

BUDGET
1998-1999

Réforme
de la comptabilité
gouvernementale



Gouvernement du Québec
Ministère des Finances

Réforme de la comptabilité gouvernementale

1.	INTRODUCTION	1
	– Évolution des conventions comptables	1
	– Rapport du Vérificateur général du Québec.....	1
	– Le Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP)	1
1.1	Révision des conventions comptables	3
	– Comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement	3
	– Rapport du comité.....	3
	– Décision du gouvernement	3
2.	MODIFICATIONS AUX CONVENTIONS COMPTABLES	4
2.1	Régimes de retraite	4
	— Passif actuariel non inscrit	4
	– Convention comptable actuelle	5
	– Opinion du Vérificateur général	5
	– Modification à la convention comptable	5
	— Modifications des régimes de retraite.....	5
	– Comptabilisation actuelle	5
	– Opinion du Vérificateur général	6
	– Modification à la convention comptable	6
	— Traitement de l'excédent comptabilisé à l'égard du RREGOP	6
	– État de situation	6
	– Convention comptable actuelle.....	6
	– Traitement de l'excédent.....	6
	– Continuité dans la convention comptable	7
	— Taux d'intérêt applicable au compte des régimes de retraite ..	7
	– Comptabilisation des dépenses d'intérêts.....	7
	– Taux d'intérêt actuel	7
	– Taux d'intérêt applicable	7

–	Aucun impact pour les employés	7
–	Révision des paramètres actuariels	7
–	Fonds d'amortissement des régimes de retraite	7
–	Utilisation du même taux d'intérêt que celui du compte des régimes de retraite	8
2.2	Comptabilisation des immobilisations	8
–	Convention comptable actuelle.....	8
–	Nouvelles recommandations du CCVSP concernant les immobilisations corporelles.....	8
–	Modification à la convention comptable	9
–	État des immobilisations	9
–	Dette nette	9
2.3	Mesures de restructuration du secteur public	9
–	Pratique comptable actuelle.....	10
–	Nouvelle pratique comptable	10
2.4	Comptabilisation des emprunts	10
–	Modifications à la convention comptable	10
2.5	Consolidation des états financiers du gouvernement.....	10
–	Périmètre comptable actuel	11
–	Modification à la convention comptable	11
–	Entités exerçant des activités de nature fiduciaire	11
—	Méthodes de comptabilisation pour produire des états financiers consolidés	12
–	Consolidation	12
–	Méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation	12
—	Restructuration administrative et financière de certaines entités du gouvernement.....	13
—	Services financiers offerts aux municipalités.....	14
–	Société québécoise d'assainissement des eaux.....	14
–	Programme d'assainissement des eaux	14
–	Modification à la convention comptable	14
3.	INTÉGRATION DE LA RÉFORME AUX DOCUMENTS BUDGÉTAIRES	14

4. INCIDENCE DES MODIFICATIONS15

ANNEXE

Informations additionnelles sur la réforme
de la comptabilité gouvernementale.....16

1. Introduction

Évolution des conventions comptables

Au cours des trente dernières années, les conventions comptables du gouvernement ont connu des modifications majeures à trois reprises.

Dans le Discours sur le budget de mars 1971, le ministre des Finances, M. Raymond Garneau, a annoncé des modifications aux conventions comptables afin d'introduire notamment le concept de la dette nette.

En avril 1978, le ministre des Finances, M. Jacques Parizeau, a annoncé la modification de la comptabilisation des régimes de retraite en reconnaissant le passif actuariel de ces régimes et en inscrivant dans les dépenses du gouvernement, un amortissement du passif actuariel sur une période de 50 ans. Il a aussi indiqué que le gouvernement inscrirait dorénavant une dépense d'intérêts sur le solde du compte des régimes de retraite.

La dernière réforme majeure des conventions comptables a été effectuée en 1986 et 1987 par le ministre des Finances, M. Gérard D. Levesque. Par cette réforme, le gouvernement du Québec devenait le premier gouvernement au Canada à introduire la consolidation des résultats de ses sociétés à capital-actions dans ses états financiers. Cette réforme a aussi modifié le traitement de la provision pour créances douteuses ainsi que celle de la radiation des créances irrécouvrables. Enfin, les méthodes d'évaluation des engagements au titre des régimes de retraite ont été modifiées.

Depuis cette dernière réforme, les états financiers du gouvernement ont été établis sur la base des conventions comptables adoptées en 1986 et 1987. Des changements mineurs ont cependant été apportés à certaines pratiques et méthodes.

Rapport du Vérificateur général du Québec

Dans son rapport sur les états financiers du gouvernement pour l'année financière 1996-1997, le Vérificateur général recommandait des modifications aux conventions comptables du gouvernement afin qu'elles soient conformes aux nouvelles recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA).

Outre les modifications demandées, il indiquait que les états financiers du gouvernement présentent fidèlement sa situation financière au 31 mars 1997 selon ses conventions comptables.

Le Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP)

Le CCVSP élabore, recommande et veille à faire accepter des normes de bonne pratique en matière de comptabilité, de présentation de l'information et de vérification dans le secteur public. Ces normes sont constamment réévaluées.

Le Conseil comprend normalement douze membres, dont au moins huit sont issus de la fonction publique et sont choisis parmi les responsables de la présentation de l'information financière et les responsables de la vérification. Les autres membres peuvent être des praticiens de l'expertise comptable, des dirigeants d'organismes ou d'entreprises du secteur public, des législateurs, des investisseurs, des économistes, des analystes financiers ou des universitaires.

Les gouvernements ne sont pas obligés de se conformer intégralement aux recommandations du CCVSP. Cependant, compte tenu que les recommandations du CCVSP sont basées sur un ensemble cohérent de principes comptables et de normes de présentation des états financiers, les gouvernements s'en inspirent pour établir leurs conventions comptables afin de présenter des états financiers qui reflètent le plus fidèlement possible leur situation financière. De plus, les vérificateurs généraux s'appuient sur ces normes pour porter un jugement sur la conformité des conventions comptables des gouvernements.

Depuis 1986, le CCVSP a publié une série de nouvelles recommandations. Elles portent notamment sur :

- ce que devrait inclure le périmètre comptable d'un gouvernement ainsi que la façon de comptabiliser les résultats des diverses entités qui y sont incluses;
- la méthode de comptabilisation ainsi que la forme de présentation :
 - des engagements des gouvernements à l'égard des régimes de retraite de leurs employés,
 - des immobilisations corporelles.

Ces changements, par rapport à ce qui était recommandé en 1986, sont suffisamment importants pour que le gouvernement du Québec décide maintenant de revoir en profondeur ses conventions comptables.

D'ailleurs, depuis plusieurs années, le Vérificateur général a recommandé, notamment dans son rapport sur les états financiers de 1996-1997, que :

- le gouvernement devrait comptabiliser la portion non inscrite du passif actuariel des régimes de retraite au passif de ses états financiers. Il s'agit des obligations des anciens régimes de retraite que le gouvernement amortit depuis 1979;
- le coût des modifications aux régimes de retraite devrait être inscrit aux dépenses dans l'année financière où les modifications sont effectuées;

- le gouvernement devrait présenter des états financiers consolidés intégrant l'ensemble des fonds spéciaux et organismes.

1.1 Révision des conventions comptables

*Comité d'étude sur la
comptabilité du
gouvernement*

Lors de la présentation des Comptes publics 1996-1997 en décembre dernier, le ministère des Finances a annoncé la mise sur pied d'un comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement. Ce comité était composé de représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des finances et du Vérificateur général.

Le mandat du comité était notamment de définir, pour le gouvernement du Québec, un nouveau périmètre comptable qui permettrait de produire des états financiers consolidés. Ce comité devait également analyser le traitement comptable des obligations du gouvernement à l'égard des régimes de retraite de ses employés, autant pour le service passé que pour les bonifications apportées au cours des dernières années.

Rapport du comité

Ce comité vient de remettre son rapport. Il propose au gouvernement d'effectuer des modifications aux conventions comptables en s'inspirant des recommandations du CCVSP et des pratiques comptables en vigueur dans les autres provinces canadiennes.

Le comité recommande de modifier les conventions comptables du gouvernement à l'égard :

- des régimes de retraite;
- des immobilisations;
- des mesures de restructuration du secteur public ;
- des emprunts; et
- de la présentation d'états financiers consolidés.

Décision du gouvernement

Après analyse, le gouvernement du Québec accepte les recommandations du comité d'étude et procède, dès l'année financière 1997-1998, à une réforme de la comptabilité gouvernementale.

Comme l'indique le tableau 1 ci-après, cette réforme entraîne une hausse du déficit – excédent des dépenses sur les revenus – de 125 millions de dollars en 1997-1998, de 73 millions de dollars en 1998-1999 et de 94 millions de dollars en 1999-2000.

Les tableaux 2 à 6 de ce fascicule présentent les impacts de cette réforme sur l'ensemble des résultats financiers du gouvernement pour les années financières 1997-1998 à 1999-2000.

TABLEAU 1

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
IMPACT DES MODIFICATIONS AUX CONVENTIONS COMPTABLES
SUR LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES CONSOLIDÉES
(en millions de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Régimes de retraite	- 318	- 312	- 247
Modifications à la comptabilisation des emprunts	- 38	4	68
Coûts de restructuration du réseau de la Santé et des Services sociaux	- 225	80	113
Immobilisations des ministères et des organismes budgétaires	- 182	- 132	- 90
Consolidation des organismes et des entreprises publiques			
Fonds spéciaux	29	- 29	- 48
Organismes d'assurance	749	401	132
Autres organismes	- 140	- 85	- 22
Sous-total	638	287	62
IMPACT NET DE LA RÉFORME SUR LE DÉFICIT	- 125	- 73	- 94

N. B. Un montant négatif indique un besoin de financement et un montant positif une source de financement.

2. Modifications aux conventions comptables

2.1 Régimes de retraite

Passif actuariel non inscrit

Jusqu'en 1977-1978, les cotisations des employés, autres que les participants au RREGOP, étaient incorporées aux revenus du gouvernement et, en contrepartie, le gouvernement inscrivait aux dépenses budgétaires les prestations payables à chaque année. Comme ces régimes existaient depuis plusieurs décennies, ce mode de financement avait conduit le gouvernement à accumuler d'importants engagements financiers non comptabilisés (insuffisance actuarielle).

Les cotisations des employés au RREGOP étaient déposées dans le fonds des employés à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) et ce, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1973. Le gouvernement inscrivait à ses dépenses les contributions à titre d'employeur, mais il n'imputait pas à ses dépenses les intérêts sur le solde du compte des régimes de retraite applicable à ce régime. Par

conséquent, les engagements non comptabilisés du gouvernement au RREGOP étaient peu élevés en 1977-1978.

*Convention comptable
actuelle*

Dans son Discours sur le budget de mars 1977, le ministre des Finances a décidé de corriger la situation en reconnaissant aux états financiers le passif actuariel non inscrit des régimes de retraite autres que le RREGOP et ce, à compter de l'année financière 1979-1980.

Ce passif actuariel, estimé à l'époque à quelque 7,5 milliards de dollars, serait inscrit graduellement en l'amortissant sur une période de 50 ans, soit jusqu'en 2028-2029.

Le gouvernement du Québec devenait ainsi le premier gouvernement à reconnaître dans ses états financiers la totalité du passif actuariel des régimes de retraite de ses employés et à en prévoir l'inscription au passif des états financiers par un amortissement.

L'amortissement du passif actuariel sur cette longue période visait à éviter de faire supporter par une seule génération le fardeau d'une dette qui s'était accumulée sur plusieurs générations.

*Opinion du Vérificateur
général*

Depuis 1979, le Vérificateur général est d'avis que cette convention comptable n'est pas appropriée et il recommande d'inscrire aux états financiers la totalité de ce passif actuariel non inscrit.

Lors de la réforme en 1986 et 1987, le gouvernement n'a pas modifié cette convention comptable parce qu'à ce moment, peu de provinces inscrivaient dans leurs états financiers la totalité de leur passif à l'égard des régimes de retraite de leurs employés. Depuis, la situation a changé : la majorité des autres provinces se sont conformées aux nouvelles recommandations du CCVSP concernant les régimes de retraite énoncées en novembre 1988. Ces dernières stipulent que ce passif doit être inscrit en totalité aux états financiers.

*Modification à la
convention comptable*

La présente réforme comptable corrige la situation : les recommandations du CCVSP sur les régimes de retraite seront appliquées.

Ainsi, le passif actuariel non inscrit des régimes autres que le RREGOP, dont le montant est estimé à 13,1 milliards de dollars au 31 mars 1997, sera totalement inscrit aux états financiers de 1997-1998. Il est important de noter que cette modification ne change en rien la situation financière du gouvernement; toute cette information était déjà connue et divulguée en totalité en note complémentaire aux états financiers.

Modifications des régimes de retraite

Comptabilisation actuelle

En 1989-1990, la convention comptable du gouvernement a été précisée de façon à établir que l'impact des modifications aux régimes de retraite soit amorti de façon linéaire, sur un horizon fixe correspondant à la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants au

RREGOP (DUMERCA). Actuellement, cette règle implique que l'amortissement est effectué sur une période de 16 ans.

Cette convention comptable a été établie selon les principes comptables généralement reconnus dans le secteur privé en pareilles circonstances. Elle a été appliquée pour les modifications apportées aux régimes depuis 1990-1991.

*Opinion du Vérificateur
général*

Depuis 1995-1996, le Vérificateur général demande que cette convention comptable soit modifiée afin de la rendre conforme aux recommandations du CCVSP sur les régimes de retraite. Selon ces recommandations, le coût des modifications devrait être inscrit aux dépenses de l'année financière au cours de laquelle elles sont adoptées.

*Modification à la
convention comptable*

La réforme comptable corrige la situation : la recommandation du CCVSP concernant la comptabilisation des modifications aux régimes de retraite sera appliquée et ce, dès l'année financière 1997-1998. Conséquemment, l'obligation actuarielle non amortie à cet égard, qui est estimée à 3,3 milliards de dollars au 31 mars 1997, sera inscrite aux états financiers.

Traitement de l'excédent comptabilisé à l'égard du RREGOP

État de situation

Au 31 mars 1997, on constate un excédent actuariel de 3,9 milliards de dollars au RREGOP, soit 1 milliard pour le régime des employés de niveau non syndicable et 2,9 milliards pour le régime des employés de niveau syndicable. Cet excédent résulte principalement de gains et de pertes actuarielles et de redressements apportés aux hypothèses actuarielles.

Cependant, une modification récente apportée à la *Loi sur le RREGOP* est venue préciser que le régime de retraite des employés de niveau non syndicable, qui était évalué selon la méthode du « solde du coût » jusqu'au 31 décembre 1996, devait être évalué selon la méthode du « coût partagé » à compter du 1^{er} janvier 1997, tout comme le régime des employés de niveau syndicable. Cette modification législative entraîne une insuffisance actuarielle de 1 milliard de dollars au 1^{er} avril 1997.

*Convention comptable
actuelle*

Selon la convention comptable actuelle du gouvernement, les excédents et les insuffisances actuariels font l'objet d'un amortissement sur une période de 16 ans.

Traitement de l'excédent

Dans le cadre de la réforme comptable, la valeur réelle de ces obligations actuarielles est inscrite aux états financiers du gouvernement au terme de l'année 1997-1998. Par conséquent, il est envisagé d'inscrire le montant du passif actuariel net de l'excédent actuariel comptabilisé à l'égard du RREGOP. Les impacts financiers de cette inscription au net sont présentés dans les tableaux touchant la réforme et la décision de présenter ce passif au net sera revue lors de la prochaine évaluation actuarielle.

Continuité dans la convention comptable

La convention comptable du gouvernement continuera de prévoir que les excédents et les insuffisances actuariels constatés après la présente réforme feront l'objet d'un amortissement.

Taux d'intérêt applicable au compte des régimes de retraite

Comptabilisation des dépenses d'intérêts

Dans ses états financiers, le gouvernement inscrit dans le compte des régimes de retraite son passif relatif aux régimes de retraite. Ce compte représente le compte à payer que le gouvernement inscrit pour la partie des prestations dont il est responsable. L'une des composantes de la variation de ce compte est une dépense en intérêts car le gouvernement doit, selon sa convention comptable et selon les recommandations du CCVSP, inscrire à ses dépenses des frais d'intérêts sur le compte des régimes de retraite.

Taux d'intérêt actuel

Le taux d'intérêt utilisé pour évaluer le passif actuariel est déterminé en fonction du rendement et de la composition du portefeuille de la caisse des employés de niveau syndical du RREGOP. Pour cette raison, le taux d'intérêt utilisé aux fins du calcul de la dépense annuelle en intérêts est fixé en fonction d'une estimation annuelle du rendement comptable de cette caisse.

Les changements récents dans la structure des différents fonds à la CDPQ font en sorte que la méthode actuelle de détermination de ce taux n'est plus appropriée.

Taux d'intérêt applicable

Le taux d'intérêt qui sera appliqué au compte des régimes de retraite sera celui utilisé lors de l'évaluation actuarielle la plus récente. Les excédents actuariels, attribuables aux différences entre le rendement obtenu par cette caisse pendant la période triennale et le rendement prévu lors de l'évaluation actuarielle précédente, sont amortis sur 16 ans. L'utilisation de ce taux se justifie par le fait qu'il permet d'assurer la cohérence avec l'évaluation du passif actuariel.

Aucun impact pour les employés

Il est à noter que ce changement de taux d'intérêt n'affectera aucunement les prestations que recevront les employés ni les cotisations qu'ils devront assumer.

Révision des paramètres actuariels

Dans le cadre de la réforme comptable, le ministère des Finances réexaminera, lors de la prochaine évaluation actuarielle triennale qui sera effectuée en 1998, les paramètres à la base de la détermination du passif actuariel et des dépenses d'intérêts liés aux régimes de retraite.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

En 1993-1994, la *Loi sur l'administration financière* a été modifiée pour permettre au ministre des Finances de placer à long terme des sommes à la CDPQ, pour constituer un fonds d'amortissement des régimes de retraite. Les sommes accumulées à ce fonds sont destinées aux paiements de prestations futures aux retraités.

Dans l'établissement du passif net du gouvernement à l'égard des régimes de retraite, la valeur du fonds d'amortissement des régimes de retraite est déduite du solde du compte des régimes de retraite. De plus, le rendement en intérêts de ce fonds est déduit de l'intérêt imputé au compte des régimes de retraite.

Utilisation du même taux d'intérêt que celui du compte des régimes de retraite

Afin d'assurer la cohérence entre le fonds d'amortissement des régimes de retraite et le compte des régimes de retraite ainsi que la stabilité de l'évolution du montant net, le taux de rendement imputé au fonds sera aussi celui de l'évaluation actuarielle. De plus, lors des évaluations actuarielles triennales, les écarts attribuables aux différences entre le rendement obtenu par le fonds d'amortissement et le rendement prévu, seront amortis sur la même période que celle utilisée pour amortir les écarts d'intérêt au compte des régimes de retraite.

Ainsi, l'amortissement des écarts de rendement du fonds d'amortissement des régimes de retraite variera en sens inverse de l'amortissement des écarts du taux applicable au compte des régimes de retraite. À terme, lorsque le solde du fonds d'amortissement des régimes de retraite sera égal à celui du compte des régimes de retraite, les deux amortissements se compenseront presque complètement de sorte que le processus assure la stabilité dans l'évolution de ces agrégats.

2.2 Comptabilisation des immobilisations

Convention comptable actuelle

Depuis 1970-1971, le coût des immobilisations du gouvernement est inscrit aux dépenses budgétaires dans l'année financière où elles sont acquises. L'objectif est d'assurer que la variation annuelle de la dette nette du gouvernement inclut le coût des immobilisations.

Nouvelles recommandations du CCVSP concernant les immobilisations corporelles

En septembre 1997, le CCVSP a publié de nouvelles recommandations concernant la comptabilisation et la présentation des immobilisations corporelles aux états financiers des gouvernements.

Essentiellement, le CCVSP recommande que l'acquisition d'une nouvelle immobilisation soit présentée aux états financiers du gouvernement en deux étapes :

- premièrement, les immobilisations corporelles sont d'abord capitalisées et amorties sur leur durée de vie utile et seul l'amortissement est imputé aux dépenses. Cette recommandation du CCVSP pour le secteur public est analogue à celle de l'ICCA pour le secteur privé;
- deuxièmement, un ajustement relatif aux immobilisations est effectué afin de refléter la différence entre le coût des nouvelles immobilisations de l'année et l'amortissement calculé à l'étape précédente.

Le comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement recommande de comptabiliser les immobilisations sur cette base et de présenter l'ajustement relatif aux immobilisations à l'état de la variation de la dette nette.

Modification à la convention comptable

La modification à la convention comptable donne suite à cette recommandation. Ainsi, dès l'année 1997-1998, le gouvernement inscrira à ses dépenses, l'amortissement du coût de ses immobilisations. Pour la présentation des Comptes publics à l'automne 1998, un état des résultats de fonctionnement remplacera l'état des revenus et dépenses.

État des immobilisations

De plus, il inclura à ses états financiers un état des immobilisations. Cet état présentera les informations pertinentes à la gestion de l'ensemble de ses immobilisations. Les renseignements fournis comme les coûts d'acquisition, les amortissements et les dispositions permettront au gouvernement d'avoir des informations additionnelles de gestion pour l'entretien et le remplacement des immobilisations.

Dette nette

Enfin, la présentation de la dette nette à l'état de la situation financière intégrera deux composantes, soit celle relative à ses immobilisations et celle des déficits cumulés – excédents des dépenses sur les revenus. Cette présentation permettra de faire ressortir la partie de la dette nette du gouvernement résultant des immobilisations.

Par ailleurs, pour les fins du calcul de l'amortissement, les périodes d'amortissement de chacune des grandes catégories seront établies d'une manière logique, comme le prévoit les normes comptables, selon la durée de vie utile des immobilisations.

En septembre 1997, le CCVSP a émis une nouvelle recommandation qui prévoit notamment que les coûts de la réfection de la chaussée sont des dépenses courantes. Dans le cadre de la réforme comptable cette recommandation sera appliquée.

2.3 Mesures de restructuration du secteur public

Au cours des dernières années, le gouvernement a restructuré de façon importante des parties du secteur public.

Ainsi en 1996, des primes de départs assistés ont été versées aux employés comme incitatif pour compenser les pertes de prestations à la retraite. De plus en 1997, des mesures de départs volontaires ont été mises en place pour permettre de réduire sa masse salariale.

Par ailleurs, des transformations structurelles ont été effectuées afin d'offrir des services qui répondent mieux aux besoins de la population et générer des économies d'efficacité et de coûts. Des changements structurels importants ont ainsi été apportés au réseau de la Santé et des Services sociaux.

*Pratique comptable
actuelle*

La pratique comptable relative à la comptabilisation de ces mesures a été appliquée selon les principes comptables généralement reconnus dans le secteur privé pour les entreprises à tarif réglementé.

Le comité d'étude a révisé le traitement comptable de ces mesures et recommande de comptabiliser les coûts de ces mesures dans l'année financière où elles sont effectuées.

*Nouvelle pratique
comptable*

La réforme comptable corrige la situation : dès l'année financière 1997-1998, les coûts des mesures de départs volontaires et assistés et des transformations structurelles seront inscrits selon cette recommandation. De plus, les transferts du gouvernement aux réseaux seront adaptés à cette nouvelle pratique comptable.

2.4 Comptabilisation des emprunts

Les méthodes comptables appliquées aux emprunts datent de 1986. Depuis, de nouveaux instruments financiers ont été introduits et il est nécessaire d'adapter les conventions comptables à cette nouvelle réalité.

*Modifications à la
convention comptable*

Les principales modifications apportées aux méthodes comptables appliquées depuis 1986, sont les suivantes :

- comptabilisation de tous les emprunts selon le montant encaissé lors de l'émission, alors que la plupart des emprunts sont actuellement inscrits à la valeur nominale;
- amortissement des frais d'émission reportés et des gains et des pertes de change non réalisés, calculé distinctement pour chacun des emprunts et non plus selon un calcul global;
- utilisation, à l'égard des produits dérivés, d'une méthode de comptabilisation cohérente avec celle adoptée pour les emprunts et les instruments de même nature.

Les modifications relatives aux emprunts seront mises en application dès 1997-1998.

2.5 Consolidation des états financiers du gouvernement

Le gouvernement du Québec met en oeuvre des politiques et assure la prestation de services par l'intermédiaire de divers ministères et organismes. Certains organismes sont des entités administratives et comptables que le gouvernement contrôle directement. D'autres organismes ont leur propre direction, dont l'autorité en matière de finances et d'exploitation leur a été déléguée par voie législative.

Comme ces pouvoirs délégués autorisent notamment l'utilisation de deniers publics ou de tarifs qui touchent une large partie de la population, la législation qui les encadre exige que ces entités rendent compte de leur gestion financière par l'entremise de leur ministre responsable. Les états financiers de chaque entité sont publics et regroupés dans un volume intitulé «États financiers des entreprises du gouvernement du Québec» publié par le ministre des Finances, mais ne sont généralement pas intégrés dans les états financiers du gouvernement.

*Périmètre comptable
actuel*

En effet, selon les conventions comptables actuelles du gouvernement du Québec, les états financiers rendent compte de l'ensemble des opérations financières des entités dont les revenus appartiennent au fonds consolidé du revenu ou au Fonds des services de santé, ainsi que celles dont le fonctionnement est pourvu, à ce titre, par des allocations du Parlement tirées sur ces fonds.

En 1986-1987, le gouvernement a modifié ses conventions comptables et devenait le premier gouvernement au Canada à intégrer, à ses résultats, les profits et les pertes de ses sociétés à capital-actions, à l'exception des entités exerçant des activités de nature fiduciaire et d'assurance. Cette comptabilisation permettait alors au gouvernement de présenter une image plus complète de sa situation financière.

Depuis 1986, le CCVSP a publié de nouvelles recommandations qui viennent préciser l'étendue du périmètre comptable d'un gouvernement. Les gouvernements des autres provinces canadiennes ont modifié leurs conventions comptables pour présenter des états financiers consolidés selon les nouvelles recommandations du CCVSP.

*Modification à la
convention comptable*

La réforme comptable corrige la présentation de la situation financière du gouvernement : le périmètre comptable du gouvernement sera élargi pour y intégrer l'ensemble des fonds spéciaux, organismes et entreprises publiques. Dès l'année financière 1997-1998, le ministère des Finances présentera des états financiers consolidés aux Comptes publics.

Pour déterminer les entités à retenir dans le périmètre comptable du gouvernement du Québec, le comité d'étude a analysé les lois et les structures financières d'une centaine d'entités que le gouvernement contrôle ou détient et qui doivent lui rendre compte. Cet exercice a également impliqué un examen des organismes oeuvrant dans les mêmes secteurs d'activités dans les autres provinces canadiennes.

*Entités exerçant des
activités de nature
fiduciaire*

Les entités exerçant des activités de nature fiduciaire sont exclues du périmètre comptable, tel qu'il est recommandé par le CCVSP. Conséquemment, leurs résultats financiers ne sont pas intégrés aux résultats du gouvernement.

Méthodes de comptabilisation pour produire des états financiers consolidés

Les travaux du comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement ont permis d'établir la méthode de comptabilisation appropriée de chaque entité classée, soit à titre d'organisme ou à titre d'entreprise publique pour les fins de comptabilisation de leurs résultats financiers.

Les tableaux 7 à 10 présentent les ministères, les fonds spéciaux, ainsi que les entités retenues à titre d'organismes, d'entreprises publiques ou d'entités exerçant des activités de nature fiduciaire classées en fonction de la nature de leurs activités et de leur autonomie financière.

Pour les entités du périmètre comptable, les méthodes de comptabilisation de leurs résultats financiers sont :

- la consolidation, ou
- la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation.

Consolidation

La consolidation est une méthode comptable qui consiste à homogénéiser et à combiner, ligne par ligne, les comptes des entités retenues à titre d'organismes et à éliminer les opérations et les soldes entre organismes et ministères.

Toutes les entités du périmètre comptable, sauf celles retenues à titre d'entreprises publiques ou qui exercent des activités de nature fiduciaire, seront consolidées aux états financiers du gouvernement selon cette méthode. Ainsi, leurs revenus et dépenses seront additionnés aux revenus et dépenses du gouvernement. Leurs éléments d'actif et de passif seront ajoutés à ceux du gouvernement.

Méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation

La deuxième méthode dite «méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation» consiste à intégrer à l'actif du gouvernement, les actifs nets des entités du périmètre comptable à titre d'entreprises publiques et à ses résultats, leurs bénéfices nets.

Pour les fins de comptabilisation, selon cette méthode, une entreprise publique est définie comme étant une entité qui possède les caractéristiques suivantes :

- elle constitue une entité juridique distincte ayant le pouvoir de conclure des contrats en son propre nom et d'ester en justice;
- elle est investie des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales;

- elle a pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des particuliers ou à des entités non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement;
- elle peut poursuivre ses activités et faire face à ses dettes au moyen de revenus tirés des entités exclues du périmètre comptable du gouvernement.

Ainsi, par exemple, les résultats financiers d'Hydro-Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et de la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) seront comptabilisés selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. Quant aux bénéfices nets d'Hydro-Québec, ils sont déjà pris en compte dans les résultats financiers du gouvernement.

Bien que ces entités disposent d'une grande autonomie, la législation qui les encadre prévoit qu'elles doivent rendre compte de leur gestion à l'Assemblée nationale. De plus, le gouvernement nomme les membres de leur conseil d'administration ainsi que leurs dirigeants. D'après leurs caractéristiques, elles doivent être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

Restructuration administrative et financière de certaines entités du gouvernement

En raison de leurs activités, certaines entités du gouvernement possèdent l'essentiel des caractéristiques pour être reconnues à titre d'entreprises publiques dans le périmètre comptable du gouvernement. Cependant, des modifications administratives et financières seront effectuées pour qu'elles puissent satisfaire complètement aux critères établis. C'est le cas du Fonds de financement du ministère des Finances, de la Société d'habitation du Québec, de la Corporation d'hébergement du Québec et des Sociétés Innovatech.

De par la nature de ses activités à titre d'intermédiaire financier, le Fonds de financement sera transformé afin qu'il soit reconnu à titre d'entreprise publique dans le périmètre comptable du gouvernement.

Quant aux autres entités susmentionnées, des modifications seront apportées à leur structure financière afin que leurs activités de nature commerciale soient comptabilisées distinctement selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation.

Services financiers offerts aux municipalités

*Société québécoise
d'assainissement des eaux*

La Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE) est une corporation qui a été constituée, entre autres, afin de financer des ouvrages pour les municipalités qui participent au Programme d'assainissement des eaux. Les municipalités ne sont toutefois pas obligées de se financer par l'entremise de la SQAE.

*Programme
d'assainissement des eaux*

Dans le cadre de ce programme, le gouvernement s'engage, selon une entente signée conjointement avec les municipalités et la SQAE, à contribuer au financement du coût des travaux. Le gouvernement inscrit à ses dépenses annuelles la partie des coûts qu'il assume au moyen d'une subvention pour le remboursement du capital et des intérêts selon les échéanciers des emprunts contractés par la SQAE.

Même si le coût est partagé entre le gouvernement et les municipalités, le comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement considère que les résultats de la SQAE doivent être comptabilisés selon la méthode de consolidation.

Comme les emprunts sont contractés par la SQAE pour le compte des municipalités, ces emprunts seront présentés dans un poste distinct au passif des états financiers du gouvernement à titre d'«Emprunts pour des travaux d'organismes municipaux».

*Modification à la
convention comptable*

Dans le cadre de la réforme comptable, dès 1997-1998, les emprunts de la SQAE seront présentés au passif des états financiers du gouvernement à titre d'«Emprunts pour des travaux d'organismes municipaux».

3. Intégration de la réforme aux documents budgétaires

L'élargissement du périmètre comptable et les nouvelles modalités de comptabilisation et de présentation des immobilisations auront des impacts significatifs sur les plans budgétaires à venir. Cela entraînera non seulement la révision de certains éléments des documents budgétaires et des rapports financiers, mais aussi l'adaptation du cadre de gestion des opérations budgétaires et non budgétaires.

Exceptionnellement, l'impact de la présente réforme de la comptabilité gouvernementale n'est présenté qu'à l'égard du déficit probable de l'année financière 1997-1998 et de celui prévu au plan budgétaire 1998-1999. La présentation des documents du prochain Budget se fera toutefois sur la base de nouvelles conventions comptables.

4. Incidence des modifications

Tel qu'il est illustré au tableau 5, la réforme comptable, notamment la partie relative à la consolidation, entraîne, d'une part, une augmentation de la dette directe de 3,9 milliards de dollars en 1997-1998. Il s'agit d'emprunts déjà financés sur les marchés financiers.

D'autre part, comme il est indiqué au tableau 4, les engagements à l'égard des régimes de retraite ajoutent 13,8 milliards de dollars au passif du gouvernement en 1997-1998, dont 13,5 milliards de dollars seront inscrits à la dette nette au 31 mars 1997.

Par ailleurs, ces modifications entraînent un redressement porté au poste de la dette nette du nouvel état consolidé de la situation financière lequel, après la réforme, présentera un portrait global du périmètre comptable élargi du gouvernement.

Le redressement à la dette nette impliquera, en plus de celui à l'égard des régimes de retraite, 1,5 milliard de dollars pour la consolidation des entreprises, 5,3 milliards de dollars pour les autres organismes, 740 millions de dollars pour la modification de la comptabilisation des emprunts et 335 millions de dollars à l'égard des coûts de restructuration du réseau de la Santé et des Services sociaux.

TABLEAU 2

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOMMAIRE CONSOLIDÉ DES RÉSULTATS DE FONCTIONNEMENT
(en millions de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Revenus avant la réforme	38 750	40 715	41 992
Impact de la réforme	2 019	1 800	1 654
Revenus après la réforme	40 769	42 515	43 646
Dépenses avant la réforme	– 40 819	– 41 842	– 41 992
Impact de la réforme	– 2 144	– 1 873	– 1 748
Dépenses après la réforme	– 42 963	– 43 715	– 43 740
Déficit avant la réforme	– 2 069	– 1 127	0
Impact de la réforme	– 125	– 73	– 94
Mesures à identifier pour respecter la cible de déficit zéro en 1999-2000 après réforme			94
Déficit - excédent des dépenses sur les revenus	– 2 194	– 1 200	0

N.B. Un montant négatif indique un besoin de financement et un montant positif une source de financement.

TABLEAU 3

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOMMAIRE CONSOLIDÉ DES DÉPENSES
(en millions de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Dépenses de programmes du périmètre comptable avant la réforme	- 34 961	- 35 444	- 35 755
Régimes de retraite	609	739	750
Comptabilisation des coûts de restructuration du réseau de la Santé et des Services sociaux	- 225	80	113
Nouvelle comptabilisation des immobilisations des ministères et organismes budgétaires	- 182	- 132	- 90
Dépenses de programmes selon le périmètre comptable actuel	- 34 759	- 34 757	- 34 982
Service de la dette avant la réforme	- 5 858	- 6 398	- 6 237
Régimes de retraite	- 927	- 1 051	- 997
Nouvelle méthode de comptabilisation des emprunts	- 38	4	68
Service de la dette après la réforme	- 6 823	- 7 445	- 7 166
Dépenses totales selon le périmètre comptable actuel	- 41 582	- 42 202	- 42 148
Impact de l'élargissement du périmètre comptable sur les dépenses	- 1 381	- 1 513	- 1 592
Dépenses totales après la réforme	- 42 963	- 43 715	- 43 740

TABLEAU 4

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOMMAIRE DES IMPACTS DE LA RÉFORME COMPTABLE
SUR LE COMPTE DES RÉGIMES DE RETRAITE⁽¹⁾
(en milliards de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Passif actuariel non inscrit	13,3	13,4	13,4
Modifications passées	3,3	3,3	3,4
Excédent actuariel du RREGOP	- 3,8	- 3,6	- 3,4
Régime de retraite des employés de niveau non syndicable	1,0	1,0	0,9
Impact de la nouvelle comptabilisation des engagements à l'égard des régimes de retraite	13,8	14,1	14,3

(1) Solde de fin de période du compte des régimes de retraite.

TABLEAU 5

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOMMAIRE DES IMPACTS DE LA RÉFORME COMPTABLE
SUR LA DETTE DIRECTE
(en milliards de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Impact de la nouvelle méthode de comptabilisation des emprunts	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Impact de l'élargissement du périmètre comptable	4,1	4,9	5,4
Impact de la réforme sur la dette directe	3,9	4,7	5,2

TABLEAU 6

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOMMAIRE CONSOLIDÉ DE LA VARIATION DE LA VALEUR COMPTABLE
NETTE DES IMMOBILISATIONS CORPORELLES
(en millions de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Investissements ⁽¹⁾	780	1 057	950
Amortissements	– 539	– 604	– 683
Augmentation de la valeur comptable nette des immobilisations	241	453	267

(1) Il s'agit des investissements des ministères, fonds spéciaux et des autres entités comptabilisés selon la méthode de consolidation.

TABLEAU 7

MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT DONT LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES ONT ÉTÉ EFFECTUÉES À MÊME LE FONDS CONSOLIDÉ DU REVENU ET INCLUSES DANS LE PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT

Affaires municipales	Famille et Enfance
Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec	Conseil de la famille
Commission municipale du Québec	Office des services de garde à l'enfance
Régie de la sécurité dans les sports du Québec	Finances
Régie du logement	Inspecteur général des institutions financières
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	Industrie, Commerce, Science et Technologie
Commission de protection du territoire agricole du Québec	Conseil de la science et de la technologie
Régie des assurances agricoles du Québec	Société de développement industriel du Québec
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*	Justice
Société de financement agricole	Tribunal des droits de la personne
- Financement agricole	Métropole
Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole	Relations avec les citoyens et de l'Immigration
Assemblée nationale et Personnes désignées	Bureau de révision en immigration
Directeur général des élections - Commission de la représentation	Commission d'accès à l'information
Protecteur du citoyen	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Vérificateur général	Conseil des aînés
Conseil du trésor, Administration et Fonction publique	Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration
Commission de la fonction publique	Office de la protection du consommateur
Conseil exécutif	Relations internationales
Culture et Communications	Ressources naturelles
Commission de toponymie	Société de financement agricole
Commission des biens culturels du Québec	- Financement forestier
Conseil de la langue française	Revenu
Office de la langue française	Santé et Services sociaux
Régie des télécommunications	Conseil de la santé et du bien-être
Régie du cinéma	Conseil médical du Québec
Développement des régions et Affaires autochtones	Office des personnes handicapées du Québec
Éducation	Sécurité publique
Commission consultative de l'enseignement privé	Comité de déontologie policière
Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	Commission québécoise des libérations conditionnelles
Conseil supérieur de l'éducation	Régie des alcools, des courses et des jeux
Emploi, Solidarité et Condition féminine	Tourisme
Conseil du statut de la femme	Transports
Environnement et Faune	Commission des transports du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	Travail
	Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre
	Conseil des services essentiels
	Régie du bâtiment du Québec

* Cette entité effectue aussi des opérations de nature fiduciaire.

TABLEAU 8

ORGANISMES ET FONDS SPÉCIAUX QUI ONT LEUR PROPRE ENTITÉ COMPTABLE INCLUS DANS LE PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT
ORGANISMES ET FONDS

Agence de l'efficacité énergétique
 Agence métropolitaine de transport
 Bibliothèque nationale du Québec
 Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
 Commission de la capitale nationale du Québec
 Commission de reconnaissance des associations d'artistes
 Commission des affaires sociales
 Commission des normes du travail
 Commission des services juridiques
 Commission des valeurs mobilières du Québec
 Conseil des arts et des lettres du Québec
 Conseil des assurances de dommages
 Conseil des assurances de personnes
 Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain
 Fondation de la faune du Québec
 Fonds d'aide aux recours collectifs
 Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
 Fonds de la recherche en santé du Québec
 Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
 Institut de police du Québec
 Institut de recherche et d'information sur la rémunération
 Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
 Musée d'art contemporain de Montréal
 Musée de la civilisation
 Musée du Québec
 Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
 Office des professions du Québec
 Parc technologique du Québec métropolitain
 Régie de l'assurance-maladie du Québec
 Régie des assurances agricoles du Québec
 Régie de l'énergie
 Régie des installations olympiques et le Fonds spécial olympique
 Sidbec
 Société de développement des entreprises culturelles
 Société de développement industriel du Québec
 Société de financement agricole
 Société de la Place des Arts de Montréal
 Société de télédiffusion du Québec
 Société d'investissement Jeunesse
 Société du Centre des congrès de Québec
 Société du Grand Théâtre de Québec
 Société du Palais des congrès de Montréal
 Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
 Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
 Société immobilière du Québec
 Société nationale de l'amiante

Société québécoise d'assainissement des eaux
 Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre
 Société québécoise d'information juridique
 Société québécoise de récupération et de recyclage
 Société des traversiers du Québec
 Tribunal administratif du Québec

FONDS SPÉCIAUX

Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
 Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
 Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées
 Fonds de l'assurance-médicaments
 Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier
 Fonds de développement du marché du travail
 Fonds de développement international
 Fonds spécial de financement des activités locales
 Fonds de gestion des départs assistés
 Fonds de la formation à distance
 Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
 Fonds de la lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail
 Fonds de la réforme du cadastre québécois
 Fonds de l'industrie des courses de chevaux
 Fonds de l'information gouvernementale
 Fonds de l'état civil
 Fonds de perception
 Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
 Fonds des pensions alimentaires*
 Fonds des registres du ministère de la Justice
 Fonds des services gouvernementaux
 Fonds des services de santé
 Fonds des services de police
 Fonds des technologies de l'information sous la responsabilité de la ministre de la Sécurité du revenu et ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité
 Fonds des technologies de l'information du Conseil du trésor
 Fonds des technologies de l'information du ministère des Finances
 Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu
 Fonds d'information géographique et foncière
 Fonds du Bureau de la statistique du Québec
 Fonds de partenariat touristique
 Fonds forestier
 Fonds national de la formation de la main-d'oeuvre
 Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Ressources naturelles
 .

* Cette entité effectue aussi des opérations de nature fiduciaire.

TABLEAU 9

**ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT INCLUSES DANS
LE PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT**

Centre de recherche industrielle du Québec
 Commission de la santé et de la sécurité du travail
 Corporation d'hébergement du Québec*
 Fonds de financement*
 Fonds d'indemnisation du courtage immobilier **
 Hydro-Québec**
 Loto-Québec
 Régie de l'assurance-dépôt du Québec
 Société de développement de la Baie James
 Société de l'assurance automobile du Québec
 Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec
 Société des alcools du Québec
 Société des établissements de plein air du Québec
 Société d'habitation du Québec*
 Société générale de financement du Québec
 Société Innovatech du Grand Montréal*
 Société Innovatech du Sud du Québec*
 Société Innovatech Québec et Chaudière Appalaches*
 Société québécoise des transports
 Société québécoise d'exploration minière
 Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires
 Société québécoise d'initiatives pétrolières

* Leur classification tient compte des modifications des structures administratives et financières qui seront effectuées en 1998-1999.

** Ces entités effectuent aussi des activités de nature fiduciaire.

TABLEAU 10

**ORGANISMES ET FONDS EXERÇANT DES ACTIVITÉS DE NATURE
FIDUCIAIRE ET EXCLUS DU PÉRIMÈTRE COMPTABLE
DU GOUVERNEMENT**

Caisse de dépôt et placement du Québec
 Comité Centraide - secteur public
 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
 Commission de la construction du Québec
 Curateur public (Le)
 Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
 Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
 Fonds des cautionnements des agents de voyages
 Fonds des pensions alimentaires (partie fiduciaire)
 Fonds d'indemnisation des assurances de dommages
 Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
 Fonds en fidéicomis
 Hydro-Québec - Caisse de retraite
 Régie des rentes du Québec
