

2006



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

MAI

Les décisions du gouvernement
ont limité le contrôle parlementaire
des dépenses publiques



Bureau du vérificateur général du Canada

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

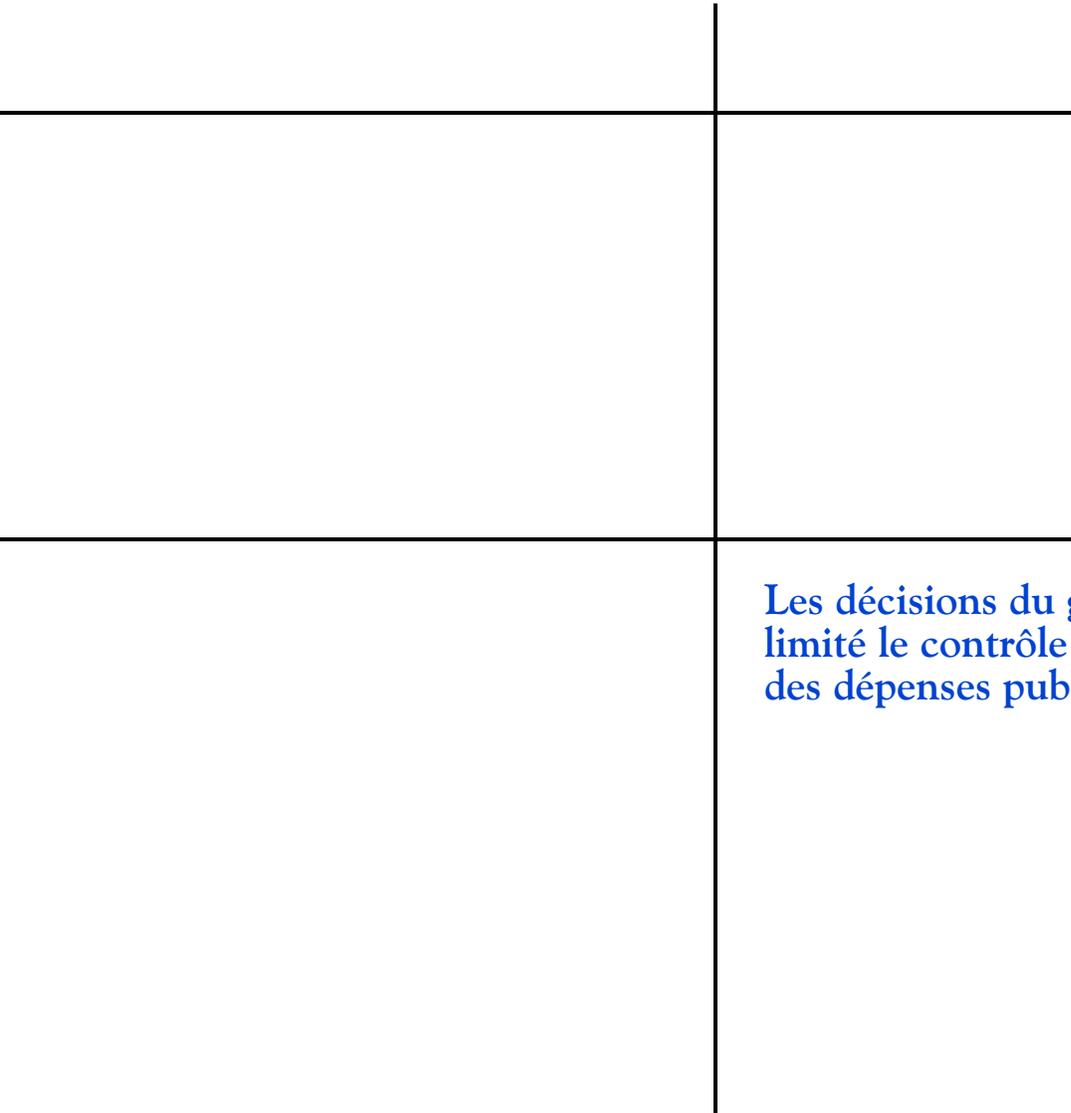
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 1-613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA3-44/2006F
ISBN 0-662-71184-X





Les décisions du gouvernement ont
limité le contrôle parlementaire
des dépenses publiques

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
La pierre angulaire du contrôle parlementaire	5
Rôles et responsabilités en matière de communication de l'information financière	7
Objet de la vérification	8
Observations	9
Contexte du projet	9
Le Système canadien d'information relativement aux armes à feu II : des coûts imprévus à la suite de retards du gouvernement	9
La première erreur comptable	10
Non-comptabilisation de coûts en 2002-2003	10
Analyse de la justification du gouvernement et notre opinion	11
La seconde erreur comptable	12
Non-comptabilisation de coûts en 2003-2004	12
Analyse de la justification du gouvernement et notre opinion	16
Les mauvaises pratiques subsistent	22
Le Centre des armes à feu Canada prévoit comptabiliser les coûts déjà engagés comme des dépenses des exercices futurs	22
Absence de documents justificatifs	22
Conclusion	23
À propos de la vérification	29



Les décisions du gouvernement ont limité le contrôle parlementaire des dépenses publiques

Points saillants

Objet Au cours de la vérification des dépenses imputées au crédit voté du Centre des armes à feu Canada pour l'exercice 2004-2005, nous avons constaté que des coûts importants du Système canadien d'information relativement aux armes à feu II (SCIRAF II) n'avaient pas été comptabilisés dans le bon exercice par le Centre. Afin de trouver l'origine de cette erreur comptable, nous avons examiné la comptabilisation des coûts du SCIRAF II engagés en 2002-2003 et en 2003-2004 afin d'établir si elle était adéquate. Nous avons aussi évalué la façon dont le gouvernement a géré la décision de ne pas demander d'autres fonds au moyen du Budget supplémentaire des dépenses lorsqu'il a appris qu'il y aurait probablement dépassement de crédit.

Nous avons vérifié l'exactitude de l'information communiquée au Parlement par le Centre des armes à feu Canada dans son Rapport ministériel sur le rendement et dans les *Comptes publics du Canada* (Volume II).

Enfin, nous avons vérifié si la documentation étayant le processus décisionnel du gouvernement était adéquate.

Pertinence Le contrôle parlementaire des fonds publics repose essentiellement sur la capacité de la Chambre des communes à fixer un plafond annuel pour les dépenses du gouvernement dans chacun de ses secteurs d'activité et à tenir le gouvernement responsable du respect de ces plafonds de dépenses.

Pour que le Parlement puisse exercer un contrôle, le gouvernement doit dans un premier temps préparer des estimations justes des dépenses et, à la fin de l'exercice, présenter de manière fidèle les dépenses réelles dans les comptes des ministères. Ces deux conditions sont essentielles pour donner au Parlement l'assurance que les crédits qu'il autorise ne seront normalement pas dépassés et, dans les rares cas où un dépassement se produit, qu'il sera en mesure d'exiger du gouvernement que celui-ci rende des comptes.

On pourrait considérer que le gouvernement limite la capacité du Parlement de contrôler les fonds publics lorsqu'il décide de ne pas demander les autorisations au moment requis, ou de ne pas rendre compte entièrement des dépenses imputables à un crédit lorsque ce dernier sera vraisemblablement dépassé.

Constatations

- Contrairement aux conventions comptables du gouvernement, le ministère de la Justice Canada a omis de comptabiliser une dépense pouvant atteindre 39 millions de dollars, engagée en 2002-2003 par le Centre des armes à feu Canada (qui faisait alors partie du Ministère). Nous sommes d'avis que le Parlement a été mal informé au sujet des coûts du Centre présentés dans les *Comptes publics du Canada* pour cet exercice. En effet, les dépenses réelles du Centre excédaient de 17,1 millions de dollars au maximum le montant de 100 millions de dollars qui, selon l'affirmation du ministre de la Justice à la Chambre des communes, était la limite des dépenses de 2002-2003 du Centre.
- En janvier 2004, étant donné que des cadres supérieurs avaient conseillé au Centre de comptabiliser les 39 millions de dollars comme une dépense en 2003-2004, et parce que celui-ci pensait devoir comptabiliser de nouveaux coûts du SCIRAF II considérablement plus élevés que prévu, le Centre s'est rendu compte qu'il dépasserait probablement son plafond de dépenses autorisé par le Parlement pour 2003-2004. Des cadres supérieurs ont cependant décidé qu'il n'était pas souhaitable de demander de nouveaux fonds dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses. On a alors demandé aux agents comptables du Secrétariat de proposer un traitement comptable qui permettrait d'éviter, si possible, de comptabiliser tous les coûts du SCIRAF II.
- À la suite d'une réunion de cadres supérieurs tenue en février 2004, le Centre a conclu, à tort, qu'il n'était pas obligé de comptabiliser comme une dépense en 2003-2004, un montant de 21,8 millions de dollars représentant les coûts de développement et de retard du SCIRAF II engagés au cours de ce même exercice. Nous sommes d'avis que cette décision contrevient à la Politique du gouvernement sur les créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE) et aux conventions comptables pour les crédits du gouvernement, telles qu'énoncées dans le Volume I des *Comptes publics du Canada*. Pour le Centre, le fait de ne pas comptabiliser les coûts du SCIRAF II engagés en 2003-2004 permettait d'éviter de devoir présenter une demande de fonds additionnels pour l'exercice 2003-2004 au moyen du Budget supplémentaire des dépenses.

- S'il avait comptabilisé correctement tous les coûts du SCIRAF II engagés en 2003-2004, le Centre aurait dépassé son crédit voté pour cet exercice, à moins d'avoir obtenu des fonds supplémentaires. Nous sommes d'avis que le Parlement a été mal informé au sujet des coûts du Centre et que cela, de ce fait, a limité indûment le contrôle parlementaire des dépenses publiques.
- De plus, en 2005-2006, le Centre a l'intention de continuer à comptabiliser des coûts déjà engagés comme étant des dépenses étalées sur les 15 prochaines années, ce qui va à l'encontre de la Politique sur les crédettes à la fin de l'exercice du Conseil du Trésor.
- La documentation concernant les principales réunions et les décisions clés du gouvernement était insuffisante, voire inexistante. Cela contrevenait à la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale du Conseil du Trésor.

Introduction

La pierre angulaire du contrôle parlementaire

1. La Constitution canadienne établit trois principes de base pour les dépenses du gouvernement :

- tous les fonds de l'État doivent être placés dans un fonds central appelé le Trésor;
- seul le Parlement peut autoriser l'utilisation de ces fonds;
- les projets de loi ayant pour objet d'autoriser les dépenses publiques seront présentés d'abord à la Chambre des communes.

2. Conformément à ces trois principes simples — sur lesquels repose le contrôle parlementaire des fonds publics — le gouvernement dépose annuellement à la Chambre son budget des dépenses pour chaque ministère et chaque organisme fédéral. Les documents du Budget des dépenses accompagnent la demande d'autorisation de dépenser au cours du prochain exercice, qui est soumise au Parlement par le gouvernement. La demande est officielle lorsque les projets de loi de crédits sont déposés au Parlement. Les autorisations de dépenser sont soit votées, soit législatives. Les autorisations votées sont celles pour lesquelles le gouvernement doit obtenir pour chaque exercice l'approbation du Parlement par l'entremise d'une loi de crédits; les autorisations législatives sont les autorisations permanentes de dépenser qui sont accordées par le Parlement par l'entremise de lois autres que les lois de crédits.

3. En outre, l'article 80(1) du *Règlement de la Chambre des communes* établit qu'il appartient à la Chambre seule d'attribuer les crédits, et plus particulièrement de déterminer et de limiter les dépenses par les projets de loi de crédits qu'elle adopte au cours de chaque exercice. Le *Règlement* n'a pas été modifié depuis la Confédération, et le libellé reproduit une résolution adoptée au Royaume-Uni en 1678. La Chambre des communes invoque son privilège en vertu de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel n'a pas été modifié, non plus, depuis la Confédération.

4. Le Budget des dépenses soutient une série de projets de loi de crédits qui indiquent, sous forme de crédits, les autorisations de dépenser précises des ministères et des organismes. Les crédits, une fois examinés et approuvés par la Chambre, établissent le montant maximal que le gouvernement a l'autorisation de dépenser au cours de l'exercice pour les affaires et les activités qui se rattachent à chaque

crédit. À la fin de l'exercice, si les activités ont exigé un montant moindre que le crédit voté, les sommes non utilisées et l'autorisation de les dépenser ne peuvent normalement être reportées. Une nouvelle autorisation de dépenser doit être demandée dans le Budget des dépenses d'un exercice subséquent. Dans leur ouvrage, Robert Marleau et Camille Montpetit indiquent ce qui suit :

Cette explication du rôle financier de la Chambre des communes aux paragraphes 4 et 6 est fondée sur l'ouvrage de Robert Marleau et Camille Montpetit. 2000. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Montréal : Chenelière/McGraw-Hill, pages 741 et 762.

Une fois entérinée, la motion d'adoption du Budget des dépenses ou des crédits provisoires devient un ordre de la Chambre de présenter un ou plusieurs projets de loi de crédits pour donner suite à l'autorisation de dépenser (montants et destinations) que la Chambre a approuvée. Cette mesure législative vise à autoriser le gouvernement à puiser dans le Trésor des montants pouvant atteindre mais non dépasser les sommes précisées dans le Budget des dépenses pour poursuivre les objectifs spécifiés dans les crédits. (p. 741)

5. Lorsqu'un ministère ou un organisme s'aperçoit, au cours de l'exercice, que le financement approuvé est insuffisant pour lui permettre d'exécuter ses programmes, il doit demander au Parlement l'autorisation de modifier son plan de dépenses pour cet exercice. Il soumet alors une demande de fonds au moyen du Budget supplémentaire des dépenses afin d'obtenir une nouvelle autorisation de dépenser. Les budgets supplémentaires des dépenses sont habituellement déposés deux fois au cours de chaque exercice.

6. Le contrôle parlementaire des fonds publics repose essentiellement sur la capacité de la Chambre des communes à fixer un plafond annuel pour les dépenses gouvernementales de l'exercice dans chacun de ses secteurs d'activité et à tenir le gouvernement responsable du respect de ces plafonds de dépenses. Comme le soulignent Marleau et Montpetit :

Le rôle financier de la Chambre des communes ne se termine pas avec le vote de crédits ou de mesures autorisant la création de recettes. La Chambre veille également à ce que les fonds fédéraux soient dépensés selon les montants et les fins autorisés par le Parlement. Cette fonction de contrôle (souvent appelée « boucler la boucle ») est essentiellement assurée par le Comité permanent des comptes publics, qui examine les *Comptes publics du Canada*, ainsi que tous les rapports du vérificateur général du Canada, et qui fait rapport de ses constatations. (p. 762)

7. La capacité du Parlement à exercer un contrôle dépend :

- de la présentation, par le gouvernement, de bonnes estimations au départ;

- de l'assurance que des autorisations seront demandées au Parlement lorsqu'il sera nécessaire d'obtenir des fonds supplémentaires en raison de circonstances imprévues;
- de l'assurance que les dépenses imputables à chaque crédit au cours de l'exercice seront présentées par le gouvernement de façon fidèle, en conformité avec ses conventions comptables pour l'établissement des crédits.

C'est dans de telles circonstances seulement que les parlementaires peuvent avoir l'assurance que le montant de dépenses autorisé ne sera pas dépassé, sauf dans de rares cas, et lorsqu'il y a dépassement, que le Parlement sera en mesure d'exiger du gouvernement qu'il rende des comptes.

8. Par conséquent, les décisions du gouvernement de ne pas demander les autorisations lorsque cela s'avère nécessaire, ou de ne pas rendre compte entièrement des dépenses imputables à un crédit, pourraient être considérées comme limitant le contrôle parlementaire des dépenses publiques.

Rôles et responsabilités en matière de communication de l'information financière

9. Au gouvernement du Canada, la responsabilité en matière de comptabilité est partagée; certaines responsabilités incombent au Conseil du Trésor et au receveur général du Canada, et d'autres, aux différents ministères et organismes.

10. Le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances ont le pouvoir d'établir la méthode comptable et la présentation des comptes du Canada et de ceux des ministères et organismes gouvernementaux. Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, le Conseil du Trésor est habilité à établir des politiques, des directives, des règlements, des normes et des lignes directrices pour la gestion des fonds publics. Le Conseil du Trésor a confié aux administrateurs généraux des tâches et des responsabilités considérables liées aux fonds publics. Il permet aux ministres d'avoir accès aux fonds que le Parlement a accordés, et le ministre délègue l'autorisation de dépenser au sous-ministre et à d'autres fonctionnaires du ministère.

11. Pour se conformer aux exigences de la *LGFP*, aux politiques et aux règles du Conseil du Trésor ainsi qu'aux exigences du receveur général, les ministères et les organismes doivent assurer la mise en place et la maintenance de systèmes adéquats pour surveiller et communiquer leurs résultats financiers. Ils sont aussi responsables de l'exactitude et de l'intégralité des résultats financiers présentés dans leur Rapport

ministériel sur le rendement et dans le Volume II des *Comptes publics du Canada*.

12. Les agents comptables principaux du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont dit que le ministère et son ministre sont responsables de l'exactitude de l'information financière communiquée. Selon ces agents, le Secrétariat ne fait que donner des avis; toute décision que prend un ministère en matière de communication de l'information financière est l'entière responsabilité de ce ministère. Bien que nous soyons d'accord avec le Secrétariat, celui-ci exerce, à notre avis, une grande influence et les ministères décident rarement de ne pas prendre ses avis en considération.

Objet de la vérification

13. Au cours du suivi d'une vérification antérieure du Programme canadien des armes à feu (voir le chapitre 4 de notre rapport *Le Point* de mai 2006), nous avons vérifié les dépenses du Centre des armes à feu Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 2005, qui se chiffrent à 92,8 millions de dollars et qui ont été imputées à son crédit voté pour cet exercice et communiquées dans son *Rapport ministériel sur le rendement* de 2004-2005. Comme nous le mentionnons au chapitre 4, nous estimons que les montants sont raisonnables, sauf en ce qui concerne une erreur de comptabilisation des coûts du Système canadien d'information relativement aux armes à feu II (SCIRAF II). Le Centre a comptabilisé en 2004-2005 une dépense de 21,8 millions de dollars qu'il aurait dû comptabiliser en 2003-2004. Il s'agit de la seconde de deux erreurs de comptabilisation des coûts de développement du SCIRAF II que nous avons constatées. La première erreur s'est produite en 2002-2003, lorsque le ministère de la Justice Canada n'a comptabilisé aucun des coûts du SCIRAF II engagés pendant cet exercice comme faisant partie des dépenses imputées à son crédit voté.

14. Notre vérification avait pour objectif d'évaluer le caractère adéquat de la comptabilisation, par le gouvernement, des coûts du SCIRAF II engagés en 2002-2003 et en 2003-2004, et de sa gestion de la décision de ne pas demander de nouveaux fonds en 2003-2004 au moyen du Budget supplémentaire des dépenses.

15. De plus, après avoir constaté pendant la vérification que de nombreuses décisions cruciales n'étaient pas consignées dans des documents, nous avons entrepris d'évaluer les pratiques de documentation en regard de la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale du Conseil du Trésor.

16. Il est à noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et les actes posés ne se rapportent qu'aux pratiques et aux actes des fonctionnaires. Les règles et les règlements dont nous faisons mention concernent les fonctionnaires; ils ne s'appliquent pas aux entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les registres des entrepreneurs du secteur privé. Par conséquent, nos conclusions ne peuvent pas s'appliquer et ne s'appliquent pas aux pratiques suivies par les entrepreneurs ni à leur rendement.

17. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du document, fournit des détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations

Contexte du projet

Le Système canadien d'information relativement aux armes à feu II : des coûts imprévus à la suite de retards du gouvernement

18. L'information du Centre sur les permis et les enregistrements d'armes à feu est actuellement gérée par le Système canadien d'information relativement aux armes à feu I (SCIRAF I). En juillet 2002, un contrat a été signé pour le développement du SCIRAF II, un nouveau système d'information qui devait remplacer le système actuel. À l'origine, la phase de développement du SCIRAF II devait prendre neuf mois, et la date d'achèvement ou de mise en service prévue était le 9 janvier 2003. En novembre 2002, le Centre, TPSGC (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'autorité contractante) et l'entrepreneur ont réalisé que l'ampleur du projet dépassait considérablement ce qui était prévu dans l'énoncé des besoins inclus dans la demande de proposition de 2002 ou dans le contrat initial.

19. Le développement du SCIRAF II se poursuivait toujours lorsque nous avons effectué nos travaux de suivi en 2005. Le projet avait subi de nouveaux retards importants parce que le projet de loi C-10A, loi modifiant la *Loi sur les armes à feu*, a reçu la sanction royale en mai 2003 seulement, et que ses règlements d'application n'ont été pris qu'en décembre 2004. Les modifications législatives ont entraîné des changements plus substantiels aux exigences du système et à l'étendue du projet que ceux qui avaient été communiqués au départ à l'entrepreneur. De plus, le nombre d'utilisateurs a augmenté et de nouvelles exigences en matière de sécurité ont été imposées.

20. En mars 2003 (exercice 2002-2003), l'entrepreneur a informé le gouvernement qu'il était prêt à tester le système tel que conçu initialement. Les modifications législatives n'avaient cependant pas été approuvées, et le Centre s'attendait à ce que le système, tel que conçu, ne réponde pas à ses besoins compte tenu des nouvelles exigences découlant de la *Loi*. Il a donc interrompu le projet et demandé à l'entrepreneur de maintenir le système en état de préparation. Au cours de l'exercice suivant, en juillet 2003, le Centre, TPSGC et l'entrepreneur ont conclu un « accord de principe » en vertu duquel l'entrepreneur convenait d'engager les dépenses relatives au maintien du système dans un état de préparation, dépenses que le Centre s'engageait à payer — sous réserve que les ministres du Conseil du Trésor ratifient l'accord et qu'ils approuvent les modifications connexes au contrat du SCIRAF II.

21. Plus tard au cours de 2003-2004, les représentants du Centre ont commencé à douter du bien-fondé de poursuivre le développement du SCIRAF II, et ce, pour deux raisons : la nécessité d'effectuer des travaux supplémentaires auxquels se rattachaient d'autres coûts; et la conclusion ressortant d'autres examens du SCIRAF I, selon laquelle ce système pourrait continuer à répondre aux besoins du Centre pendant encore deux ou trois ans. Étant donné l'avenir incertain du SCIRAF II, la ratification de l'« accord de principe » et l'approbation des modifications au contrat connexes ont été reportées assez tard durant l'exercice 2004-2005. Ainsi, étant donné que le Centre avait demandé d'interrompre le développement du SCIRAF II, l'entrepreneur a engagé des coûts additionnels, associés au développement et aux retards, de 21,8 millions de dollars en 2003-2004, coûts qui n'étaient pas prévus au moment de la signature du contrat initial du SCIRAF II alors en vigueur.

22. Nous présentons dans le chapitre 4 de notre rapport *Le Point* de mai 2006 une analyse plus détaillée de la justification des retards associés au projet.

La première erreur comptable

Non-comptabilisation de coûts en 2002-2003

23. **Chronologie et interventions.** Pour tenter de comprendre comment toutes les principales décisions portant sur la communication des dépenses ont été prises, nous nous sommes reportés à l'année 2002. En décembre de cette année-là, le ministère de la Justice Canada a demandé au Parlement d'approuver une demande de fonds additionnels au moyen du Budget supplémentaire des dépenses afin de porter à 113 millions de dollars les dépenses prévues du Centre des

armes à feu Canada (qui relevait alors du ministre de la Justice) pour l'exercice 2002-2003. Mais sur la motion de deux députés, la Chambre des communes a donné son consentement unanime à la réduction de 72 millions de dollars (le montant additionnel demandé pour le Centre) du Budget supplémentaire des dépenses du ministère de la Justice Canada. En février 2003, le gouvernement a déposé son Budget supplémentaire des dépenses final pour l'exercice, dans lequel le ministre de la Justice demandait l'autorisation de dépenser 59 millions de dollars de plus pour le Centre. Au cours de discussions à ce sujet, le ministre de la Justice s'est engagé envers le Parlement à ce que les dépenses du Centre pour l'exercice 2002-2003 ne dépassent pas 100 millions de dollars. En mars 2003, le Parlement a approuvé le Budget supplémentaire des dépenses, qui portait à 100 millions de dollars les dépenses totales prévues du Centre.

24. Plus tard, le ministère de la Justice a fait état, dans les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003, de dépenses réelles pour le Centre de 78,3 millions de dollars pour cet exercice. Toutefois, ce montant ne comprenait pas les coûts de développement du SCIRAF II engagés au cours de cet exercice, qui pouvaient atteindre le montant estimatif de 39 millions de dollars.

25. Les représentants du ministère de la Justice n'ont pas comptabilisé les coûts du SCIRAF II en 2002-2003. Ils ont été incapables de nous fournir des documents concernant l'analyse ou le processus qui leur avait permis de décider du traitement, pour cet exercice, du passif du SCIRAF II.

26. Lorsque le Centre s'est rendu compte, en 2003-2004, que les coûts de 2002-2003 du SCIRAF II n'avaient pas été comptabilisés, il a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de le conseiller quant au traitement comptable approprié de ces coûts. Le Secrétariat a conclu qu'il y avait eu erreur comptable et que les coûts du SCIRAF II engagés jusqu'à cette date auraient dû être comptabilisés dans les dépenses de 2002-2003 du ministère de la Justice Canada. Le Secrétariat a aussi conclu que cette erreur devait être corrigée en comptabilisant les coûts du SCIRAF II de 2002-2003 dans l'exercice en cours, soit 2003-2004.

Analyse de la justification du gouvernement et notre opinion

27. En décidant de ne pas comptabiliser le montant de 39 millions de dollars, le ministère de la Justice Canada ne s'est pas, selon nous, conformé à la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE) du Conseil du Trésor. Cette politique précise que les coûts de

développement des grands systèmes doivent être comptabilisés comme des dépenses à imputer à un crédit ministériel dans l'exercice où elles ont été engagées, plutôt que lorsqu'elles deviennent exigibles en vertu d'un contrat.

28. Si le ministère de la Justice Canada avait comptabilisé le montant de 39 millions de dollars dans ses dépenses de 2002-2003, ses dépenses totales seraient restées en deçà des limites de son crédit voté.

Toutefois, les dépenses réelles du Centre des armes à feu Canada auraient été de 117,3 millions de dollars, soit 17,1 millions de dollars de plus que le montant maximal de dépenses du Centre pour l'exercice, tel que communiqué par le ministre de la Justice.

29. À notre avis, le Parlement se serait probablement intéressé de façon marquée au fait qu'une dépense de cette ampleur n'avait pas été comptabilisée dans le bon exercice ou au fait que, si elle l'avait été, le Centre aurait dépassé le plafond de dépenses communiqué à la Chambre par le ministre de la Justice. Selon nous, ces faits auraient dû être signalés à ce moment-là.

La seconde erreur comptable

Non-comptabilisation de coûts en 2003-2004

30. Chronologie et interventions. Le Centre des armes à feu Canada est devenu, en avril 2003, un ministère distinct dont la responsabilité incombait à la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de l'époque. Le Centre a hérité du problème causé par l'erreur comptable du ministère de la Justice Canada découlant de sa décision de comptabiliser en 2003-2004 les coûts de 2002-2003 du SCIRAF II. Vu cette décision et l'augmentation continue et imprévue des coûts du SCIRAF II, le Centre craignait que la comptabilisation de tous les coûts du SCIRAF II engagés en 2003-2004 lui fasse dépasser son crédit voté.

31. Le Centre a demandé, en janvier 2004, l'avis du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant un traitement comptable approprié pour les coûts de 2003-2004 du SCIRAF II. Le 30 janvier 2004, le commissaire du Centre a écrit à la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile pour lui indiquer que, selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, tous les coûts du projet SCIRAF II engagés à cette date, y compris les coûts de 2002-2003 et ceux qui n'étaient pas prévus dans le contrat initial, devaient être imputés au crédit voté de 2003-2004 du Centre de façon à respecter la Politique sur les créditeurs à la fin de l'exercice. Le commissaire ajoutait dans sa lettre que si le Centre n'obtenait pas de nouveaux fonds, il dépasserait son

crédit voté de l'exercice et que, par conséquent, une demande serait soumise au Conseil du Trésor dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses et transmise à la Ministre.

32. En février 2004, comme la date limite de dépôt du Budget supplémentaire des dépenses approchait, de hauts fonctionnaires ont communiqué des informations aux ministres. Il a été décidé qu'il n'était pas souhaitable de présenter une demande de fonds au moyen du Budget supplémentaire des dépenses. Parallèlement, on a demandé aux agents comptables du Secrétariat de trouver un traitement comptable qui permettrait d'éviter de comptabiliser tous les coûts du SCIRAF II engagés en 2003-2004 et, si possible, d'éviter de demander des fonds additionnels.

33. Le 3 février 2004, la haute direction du Secrétariat a demandé un avis juridique. Au début de février 2004, la haute direction de Sécurité publique et Protection Civile Canada (SPPCC) a, de son côté, obtenu un avis juridique sur l'interprétation du paragraphe 37.1 (1) de la *LGFP* dans ce cas particulier. Nous avons examiné ces avis, mais nous ne pouvons discuter de l'avis obtenu par le Secrétariat parce que ses représentants ont décidé, comme ils en avaient le droit, de ne pas renoncer au privilège du secret professionnel liant l'avocat à son client.

34. Les agents comptables principaux du Secrétariat du Conseil du Trésor ont continué à maintenir que tous les coûts du SCIRAF II et les autres dépenses engagées en 2003-2004 devaient être comptabilisés et imputés au crédit voté du Centre pour cet exercice. Ils ont soutenu que cette méthode était conforme aux exigences de transparence, au principe de divulgation complète et aux méthodes comptables reconnues, ainsi qu'à la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice que suivaient tous les autres ministères et organismes gouvernementaux depuis sa mise en application en 1991. Ces agents ont aussi indiqué qu'un avis juridique ne devait pas servir à déterminer le traitement comptable approprié. Selon la norme 1000.21(a) du Conseil des normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, le traitement comptable approprié devrait refléter la substance économique de l'opération plutôt que sa forme juridique :

L'image que donnent les états financiers est fidèle lorsque la présentation qu'on y trouve des opérations et des faits qui influent sur la marche du gouvernement concorde avec les opérations et faits réels sous-jacents. Ainsi, les opérations et les faits sont comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique ou autre. [...]

35. À la mi-février 2004, une réunion a été organisée afin de déterminer si le Centre devait comptabiliser tous les coûts du SCIRAF II engagés au cours de cet exercice et, le cas échéant, s'il fallait recommander à la ministre de présenter une demande de fonds additionnels au moyen du Budget supplémentaire des dépenses. On nous a informés que des cadres supérieurs du Centre, de SPPCC, de TPSGC et du Secrétariat du Conseil du Trésor avaient assisté à la réunion. On nous a également indiqué qu'il n'existait aucun document portant sur cette réunion ou sur les décisions qui y ont été prises. En dernier ressort, c'est au commissaire du Centre qu'il revenait de décider s'il fallait recommander ou non que la ministre de la Sécurité publique et de la Protection Civile présente une demande de fonds additionnels. Le commissaire nous a dit qu'à la lumière des discussions tenues à cette réunion, il avait décidé qu'une telle recommandation n'était pas nécessaire. Mais lors de nos entrevues, nous avons constaté que les souvenirs des différents cadres supérieurs quant au consensus obtenu à la réunion ou même quant à la prise d'une décision quelconque, variaient considérablement.

36. En mars 2004, après l'expiration du délai accordé pour la présentation du Budget supplémentaire des dépenses, les agents comptables du Secrétariat du Conseil du Trésor ont continué d'évaluer d'autres traitements comptables pour les coûts du SCIRAF II. À ce moment, ils semblaient toujours être d'avis que le traitement approprié consistait à imputer tous les coûts du SCIRAF II au crédit voté du Centre et à présenter un dépassement de crédit.

37. En mai 2004, à la suite d'une réunion tenue en avril 2004 avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Centre a présenté des coûts non comptabilisés de 21,8 millions de dollars du SCIRAF II comme un « passif non comptabilisé » dans la lettre de confirmation annuelle de l'« évaluation de l'actif et du passif » que les ministères doivent faire parvenir au Secrétariat, plutôt que de les imputer à son propre crédit. Le Centre a aussi divulgué l'existence du passif non comptabilisé dans ses rapports ministériels sur le rendement de 2003-2004 et de 2004-2005 (voir les extraits 1 à 3). Le commissaire du Centre nous a dit qu'à son avis, il avait fait preuve de diligence raisonnable pour l'établissement d'un traitement comptable approprié pour les coûts du SCIRAF II en menant de nombreuses consultations auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor, en informant sa ministre et en s'en remettant en dernier ressort à l'avis juridique demandé par la haute direction de SPPCC.

Méthode de la comptabilité d'exercice intégrale — La méthode de la comptabilité d'exercice intégrale est une méthode de comptabilisation des opérations financières et autres activités économiques d'une entité au moment où elles se produisent, plutôt que lorsque l'entité reçoit ou verse des fonds ou l'équivalent. Selon cette méthode, les charges sont comptabilisées dans l'exercice où les biens ou services sont utilisés, les revenus sont comptabilisés dans l'exercice auquel ils appartiennent, et les avantages pluriannuels associés aux immobilisations à long terme sont comptabilisés pendant la période où ces immobilisations doivent être utilisées.

38. Le Secrétariat a reconnu que selon la **méthode de la comptabilité d'exercice intégrale**, un passif de 21,8 millions existait à la fin de 2003-2004. Il a inclus ce passif dans la provision centrale des états financiers sommaires des *Comptes publics du Canada*.

Extrait 1 Rapport ministériel sur le rendement de 2003-2004 du Centre des armes à feu Canada

Tableau 7 : Passif non comptabilisé

Passif non comptabilisé	
	Montant
Réclamations imminentes	21,8 M\$
Total du passif non comptabilisé	21,8 M\$

Nota : La section 6.5 Renseignements sur les dépenses du projet relève 32 millions de dollars en frais de retard comme passif éventuel qui est inclus dans le coût total estimatif actuel du Projet de renouvellement du SCIRAF. Sur ce montant, 18,2 millions de dollars sont connexes à l'exercice 2003-2004 et ont été signalés comme passif non comptabilisé, de même que 3,6 millions de dollars supplémentaires pour d'autres postes relatifs à la portée de l'élaboration de systèmes pour un total de 21,8 M\$.

Extrait 2 Rapport ministériel sur le rendement de 2003-2004 du Centre des armes à feu Canada

[Section] 6.5 Renseignements sur les dépenses du projet

Système canadien d'information relativement aux armes à feu

(en millions de dollars)	Coût initial estimatif	Coût total estimatif actuel	Prévision des dépenses jusqu'au 31 mars 2004
Renouvellement du Système canadien d'information relativement aux armes à feu (SCIRAF)			
a) Développement pour la réalisation de la solution – Phase I	32,3 \$	70,0 \$	39,6 \$
b) Activités courantes (15 ans) – Phase II	231,9 \$	360,0 \$	
c) Amélioration de la solution (15 ans)	26,6 \$	81,0 \$	
d) Coûts liés aux retards	0,0 \$	32,0 \$	

Nota : Les incertitudes, ainsi que le contexte législatif et réglementaire en constante évolution dans le cadre duquel le projet a été entrepris, ont donné lieu à des retards dans la mise en œuvre et à des changements considérables. Le fournisseur a engagé des coûts en dehors du marché officiellement approuvé. Des discussions sont en cours pour déterminer les coûts supplémentaires ainsi que l'approche la plus adéquate pour régulariser la situation et rendre compte du passif éventuel. Sont compris dans le coût total estimatif actuel 21,8 millions de dollars indiqués comme passif non comptabilisé dans les états financiers du gouvernement du Canada; 18,2 millions de dollars liés aux coûts pour les retards et 3,6 millions de dollars liés aux changements de la portée de l'élaboration de systèmes.

Extrait 3 Rapport ministériel sur le rendement de 2003-2004 du Centre des armes à feu Canada**Tableau 5 : Passif éventuel**

Passif éventuel	31 mars 2004	31 mars 2005
Réclamations imminentes	21,8 millions de dollars	0 \$
Total du passif éventuel	21,8 millions de dollars	0 \$

Dans le Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004, il y avait un montant de 21,8 millions de dollars indiqué comme un montant de passif non comptabilisé. Ce montant était lié au travail effectué par Team CENTRA pour l'élaboration d'une solution opérationnelle pour le remaniement du Système canadien d'information relativement aux armes à feu SCIRAF II et la mise en œuvre de la solution dans le cadre du modèle de Nouveau mode de prestation de services (NMPS). Le contrat original avec Team CENTRA n'exigeait pas de paiement jusqu'à la date d'effet du service. On a cependant reconnu que l'entrepreneur, par suite d'un certain nombre de circonstances, avait engagé des coûts à l'extérieur du contrat approuvé officiellement. Les négociations permanentes visaient à régulariser les problèmes, mais aucune solution officielle n'avait été trouvée avant la fin de l'année (2003-2004). Un avis juridique obtenu du ministère de la Justice conclut que seul le travail accompli par Team CENTRA, qui avait été approuvé par le CT et qui était couvert par le contrat ou les modifications, devrait être imputé à l'exercice 2003-2004, et que le travail restant ne devrait pas être imputé au crédit de 2003-2004. En février 2005, les ministres du CT ont donné l'approbation effective de projet pour le remaniement du Système canadien d'information relativement aux armes à feu SCIRAF II et une modification connexe du contrat. La modification a entraîné l'élimination du passif non comptabilisé. Pour obtenir plus d'information, veuillez consulter le tableau 10 – Renseignements sur les dépenses du projet.

Analyse de la justification du gouvernement et notre opinion

39. Les montants à imputer aux crédits votés sont visés par le paragraphe 37.1 (1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) :

Paragraphe 37.1 (1) de la LGFP — Sous réserve des instructions que le Conseil du Trésor peut donner, les dettes contractées par Sa Majesté pour des travaux exécutés, des biens reçus ou des services rendus avant la fin de l'exercice et les sommes exigibles en vertu d'un marché, d'une contribution ou d'une autre convention similaire conclus avant la fin de l'exercice mais non payées, avant la fin de l'exercice, et imputables à un crédit sont débitées de celui-ci.

40. Pour justifier leur décision de ne pas comptabiliser les 21,8 millions de dollars comme une dépense à imputer au crédit voté de 2003-2004 du Centre, certains représentants du gouvernement ont invoqué les arguments suivants, qui reposent sur les deux principaux éléments du paragraphe 37.1 (1) de la LGFP :

- il n'y avait aucune somme exigible en vertu d'un marché, d'une contribution ou d'une autre convention similaire;
- aucune dette n'avait été contractée pour des services rendus avant la fin de l'exercice.

41. Nous rejetons ces arguments. À notre avis, le Centre aurait dû comptabiliser les 21,8 millions de dollars comme une dépense à imputer à son crédit voté de 2003-2004. Il aurait ainsi excédé la limite de son crédit pour cet exercice. Cette opinion s'appuie sur notre analyse des arguments du gouvernement dans les paragraphes qui suivent.

42. « **Aucune somme exigible en vertu d'un marché ou d'une autre convention.** » À l'été de 2003, le Centre, TPSGC et l'entrepreneur ont convenu en principe que :

- les retards de mise au point du système étaient attribuables au fait que l'adoption de la loi et la prise des règlements connexes avaient été reportées,
- l'étendue des travaux était considérablement plus grande que celle spécifiée dans la demande de proposition pour le contrat initial.

43. Ainsi, l'entrepreneur a accepté, selon les instructions du Centre et de TPSGC, l'autorité contractante, d'effectuer des travaux supplémentaires pour le SCIRAF II et d'engager des coûts attribuables aux retards — sous réserve de la ratification par les ministres du Conseil du Trésor et de la signature d'une modification en bonne et due forme du contrat. Un accord de principe a été conclu verbalement à l'occasion d'une réunion tenue le 3 juillet 2003. Un représentant de TPSGC a consigné l'accord verbal dans un rapport de décisions, qui a été distribué à tous ceux qui avaient participé à la réunion à titre de représentants du gouvernement et de l'entrepreneur.

44. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont dit qu'ils ne croyaient pas que l'accord de principe avait force obligatoire étant donné qu'il n'était attesté que par un rapport de décisions, signé uniquement par TPSGC et non par les autres parties, à savoir le Centre et l'entrepreneur. À notre avis, cet argument n'est pas valide, parce que les rapports de décisions sont habituellement préparés par une des parties qui assistent à la réunion et qu'ils sont distribués à toutes les autres parties. De surcroît, la correspondance qui a par la suite été échangée entre l'entrepreneur, le Centre et TPSGC constitue une preuve écrite de l'accord de principe intervenu entre les parties et consigné dans le rapport de décisions.

45. Par ailleurs, le préambule de la modification n° 2 du contrat du SCIRAF II, signé le 23 décembre 2003 (voir l'extrait 4), reconnaît clairement l'accord de principe. La modification n° 2 du contrat montre de façon explicite l'intention du Canada de respecter l'accord de principe, et c'est pourquoi nous concluons qu'il existait un accord ayant force obligatoire à la fin de 2003-2004.

Extrait 4 Modification n° 2 du contrat du Système canadien d'information relativement aux armes à feu II

[Traduction]

ATTENDU QUE le Canada et le fournisseur de services ont négocié des travaux et des dépenses supplémentaires pour le travail, comme il est mentionné dans le rapport de décisions du [3] juillet 2003;

ATTENDU QUE le Canada a l'intention d'inclure ces travaux et dépenses supplémentaires, qui ont fait l'objet d'un accord de principe, dans le contrat par voie de modification, sous réserve que le Canada obtienne l'approbation requise;

[...]

ATTENDU QUE le Canada et le fournisseur de services ont convenu de reporter à une date ultérieure les modifications qui seront jugées nécessaires, de façon à refléter les accords passés et futurs en ce qui a trait au prix, au calendrier et à l'exécution;

[...]

46. Les représentants du gouvernement ont aussi soutenu que comme l'accord de principe était conclu sous réserve de l'approbation des ministres du Conseil du Trésor et de la signature d'une modification officielle au contrat et que comme ces deux conditions n'avaient pas été satisfaites avant le 31 mars 2004, l'accord de principe n'avait pas force obligatoire. À notre avis toutefois, les hauts fonctionnaires du Centre et de TPSGC qui ont demandé à l'entrepreneur de commencer à engager des coûts additionnels attribuables au développement et aux retards avaient l'autorité nécessaire pour conclure un accord qui liait le gouvernement du Canada par contrat, même sans l'approbation des ministres du Conseil du Trésor. Dans ce cas, le gouvernement demandait au Conseil du Trésor d'entériner un passif déjà engagé, conformément au paragraphe 4.1.11 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (voir l'extrait 5).

Extrait 5 Politique sur les marchés

4.1.11 Si une autorité contractante passe un marché sans l'autorisation du Conseil du Trésor lorsque ladite autorisation aurait dû être obtenue, elle doit demander la ratification de la mesure contractuelle le plus tôt possible.

www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol_2_f.asp#4-1

47. D'un point de vue comptable, nous serions très préoccupés si le gouvernement pouvait inscrire les dépenses d'un exercice dans un autre exercice en se fondant uniquement sur le moment où elles ont été approuvées par le Conseil du Trésor. À notre avis, en vertu du

paragraphe 37.1 (1) de la *LGFP* et conformément à la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice, les coûts doivent être inscrits comme des dépenses à imputer à un crédit voté de l'exercice où ils ont été engagés.

48. « Aucune dette contractée pour des services rendus avant la fin de l'exercice. » Le gouvernement applique la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour préparer ses états financiers annuels. Par contre, les autorisations de dépenser votées par le Parlement demeurent axées sur les dépenses et sont établies uniquement au moyen d'une méthode de comptabilité d'exercice partielle. Selon cette méthode, les ministères imputent les dépenses à leurs crédits votés selon la méthode de la comptabilité de caisse au cours de l'exercice, à mesure que les paiements sont faits. À la fin de l'exercice, les dépenses annuelles doivent être redressées pour inscrire les opérations se rapportant aux biens reçus ou aux services rendus avant la fin de l'exercice, mais pour lesquels aucun paiement ne sera fait avant le prochain exercice. Certains de ces redressements sont effectués en conformité avec la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE) du Conseil du Trésor. Pour des projets de développement à long terme de systèmes comme le SCIRAF II, la Politique sur les CAFE établit clairement que lorsqu'un projet n'est pas achevé à la fin de l'exercice, il faut estimer le passif en se fondant sur le pourcentage des travaux achevés et l'imputer au crédit de cet exercice. Selon la Politique sur les CAFE et conformément aux fondements conceptuels de la comptabilité d'exercice intégrale, les coûts sont inscrits et imputés au crédit comme des dépenses lorsqu'ils sont engagés plutôt que lorsqu'ils sont payés (voir l'extrait 6).

49. Il existe un certain nombre de différences importantes entre la comptabilité d'exercice intégrale et la comptabilité d'exercice partielle, mais elles visent des secteurs précis qui n'ont aucun lien avec la situation qui nous occupe. (Parmi ces secteurs, mentionnons certains avantages sociaux, les paies de vacances, les charges payées d'avance et les dépenses en immobilisations.) Nous concluons donc que malgré ces grandes différences, les deux méthodes exigent un traitement identique des coûts engagés pour des services rendus en vertu d'un contrat à long terme, comme c'est le cas ici.

50. Certains représentants du gouvernement ont soutenu que le sens donné à dette, dans le contexte du paragraphe 37.1 (1) de la *LGFP*, est beaucoup plus restrictif que celui de passif financier en comptabilité d'exercice, tel qu'énoncé dans le tableau 5 du *Rapport ministériel sur le rendement* de 2004-2005 du Centre (voir l'extrait 3). Selon eux, comme il n'existait aucun accord ayant force obligatoire et prévoyant les coûts

additionnels de développement et de retard, il n’y avait aucune dette à imputer au crédit voté du Centre. Nous rejetons cet argument parce qu’il ne tient pas compte des exigences de la Politique sur les CAFE du Conseil du Trésor et qu’il les contredit.

51. Le Conseil du Trésor a approuvé la Politique sur les CAFE en vertu de l’autorité que lui confère le paragraphe 37.1 (1) de la *LGFP* — « Sous réserve des instructions que le Conseil du Trésor peut donner... ». La Politique donne des directives précises au gouvernement sur l’interprétation et l’application du paragraphe 37.1 (1) de la *LGFP*; elle donne au mot « dette », utilisé dans le paragraphe, le sens d’un passif financier en comptabilité d’exercice. C’est pourquoi nous concluons que toute interprétation du paragraphe 37.1(1) qui ne prend pas en considération les exigences de la Politique sur les CAFE est incomplète et inexacte.

Extrait 6 Politique sur les crédateurs à la fin de l’exercice (CAFE)

Énoncé de la politique

Le gouvernement du Canada a pour politique de comptabiliser, pour chaque exercice, les dettes non réglées au 31 mars envers des tiers et de les débiter des crédits existants ou d’en tenir compte au moyen d’une provision centrale pour évaluation.

Exigences de la politique

[...]

Si l’on ne peut [...] chiffrer [les dettes] avec précision, une estimation raisonnable suffira.

[...]

Appendice A - Directives techniques pour relever, quantifier, comptabiliser et déclarer les éléments de passif

[...]

Ces définitions sont conformes aux principes comptables recommandés pour les administrations publiques par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l’Institut canadien des comptables agréés. Toutefois, les politiques et pratiques de l’administration fédérale en matière de crédits, de comptabilité et de déclaration imposent certains critères spéciaux pour la reconnaissance et l’inscription des éléments de passif.

[...]

Postes spéciaux

[...]

Dans le cas d’importants contrats à long terme pour l’exécution de travaux et la fourniture de bâtiments, d’équipement ou de systèmes majeurs où la propriété matérielle n’a pas été transmise, le calcul des éléments de passif doit être fondé sur le pourcentage des travaux achevés qui n’a pas été payé. Il faut tenir compte de l’acceptation ou du refus des travaux achevés ou des biens pour déterminer le montant à inscrire. Seul le rejet substantiel ou total du bien ou de la prestation doit être considéré comme motif pour ne pas inscrire un élément de passif, sinon il faut se servir de la meilleure estimation possible.

www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_142/5-5-1_f.asp

52. En outre, même si le traitement comptable retenu était approprié malgré le fait qu'il contredisait la Politique sur les CAFE, nous ne comprenons pas pourquoi la Politique sur les CAFE et son application n'ont pas été modifiées à l'échelle du gouvernement. À notre avis, un changement d'une telle importance dans l'interprétation de la LGFP et d'une politique du Conseil du Trésor aurait dû se refléter immédiatement dans les pratiques du gouvernement.

53. Selon la Politique sur les CAFE, il est permis de comptabiliser un passif au moyen d'une provision centrale plutôt que de l'imputer au crédit ministériel si — et seulement si — il n'existe aucun crédit auquel on peut l'imputer. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont retenu cette section de la Politique sur les CAFE pour justifier la comptabilisation du passif de 21,8 millions dans la provision centrale des états financiers sommaires des *Comptes publics du Canada*, préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, au lieu de l'imputer au crédit du Centre. Nous désapprouvons cette méthode, car le Centre disposait d'un crédit pertinent auquel il aurait dû imputer les coûts engagés qui n'étaient pas prévus dans le contrat officiel du SCIRAF II.

54. Le gouvernement a aussi envisagé de mettre fin au contrat. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont aussi indiqué qu'ils avaient, à l'époque, sérieusement songé à mettre fin au contrat du SCIRAF II pour motif d'inexécution. La résiliation d'un contrat pour inexécution signifie qu'une partie a la capacité de mettre fin au contrat parce que l'autre partie ne respecte pas ses engagements. Si cela avait été le cas, la conclusion du gouvernement selon laquelle il ne fallait pas comptabiliser tous les coûts du SCIRAF II en 2003-2004 aurait pu être justifiée. Nous n'avons toutefois trouvé aucun élément de preuve pouvant justifier une résiliation pour motif valable. Nous avons constaté qu'à la fin du printemps de 2004, pour essayer de contrôler les coûts croissants du SCIRAF II, le Centre avait demandé l'autorisation de mettre fin au contrat, car le système actuel (SCIRAF I) fonctionnait bien et que ses coûts de fonctionnement étaient prévisibles. Nous n'avons trouvé aucune information, dans les documents que nous avons consultés, donnant à penser que l'entrepreneur ne répondait pas aux attentes relatives à l'exécution du contrat. C'est pourquoi le passif continuait d'exister.

55. En fait, nous avons trouvé des éléments de preuve montrant clairement qu'il y avait eu des discussions portant sur la résiliation du contrat « pour des raisons de commodité ». Les éléments probants que nous avons examinés montrent que le Centre avait des inquiétudes parce que le projet du SCIRAF II était loin d'être achevé en raison des

nouvelles exigences du gouvernement et que ses coûts dépasseraient largement les estimations. En outre, le Centre estimait que le SCIRAF I répondait aux exigences. En résiliant le contrat pour des raisons de commodité, le Centre aurait reconnu encore plus clairement que les travaux avaient été exécutés et que les coûts avaient été engagés, ce qui signifiait un passif à comptabiliser comme une dépense imputable au crédit voté.

Les mauvaises pratiques subsistent

Le Centre des armes à feu Canada prévoit comptabiliser les coûts déjà engagés comme des dépenses des exercices futurs

56. Le contrat actuel modifié du SCIRAF II prévoit que des paiements mensuels et annuels seront faits à l'entrepreneur pour l'exploitation et la maintenance du système sur 15 ans, à partir de la date de la mise en service du système. En plus de ces frais de service, le contrat modifié prévoit le paiement, sur cette même période, d'une somme de 15 millions de dollars. Cette somme devait s'appliquer aux coûts supplémentaires de développement et de retard du projet devant être engagés en 2005-2006, avant la date d'achèvement alors prévue — c'est-à-dire avant décembre 2005. Le Centre compte inscrire ces coûts de développement et de retard comme des dépenses à imputer à son crédit annuel sur la période de 15 ans, à mesure qu'ils seront payés, plutôt qu'en 2005-2006, exercice où ils ont été engagés.

57. À notre avis, ce traitement comptable n'est pas conforme à la Politique sur les crédettes à la fin de l'exercice du Conseil du Trésor (CAFE), selon laquelle les coûts de développement et de retard engagés en 2005-2006 doivent être comptabilisés comme des dépenses de cet exercice.

Absence de documents justificatifs

58. Nous avons fondé notre analyse et notre opinion sur les documents qui nous ont été fournis. Les principales réunions et les décisions clés portant sur certaines des questions dont nous traitons dans ce rapport n'étaient pas consignées dans des documents. Nous avons obtenu des informations au sujet de ces réunions et de ces décisions lors d'entretiens avec des représentants du gouvernement. En particulier, nous prenons note du fait que les représentants du gouvernement n'ont pas consigné le processus de prise de décision et la conclusion à laquelle ils en sont venus à la réunion de la mi-février 2004. L'importance de cette omission apparaît d'autant plus clairement que les personnes présentes à cette réunion ne s'entendent pas sur les propos qui y ont été tenus. D'après les documents que nous avons obtenus, des décisions du gouvernement que nous considérons comme

importantes n'ont pas été consignées — une lacune qui témoigne du non-respect de la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale du Conseil du Trésor, laquelle énonce ce qui suit :

[Les institutions gouvernementales doivent] documenter les décisions et les processus décisionnels en vue de rendre compte des activités du gouvernement, de reconstituer l'évolution des politiques et des programmes, d'appuyer la continuité des services gouvernementaux et la prise de décisions et de permettre une vérification et un examen indépendants.

[...]

Les administrateurs généraux assument les responsabilités suivantes :

assurer la mise en œuvre de la présente politique et des normes et des lignes directrices connexes;

[...]

Les cadres supérieurs responsables de la mise en œuvre de la présente politique assument les responsabilités suivantes :

jouer le rôle de champion de la gestion de l'information;

[...]

Tous les fonctionnaires sont tenus :

[...] de documenter leurs activités et leurs décisions; [...]

Conclusion

59. À notre avis, le ministère de la Justice Canada n'a pas enregistré les coûts de développement du SCIRAF II engagés en 2002-2003, dérogeant ainsi à la Politique sur les créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE). Si le Ministère avait comptabilisé les coûts du SCIRAF II, conformément à la Politique sur les CAFE, ses dépenses totales seraient demeurées dans les limites de son crédit voté, mais les dépenses réelles du Centre des armes à feu Canada auraient quant à elles excédé (d'un montant pouvant atteindre 17,1 millions de dollars) le plafond fixé par le ministre de la Justice. Selon nous, le Parlement a été mal informé au sujet des coûts du SCIRAF II engagés par le Centre au cours de cet exercice.

60. La décision du Centre de ne pas comptabiliser un montant de 21,8 millions de dollars, représentant les coûts de développement et de retard du SCIRAF II engagés en 2003-2004, comme une dépense de cet exercice était, à notre avis, contraire à la Politique sur les créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE) du gouvernement et aux conventions comptables pour les crédits, telles qu'énoncées dans le Volume I des

Comptes publics du Canada. En ne comptabilisant pas les coûts du SCIRAF II engagés en 2003-2004, le Centre évitait, selon lui, de devoir présenter une demande de fonds additionnels pour l'exercice 2003-2004 au moyen du Budget supplémentaire des dépenses.

61. S'il avait comptabilisé correctement tous les coûts du SCIRAF II engagés en 2003-2004, le Centre aurait dépassé son crédit voté pour cet exercice, à moins d'avoir obtenu des fonds supplémentaires. Nous sommes d'avis que le Parlement a été mal informé au sujet des coûts du Centre et que cela, de ce fait, a limité indûment le contrôle parlementaire des dépenses publiques.

62. La correction de ces deux erreurs comptables entraînerait une réaffectation des dépenses entre les exercices. Les coûts cumulatifs du projet du SCIRAF II, soit 74,3 millions de dollars, présentés en date du 31 mars 2005 demeurent exacts.

63. Le Centre prévoit continuer à comptabiliser les coûts déjà engagés comme des dépenses étalées sur les 15 prochaines années, ce qui va à l'encontre de la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice du Conseil du Trésor.

64. Le fait de ne pas avoir demandé de fonds supplémentaires alors qu'il était vraisemblable qu'un crédit soit dépassé pourrait être interprété comme un manquement au *Règlement de la Chambre des communes*. En outre, le fait de ne pas avoir communiqué au Parlement toutes les dépenses imputables à un crédit pourrait être considéré comme une violation des privilèges de la Chambre des communes. Toutefois, seule cette dernière peut déterminer s'il y a eu manquement. Le Comité permanent des comptes publics voudra peut-être étudier cette question plus à fond, s'il le juge souhaitable.

65. De plus, les principales réunions et les décisions clés du gouvernement étaient mal documentées, voire pas du tout. Ce sérieux manque de documents justificatifs va à l'encontre de la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale du Conseil du Trésor.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. La vérification a porté sur des interprétations techniques, juridiques et comptables dans un environnement de gestion complexe et dynamique. Pendant la période en cause, le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, incluant celui du Bureau du contrôleur général, a travaillé en étroite collaboration avec les agents du Centre des armes à feu Canada et du ministère de la Justice pour s'assurer de bien comprendre l'ensemble des faits, des dispositions législatives et des exigences des politiques pour arriver à formuler des recommandations et à prendre des

décisions éclairées. L'étendue de la discussion et de l'examen reflétait l'obligation primordiale de s'assurer que les autorisations législatives étaient pleinement respectées.

Nous prenons bonne note du point de vue de la vérificatrice générale sur l'ensemble des faits, des dispositions législatives et des exigences des politiques. Par souci de clarté, le Secrétariat confirme qu'il est pleinement d'accord avec la constatation de la vérificatrice générale portant sur la première erreur comptable de 2002-2003. De plus, le Secrétariat est en accord avec les conclusions relatives à la deuxième erreur comptable de 2003-2004 et à la comptabilité continue liée au contrat pour la deuxième version du Système canadien d'information relativement aux armes à feu (SCIRAF II). Cependant, le Secrétariat souhaite relever les étapes et les considérations prises en ligne de compte qui ont mené à une différente interprétation des dispositions législatives et des exigences des politiques sur ce sujet :

Les voici :

- En janvier 2004, le Centre a demandé l'avis du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le traitement comptable approprié pour le contrat du SCIRAF II. Le temps était serré compte tenu de la date de tombée du Budget supplémentaire des dépenses.
- Sur une période de plusieurs semaines, le Secrétariat a travaillé avec le Centre dans le but de confirmer les faits entourant le contrat du SCIRAF II et l'entente de principe qui n'avait été ni approuvée par le Conseil du Trésor ni sujette à une modification de contrat.
- L'avis sur le traitement comptable a été basé sur l'application de la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE) du Conseil du Trésor avec l'hypothèse que des actions seraient prises avant le 31 mars (selon toute probabilité, une modification au contrat).
- Un avis légal a été demandé afin de confirmer les exigences de l'article 37.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour imputer un crédit.
- Se basant sur l'avis légal, la politique et les actions censées être prises, la conclusion fut qu'il n'y avait pas d'exigence d'imputer un crédit pour les frais engagés, non prévus au contrat, mais selon l'entente de principe et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu de demander des fonds additionnels au moyen du Budget supplémentaire des dépenses.

- Au moment où on était en train de fermer les livres du gouvernement, la gestion du contrat était surveillée afin de s'assurer que si des changements dans les circonstances survenaient, un traitement comptable différent relatif aux crédits pourrait être nécessaire; il n'y en a eu aucun.
- Le Centre a communiqué au Secrétariat du Conseil du Trésor le passif non comptabilisé, conformément à la Politique du Conseil du Trésor sur les provisions pour évaluation de l'actif et du passif. Le Secrétariat a évalué ces coûts comme étant un passif éventuel et il a comptabilisé ce passif et inscrit une charge aux états financiers du gouvernement.
- Pour assurer la transparence, le Secrétariat a conseillé au Centre de fournir toute l'information dans son Rapport ministériel sur le rendement (RMR) remis au Parlement; ce qui a été fait en 2003-2004 et 2004-2005.
- Le contrôleur général a rencontré les agents du Bureau du vérificateur général, pendant la vérification des Comptes publics de 2004, pour discuter du traitement comptable du passif éventuel du contrat SCIRAF II. Le Bureau du vérificateur général a indiqué verbalement à la suite de cette rencontre qu'il n'avait noté aucun problème particulier avec cette transaction.

Se basant sur les faits mentionnés ci-dessus, le Secrétariat croyait que son interprétation et sa conclusion sur le traitement comptable étaient raisonnables. Toutefois, le Secrétariat reconnaît et accepte l'interprétation différente de la vérificatrice générale.

On doit soulever que les circonstances dans le cas du Centre étaient différentes de celles du ministère de la Justice l'année précédente, ce qui a requis un traitement comptable différent. Dans le cas du ministère de la Justice, un contrat était en place et des travaux avaient été exécutés. Par conséquent, la conclusion avait donc été qu'une imputation au crédit aurait dû être faite en 2002-2003. Dans le cas du Centre, le fournisseur avait effectué des travaux en vertu d'une entente de principe rédigée à la sortie d'une réunion entre le fournisseur, et des agents de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Centre. Les parties avaient clairement convenu que l'entente était conditionnelle à l'approbation du Conseil du Trésor et à la signature d'une modification officielle au contrat. Cependant, cela a eu lieu tard en 2004-2005.

Pour ce qui est de la comptabilisation des coûts de développement supplémentaires, le contrôleur général examinera la question avec

le Centre et le Bureau du vérificateur général pour s'assurer du bon traitement comptable dans les Comptes publics du Canada pour l'année terminée le 31 mars 2006.

Comme il a déjà été mentionné à la vérificatrice générale, le Secrétariat du Conseil du Trésor a tiré des leçons et a pris des mesures correctives, incluant :

- Premièrement, en ce qui a trait à la mauvaise communication pendant la vérification des Comptes publics. Le contrôleur général a mis en place un protocole avec le Bureau du vérificateur général prévoyant l'obtention d'une « opinion de vérification anticipée » dans le cadre de transactions comptables complexes, avant que la transaction n'ait lieu.
- Deuxièmement, pour discuter de l'à-propos des alternatives comptables concernant des transactions où plus d'une option est possible. L'entrée en vigueur de la nouvelle Politique de la vérification interne, le 1^{er} avril 2006, fournira en temps opportun au Bureau du vérificateur général et aux ministères un forum pour examiner les questions comptables complexes avec un comité de vérification indépendant.
- Troisièmement, pour clarifier les différentes interprétations possibles de la loi, des politiques et des directives de gestion financière. Le contrôleur général a lancé une revue formelle et complète de tous les instruments de politique de gestion financière en 2005. Plusieurs de ces politiques datent de 10 à 20 ans. Elles ne reflètent pas nécessairement la terminologie maintenant en usage, ni l'adoption de la comptabilité d'exercice pour les états financiers du gouvernement du Canada. Le Plan d'action pour l'imputabilité fédérale prévoit que les résultats de cette revue doivent être présentés au président du Conseil du Trésor à la fin de 2006.
- Quatrièmement, afin de s'assurer d'une plus grande précision et d'une plus grande transparence des comptes du gouvernement du Canada. Le contrôleur général a mis en route une initiative visant à faire vérifier les états financiers de tous les grands ministères sur une base annuelle, au plus tard le 31 mars 2009. Ces organisations représentent plus de 90 p 100 des dépenses du gouvernement. De plus, à compter de l'année terminée le 31 mars 2006, tous les ministères et agences devront inclure dans leur RMR leurs états financiers annuels.

Pour conclure, le Secrétariat note et accepte les prises de position du Bureau du vérificateur général sur les erreurs comptables, et prend des mesures appropriées et significatives pour réduire le risque de répétition de ces circonstances. Compte tenu des différences dans les interprétations de la disposition législative et la politique du Conseil du Trésor, il est évident pour le Secrétariat que du travail additionnel est requis, avec la vérificatrice générale et d'autres, de façon à déterminer quels changements aux dispositions législatives et aux politiques sont requis afin de clarifier ce sujet.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif principal de la présente vérification consistait à évaluer la gestion par le gouvernement de la décision de ne pas demander de nouveaux fonds, au moyen du Budget supplémentaire des dépenses, pour le Centre des armes à feu Canada en 2003-2004, ainsi que le traitement comptable utilisé pour les opérations connexes.

Nous avons voulu déterminer si le gouvernement aurait dû demander l'approbation de recevoir des fonds supplémentaires lorsqu'il a pris connaissance d'un dépassement probable du crédit.

Nous avons aussi voulu déterminer si le gouvernement avait documenté comme il se doit le processus décisionnel et la justification des décisions qu'il a prises dans ces cas.

Étendue et méthode

Lors de notre suivi d'une vérification précédente du Programme canadien des armes à feu (chapitre 4 de notre Rapport *Le Point* de mai 2006), nous avons vérifié les dépenses totales engagées par le Centre des armes à feu Canada et imputées à son crédit voté de l'exercice terminé le 31 mars 2005. Nous n'avons pas vérifié les dépenses totales communiquées par le Centre au cours des exercices précédents, mais nous avons examiné tous les coûts du SCIRAF II engagés au cours de la période allant du 1^{er} juillet 2002 au 31 mars 2005.

Nous avons eu des entretiens avec des cadres supérieurs et des employés du Centre, du ministère de la Justice Canada, de SPPCC, de TPSGC et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons passé en revue de très nombreux documents, dont les présentations au Conseil du Trésor pertinentes.

Au cours de nos travaux, nous avons tenu la haute direction au courant de nos progrès et de nos constatations préliminaires. La période couverte par la vérification va d'avril 2005 à mars 2006.

Divulgence d'un conflit d'intérêts

Le sous-vérificateur général actuel était contrôleur général du Canada par intérim pendant une partie de la période où les décisions concernant les comptes de 2003-2004 ont été prises, soit de la fin de janvier 2004 au début de mars 2004. Il a donné sa démission à la mi-février 2004 et a quitté son emploi au gouvernement au début de mars 2004. Peu après, il a été nommé sous-vérificateur général du Canada.

Au moment de l'annonce de la présente vérification, il a immédiatement fait savoir qu'il était intervenu dans des dossiers sur lesquels notre vérification pourrait porter et il s'est retiré de cette vérification. L'équipe de vérification a eu un entretien avec lui à titre d'ancien contrôleur général du Canada par intérim.

Critères

Nous nous attendions à ce que les dépenses annuelles du Centre pour l'exercice terminé le 31 mars 2005, qui ont été présentées dans son *Rapport ministériel sur le rendement* de 2004-2005 et imputées à ses crédits votés, donnent une image fidèle, à tous les égards importants, en conformité avec les exigences du receveur général et du Conseil du Trésor.

Nous nous attendions, dans le cas d'une possibilité raisonnable que les dépenses engagées pour les fins d'un crédit voté dépassent le plafond de ce crédit, à ce que le gouvernement demande de nouveaux fonds au moyen du Budget supplémentaire des dépenses, en conformité avec le principe de contrôle parlementaire des fonds publics.

Nous nous attendions à ce que toutes les décisions importantes prises et toutes les réunions clés tenues par les représentants du gouvernement aient été dûment consignées dans des documents, conformément à la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale du Conseil du Trésor.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification du présent chapitre étaient essentiellement achevés en mars 2006.

Équipe

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Premier directeur principal : Peter Kasurak

Directeurs : Renée Pichard, Edward Wood

Geneviève Couillard

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).