



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

CHAPITRE

3

Audits financiers

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Commission de la construction du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Établissements des réseaux de l'éducation
Établissements du réseau de la santé et des services sociaux
Fonds du développement économique
Institut de la statistique du Québec
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Faits saillants

Objectif des travaux

Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public.

Le présent rapport expose les opinions modifiées, les paragraphes d'observations, les commentaires de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

Ce rapport constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des audits et des suivis de recommandations

Nous présentons ci-dessous certains des principaux constats ressortant de nos travaux.

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires. Nous portons à l'attention de l'Assemblée nationale 51 opinions modifiées et 5 commentaires de non-conformité inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant. Ces rapports ont été produits durant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017. Toutefois, la réserve formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec et certaines autres réserves portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont exposées dans le chapitre 2 du présent tome.

Établissements des réseaux de l'éducation. Les rapports de l'auditeur indépendant délivrés durant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017 comprennent 12 réserves, dont 10 concernent la comptabilisation inadéquate des subventions relatives aux immobilisations et 2 portent sur d'autres problèmes comptables. De plus, un paragraphe de non-conformité est présent dans les rapports de l'auditeur indépendant de deux organismes.

Établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Pour les exercices terminés le 31 mars 2017, les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des 34 établissements et de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik comptent 24 réserves relatives aux contrats de location d'immeubles conclus avec la Société québécoise des infrastructures, 6 réserves à l'égard de l'application de la norme sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations ainsi que 8 autres réserves découlant de diverses problématiques. De plus, de nombreux établissements ne respectent toujours pas la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, en vigueur depuis 17 ans, tandis que les états financiers de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration.

Recommandation

Le Vérificateur général a formulé une nouvelle recommandation à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux. Celle-ci est présentée ci-contre.

Le ministère a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité audité.

Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à la recommandation.

Recommandation au ministère

- 1 S'assurer que tous les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont approuvés par leur conseil d'administration.**
-

Suivi des recommandations du Vérificateur général

Le tableau ci-dessous présente le degré de mise en œuvre des recommandations adressées à diverses entités auditées et publiées dans les rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent rapport les mesures que les entités ont prises pour donner suite à ces recommandations.

Recommandations du Vérificateur général^{1,2}

	Année	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
				Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Ministère de la Santé et des Services sociaux						
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	2011-2012	15			√	
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.	2013-2014	16			√	
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec						
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.	2010-2011	21			√	
Institut de la statistique du Québec						
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.	2014-2015	22		√		
Ministère de la Santé et des Services sociaux						
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.	2003-2004	24			√	
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.	2015-2016	25			√	

1. En 2009-2010, nous avons recommandé à la Commission de la construction du Québec de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie. Cette recommandation est devenue caduque à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

2. En 2015-2016, nous avons recommandé au Fonds du développement économique de valider le caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes aux projections établies par les entreprises clientes afin de bien évaluer les risques et documenter ce travail. Cette recommandation est devenue caduque puisque la direction du Fonds a revu sa comptabilisation des contributions financières remboursables par redevances et a redressé ses états financiers.

Table des matières

1 Mise en contexte	8
2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires	12
2.1 Opinions modifiées	13
Réseaux de l'éducation	
Réseau de la santé et des services sociaux	
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	
2.2 Commentaires de non-conformité à la loi	21
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	
Institut de la statistique du Québec	
Réseaux de l'éducation	
Réseau de la santé et des services sociaux	
Commentaires de l'entité auditée	
Sigles	27

1 Mise en contexte

1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers consolidés du gouvernement, sur les états financiers des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certaines entités des réseaux de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux.

2 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque leur est confié l'audit des états financiers :

- d'un organisme du gouvernement, lorsqu'un autre auditeur est nommé pour agir seul conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ;
- du bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public ou par un organisme du gouvernement, lorsque ce bénéficiaire est un organisme des réseaux de l'éducation ou du réseau de la santé et des services sociaux faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la loi.

3 Les conclusions de chaque audit financier sont consignées dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers.

4 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but d'« obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives ». Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers préparés par la direction. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

5 L'auditeur exprime une opinion non modifiée dans son rapport lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable. L'utilisation d'un libellé standard pour le rapport facilite la compréhension de ce dernier par l'utilisateur ainsi que l'identification des circonstances inhabituelles lorsqu'elles se présentent.

6 L'auditeur formule une opinion modifiée lorsqu'il conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives ou qu'il n'est pas en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives. Il y a trois possibilités : l'opinion avec réserve, l'opinion défavorable et l'impossibilité d'exprimer une opinion.

7 Une opinion avec réserve est formulée lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers. Ce type d'opinion est également utilisé lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées. En 2017, 51 réserves ont été formulées dans les rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers des entités du secteur public. Sont exclues la réserve formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec et certaines autres réserves portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert, lesquelles sont exposées dans le chapitre 2 du présent tome.

8 L'une des réserves concerne les états financiers de la Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 et porte sur la comptabilisation d'un terrain. Toutefois, la situation ayant donné lieu à la réserve a été réglée par la suite et ne fait donc pas l'objet d'une section distincte dans le présent chapitre.

9 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation, pour leur part, comportent 12 réserves, alors que ceux portant sur les états financiers des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux en contiennent 38.

10 Un autre type d'opinion modifiée est l'opinion défavorable. Lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers, il doit exprimer ce type d'opinion. Aucun des rapports produits au cours de la dernière année ne comprend une opinion défavorable.

11 Par ailleurs, il arrive que l'auditeur doive indiquer qu'il lui est impossible d'exprimer une opinion, notamment lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées. Cette situation ne s'est pas produite en 2017.

12 Outre la formulation de l'une des opinions décrites ci-dessus dans son rapport, l'auditeur indépendant doit, lorsqu'il le juge nécessaire, attirer l'attention des utilisateurs des états financiers au moyen d'une mention additionnelle clairement énoncée. Deux formes de mention sont prévues dans les NCA : le paragraphe d'observations et le paragraphe sur d'autres points. Ces mentions ne constituent pas une modification de l'opinion de l'auditeur.

13 Dans un paragraphe d'observations, l'auditeur traite d'un point qui fait l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui revêt une importance telle qu'il est fondamental pour la compréhension des états financiers. Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 ne comprennent aucun paragraphe d'observations qui mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale.

14 Quant au paragraphe sur d'autres points, il s'agit d'un paragraphe dans lequel l'auditeur fait mention d'un ou de plusieurs points qui ne sont pas présentés dans les états financiers ou qui ne font pas l'objet d'informations dans ceux-ci et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci. Nous n'avons pas relevé de paragraphes sur d'autres points dans les rapports de l'auditeur indépendant produits en 2017 qui sont d'intérêt pour les parlementaires.

15 De plus, en vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général peut faire, dans son rapport de l'auditeur indépendant, tout commentaire qu'il juge approprié. Ainsi, des paragraphes de non-conformité à la loi ont été formulés pour l'exercice clos en 2017 des entités suivantes : le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, l'Institut de la statistique du Québec, deux entités des réseaux de l'éducation et un établissement du réseau de la santé et des services sociaux.

16 Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière peut être traitée dans les rapports qui présentent les résultats des audits de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que dans ceux qui présentent les résultats des audits de performance, dans la mesure où le sujet est retenu dans les objectifs de l'audit ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

17 Les travaux qu'il effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée les déficiences importantes qu'il a notées. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé. Ces constatations et ces recommandations ne font toutefois pas nécessairement l'objet d'une opinion modifiée ou d'un paragraphe d'observations dans le rapport de l'auditeur indépendant.

18 Chaque année, nos recommandations font l'objet d'un suivi. Nous présentons dans le présent chapitre notre conclusion quant au degré de mise en œuvre des recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires dans les rapports de l'auditeur indépendant. Notre appréciation du degré de mise en œuvre est établie de la façon suivante :

- Recommandation appliquée : les actions sont terminées et les principales lacunes sont corrigées.
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée : les principales actions sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.
- Recommandation caduque : les raisons qui ont donné lieu à la recommandation n'existent plus ou l'évolution du contexte en a diminué la pertinence de façon importante.

Équipe

Jean-Pierre Fiset
Vérificateur général adjoint
Christine Roy
Vérificatrice générale adjointe
Louise Carrier
Directrice principale d'audit
Yves Doré
Patrick Dubuc
Roch Guérin
Directeurs principaux d'audit
Annie Larivière
Christine Mailloux
Directrices d'audit
Guillaume Bellemare
Guillaume Joron
Daniel Martel
Directeurs d'audit

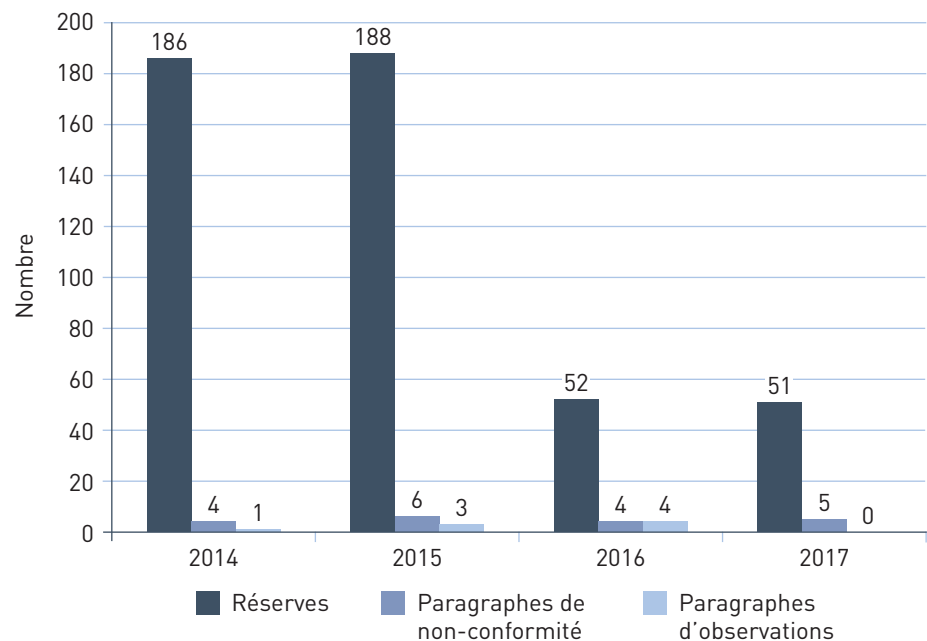
2 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires

19 Nous présentons dans les prochaines pages les opinions modifiées et les commentaires qui découlent des travaux effectués par le Vérificateur général au cours de la dernière année en matière d'audit d'états financiers ou qui ont été relevés lors de l'exercice de son droit de regard et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

20 Les états financiers visés sont ceux pour lesquels le rapport de l'auditeur indépendant porte une date comprise dans la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017. Toutefois, la réserve et les commentaires inclus dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec ainsi que certaines réserves formulées dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont exposés dans le chapitre 2 du présent tome.

21 La figure 1 présente l'évolution du nombre d'opinions modifiées, de paragraphes d'observations et de commentaires qui ont été formulés au cours des quatre dernières années dans les rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers visés.

Figure 1 Évolution des opinions modifiées, des paragraphes d'observations et des commentaires¹



1. Aucune opinion défavorable, aucune impossibilité d'exprimer une opinion, ni aucun paragraphe sur d'autres points n'ont été formulés pour les années 2014 à 2017.

22 La variation significative du nombre de réserves entre les années 2015 et 2016 s'explique principalement par la fusion de nombreuses entités après l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2015, de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. En 2015, 176 des 188 réserves formulées concernaient des établissements du réseau de la santé et des services sociaux tandis qu'en 2016 (après les fusions), le nombre de réserves adressées à ce type d'établissements est passé à 39.

2.1 Opinions modifiées

Réseaux de l'éducation

23 Depuis l'inclusion des organismes publics des réseaux de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement et à la suite des modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général*, nous effectuons annuellement des travaux d'audit dans certains d'entre eux. Ainsi, nous avons procédé à l'audit des états financiers 2016-2017 de la Commission scolaire de Montréal, de la Commission scolaire de la Beauce-Etchemin, du Cégep Édouard-Montpetit et de l'Institut national de la recherche scientifique.

24 Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres organismes des réseaux de l'éducation en examinant les rapports que ceux-ci produisent.

25 Les rapports de l'auditeur indépendant datés de 2017 portant sur les états financiers des 132 organismes des réseaux de l'éducation contiennent 12 réserves (12 en 2015-2016).

26 Le tableau 1 présente la répartition de ces réserves dans les réseaux de l'éducation.

Tableau 1 Répartition des réserves dans les réseaux de l'éducation

	Organismes par réseau (n ^{bre})	Réserves formulées en 2016-2017 (n ^{bre})
Commissions scolaires ¹	73	9 ²
Cégeps	48	2
Université du Québec et ses constituantes	11	1
Total	132	12

1. Le réseau des commissions scolaires inclut 72 commissions scolaires ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.

2. Les rapports de l'auditeur indépendant de 2 commissions scolaires comportent respectivement 2 réserves (sur les 9 formulées).

27 Ces 12 réserves portent sur les éléments suivants :

- la non-comptabilisation de subventions à recevoir relatives aux immobilisations, ce qui déroge aux normes comptables applicables, mais respecte la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* (8 réserves) ;
- la comptabilisation de subventions relatives aux immobilisations comme revenus reportés, plutôt que dans les résultats de l'année (2) ;
- la non-consolidation des états financiers d'une entité dans les états financiers d'une commission scolaire (1) ;
- la présence d'anomalies dans le poste Passif au titre des sites contaminés, dont la direction n'a pas été en mesure de déterminer l'incidence sur les états financiers de l'entité (1).

Réseau de la santé et des services sociaux

28 Les états financiers de tous les établissements du réseau de la santé et des services sociaux sont audités, que ce soit par des firmes comptables ou par le Vérificateur général. Pour l'exercice 2016-2017, le Vérificateur général a effectué l'audit des états financiers du Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches et de ceux du Centre universitaire de santé McGill, alors que les firmes comptables ont audité 33 entités.

29 Il est à noter que nous avons considéré la réserve particulière incluse dans le rapport de l'auditeur indépendant de la Régie régionale de la santé et des services sociaux (RRSSS) du Nunavik, même si les états financiers de cette entité n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration, comme il est exposé plus loin. L'auditeur indépendant nous a cependant confirmé que son rapport contient la même réserve que pour les années antérieures.

30 Conformément aux NCA, nous avons également obtenu les conclusions des travaux effectués par les firmes comptables qui avaient un impact significatif sur nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

31 Nous avons observé que plusieurs rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers 2016-2017 des 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux comprennent une ou des réserves. L'une d'entre elles est commune à de nombreuses entités et découle de la comptabilisation des contrats de location conclus avec la Société québécoise des infrastructures (SQI). Les autres réserves sont de natures particulières, et varient d'une entité à l'autre.

Réserve commune

Immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures

Recommandation du Vérificateur général			
Fournir aux établissements toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

32 Depuis 2011-2012, nous recommandons au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de fournir aux entités du réseau de la santé et des services sociaux toute l'information requise afin qu'elles puissent se conformer aux normes auxquelles elles sont assujetties pour la préparation de leurs états financiers.

33 Bien que la recommandation soit en cours d'application, au 31 mars 2017, les instructions fournies aux auditeurs indépendants par le MSSS comprenaient toujours des notions contraires aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) à l'égard des contrats de location conclus avec la SQI. La situation n'a pas évolué durant l'exercice. Par conséquent, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à l'information devant être fournie aux entités sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

34 Les rapports de l'auditeur indépendant de 24 entités du réseau de la santé et des services sociaux présentent une réserve relative à la comptabilisation des contrats de location d'immeubles conclus avec la SQI, pour l'exercice terminé le 31 mars 2017 (24 en 2016). Cette situation perdure depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011 et ne présente aucun signe d'amélioration.

35 La réserve est considérée comme une réserve commune parce qu'elle découle de directives du ministère s'appliquant à toutes les entités concernées.

36 En effet, le MSSS demande aux entités du réseau de la santé et des services sociaux de comptabiliser leurs contrats de location conclus avec la SQI comme des contrats de location-exploitation. Ainsi, les immeubles concernés et les dettes y afférentes ne figurent pas dans l'état de la situation financière des états financiers des entités touchées. Cette méthode comptable va à l'encontre des exigences des NCCSP, selon lesquelles ces contrats doivent être comptabilisés comme des contrats de location-acquisition.

37 Les directives du MSSS prévoient également que cette non-conformité aux NCCSP doit être divulguée dans les notes complémentaires aux états financiers et qu'une réserve à ce sujet doit figurer dans le rapport de l'auditeur indépendant.

38 Il est à noter que cette situation ne se répercute pas sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, puisque ce dernier apporte les ajustements de consolidation nécessaires afin de comptabiliser adéquatement l'ensemble des immeubles des entités du réseau de la santé et des services sociaux loués auprès de la SQL.

Réserves particulières

Recommandation du Vérificateur général			
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place des mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

39 Depuis 2013-2014, nous recommandons au MSSS d'effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant les auditeurs à formuler des réserves dans les rapports de l'auditeur indépendant.

40 Pour ce faire, le MSSS a poursuivi l'application des mesures qu'il a mises en place au cours des dernières années. Il analyse l'état du suivi des réserves, des commentaires et des observations formulés par les auditeurs indépendants. Ce suivi est inclus dans le rapport financier annuel que chaque entité fait parvenir au MSSS. Par la suite, le MSSS prépare et transmet aux établissements des analyses financières qui font état des améliorations à considérer pour le prochain exercice financier. Il rencontre également chacune des entités pour s'assurer que des actions seront mises en place en vue de régler les problèmes soulevés. L'auditeur doit prendre connaissance de l'analyse financière du MSSS et en tenir compte dans ses travaux d'audit pour pouvoir remplir le questionnaire de l'auditeur à ce sujet.

41 Malgré les actions du MSSS, la situation a peu évolué au cours de l'exercice 2016-2017. Aucune nouvelle mesure n'a été mise en œuvre et le nombre de réserves est resté relativement stable par rapport à l'an dernier. Étant donné que plusieurs réserves particulières figurent toujours dans les rapports de l'auditeur indépendant, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants et nous réitérons notre recommandation.

42 Ainsi, en plus de la réserve commune, 12 rapports de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers des entités du réseau au 31 mars 2017 comprennent au moins une réserve, soit 34 % des rapports de l'auditeur indépendant. À titre comparatif, l'an dernier, il y avait des réserves particulières dans 13 rapports.

43 Plusieurs de ces réserves concernent la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

Paiements de transfert relatifs aux immobilisations

44 La norme sur les paiements de transfert continue de faire l'objet d'une divergence d'interprétation. Le Vérificateur général a formulé une réserve dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec à l'égard de l'application de cette norme. Le chapitre 2 du présent tome fournit des explications détaillées à ce sujet.

45 Les auditeurs indépendants des entités du réseau de la santé et des services sociaux ont aussi des opinions divergentes sur l'application de cette norme. La comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations est à l'origine de réserves exprimées à l'égard de 6 des 35 entités du réseau, soit 17 % des entités auditées. Les auditeurs des autres entités du réseau n'ont pas formulé de réserve de cette nature, soit parce qu'ils interprètent différemment la norme, soit parce que les sommes en cause n'étaient pas significatives. La situation est identique à celle de l'an dernier.

46 Ainsi, les six entités du réseau de la santé et des services sociaux dont le rapport de l'auditeur indépendant contient une réserve sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations pour les exercices 2016-2017 et 2015-2016 sont les suivantes :

- CISSS de Chaudière-Appalaches ;
- CISSS de la Côte-Nord ;
- CISSS de la Montérégie-Centre ;
- CISSS du Bas-Saint-Laurent ;
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale ;
- Centre universitaire de santé McGill.

Autres réserves particulières

47 Pour l'exercice 2016-2017, huit des neuf autres réserves formulées en 2015-2016 ont été de nouveau inscrites dans les rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers des entités du réseau. Elles se regroupent en quatre natures différentes.

48 Ces réserves particulières sont présentes dans 23 % (8/35) des rapports de l'auditeur indépendant comparativement à 26 % (9/35) l'an dernier. Le tableau 2 résume la situation.

Tableau 2 Autres réserves particulières

Nature de la réserve	31 mars	
	2017	2016
Comptabilisation inadéquate de contrats en mode partenariat public-privé	2	2
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	4	4
Éléments probants insuffisants et inappropriés pour les obligations contractuelles	1	1
Comptabilisation inadéquate des revenus reportés de paiements de transfert fédéraux perçus relativement aux immobilisations	1	1
Comptabilisation injustifiée de revenus de recherche et des débiteurs afférents	–	1
Nombre total d'entités	8	9

Approbation des états financiers

49 En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les établissements ainsi que la RRSSS du Nunavik doivent transmettre au ministre leur rapport financier annuel comprenant le rapport de l'auditeur indépendant. Le ministre de la Santé et des Services sociaux, quant à lui, est chargé de l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux. Ainsi, les entités sont contraintes d'utiliser un formulaire prescrit par le ministre pour lui transmettre leur rapport financier annuel.

50 Les états financiers de la RRSSS du Nunavik pour l'année financière terminée le 31 mars 2017 n'ont pas été approuvés par son conseil d'administration. Ainsi, le rapport financier annuel de cette entité considéré aux fins de la consolidation des états financiers du gouvernement n'inclut pas de rapport de la direction ni de rapport de l'auditeur indépendant.

51 Avant le 1^{er} avril 2015, il existait deux formulaires prescrits pour transmettre les rapports financiers annuels : un pour les établissements du réseau de la santé et des services sociaux (AS-471) et un pour les agences régionales (AS-475). Avec l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, le formulaire AS-475 a été aboli, puisqu'il répondait aux besoins d'une seule entité : la RRSSS du Nunavik.

52 C'est en raison de l'abolition de ce formulaire que le conseil d'administration de la RRSSS du Nunavik a refusé d'approuver les états financiers de la RRSSS au 31 mars 2017. En effet, le formulaire AS-471 ne permet pas de présenter distinctement les résultats du **fonds des activités régionalisées** et ceux du **fonds affecté**, comme le formulaire AS-475 le permettait.

Le fonds des activités régionalisées regroupe les opérations relatives à sa fonction de représentant d'établissements ou à toute autre fonction à portée régionale.

Le fonds affecté est constitué de subventions reliées à des programmes ou services définis et confiés à la RRSSS.

Recommandation

53 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 1** S'assurer que tous les états financiers des entités du réseau de la santé et des services sociaux sont approuvés par leur conseil d'administration.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Réserve commune.** Au cours de l'exercice 2017-2018, le MSSS a amorcé une démarche en collaboration avec la SQI et le Contrôleur des finances dans l'objectif de régulariser la situation. Cette démarche vise à transférer aux établissements la propriété des immeubles actuellement loués à la SQI. Néanmoins, il importe de réitérer qu'à la suite d'ajustements apportés centralement, cette réserve n'a pas d'incidence sur la fidélité des états financiers du gouvernement.

« **Réserves particulières.** Le MSSS poursuit ses efforts afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données présentées dans les rapports financiers annuels.

« **Approbation des états financiers.** Suite à l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, tous les ajustements nécessaires à la présentation des données financières des entités régionales au rapport financier annuel AS-471 ont été effectués. Au cours de l'exercice, des démarches ont été entreprises auprès des dirigeants de la RRSSS du Nunavik afin de les sensibiliser à la problématique. Ils ont été informés des options de présentation comptable à envisager afin de permettre au conseil d'administration d'être suffisamment à l'aise avec les données présentées pour les adopter. »

2.2 Commentaires de non-conformité à la loi

Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

54 Le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec contrevient aux dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive puisqu'il présente un déficit cumulé dans ses états financiers depuis 2008-2009. En effet, l'existence de ce déficit cumulé signifie que le Conservatoire a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait.

55 La situation financière s'est toutefois améliorée pour une deuxième année consécutive en raison des excédents annuels dégagés pour les exercices clos les 30 juin 2016 et 2017, lesquels sont notamment dus aux contributions additionnelles du ministère de la Culture et des Communications.

56 Par contre, nous considérons que les progrès accomplis en vue de régulariser la situation de non-conformité aux dispositions de l'article 57 de la loi constitutive du Conservatoire sont insatisfaisants puisque les prévisions budgétaires établies pour l'exercice 2017-2018 sont déficitaires. Les actions effectuées ou prévues à ce jour ne permettent pas de démontrer que le déficit cumulé sera résorbé dans un avenir rapproché.

57 Par ailleurs, nous avons exprimé de nouveau une opinion avec réserve sur les états financiers du Conservatoire au 30 juin 2017. Une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert en constitue le fondement. Cette situation fait l'objet d'explications dans le chapitre 2 du présent tome. Le tableau 3 présente l'évolution du déficit cumulé et l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur ce déficit cumulé.

Tableau 3 Déficit cumulé et réserve relative aux paiements de transfert (en dollars)

	2015-2016	2016-2017
Déficit cumulé présenté dans les états financiers	(3 448 650)	(2 331 137)
Incidence de la réserve sur ce déficit cumulé	2 551 154	2 891 784
Excédent (déficit) cumulé ajusté	(897 496)	560 647

Source : Rapports annuels d'activités du Conservatoire.

58 S'il n'avait pas dérogé à la norme comptable sur les paiements de transfert, le Conservatoire aurait résorbé son déficit cumulé au 30 juin 2017. Toutefois, il n'aurait pas respecté les dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*.

59 Or, pour apprécier le respect de l'article 57 de la loi constitutive du Conservatoire, il faut considérer l'application de l'ensemble des lois et des règlements qui le régissent. Ainsi, même si le Conservatoire comptabilisait les subventions du gouvernement du Québec selon la norme comptable sur les paiements de transfert, il ne respecterait toujours pas les dispositions de l'article 57 de sa loi constitutive puisqu'il contreviendrait aux dispositions de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*.

Institut de la statistique du Québec

Recommandation du Vérificateur général			
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

60 En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec*, l'Institut ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées.

61 Les résultats déficitaires cumulés au 31 mars 2017, lesquels ont totalisé 2 752 893 dollars, témoignent du fait que l'Institut a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépasse les sommes dont il disposait. Cette situation a donné lieu, pour une quatrième année consécutive, à un commentaire faisant état d'une non-conformité dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de l'Institut au 31 mars 2017.

62 Toutefois, pour l'exercice 2016-2017, l'Institut a enregistré un excédent des revenus sur les charges de 1 923 168 dollars, ce qui a réduit son déficit cumulé du même montant. Ce déficit est passé de 4 676 061 dollars au 31 mars 2016 à 2 752 893 dollars au 31 mars 2017. Ainsi, compte tenu de cette nette amélioration et du fait que l'Institut prévoit des prévisions budgétaires en équilibre pour l'exercice 2017-2018, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants, et ce, malgré le non-respect de l'article 38 de sa loi constitutive.

Réseaux de l'éducation

63 Un paragraphe de non-conformité à la loi est présent dans le rapport de l'auditeur indépendant accompagnant les états financiers d'une commission scolaire et d'un cégep.

64 Pour la commission scolaire, le paragraphe mentionne que les modalités de fin d'emploi d'un employé ne sont pas conformes à certaines dispositions des lois et règlements qui régissent cette entité, notamment en ce qui concerne les autorisations requises. Pour le cégep, le paragraphe est en lien avec la comptabilisation de subventions à recevoir du gouvernement qui n'a pas été effectuée selon le traitement comptable prescrit dans la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts* puisque ce cégep a plutôt choisi de se conformer aux normes comptables lui étant applicables.

Réseau de la santé et des services sociaux

65 Conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, les établissements publics de santé et de services sociaux ont l'obligation de maintenir l'équilibre entre leurs revenus et leurs dépenses, et ce, depuis l'exercice 2000-2001.

66 Leur budget initial, approuvé par leur conseil d'administration et présenté dans leurs états financiers, se doit d'être en équilibre comme le prévoit cette même loi.

67 De plus, advenant le cas où le conseil d'administration de l'établissement prévoit un déficit, le budget initial doit être ajusté et un plan de redressement doit être soumis au ministre, pour approbation.

Respect de l'équilibre budgétaire

Recommandation du Vérificateur général

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.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

68 Aux fins de l'application de cette loi, le MSSS fournit des directives précises aux établissements. Ils doivent utiliser le cumul des résultats du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations figurant dans leur rapport financier annuel. Il s'agit du surplus ou du déficit total établi, selon les NCCSP.

69 Malgré l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* il y a de cela 17 ans, les états financiers de plusieurs établissements affichent tout de même un résultat annuel déficitaire. Ce non-respect de la loi a mené à la formulation d'un paragraphe de non-conformité dans le rapport de l'auditeur indépendant d'un des établissements visés.

70 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2017, 12 établissements affichaient un déficit et 22 un surplus. Par conséquent, 35 % (41 % pour 2016) des établissements ne respectaient pas la loi. Le déficit de l'exercice totalisait 56 millions de dollars (87 millions pour 2016).

71 Notons que si l'on considère les résultats financiers des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux qui affichaient un surplus, l'effet net pour l'ensemble des établissements représentait un déficit total de 18 millions de dollars (33 millions pour 2016).

72 Bien que l'impact du déficit sur le résultat de l'exercice se soit amélioré, nous considérons que les progrès réalisés en ce qui a trait à la conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* sont insatisfaisants et nous réitérons au ministère la recommandation formulée depuis 2003-2004.

Approbation de budgets déficitaires

Recommandation du Vérificateur général			
S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

73 Selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le conseil d'administration d'un établissement doit adopter un budget dont les dépenses et les revenus sont en équilibre. Or, plusieurs budgets déficitaires figurent dans les rapports financiers annuels des établissements au 31 mars 2017.

74 Le MSSS a instauré une procédure au cours de l'exercice 2016-2017 dans l'objectif de favoriser la conformité des établissements aux exigences légales. Les mesures de redressement, auparavant exclues des budgets approuvés par les conseils d'administration, y sont désormais incluses. Les établissements présentent donc distinctement, dans leur budget initial approuvé par leur conseil d'administration, des mesures de redressement visant à atteindre l'équilibre. Ces mesures doivent être approuvées par le MSSS.

75 Cette nouveauté a permis à six établissements de présenter un budget en équilibre au 31 mars 2017. Toutefois, pour deux de ces établissements, des mesures de redressement refusées par le ministère ont été incluses dans ces budgets en équilibre.

76 À l'inverse, deux autres établissements n'ont pas présenté de mesures de redressement approuvées par le ministère, en affichant des budgets déficitaires. La procédure instaurée par le ministère n'est donc pas bien comprise des différents établissements.

77 En conclusion, il subsiste toujours de nombreux cas qui dérogent à la loi. Au 31 mars 2017, 13 établissements (19 au 31 mars 2016) ont présenté un budget déficitaire dans leurs états financiers, pour un total de 43 millions de dollars (71 millions au 31 mars 2016).

78 Nous considérons que les progrès réalisés relativement à l'approbation de budgets déficitaires sont insatisfaisants, et nous réitérons la recommandation formulée en 2015-2016.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Respect de l'équilibre budgétaire.** À l'égard du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, le MSSS poursuit ses efforts tout au cours de l'exercice afin d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux. Il importe de souligner qu'en considérant uniquement les résultats des établissements déficitaires, le déficit annuel est passé de 87,3 millions de dollars en 2015-2016 à un montant de 56,0 millions pour l'exercice terminé au 31 mars 2017 (soit une baisse de 35,9%). Tout au cours de l'exercice 2016-2017, des rencontres ont eu lieu avec les établissements en vue d'assurer le respect de l'équilibre budgétaire, tout en préservant l'accessibilité aux services requis par la population. De ces travaux a découlé la mise en place de plus de 20 nouveaux plans d'équilibre budgétaire sanctionnés par le MSSS.

« **Approbation de budgets déficitaires.** Le MSSS va poursuivre ses efforts afin de s'assurer que les établissements publics présentent adéquatement dans les états financiers les budgets et les mesures de redressement approuvés par le conseil d'administration et acceptés par le MSSS. »

Sigles

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux	RRSSS	Régie régionale de la santé et des services sociaux
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux	SQI	Société québécoise des infrastructures
NCA	Normes canadiennes d'audit		
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public		

