

**Audition du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson,  
devant les membres de la Commission des finances publiques  
lors de la séance publique  
du 20 novembre 2013**

Monsieur le Président,

Madame, Messieurs les Membres de cette Commission,

Je vous remercie de m'avoir invité dans le cadre de l'étude trimestrielle relative à la politique budgétaire du gouvernement et à l'évolution de ses finances publiques.

Tout d'abord, permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent : M<sup>me</sup> Diane Bergeron, vérificatrice générale adjointe, M<sup>me</sup> Christine Roy et M. Patrick Dubuc, respectivement directrice principale et directeur principal de vérification, M<sup>me</sup> Lucie Pageau, directrice de vérification ainsi que M<sup>me</sup> Lucie Roy, directrice des affaires stratégiques.

Comme je l'ai mentionné devant cette Commission le 4 novembre dernier, ma responsabilité consiste à réaliser des travaux de vérification servant à favoriser le contrôle parlementaire sur les finances publiques conformément au mandat qui m'est dévolu par la

*Loi sur le vérificateur général.* L'Assemblée nationale et ses commissions constituent notre seul et unique client.

### **Limites de mon intervention**

Dans un premier temps, je considère qu'il est pertinent de vous faire part des limites de mon intervention concernant le sujet étudié aujourd'hui à la Commission.

Au cours des quatre dernières années, l'institution que je dirige a déposé à l'Assemblée nationale un rapport annuel distinct afin de rendre compte de ses travaux liés à l'information financière. Ce rapport s'intitule *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Avant le dépôt de ces rapports à l'Assemblée nationale, le vérificateur général a l'occasion de rencontrer les membres de la Commission de l'administration publique afin de leur présenter sommairement le contenu du rapport. Plusieurs membres de la Commission des finances publiques ont également assisté à ces séances de travail.

Il s'agit désormais d'une pratique bien établie. Mon rôle consiste généralement à me présenter devant les membres des commissions, et particulièrement la Commission de l'administration publique, afin de discuter des rapports découlant des travaux de vérification que j'ai exécutés.

Or, ma présence aujourd'hui, qui a pour but de discuter de la politique budgétaire du gouvernement ainsi que de l'évolution des finances publiques, est un peu inhabituelle, puisque le dernier rapport que j'ai rendu public sur le sujet porte essentiellement sur les données financières du gouvernement en date de mars 2012 et sur certaines prévisions de novembre 2012. Depuis, je n'ai rendu publique aucune autre analyse me permettant d'actualiser mes observations.

Par ailleurs, les travaux que je mène présentement dans le cadre de l'analyse de la mise à jour économique que présentera le ministre des Finances et de l'Économie relativement à l'année 2013-2014 devraient me permettre de présenter mes observations quant à la rigueur du processus, au caractère raisonnable des prévisions financières et des hypothèses utilisées ainsi qu'à la justesse et la nature suffisante de l'information qui y sera divulguée. Vous conviendrez donc que je ne serai pas en mesure de vous entretenir de mes constatations et recommandations à ce moment-ci, puisque mes travaux sont en cours de réalisation.

Pour ce qui est de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec au 31 mars 2013, il est important de vous rappeler que la responsabilité de la préparation et de la présentation de ces états financiers consolidés incombe au ministère des Finances et de l'Économie. Il lui appartient de rendre compte des résultats financiers qui y sont contenus. Par ailleurs, comme je l'ai fait au cours des dernières années, je compte

informer les parlementaires des faits saillants de cet audit dans le prochain rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification de l'information financière.

Ces quelques précisions ayant été apportées, je vous exposerai brièvement mon opinion d'auditeur sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2013 et je vous entretiendrai à propos de certains messages que j'ai jugés pertinents parmi ceux que j'ai déjà formulés antérieurement.

### **Opinion sur les états financiers consolidés**

Le 31 octobre dernier, le ministre des Finances et de l'Économie a déposé les Comptes publics relativement à l'année financière terminée le 31 mars 2013. Mon opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement y est incluse. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, j'y ai indiqué que les états financiers consolidés respectent les conventions comptables du gouvernement.

J'ai également conclu que les états financiers respectent, à une exception près, les Normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cette exception découle d'une divergence entre l'institution que je dirige et le ministère des Finances et de l'Économie quant à l'interprétation d'une nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert.

À cet égard, j'indique dans le rapport de l'auditeur que le déficit annuel 2012-2013 est sous-évalué de 626 millions de dollars. La dette nette et les déficits cumulés sont, quant à eux, sous-évalués de 8,1 milliards.

La *Loi sur le vérificateur général* me permet également de formuler tout commentaire que je juge approprié dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement. Les Normes canadiennes d'audit prévoient que l'auditeur doit communiquer son point de vue aux responsables de la gouvernance sur des aspects qualitatifs importants des pratiques comptables de l'entité. Le cas échéant, il doit expliquer pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information financière applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières de l'entité.

C'est dans cette optique que j'ai ajouté des commentaires dans mon rapport afin d'expliquer le contexte et la nature de ma divergence d'interprétation avec le gouvernement ainsi que les principaux motifs à l'appui de mon opinion.

Dans ces commentaires, je soulève également que d'autres différences sont apparues au sein de la profession quant à l'interprétation de cette norme sur les paiements de transfert. L'organisme responsable de la normalisation examinera le tout lors de sa prochaine réunion en décembre 2013. Il va sans dire que je suivrai avec attention l'évolution de la normalisation.

## **Paiements de transfert**

À cet égard, j'ai exposé mon point de vue sur l'application de la norme sur les paiements de transfert dans mes deux derniers rapports à l'Assemblée nationale portant sur la vérification de l'information financière et qui ont été déposés en février 2012 et en mars 2013.

Essentiellement, le gouvernement interprète qu'une dépense de transfert, aussi appelée subvention, ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires. Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, je constate que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Ces contrats ne peuvent être ignorés. Un engagement de type contractuel, telle une entente de subvention, acquiert un caractère obligatoire et contraignant de sorte que le gouvernement n'a plus d'autre option réaliste que celle d'honorer le contrat et ainsi respecter sa promesse de subvention.

Dès lors, je considère qu'une subvention doit être reconnue comme une dette lorsque le gouvernement l'a autorisée et que les bénéficiaires ont engagé des dépenses admissibles donnant droit à cette subvention.

## Pratique budgétaire

En fait, la préoccupation que j'ai soulevée au cours des dernières années concernant les paiements de transfert va bien au-delà de l'aspect comptable. Elle touche également la pratique budgétaire actuelle du gouvernement.

Celle-ci consiste à verser sur plusieurs années les subventions qui servent à financer des immobilisations. En conséquence, les bénéficiaires doivent souvent emprunter pour financer l'acquisition ou la construction de ces biens en attendant de recevoir les subventions promises par le gouvernement. Étant donné qu'ils ne bénéficient généralement pas des mêmes conditions de marché que le gouvernement, cette pratique occasionne des coûts de financement additionnels.

Le gouvernement inscrit sa dépense de subventions et la soumet au vote annuel des crédits au même rythme que son paiement, et ce, sans égard au fait que l'immobilisation subventionnée soit acquise ou entièrement construite.

Pour illustrer ce qui se passe, c'est comme si le gouvernement subventionnait un bien appartenant à un tiers en utilisant sa carte de crédit sans pour autant inscrire la dette qui en découle dans son bilan. Chaque année, le gouvernement verse seulement le paiement minimum requis sur sa carte de crédit, soit l'équivalent de ce qui est soumis au vote des crédits.

Dans cet exemple, la pratique budgétaire fait en sorte qu'à mon avis le contrôle parlementaire ne s'exerce pas au moment opportun. Ainsi, les parlementaires votent sur la portion du remboursement de la dette qui est exigible au cours de l'année à venir, plutôt que sur le total des engagements découlant des programmes de subvention. Dans les cas où le gouvernement subventionne une immobilisation en payant le service de la dette sur une période de vingt ans, on peut se demander s'il est raisonnable de faire voter les parlementaires vingt fois sur la même immobilisation alors que celle-ci est déjà construite et opérationnelle.

À cet égard, je me permets de rappeler que la pratique budgétaire du Québec diffère de celle des autres gouvernements, dont celui de l'Ontario et du gouvernement fédéral.

Je réitère donc l'invitation adressée au gouvernement d'amorcer une réflexion relativement au moment le plus opportun pour débattre des obligations qui engagent des fonds publics substantiels.

Je vais maintenant poursuivre avec d'autres messages que j'ai jugés pertinents et qui proviennent de rapports que j'ai publiés antérieurement.

## **Enjeux liés à l'endettement**

Au 31 mars 2012, le Québec occupait le premier rang de tous les gouvernements au Canada quant à son niveau d'endettement, et ce, peu importe le concept de la dette utilisé. L'endettement du Québec constitue un enjeu de taille. Je reprendrai quatre constatations qui, à mon avis, sont toujours d'actualité.

**Premier constat :** La dette croît à un rythme supérieur à celui du produit intérieur brut (PIB). En 2011-2012, la dette brute a augmenté de 5,7 % et le PIB, quant à lui, a augmenté de 4,7 %. Cette tendance s'est poursuivie au cours de la dernière année comme l'illustre l'analyse du gouvernement dans les derniers Comptes publics (p. 55). Cette situation crée une pression sur le service de la dette. La croissance du service de la dette est d'ailleurs plus grande que celle des revenus et des autres dépenses (p. 31). Par conséquent, la marge de manœuvre du gouvernement servant à offrir des services à la population en est réduite d'autant.

**Deuxième constat :** Les cibles fixées dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* m'apparaissent ambitieuses.

Ces cibles prévoient pour l'année 2025-2026 :

- que le ratio de la dette brute, en pourcentage du PIB, ne pourra excéder 45 %;
- et que le ratio de la dette représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB ne pourra, quant à lui, excéder 17 %.

Or, selon le budget de novembre 2012, la réduction prévue du ratio de la dette brute en pourcentage du PIB était de 0,5 % pour la période de six ans s'étendant de 2010 à 2016. Elle devait passer de 51,6 % en 2010 à 51,1 % en 2016. Pour atteindre la cible de 45 % au 31 mars 2026, une diminution de 6,2 % était nécessaire pour les dix dernières années.

Par ailleurs, il était prévu que les déficits cumulés en pourcentage du PIB diminueront de 5,4 % entre 2010 et 2016, pour décroître par la suite de 12,1 % pendant les dix années suivantes.

**Troisième constat :** L'atteinte des cibles d'endettement est aussi influencée par des facteurs externes aux décisions du gouvernement.

Par exemple, l'entrée en vigueur de nouvelles normes comptables pourrait avoir une incidence fort différente de celle prévue. J'ai illustré cette situation par l'adoption des Normes internationales d'information financière (IFRS) par Hydro-Québec, lesquelles sont applicables au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Dans son budget de novembre 2012, le gouvernement a prévu que cette adoption entraînerait une hausse de ses déficits cumulés de 3,3 milliards de dollars. Les états financiers d'Hydro-Québec au 31 décembre 2011 laissaient plutôt présager une incidence de 5,1 milliards. Au 31 décembre 2012, cette somme s'était accrue à 6,4 milliards, soit 3,1 milliards de plus que les prévisions.

**Quatrième constat :** Aucune cible intermédiaire n'a été fixée quant à l'atteinte des cibles de réduction de la dette en 2026. Pourtant, il s'agit d'objectifs à très long terme.

C'est dans cette optique que j'ai recommandé à deux reprises au ministère des Finances et de l'Économie d'établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires. Cette saine pratique de gestion permettrait d'évaluer les progrès accomplis et, au besoin, d'effectuer des changements au moment opportun.

## Obligations contractuelles

L'autre sujet sur lequel j'aimerais attirer votre attention est la croissance soutenue des obligations contractuelles au cours des dernières années. Ces obligations ne figurent pas à titre de dettes dans le bilan du gouvernement. On les retrouve en note à ses états financiers. Or, une partie de ces obligations constitue des dettes implicites, actuelles ou à venir.

Ces obligations contractuelles ont crû de façon très importante dans les dernières années. Elles ont plus que doublé en cinq ans pour s'établir à 45,4 milliards de dollars au 31 mars 2012, avant la prise en compte des intérêts à payer.

Les obligations contractuelles constituent une limite de plus en plus importante à la marge de manœuvre disponible pour réduire les dépenses publiques. C'est pourquoi j'avais invité le gouvernement à surveiller de près leur évolution et à renforcer la reddition de comptes les concernant.

Au 31 mars 2012, plus de 50 % des obligations contractuelles constituaient des engagements pris par le gouvernement afin de verser des subventions étalées sur plusieurs années. Les contrats à cet égard sont signés et valides. Parmi ces obligations figurent les paiements de transfert dont je vous ai entretenu précédemment.

## **Croissance des dépenses**

Le dernier élément sur lequel j'aimerais retenir votre attention concerne la croissance des dépenses.

Tout d'abord, je considère comme extrêmement important de suivre rigoureusement la croissance de l'ensemble des dépenses du gouvernement. Par le passé, les objectifs et les communications du gouvernement ont porté sur le contrôle des dépenses de programmes, soit celles du fonds général du fonds consolidé du revenu. Or, j'ai démontré au cours des dernières années qu'il y avait eu un transfert significatif des dépenses de programmes vers les dépenses des organismes ou des fonds spéciaux. Je constate que les dépenses de programmes représentent une portion de moins en moins importante de l'ensemble des dépenses consolidées.

J'ai également observé que le gouvernement a choisi d'exclure de ses dépenses de programmes les crédits d'impôt remboursables qui constituent en substance des dépenses de transfert.

J'ai aussi constaté que des efforts non négligeables étaient nécessaires pour atteindre les taux de croissance prévus, et ce, autant pour les dépenses de programmes que pour les dépenses consolidées pour les années 2012-2013 et 2013-2014. Les taux de croissance

prévus des dépenses pour ces deux années financières étaient inférieurs à la moyenne des taux annuels de croissance sur sept ans.

Au 31 mars 2013, le taux de croissance des dépenses consolidées, avant le service de la dette, s'établissait dans les comptes publics à 2,5 %. Toutefois, des défis importants attendent le gouvernement au cours des prochaines années afin de contenir la croissance des dépenses consolidées à de faibles taux. Cela s'explique notamment par le fait qu'une bonne partie des dépenses gouvernementales sont difficilement compressibles à court terme. C'est ce que certains appellent les « coûts de système ». Ces coûts résultent d'actions accomplies antérieurement ou de lois qui lient le gouvernement et limitent sa marge de manœuvre. Par exemple, le gouvernement est tributaire de son niveau d'endettement. De plus, il est maintenant de notoriété publique que les changements démographiques prévus au Québec créeront une pression à la hausse sur les dépenses publiques, particulièrement sur les coûts du système de santé.

J'ai donc invité le gouvernement à poursuivre ses efforts pour contrôler non seulement ses dépenses de programmes, mais également ses dépenses consolidées.

Voilà donc, pour l'essentiel, les éléments sur lesquels il m'apparaissait important d'insister dans un premier temps. Je vous remercie de votre attention. Mon équipe et moi sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

4015 minutes - 2640 - 22 minutes