
		Progrès satis- faisants	Progrès insatis- faisants		
S'assurer que la consolidation de la SEPAQ soit faite selon les normes du CCSP.				X	2001
Veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables ⁵ .					X 2002
Comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.				◆	1999
Veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute ⁶ .			◆		1999
Hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.				◆	1998
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.				◆	2003
Nombre de recommandations	—	1	1	7	4*
Répartition	—	11 %	11 %	78 %	

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2004.

◆ Commentaire dans le présent rapport.

* Les recommandations sans objet dans l'année ou caduques ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas ou n'avaient plus à être appliquées.

RREGOP Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RRPE Régime de retraite du personnel d'encadrement
RRAPSC Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
SEPAQ Société des établissements de plein air du Québec

Notes du tableau 5

1. Comme précise la note 5 des états financiers, des associations d'employés cadres ont présenté une requête à la Cour supérieure du Québec à ce sujet. Un jugement, rendu en juillet 2004, mentionne notamment que le financement des régimes de retraite concernés ne crée pas un tel engagement pour le gouvernement. Les associations ont porté le jugement en appel.
2. Dans ses états financiers consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2003, le gouvernement a traité de manière rétroactive la récupération par le gouvernement du Canada des paiements de péréquation pour 2001-2002 relativement à l'erreur de l'Agence du revenu du Canada. Il a porté à la dette nette, au début de 2001-2002, la récupération de 215 millions de dollars attribuable à cette année financière, alors que cette somme aurait dû être inscrite en diminution des revenus pour cette même année financière.
3. En 2002-2003, le gouvernement a utilisé la méthode prospective pour exclure la Commission de la santé et de la sécurité du travail et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail de son périmètre comptable. Auparavant, le gouvernement avait toujours retenu la méthode rétroactive lorsqu'il appliquait une norme du CCSP pour la première fois. Aucune nouvelle norme du CCSP n'a été appliquée cette année.
4. La provision globale incluse dans la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales a été réduite à zéro. Toutefois, la provision pour créances douteuses est toujours calculée en fonction des débiteurs au 31 décembre au lieu du 31 mars.
5. L'année dernière, la Société de l'assurance-automobile du Québec a modifié sa convention comptable, alors qu'elle avait effectué des révisions d'estimations comptables sur le même sujet l'année précédente. Il n'y a pas eu de situations similaires en 2003-2004.
6. Une amélioration mérite d'être mentionnée. En effet, les revenus et les dépenses se rapportant aux comptes à fin déterminée ont été portés aux revenus et dépenses du gouvernement.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 2004 :

- résultats de fonctionnement;
- déficits cumulés;
- situation financière;
- besoins financiers et de financement.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, décrit dans la note 1 des états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Le gouvernement devrait inclure ces entités dans son périmètre comptable puisqu'il les contrôle.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé toute l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements significatifs aux données financières qu'il y présente.

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

Investissement Québec établit la provision pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit une provision différente pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt que de celles qui sont en cours. À mon avis, la provision établie par Investissement Québec est adéquate parce qu'elle est évaluée en fonction de la comptabilité d'exercice et d'une analyse rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres la provision calculée par Investissement Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit une provision appropriée a eu pour conséquence de sous-évaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004 de 294 millions de dollars (31 mars 2003 : surévaluer le déficit de 82 millions) et de sous-évaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, la dette nette et les déficits cumulés de 33 millions de dollars respectivement à cette date (31 mars 2003 : surévaluer ces postes de 261 millions respectivement).

À mon avis, à l'exception des effets non déterminés de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que des effets de la comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2004, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables présentées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, 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* me permet d'énoncer tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers du gouvernement. Les commentaires suivants complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

1- Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

La convention comptable du gouvernement relative aux revenus de transfert est basée sur la comptabilité de caisse. L'application de cette convention amène une comptabilisation inadéquate des revenus de transfert dans les états financiers. Des montants significatifs encaissés par le gouvernement sont présentés à titre de revenus, alors qu'ils sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers.

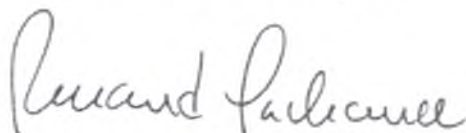
Les effets de cette comptabilisation inadéquate ont été de sous-évaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004 de 670 millions de dollars et celui de l'année financière terminée le 31 mars 2003 de 1 125 millions. De plus, le passif et la dette nette ont été sous-évalués de 1 979 millions de dollars au 31 mars 2004 et de 1 309 millions au 31 mars 2003.

La prise en compte des effets combinés de la comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties précédemment décrite et de celle des revenus de transfert augmenterait le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004 de 964 millions de dollars pour totaliser 1 322 millions; celui de l'année financière terminée le 31 mars 2003 augmenterait de 1 043 millions pour totaliser 1 771 millions. Le passif et la dette nette augmenteraient quant à eux de 2 012 millions pour totaliser respectivement 134 999 et 99 037 millions au 31 mars 2004, comparativement à une augmentation de 1 048 millions de dollars pour un passif et une dette nette totalisant respectivement 133 696 et 96 649 millions de dollars au 31 mars 2003. À ces effets combinés, il faudrait aussi ajouter ceux qui découlent de la non-inclusion des entités des réseaux, qui ne sont pas déterminés.

2- Respect des principes comptables généralement reconnus
pour le secteur public

Ces états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. L'utilisation de ces principes comptables pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du déficit annuel, du passif, de la dette nette et des déficits cumulés présentés dans ces états financiers et dans mes commentaires. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer leurs impacts, je n'ai pu établir tous les effets de l'application de ces principes sur les états financiers consolidés.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA
Québec, le 15 mars 2005





VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC