

Chapitre

13

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada	
Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i>	4
Ministère des Finances	
Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée	10
Parc Downsview Park inc.	
Le contrôle des programmes et dépenses par le Parlement	16



Autres observations de vérification

Points saillants

13.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige de la vérificatrice générale qu'elle inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

13.2 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications telles : des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada; des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités; des vérifications de l'optimisation des ressources; ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

13.3 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- Ministère des Finances — Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée;
- Parc Downsview Park inc. — Le contrôle des programmes et des dépenses par le Parlement.

13.4 Même si les observations de vérification signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

13.5 Le présent chapitre traite de questions d'importance dont il n'est fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport, mais qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes conformément à la *Loi sur le vérificateur général*. Les questions signalées ont été relevées lors de vérifications telles : des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada; des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités; des vérifications de l'optimisation des ressources; ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers. Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* décrit la nature des cas qui peuvent être portés à l'attention de la Chambre des communes; la liste de ceux-ci n'est pas exhaustive puisque toute question d'importance peut être signalée par la vérificatrice générale.

13.6 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la *Loi sur l'assurance-emploi*

En résumé

L'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté d'environ 8 milliards de dollars en 2000-2001 et s'élevait à 36 milliards de dollars au 31 mars 2001. C'est 21 milliards de dollars de plus que le maximum de 15 milliards de dollars considéré suffisant par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada pour absorber le coût plus élevé des prestations qu'entraînerait une récession, et pour empêcher une augmentation des taux de cotisation. La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas fourni de justification adéquate de la taille ni du taux de croissance de l'excédent accumulé. Elle n'a pas encore établi ce qui constitue une réserve adéquate ni le délai nécessaire pour l'atteindre. Nous ne pouvons donc pas conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été respecté pour ce qui est de l'établissement des taux de cotisation de 2001. Le gouvernement compte réviser le processus d'établissement des taux. Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, nous recommandons fortement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour clarifier le processus et le rendre plus transparent dans le cadre de l'examen.

Contexte

13.7 La Commission de l'assurance-emploi du Canada, cogérée par des représentants du gouvernement, des travailleurs et des employeurs, administre la *Loi sur l'assurance-emploi*. La *Loi* vise à offrir aux travailleurs admissibles une aide financière à court terme et d'autres types d'aide. En 1999, 13,6 millions de personnes ont contribué au programme d'assurance-emploi et 2,4 millions ont reçu des prestations. Les employeurs et les travailleurs paient tous les coûts du programme par le biais des cotisations. On s'attend à ce que le Compte d'assurance-emploi s'autofinance au fil du temps.

13.8 Aux termes de l'article 66 de la *Loi*, la Commission doit fixer les taux de cotisation qui, à son avis, permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les coûts du programme, et de maintenir une certaine stabilité des taux. Les taux établis par la Commission doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre de Développement des ressources humaines et du ministre des Finances.

13.9 Les récentes modifications apportées à la *Loi* ont entraîné la suspension, pour 2002 et 2003, des exigences relatives à l'établissement des taux de cotisation énoncées à l'article 66. Le gouvernement a convenu d'entreprendre une étude du processus d'établissement des taux de cotisation.

Dans l'intervalle, ce sera le gouverneur en conseil, plutôt que la Commission, qui fixera les taux de cotisation.

13.10 Dans ses rapports sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi et sur ceux du gouvernement du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, la vérificatrice générale du Canada se dit toujours préoccupée par la taille et le taux de croissance de l'excédent accumulé. Le solde du Compte a augmenté d'environ 8 milliards de dollars au cours de l'exercice et s'élevait à 36 milliards de dollars au 31 mars 2001.

Questions

Le solde du Compte d'assurance-emploi, supérieur à la réserve maximale proposée, a augmenté de façon importante au cours des trois dernières années

13.11 Le Compte d'assurance-emploi sert à comptabiliser toutes les opérations financières liées au programme d'assurance-emploi. Le solde du Compte comprend les recettes cumulatives déposées dans le Trésor moins les coûts du programme payés à même ce Trésor. Il s'agit d'un solde théorique puisqu'il fait partie du Trésor. Les prestations et les frais administratifs sont payés à même le Trésor et imputés au Compte. Toutes les sommes reçues en vertu de la *Loi* sont déposées dans le Trésor et créditées au Compte. Il est important de faire le suivi du solde du Compte afin d'atteindre les objectifs de la *Loi* — c'est-à-dire, d'assurer l'intégrité financière du Compte et une certaine stabilité des taux de cotisation au cours d'un cycle économique.

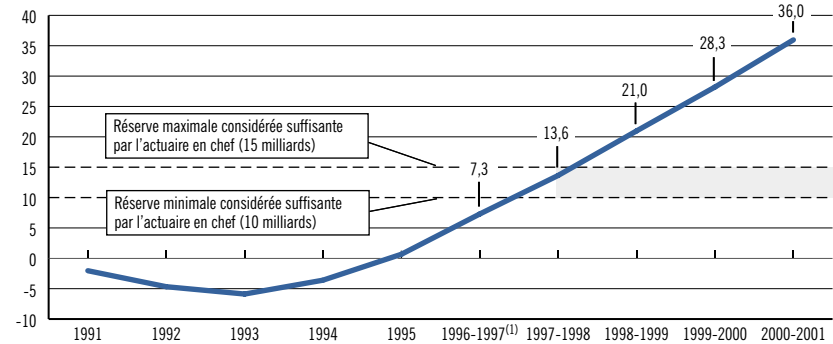
13.12 La pièce 13.1 montre la croissance constante de l'excédent accumulé. Cet excédent a augmenté sensiblement sur une période de cinq ans : il est passé de 7,3 milliards de dollars en mars 1997 à 36 milliards de dollars en mars 2001. Cela représente un taux de croissance annuel composé de près de 50 p. 100. L'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a évalué qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars serait suffisante, au début d'une récession, pour absorber les coûts supplémentaires du programme, éviter des déficits cumulatifs et favoriser la stabilité des taux de cotisation au cours d'un cycle économique. Or, le solde du Compte, supérieur à la réserve maximale, a augmenté considérablement : il est passé de 6 milliards en mars 1999 à 21 milliards en mars 2001. Cela représente un taux de croissance annuel composé d'environ 90 p. 100.

Pourquoi le solde actuel est-il élevé?

13.13 L'actuaire en chef prépare des estimations du montant de la réserve souhaitable pour payer les coûts plus élevés du programme qu'entraînerait une récession, et éviter une augmentation des taux de cotisation. L'actuaire en chef fournit également une estimation d'une fourchette de taux de cotisation stables possibles, qui seraient nécessaires pour payer les coûts normaux du programme au cours d'un cycle économique, en tenant compte des modifications qui touchent les programmes. Le solde du Compte continue d'augmenter depuis 1998, car le taux de cotisation des employés a dépassé constamment le taux maximal considéré suffisant par l'actuaire en chef pour absorber les coûts du programme (voir la pièce 13.2).

Pièce 13.1 Évolution de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi

**Excédent (déficit) accumulé
(en milliards de dollars)**

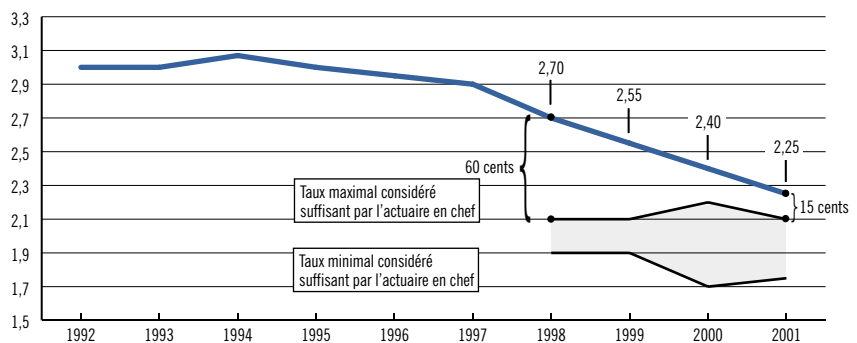


(1) Pour une période de 15 mois

Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi

Pièce 13.2 Évolution du taux de cotisation des employés à l'assurance-emploi

**Taux de cotisation par tranche de 100 dollars de rémunération assurable
(en dollars)**



Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi et rapports de l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada

13.14 L'écart entre le taux de cotisation en cours et le taux maximal proposé a diminué : il est passé de 60 cents par tranche de 100 dollars de rémunération assurable en 1998 à 15 cents en 2001. Toutefois, le rythme régulier de réduction des taux de cotisation, de 15 cents par année au cours des trois dernières années, montre la priorité accordée au maintien de la stabilité des taux de cotisation sur le besoin d'absorber les coûts du programme au cours d'un cycle économique.

13.15 L'intérêt gagné calculé sur le solde du Compte a aussi contribué à la croissance de l'excédent accumulé. Par exemple, l'intérêt gagné en 2000-2001 s'élevait à 1,6 milliard de dollars. Au 31 mars 2001, l'intérêt gagné représentait 3,9 milliards de dollars des 36 milliards de dollars de l'excédent accumulé.

13.16 L'intérêt gagné a aussi une incidence sur l'établissement des taux de cotisation. L'actuaire en chef a estimé que les taux de cotisation d'équilibre sont plus bas lorsque le niveau de la réserve est plus élevé en raison des intérêts crédités au Compte. Par exemple, l'actuaire a évalué que l'intérêt de 1,6 milliard de dollars gagné en 2000-2001 équivalait à un montant de 20 cents du taux de cotisation des employés. Cela représente près de dix pour cent du taux de cotisation fixé à 2,25 \$ pour 2001.

La Commission n'a pas fourni de justification adéquate de la taille ni du taux de croissance du solde du Compte d'assurance-emploi

13.17 Dans les rapports du vérificateur général de 1999 et de 2000 au Parlement, nous avons demandé à la Commission de préciser et de divulguer de quelle façon elle interprète la *Loi* pour l'établissement des taux de cotisation. Or, nous avons noté que la Commission n'avait pas défini ni divulgué au public et au Parlement comment elle interprète certains termes législatifs clés liés à l'établissement des taux de cotisation, par exemple, « cycle économique », « apport de revenus suffisant » et « certaine stabilité des taux ».

13.18 En décembre 2000, la Commission a fixé le taux de cotisation pour 2001 à 2,25 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable. Comme le taux est plus élevé que le taux maximal de 2,10 \$ considéré suffisant par l'actuaire en chef pour absorber les coûts du programme, on s'attend à ce que l'excédent accumulé continue d'augmenter. Le *Rapport sur les plans et les priorités* de Développement des ressources humaines Canada pour 2001-2002 indique que le solde du Compte devrait s'élever à 42,8 milliards de dollars le 31 mars 2002.

13.19 Nous nous attendions à ce que la Commission précise et divulgue les raisons pour lesquelles elle perçoit 21 milliards de dollars de plus que la réserve maximale proposée par l'actuaire en chef du Ministère. La Commission n'a pas expliqué pourquoi elle n'accepte pas cette réserve maximale. En outre, elle n'a pas justifié adéquatement l'excédent accumulé de 36 milliards de dollars au 31 mars 2001. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* avait été respecté pour établir les taux de cotisation de 2001.

13.20 Dans notre étude de 1994 sur les principaux programmes sociaux fédéraux, nous avons indiqué qu'une réserve raisonnable dans le Compte serait souhaitable. À l'époque, nous avons également soulevé des questions quant à ce qui constitue une réserve adéquate et quant au délai nécessaire pour la constituer. La Commission n'a pas encore pris de décision concernant ces deux questions importantes.

13.21 Il revient à la Commission de l'assurance-emploi du Canada de fournir une justification adéquate de la taille et du taux de croissance de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi. La Commission n'a pas défini ce qui constitue une réserve adéquate ni le délai nécessaire pour atteindre ce niveau. Sans cette information, nous n'avons pas été en mesure de conclure

que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* avait été respecté pour ce qui est de l'établissement des taux de cotisation de 2001.

Le gouvernement compte entreprendre une étude du processus d'établissement des taux de cotisation

13.22 En mai 2001, le processus d'établissement des taux de cotisation défini dans l'article 66 de la *Loi* a été suspendu pour 2002 et 2003. Ce sera le gouverneur en conseil, plutôt que la Commission, qui fixera les taux de cotisation au cours de cette période, pendant que le gouvernement étudie le processus d'établissement des taux. La raison pour laquelle les exigences de l'article 66 sont suspendues pendant l'examen n'est pas claire.

Conclusion

13.23 Il est important que le gouvernement précise si les objectifs d'intégrité financière et de stabilité relative des taux de cotisation au cours d'un cycle économique demeurent les principes directeurs de l'établissement des taux de cotisation pour 2002 et 2003. De plus, nous invitons le gouvernement à poursuivre les consultations auprès des principales parties intéressées, comme les employeurs, les travailleurs et l'actuaire en chef du Ministère, lors de l'établissement des taux de cotisation pour 2002 et 2003. Développement des ressources humaines Canada nous a informés que l'analyse de l'actuaire en chef, préparée tous les ans pour appuyer le processus d'établissement des taux, avait été remise aux commissaires de l'assurance-emploi afin de faciliter les consultations avec les parties intéressées. Pour que le processus soit plus clair et transparent, le Ministère doit continuer de fournir sur demande le rapport de l'actuaire en chef et de le diffuser sur le site Web du Ministère pendant ces deux années.

13.24 Dans le cadre de son examen du processus d'établissement des taux, le gouvernement devrait peut-être se poser les questions suivantes :

- Qu'est-ce qui constitue une réserve adéquate et quel est le délai nécessaire pour l'atteindre?
- Quelles sont les répercussions sur les cotisants et sur les objectifs et l'esprit du programme d'assurance-emploi à court et à long terme lorsque le solde du Compte d'assurance-emploi dépasse la réserve maximale jugée suffisante par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada?
- Que devrait-on faire du solde du Compte d'assurance-emploi qui, d'après l'étude du gouvernement, dépasse la réserve considérée adéquate?
- Quel est le fondement de la méthode utilisée actuellement pour calculer l'intérêt gagné sur le solde du Compte d'assurance-emploi et dans quelle mesure est-elle adéquate? Par le passé, nous avons formulé des commentaires sur l'absence de fondement de la méthode de calcul de l'intérêt sur le solde du Compte.

13.25 Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, nous recommandons fortement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour clarifier le processus d'établissement des taux et le rendre plus transparent.

Équipe de vérification

Vérificatrice général adjointe : Maria Barrados

Directrice principale : Nancy Cheng

Directeur : Yvon Roy

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Nancy Cheng.

Ministère des Finances

Affaiblissement de la surveillance par le Parlement d'une allocation pour frais de chauffage mal ciblée

En résumé

En janvier 2001, le gouvernement a versé une allocation pour frais de chauffage aux bénéficiaires du crédit pour la taxe sur les produits et services (CTPS). Le montant de l'allocation était de 125 dollars pour les particuliers et de 250 dollars pour les familles. La Chambre des communes avait adopté, en octobre 2000, un avis de motion de voies et moyens qui prévoyait, entre autres, cette allocation. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que les dispositions législatives nécessaires pour modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'aient été présentées, débattues et approuvées. Les paiements ont été autorisés par un décret en conseil, et les fonds ont été octroyés au moyen de mandats spéciaux. De surcroît, le fait que l'allocation a été versée aux bénéficiaires du CTPS a grandement réduit son efficacité comme moyen d'atteindre les objectifs visés par le gouvernement. Sur les 1,4 milliard de dollars et plus qui ont été versés, le total versé aux ménages à revenu faible ou modeste qui ont subi une hausse immédiate de leurs frais de chauffage se situe seulement entre 250 millions et 350 millions de dollars.

Contexte

13.26 Dans son exposé économique d'octobre 2000, le gouvernement a annoncé son intention de verser une allocation pour compenser l'effet de la hausse des frais de chauffage. Il a proposé que les personnes admissibles au crédit pour la taxe sur les produits et services payable en janvier 2001 reçoivent aussi l'allocation pour frais de chauffage. Le montant de l'allocation serait de 125 dollars pour les particuliers et de 250 dollars pour les familles. Le coût estimatif total était de 1,345 milliard de dollars. Le 19 octobre 2000, la Chambre des communes a adopté un avis de motion de voies et moyens qui contenait la proposition du gouvernement.

13.27 Le 22 octobre 2000, le Parlement a été dissous pour permettre la tenue d'élections générales qui ont eu lieu le 27 novembre 2000. Les dispositions législatives visant à autoriser l'allocation pour frais de chauffage n'ont pas été présentées au Parlement avant sa dissolution.

13.28 Le 12 décembre 2000, le gouverneur en conseil a pris un décret autorisant des paiements au titre des frais de chauffage accrus. Les bénéficiaires de ces paiements seraient les personnes qui auraient droit au crédit pour la taxe sur les produits et services payable en janvier 2001.

13.29 Le 13 décembre 2000, le Premier ministre a annoncé le rappel du Parlement pour le 29 janvier 2001.

13.30 Le 9 janvier 2001, le gouverneur en conseil a ordonné qu'un mandat spécial soit établi pour autoriser le versement de 1,294 milliard de dollars au titre de l'allocation pour frais de chauffage. Le 23 janvier 2001, le gouverneur en conseil a ordonné qu'un autre mandat spécial soit établi pour autoriser le versement de 227 millions de dollars supplémentaires aux mêmes fins.

13.31 Le 31 janvier 2001, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a commencé à envoyer par la poste des chèques destinés à quelque 8,6 millions de bénéficiaires. Le coût total de l'allocation pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001 a été de 1,459 milliard de dollars. Les paiements ont été imputés sur le crédit pour dépenses de fonctionnement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et ils figurent dans les *Comptes publics du Canada* sous la rubrique « Autres paiements de transfert ».

Questions **Affaiblissement du contrôle parlementaire sur de nouvelles dépenses**

13.32 L'allocation pour frais de chauffage était une initiative nouvelle qui avait été annoncée dans l'exposé économique d'octobre 2000. Par un avis de motion de voies et moyens, le gouvernement a proposé de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour que celle-ci autorise les paiements voulus. Une telle modification nécessitait l'approbation du Parlement. La Chambre des communes a adopté l'avis de motion de voies et moyens le 19 octobre 2000. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que les dispositions législatives visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'aient été présentées, débattues et approuvées.

13.33 Le gouvernement a décidé qu'il importait de faire parvenir l'allocation aux personnes admissibles le plus tôt possible, au cours de l'hiver. À cette fin, il a choisi de verser l'allocation sous la forme de paiements à titre gracieux autorisés par le gouverneur en conseil. Un paiement à titre gracieux ne correspond à aucune obligation juridique, mais est fait à la discrétion du gouvernement, par bienveillance et dans l'intérêt public. Il fallait recourir aux paiements à titre gracieux parce que le Parlement n'avait approuvé aucune modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* autorisant le versement de l'allocation pour frais de chauffage.

13.34 Le gouvernement a le pouvoir d'effectuer des paiements à titre gracieux, mais encore faut-il que le Parlement affecte des fonds pour couvrir ceux-ci. Ce dernier a donc autorisé le recours à des mandats spéciaux pendant la période où il était dissous, ne pouvant alors voter de crédit pour un paiement que le bien public exigeait de toute urgence. Par conséquent, le gouvernement a obtenu du gouverneur en conseil l'approbation d'émettre des mandats spéciaux pour financer les paiements. Les mandats spéciaux ont été signalés au Parlement le 12 février 2001.

13.35 Nous déplorons que le contrôle parlementaire sur cette initiative ait été amoindri, le gouvernement ayant choisi un processus d'autorisation dans lequel le Parlement n'intervenait pas. Le gouvernement a jugé important de verser tôt l'allocation, et comme le Parlement était alors dissous, les moyens pour ce faire étaient restreints.

13.36 Nous comprenons l'importance de verser tôt l'allocation aux personnes qui en avaient un urgent besoin. Toutefois, le Ministère savait, depuis le 13 décembre 2000, que le Parlement reprendrait ses travaux le 29 janvier 2001, deux jours avant la date à laquelle l'Agence des douanes et du revenu du Canada a commencé d'envoyer les chèques. À notre avis, en retardant le versement de six semaines tout au plus, le gouvernement aurait,

sans pour autant compromettre l'atteinte de ses objectifs, donné au Parlement la possibilité de débattre et d'approuver l'affectation de deniers publics avant que ceux-ci ne soient dépensés.

L'allocation était mal ciblée

13.37 L'allocation pour frais de chauffage a été versée parce que le gouvernement s'inquiétait de l'incidence de la hausse des prix de l'énergie sur les frais de chauffage domestique des Canadiens à revenu faible ou modeste. Toutefois, le gouvernement n'avait pas de renseignements lui permettant de cibler directement les Canadiens à revenu faible ou modeste qui étaient touchés par la hausse des frais de chauffage.

13.38 Le Ministère a envisagé plusieurs options pour le versement de l'allocation. La plupart de ces options ont été rejetées, soit parce qu'elles auraient été trop coûteuses à administrer, soit parce qu'il aurait fallu trop de temps avant que l'allocation ne parvienne aux bénéficiaires, soit parce que l'allocation n'aurait pas été versée uniquement à des Canadiens à revenu faible ou modeste. Le crédit pour la taxe sur les produits et services (CTPS) était, dans le régime fiscal, le seul mécanisme existant qui avait pour cible les Canadiens à revenu faible ou modeste. Le Ministère a donc conclu que c'était le mécanisme le plus rapide et le plus efficient permettant de faire parvenir l'allocation au secteur visé de la population.

13.39 Le premier versement périodique du CTPS postérieur à l'exposé économique d'octobre 2000 était le versement du 12 janvier 2001. Les bénéficiaires avaient demandé le CTPS dans leur déclaration de revenus de 1999. Le ministère des Finances espérait d'abord que le chèque de janvier comprendrait l'allocation pour frais de chauffage en plus du CTPS, mais cela n'était pas réalisable.

13.40 Le fait de s'appuyer sur le CTPS pour déterminer les bénéficiaires constituait une solution facile sur le plan administratif qui a permis au gouvernement d'envoyer tôt les chèques. Toutefois, à notre avis, cette solution a grandement réduit l'efficacité de l'allocation pour frais de chauffage. Globalement, la corrélation était faible entre le fait d'être bénéficiaire du CTPS et le fait d'avoir eu besoin d'aide pour faire face à la hausse des frais de chauffage.

13.41 Le ministère des Finances a exécuté plusieurs programmes de simulation, avant et après les versements, afin de déterminer l'efficacité du CTPS pour ce qui est d'alléger les difficultés financières découlant de la hausse des frais de chauffage. Après avoir analysé les données du Ministère à ce sujet et celles de Statistique Canada, nous avons fait plusieurs observations, notamment :

- De 15 à 25 p. 100 des ménages qui ont reçu l'allocation étaient confrontés à une hausse immédiate de leurs frais de chauffage et étaient considérés comme des ménages à revenu faible ou modeste.
- De 25 à 35 p. 100 des ménages qui ont reçu l'allocation auraient peut-être eu besoin d'aide plus tard. Ces ménages avaient un revenu faible ou modeste, mais ils n'avaient pas à faire face à une hausse

immédiate de leurs frais de chauffage, pour l'une ou l'autre des raisons ci-dessous : ou bien ils payaient un loyer incluant les frais de chauffage et l'augmentation de leur loyer pour couvrir la hausse de ces frais se produirait dans l'avenir; ou bien ils se chauffaient à l'électricité et habitaient une province où le prix de l'électricité pouvait augmenter dans l'avenir en raison de la hausse du coût des combustibles utilisés pour la produire.

- Dans au moins 40 p. 100 des cas, le revenu des ménages qui ont reçu l'allocation n'était ni faible ni modeste ou bien ces ménages ne risquaient guère de subir une hausse de leurs frais de chauffage en raison de la situation du marché de l'énergie en 2000-2001. Tel est notamment le cas des ménages qui se chauffaient à l'électricité, s'ils habitaient une province où l'électricité provient surtout de barrages hydroélectriques.

13.42 À l'aide d'approximations raisonnables, nous estimons que, sur les 1,4 milliard de dollars et plus qui ont été versés au titre de l'allocation pour frais de chauffage, le montant total reçu par les ménages confrontés à une hausse immédiate de leurs frais de chauffage se situe entre 250 millions et 350 millions de dollars.

13.43 De plus, les documents du Ministère montrent que quelque 600 000 Canadiens à revenu faible ou modeste n'avaient pas droit à l'allocation parce qu'ils n'avaient pas le droit de recevoir le CTPS payable en janvier 2001, étant donné leur revenu de 1999. Les documents du Ministère montrent également que leur accorder l'allocation aurait coûté approximativement 75 millions de dollars. Au moins 90 000 d'entre eux avaient besoin d'une aide immédiate pour supporter la hausse de leurs frais de chauffage.

13.44 Le versement de l'allocation pour frais de chauffage aux bénéficiaires du CTPS a entraîné d'autres anomalies. Sur les quelque 7,6 millions de ménages qui ont reçu l'allocation, environ un million ont peut-être reçu plus d'un chèque parce que plus d'un bénéficiaire du CTPS vivait dans le même ménage. Au moins 4 000 contribuables canadiens qui ne vivaient pas au Canada et 7 500 personnes décédées ont reçu un chèque. Bien qu'il soit difficile en s'appuyant sur les données disponibles de calculer le nombre de prisonniers qui ont reçu l'allocation pour frais de chauffage, le Ministère estime qu'environ 1 600 prisonniers pourraient avoir reçu le chèque. Ces anomalies découlent des règles concernant le CTPS. Par exemple, le revenu ou la situation d'un bénéficiaire pouvaient avoir changé entre la période où le CTPS s'appliquait et la période où il en recevait le paiement. Le paiement de janvier 2001 était l'un des quatre versements du CTPS que le bénéficiaire avait réclamés lorsqu'il avait produit sa déclaration d'impôt de 1999.

Conclusion

13.45 Dans sa hâte de verser l'allocation pour frais de chauffage, le gouvernement a obtenu du gouverneur en conseil l'autorisation nécessaire, et les fonds voulus ont été octroyés au moyen de mandats spéciaux. Cependant, en faisant adopter un avis de motion de voies et moyens, le gouvernement n'a pas donné au Parlement la possibilité d'approuver cette affectation de fonds publics. En outre, notre analyse révèle que la partie des paiements de l'allocation qui a été versée à des Canadiens confrontés à une hausse

immédiate des frais de chauffage se situe seulement entre 250 millions et 350 millions de dollars. Par contre, au moins 90 000 Canadiens qui avaient besoin de l'allocation immédiatement n'y ont pas eu droit parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions d'admissibilité pour recevoir le CTPS payable en janvier 2001, vu leur revenu de 1999.

Réponse du Ministère : L'objectif de cette mesure consistait à offrir à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les Canadiens et les Canadiennes à revenus faible et modeste, une allocation pour tenir compte de la hausse des dépenses de chauffage pendant la période de grand froid. Grâce au recours au crédit de taxe sur les produits et services (TPS) pour offrir cette allocation et au processus juridique suivi, la mesure a été mise en œuvre en temps opportun tout en réduisant le plus possible les frais d'administration.

L'allocation de chauffage a été annoncée dans le cadre du programme fédéral de réduction des impôts de 100 milliards de dollars mis de l'avant dans l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire d'octobre 2000.

Le 19 octobre 2000, un avis de motion de voies et moyens prévoyant notamment l'allocation proposée a été adopté par la Chambre des communes. Le Parlement a par la suite été dissous. Le gouvernement a eu recours aux mécanismes juridiques en vigueur pour autoriser l'émission de chèques. Un décret a été adopté le 12 décembre 2000 et des mandats spéciaux ont été émis en janvier 2001 pour permettre l'acheminement des chèques aux bénéficiaires à la fin de janvier 2001.

L'observation de vérification soulève des préoccupations au sujet de la surveillance parlementaire et du ciblage de la mesure d'allocation de chauffage.

Au sujet de la première préoccupation, l'observation de vérification précise qu'une période d'au plus six semaines aurait permis au Parlement de débattre de la mesure avant de procéder au décaissement, sans compromettre les objectifs du gouvernement. La prise du décret, le 12 décembre 2000, a permis que les versements aux bénéficiaires soient effectués dès le 31 janvier 2001. En comparaison, si le gouvernement avait attendu jusqu'à la reprise des travaux, le 29 janvier 2001, pour déposer un projet de loi, même dans l'éventualité où ce dernier aurait été adopté presque immédiatement, les versements auraient au moins été retardés jusqu'à la mi-mars, soit après la période de grand froid. En outre, puisque l'Agence des douanes et du revenu du Canada amorce le traitement d'un grand nombre de déclarations de revenus en mars, l'envoi de l'allocation aurait pu être davantage retardé, peut-être jusqu'en juillet.

Pour ce qui est de la deuxième préoccupation, l'observation de vérification semble conclure que le recours au mécanisme du crédit de TPS a entraîné un mauvais ciblage de la mesure. Cependant, cela procède d'une interprétation trop étroite des objectifs du gouvernement, selon laquelle la mesure aurait eu pour but d'offrir un allègement exclusivement aux ménages à revenu faible et modeste qui étaient confrontés à une hausse immédiate des frais de chauffage en raison des prix plus élevés du combustible comme l'huile à chauffage et le gaz naturel. En fait, la mesure visait les Canadiens et les Canadiennes à

revenu faible et modeste aux prises avec des hausses immédiates de frais de chauffage de même que ceux et celles qui le seraient ultérieurement (par exemple, les personnes touchées indirectement par une hausse du loyer ou des frais de services publics). Il était donc justifié de recourir au crédit de TPS comme mécanisme de prestation parce qu'il permettait de verser l'allocation aux groupes visés et ce, de façon rapide et efficiente.

L'observation de vérification soulève également des anomalies quant aux destinataires de l'allocation. Par exemple, l'allocation a été accordée à 13 100 contribuables canadiens qui ne vivaient pas au Canada, à des personnes décédées ou à des détenus. Cependant, il importe de noter ce qui suit :

- ces anomalies particulières représentent moins de 0,2 p. 100 du nombre total de versements effectués (8,6 millions de versements);
- la valeur de l'allégement accordé à ces groupes totalisait environ 2 millions de dollars. Pour modifier le mécanisme de crédit de TPS de manière à éliminer ces anomalies, il en aurait coûté 50 millions de dollars et les chèques n'auraient été livrés qu'une fois l'hiver terminé.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Jamie Hood

Directeur : Richard Domingue

Rose Pelletier

Anne-Marie Smith

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Jamie Hood.

Parc Downsview Park inc.

Le contrôle des programmes et dépenses par le Parlement

En résumé En octobre 2000, nous avons signalé que le gouvernement du Canada n'avait pas demandé au Parlement d'autorisation claire et explicite pour la création et l'exploitation d'un parc en milieu urbain. Par conséquent, ce dernier ne l'avait pas donnée et n'avait pas approuvé non plus les dépenses publiques à cette fin, estimées à plus de 100 millions de dollars.

Pour l'exercice visé, alors qu'il n'avait pas encore reçu l'autorisation du Parlement, le gouvernement du Canada a effectué une opération importante dont l'effet net était une injection de fonds d'environ 19 millions de dollars dans Parc Downsview Park inc. pour financer ses activités de programme.

Contexte **13.46** Parc Downsview Park inc. (Parc Downsview) a été établi à la suite de la fermeture de la base militaire des Forces armées canadiennes de Toronto. En avril 1997, le gouvernement a pris un décret autorisant la Société immobilière du Canada Limitée (Société immobilière) à établir une filiale pour aménager un parc en milieu urbain. La Société immobilière a constitué Parc Downsview Park inc. en filiale en propriété exclusive en juillet 1998; celle-ci a commencé ses activités en avril 1999.

13.47 Comme le relève notre Rapport d'octobre 2000, le gouvernement a respecté toutes les exigences administratives et légales applicables pour l'établissement de Parc Downsview Park inc. Au cours de 1999-2000, le ministère de la Défense nationale a versé deux millions de dollars à Parc Downsview pour des dépenses liées à l'aménagement du site. À notre avis, ces dépenses ne constituent pas une charge valide imputable au crédit 1 de la Défense nationale qui, selon l'autorisation du Parlement, devait servir aux dépenses d'exploitation du Ministère.

13.48 Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée, le Parlement lui assigne un mandat au moyen d'une loi établissant une société d'État mère. Le gouvernement a décidé de faire de Parc Downsview une filiale, laissant ainsi le Parlement hors du processus de décision.

13.49 Dans notre rapport de 2000, nous avons conclu que le gouvernement n'avait pas demandé au Parlement d'approbation claire et explicite pour la création et l'exploitation de ce parc en milieu urbain. De plus, le Parlement n'avait pas autorisé les dépenses à cette fin. Selon les estimations, le coût total des dépenses pour l'aménagement de ce parc dépasse 100 millions de dollars.

Questions **13.50** Le gouvernement acquiert des terrains afin de répondre au besoin d'exécuter un programme. Quand le terrain n'est plus nécessaire aux fins du programme, il est déclaré excédentaire et il est vendu. Les produits de la vente sont versés au Trésor. Le Parlement vote alors des crédits selon ses priorités de programme et, dans le Budget des dépenses, affecte de l'argent du Trésor à ces programmes. Ce processus vise à garantir que les dépenses publiques sont autorisées par le Parlement.

13.51 Au cours de 2000-2001, Parc Downsview a effectué les opérations suivantes :

- Le 15 août 2000, conformément à l'autorisation accordée en vertu d'un décret, Parc Downsview a acquis de la Défense nationale un terrain d'environ 32 acres en contrepartie d'un billet de 19 millions de dollars devant être payé en 2050. Le billet ne porte aucun intérêt, il n'est pas garanti et est subordonné à l'endettement futur de Parc Downsview.
- En septembre 2000, Parc Downsview a vendu ce terrain à une entreprise du secteur privé pour un montant net de 19,9 millions de dollars. Les produits de la vente ont été déposés dans le compte bancaire de Parc Downsview. Aucun remboursement n'a été fait au gouvernement du Canada, et l'on compte se servir des produits de la vente pour les activités de Parc Downsview.
- Dans ses états financiers de mars 2001, Parc Downsview a comptabilisé le billet comme l'avoir du gouvernement du Canada puisque le billet ne porte aucun intérêt et qu'il ne doit être payé que dans 50 ans.

13.52 Généralement, quand le gouvernement cède des biens à la Société immobilière du Canada Limitée pour qu'elle en dispose, la Société émet des billets à payer au gouvernement en contrepartie des biens immobiliers. Les billets sont payés au gouvernement à la date la plus rapprochée des dates suivantes, soit leur date d'échéance (deux mois à onze ans), soit la date où la Société touche les produits nets de la vente des biens immobiliers pour lesquels les billets ont été émis. Les paiements versés au gouvernement sont déposés dans le Trésor.

13.53 Dans ce cas, la Défense nationale a transféré le terrain à Parc Downsview selon les conditions du billet. Par cela et en raison de la vente subséquente du terrain par Parc Downsview à une entreprise du secteur privé, le gouvernement s'est trouvé, en fait, à transférer indirectement 19 millions de dollars en espèces à Parc Downsview pour financer de nouvelles activités de programme.

13.54 Le gouvernement nous a informés que ces opérations foncières ont été effectuées en conformité avec la loi. Étant donné l'importance de ce projet et la nature des opérations — une injection de fonds d'environ 19 millions de dollars découlant de la vente d'un bien fédéral — nous croyons qu'il aurait été préférable d'obtenir l'approbation officielle du Parlement.

Conclusion

13.55 Même s'il n'avait encore fait aucune démarche en 2000-2001 pour obtenir l'autorisation du Parlement d'établir le parc en milieu urbain, le gouvernement a conclu d'importantes opérations pour lesquelles il aurait été préférable, à notre avis, d'obtenir l'approbation officielle du Parlement. Nous croyons que le gouvernement doit s'empresse de remédier à la situation pour que le rôle du Parlement soit pleinement respecté et que Parc Downsview Park inc. soit en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Louis Lalonde

Directrice : Louise Bertrand

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Louis Lalonde.