

**INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE
SUR LES
ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA
DE L'EXERCICE CLOS LE 31 MARS 2001**

POINTS SAILLANTS

Les présentes observations ont pour but d'expliquer plus en détail la signification de mon rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2001. Voici les points saillants de ces observations :

- Le solde du Compte d'assurance-emploi s'établissait à 36 milliards de dollars le 31 mars 2001, ce qui dépasse largement le solde maximum de 15 milliards de dollars jugé nécessaire par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada. La Commission de l'assurance-emploi n'a pas justifié adéquatement la taille et le taux de croissance du solde du Compte. Par conséquent, je ne puis conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été observé pour ce qui est des taux de cotisation de 2001.
- Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a comptabilisé comme dépenses des transferts de quelque sept milliards de dollars à diverses fondations qu'il a créées pour atteindre les objectifs de sa politique d'intérêt public, même si la majeure partie des sept milliards, y compris l'intérêt, se trouvent toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations. Je m'inquiète du fait que la convention comptable du gouvernement à l'égard des paiements de transfert ne prévoit pas adéquatement les cas où les fonds ne sont pas utilisés aux fins ultimes prévues au cours de l'exercice ou peu de temps après. Plusieurs aspects liés à la reddition de comptes et à la régie de ces fondations me préoccupent également beaucoup.
- Je m'inquiète du fait que le gouvernement a créé une société et lui a versé un financement de 50 millions de dollars pour mettre en œuvre une initiative d'appui technologique au développement durable avant que le Parlement n'ait approuvé explicitement l'initiative ou le financement.
- C'est la dernière année où le gouvernement présente ses états financiers selon une méthode de comptabilité d'exercice modifiée. À compter de l'an prochain, il les préparera selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Les ministères procèdent à la cueillette de l'information nécessaire. Il leur faudra, par exemple, établir la valeur des immobilisations, estimer les obligations environnementales, comptabiliser les taxes et impôts à recevoir et comptabiliser les passifs au titre des revendications des Autochtones selon la méthode d'exercice. Pour la collectivité financière du gouvernement, ce changement pose un défi de taille et, bien que les ministères progressent, il leur reste encore beaucoup à faire.

Cette observation explique mon rapport sur les états financiers du gouvernement et la vérification que j'ai effectuée.

J'ai la ferme conviction que les états financiers du gouvernement, présentés dans les *Comptes publics*, et le *Rapport financier annuel*, publié séparément par le ministre des Finances, sont des documents redditionnels extrêmement importants. Ils doivent être crédibles, faciles à comprendre, utiles et publiés en temps opportun. J'encouragerai le gouvernement à présenter dans ses états financiers la substance économique de ses activités et de ses opérations. J'attirerai également l'attention du Parlement chaque fois que je constaterai que le gouvernement a contourné le processus parlementaire reconnu.

AUTRES QUESTIONS DE MON RAPPORT DE VÉRIFICATION QUI MÉRITENT L'ATTENTION DU PARLEMENT

Respect de la *Loi sur l'assurance-emploi*

L'un de mes rôles en tant que vérificateur législatif est d'examiner le respect par le gouvernement des autorisations parlementaires pour la perception des taxes et des autres recettes, et les dépenses publiques. Je présente plus de renseignements sur cet aspect de mon mandat dans la section des présentes observations qui décrit la signification de mon rapport.

Les cotisations et les prestations d'assurance-emploi sont incluses dans les recettes et les dépenses, respectivement, qui sont présentées à l'état des recettes, des dépenses et du déficit accumulé. Conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi*, il faut comptabiliser séparément ces recettes et ces dépenses. Elles sont présentées dans les états financiers du Compte d'assurance-emploi, dans la section 4 du présent volume.

La *Loi* exige aussi que la Commission de l'assurance-emploi fixe les taux de cotisation qui permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les coûts du programme et maintenir une certaine stabilité des taux. Cette disposition de la *Loi* était en vigueur pendant l'exercice du gouvernement clos le 31 mars 2001.

Dans mon rapport sur les états financiers du Compte, j'ai attiré l'attention sur la taille et la croissance constante du solde du Compte. Celui-ci a augmenté d'environ 8 milliards de dollars au cours de l'exercice pour atteindre 36 milliards de dollars au 31 mars 2001. Ce solde dépasse largement le solde maximum de 15 milliards de dollars jugé nécessaire par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada.

La Commission n'a pas justifié adéquatement la taille et le taux de croissance du solde du Compte. Par conséquent, dans mon rapport sur les états financiers du Compte, j'ai déclaré que je ne pouvais conclure que l'esprit de la *Loi* avait été observé pour ce qui est des taux de cotisation de 2001.

Des modifications apportées récemment à la *Loi* ont suspendu les exigences relatives aux taux de cotisation pour 2002 et 2003. Le gouvernement a indiqué que les exigences étaient suspendues pour qu'il puisse entreprendre une étude du processus d'établissement des taux de cotisation. Ces modifications pourraient empêcher des consultations significatives des employés et des employeurs et des Canadiens en général, sur les cotisations d'assurance-emploi devant être établies pour 2002 et 2003. J'encourage donc le gouvernement à effectuer rapidement cette étude pour assurer la transparence du processus d'établissement des taux.

Transferts aux fondations

Contexte. Depuis avril 1997, le gouvernement a créé au moins neuf organisations importantes, ou fondations, pour réaliser certains des objectifs de sa politique d'intérêt public. Il en a annoncé six nouvelles en l'an 2000 uniquement. Le gouvernement a transféré quelque sept milliards de dollars à ces fondations et a comptabilisé ces transferts comme dépenses dans les états financiers. Au 31 mars 2001, la majeure partie des sept milliards de dollars, y compris l'intérêt, se trouvaient toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations, et n'avaient pas été encore distribués aux bénéficiaires ultimes prévus ou utilisés au fins ultimes prévues de cette dépense gouvernementale.

Le nombre croissant de fondations et l'ampleur des fonds publics qui leur sont confiés ont un effet de plus en plus important sur les états financiers du gouvernement. Nous avons donc examiné cette situation de près lors de la vérification de cette année et avons établi plus précisément nos vues sur le traitement comptable adopté pour les transferts aux fondations. Le tableau 1 donne plus de précisions sur les fondations et sur les transferts à celles-ci.

Je ne puis conclure que la Commission de l'assurance-emploi a respecté l'esprit de la Loi pour ce qui est des taux de cotisation de 2001.

Fondation	Dépenses gouvernementales pour les fondations comptabilisées dans l'exercice terminé le 31 mars					Tableau 1 Encaisse et placements des fondations	
	1997	1998	1999	2000	2001	Total	31 mars 2001 ¹
(Million de dollars)							
Fondation canadienne pour l'innovation ⁴	800		200	900	1 250 ²	3 150	3 041 ²
Fondation pour la guérison des Autochtones ³		350				350	324
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire ⁴		2 500				2 500	2 493
Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère ³				60		60	62
Génome Canada ³				160	140 ²	300	306 ²
Fonds d'habilitation municipale vert ⁵				25		25	26
Fonds d'investissement municipal vert ⁵				100		100	105
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable ³					100 ²	100	100 ²
Inforoute Santé du Canada Inc. ³					500	500	500
Total	800	2 850	200	1 245	1 990	7 085	6 957

Note:

- Soldes à la date du dernier rapport annuel lorsque les états financiers au 31 mars 2001 n'étaient pas encore disponibles. On estime que les 7,1 milliards de dollars transférés ont rapporté des intérêts de 0,6 milliard de dollars, que 0,6 milliard de dollars ont été versés aux bénéficiaires ultimes, ou utilisés aux fins ultimes prévues, et que des frais d'administration de 0,1 milliard de dollars ont été payés, ce qui donnait un solde de 7,0 milliards de dollars au 31 mars 2001.
- En réalité, au 31 mars 2001, la fondation n'avait pas reçu le montant figurant dans le tableau pour 2001. Cependant, nous l'avons inclus dans l'actif de la fondation, car il est comptabilisé à cette date comme créancier du gouvernement.
- La fondation a été créée selon la *Loi sur les corporations canadiennes*.
- La fondation a été créée en vertu d'une loi distincte.
- Cette fondation n'est pas une société indépendante; elle est administrée par une organisation existante.

Il existe de nombreux modes de prestation que le gouvernement aurait pu choisir pour atteindre ses objectifs, par exemple, des ministères, des organismes de services spéciaux, des sociétés d'État, des organismes existants du secteur privé qui exercent des activités semblables, ou ces fondations. Les représentants du gouvernement m'ont expliqué que les fondations avaient été choisies pour les raisons suivantes :

- ◆ Parce qu'elles sont sensées n'avoir aucun lien de dépendance avec le gouvernement, les fondations peuvent attirer des fonds du secteur privé.
- ◆ Les accords de financement permettent aux fondations d'exercer leurs activités courantes indépendamment du gouvernement, y compris de ses règles et règlements. On s'attend donc à ce que les fondations soient plus efficaces, plus souples, permettent une plus grande participation des citoyens et offrent une plus grande satisfaction de la clientèle.

- ◆ Les fondations ont la liberté de prendre des risques acceptables et d'adopter de nouveaux moyens pour atteindre de façon plus rentable les objectifs du gouvernement dont elles sont responsables.

La création et le financement des fondations ne devraient pas être dictés par le désir d'en arriver à un résultat comptable particulier.

Le gouvernement a comptabilisé les transferts aux fondations comme dépenses dans ses états financiers et a donc été en mesure de déclarer un plus petit excédent (ou un plus gros déficit) au cours de chaque exercice depuis 1996-1997. Le gouvernement a déclaré clairement que sa stratégie était de lancer des initiatives de dépense uniquement quand il est raisonnablement certain de posséder les ressources nécessaires pour le faire, et ce n'est que près de la fin de l'exercice que les ressources disponibles deviennent évidentes. C'est une pratique prudente et appropriée. Cependant, on nous a laissé entendre que les règles comptables dictent le choix des fondations – et leur financement – comme mode de prestation de ces initiatives de dépense. À mon avis, le choix du mode de prestation à utiliser pour atteindre les objectifs du gouvernement et la taille et le moment de leur financement devraient être fondés sur des analyses économiques et stratégiques fiables; ils ne devraient pas être fondés sur le résultat comptable souhaité, comme la réduction de l'excédent annuel déclaré. En d'autres mots, la décision de savoir si on possède les ressources pour lancer un projet et le traitement comptable à appliquer sont entièrement dissociés et devraient être fondés sur des bases différentes.

Afin de comptabiliser les transferts comme dépenses de l'exercice, la loi créant les fondations ou octroyant des fonds supplémentaires à des fondations existantes doit recevoir la sanction royale au cours de l'exercice ou au début de l'exercice suivant. Dans le cas des fondations comme la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, leur création a été annoncée dans le Budget de février; le projet de loi a été présenté en mars ou en avril; et la sanction royale a été accordée avant les vacances parlementaires de l'été, à la mi-juin.

Dans le cas où le gouvernement n'a pas utilisé de loi, il a parfois contribué à créer une société sans but lucratif conformément à la *Loi sur les corporations canadiennes*. Des fonds ont été transférés à la société dès sa création. Cela a eu pour effet de soustraire des contrôles exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques* des fonds publics qui ne profiteront pas aux bénéficiaires ultimes prévus ou qui ne sont pas utilisés aux fins ultimes prévues avant plusieurs années. Pour des sociétés comme la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable et Inforoute Santé du Canada Inc., un petit groupe d'administrateurs s'est vu confier des pouvoirs de signature sur des placements de millions de dollars financés par les contribuables avant l'établissement d'un conseil d'administration complet et fonctionnel. Même si l'utilisation des fonds est régie par un accord de financement détaillé qui a été conclu entre le gouvernement et la nouvelle société – y compris une clause qui interdit le financement de projets avant l'établissement d'un conseil d'administration complet – nous avons constaté que si la société devait être dissoute pour une raison quelconque, ses actifs seraient liquidés. Ils ne seraient pas retournés au gouvernement, mais seraient distribués aux bénéficiaires antérieurs ou à des organisations ayant des objectifs semblables.

Reddition de comptes et régie des fondations. Dans le chapitre 23 de notre rapport de 1999, nous avons reconnu que les fondations pouvaient procurer certains avantages. On nous avait parlé de la compétence et du dévouement des gestionnaires de ces fondations, ainsi que du respect qu'ils avaient de leur mandat public. Cependant, nous avons noté que l'enthousiasme, la bonne volonté des clients et le désir des personnes nommées de gagner la confiance du public et d'assurer la réussite des fondations peuvent compenser les infrastructures redditionnelles faibles à court terme, mais qu'ils n'assurent pas le succès à long terme.

Pour créer bon nombre des fondations que nous avons examinées, le gouvernement a adopté une approche ponctuelle qui pose des risques indus pour la reddition de comptes au Parlement. Nous avons noté que le Parlement possédait des moyens limités – dans certains cas, il n'en possédait aucun – pour tenir le gouvernement responsable des fonctions fédérales exécutées

par les fondations ou des objectifs fédéraux qu'elles devaient atteindre. Comme le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) n'a pas suivi ni évalué les tendances, les succès ou les problèmes découlant de l'établissement des fondations, nous lui avons recommandé d'évaluer la pertinence du recours aux fondations, ce qu'elles ont coûté, et leur efficacité ou les résultats produits. Je compte publier un rapport sur les progrès réalisés dans ce domaine dans mon rapport d'avril 2002.

Je m'inquiète du fait que le gouvernement ait transféré dès le départ des fonds publics de cette ampleur à des fondations alors que l'assurance de l'existence de contrôles et de mécanismes de reddition de comptes adéquats était aussi limitée et que ces fonds ne seraient pas dépensés avant plusieurs années. Les représentants du gouvernement m'ont expliqué que le fait d'octroyer un financement initial – assorti d'accords blindés voulant que même en cas de dissolution, tous les fonds détenus par les fondations ne seraient pas retournés au gouvernement – montre aux fondations et à leurs partenaires que, quoiqu'il arrive, les fonds nécessaires aux initiatives existeront toujours. Cela donne aussi l'assurance que les fondations ne seront pas soumises aux aléas des changements d'objectifs des futurs gouvernements.

À mon avis, cela limite la marge de manœuvre qu'auront les prochains parlements et gouvernements pour s'adapter à l'évolution des circonstances et des priorités. Le mécanisme de financement initial et de reddition de comptes de ces fondations mérite par conséquent un débat approfondi au Parlement avant que d'autres fonds publics ne leur soient transférés.

Comptabilisation des transferts aux fondations. Je crois que les règles comptables utilisées par le gouvernement ne prévoient pas de tels transferts à des fondations. La constatation des transferts comme dépenses était fondée sur le fait que les fonds dépensés au cours d'un exercice donné avaient été reçus par le bénéficiaire ultime prévu ou utilisés aux fins ultimes prévues au cours de l'exercice ou peu de temps après. De fait, la propre politique du SCT sur les paiements de transfert indique que les paiements ne doivent pas être versés avant que le besoin ne se manifeste. Cependant, il convient de noter que cette politique prévoit aussi des exceptions, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor – et que les transferts aux fondations ont été approuvés.

L'objectif ultime prévu des initiatives de sept milliards de dollars du gouvernement est d'encourager l'innovation, d'aider à financer l'éducation postsecondaire, et ainsi de suite, en accordant des subventions aux bénéficiaires admissibles de la façon la plus efficace. Le paiement de ces subventions aux bénéficiaires prévus constitue l'événement économique réel, plutôt que le transfert à l'intermédiaire. Par conséquent, la substance économique serait mieux présentée dans les états financiers du gouvernement si l'on comptabilisait les dépenses dans les exercices où les subventions sont octroyées par l'entremise des fondations aux bénéficiaires ultimes prévus ou utilisées directement par les fondations aux fins ultimes prévues par le gouvernement.

Et en fait, c'est ce que le SCT exige des ministères, en indiquant que « les états financiers doivent présenter la substance économique des opérations et des faits même si leur nature juridique peut suggérer un traitement différent »¹.

Dans les comptes nationaux, les transferts entre le gouvernement et la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire sont considérés comme des transferts intragouvernementaux. Les transferts d'argent sont comptabilisés comme dépenses uniquement lorsque l'argent est versé par ces fondations aux bénéficiaires ultimes prévus.

La pratique consistant à financer des fondations des années avant qu'elles aient besoin des fonds, et les comptes qu'elles doivent rendre, méritent d'être pleinement débattus au Parlement.

La comptabilisation des transferts aux fondations ne reflète pas la substance économique de la dépense gouvernementale.

¹ Paragraphe 2.6 du Manuel de comptabilité selon la SIF du SCT.

De plus, je doute qu'en substance, certaines de ces fondations soient réellement « sans lien de dépendance » avec le gouvernement, pour les raisons suivantes² :

- La plupart des fondations sont tenues légalement d'atteindre les objectifs de la politique du gouvernement, conformément à leur mandat principal.
- Le président du conseil et la minorité des membres du conseil d'administration sont, dans de nombreux cas, nommés par le gouvernement. Dans certains cas, cependant, la minorité est mince – 7 administrateurs sur 15 et le gouvernement exerce une influence importante sur la nomination des autres administrateurs.
- Dans certains cas, le gouvernement a créé les fondations selon ses propres lois et la totalité ou la majorité du financement vient uniquement du gouvernement.
- La loi prescrit souvent aux fondations des obligations comme le lieu de leur siège social, l'interdiction d'emprunter de l'argent et l'application d'une politique sur les langues officielles, comme si elles étaient des institutions fédérales.
- Dans le cas de certaines fondations qui n'ont pas été créées par une loi, le gouvernement choisit les membres du conseil initial et rédige les lettres patentes et le règlement de la fondation; les changements apportés à ce règlement doivent être approuvés par le gouvernement.
- Dans la plupart des cas, des accords de financement conclus entre le gouvernement et les fondations établissent les critères que les fondations doivent utiliser pour l'octroi de l'aide aux bénéficiaires, les conditions de placement des fonds et de distribution des fonds restants en cas de dissolution.
- Dans de nombreux cas, la présence du gouvernement est évidente dans la promotion et la commercialisation des subventions importantes accordées aux bénéficiaires.

Sommaire et conclusion. J'ai soulevé plusieurs préoccupations qui sont résumées ci-dessous :

1. La création de certaines fondations et les fonds supplémentaires versés aux fondations existantes exigent l'approbation du Parlement avant que les états financiers du gouvernement ne soient finalisés pour obtenir un résultat comptable souhaité.
2. Le gouvernement court parfois des risques indus lorsqu'il transfère des fonds publics à des fondations des années avant les besoins, contrairement à la politique du gouvernement applicable à la plupart des paiements de transfert.
3. Dans la plupart des cas, si une fondation était dissoute pour une raison quelconque, les fonds restants ne seraient pas retournés au gouvernement.
4. Le Parlement a peu de moyens de tenir le gouvernement ou les fondations responsables des fonctions fédérales que les fondations doivent exécuter.
5. Ce nouveau moyen d'atteindre les objectifs du gouvernement limite la marge de manœuvre qu'auront les prochains gouvernements et parlements pour s'adapter à l'évolution des circonstances et des priorités.
6. La comptabilisation des transferts aux fondations ne présente pas la substance économique des dépenses du gouvernement.
7. L'information sommaire sur les activités du gouvernement concernant certaines des fondations n'est pas présentée de la même manière dans les comptes nationaux et dans les *Comptes publics*.

² Il convient de noter que certaines de ces raisons s'appliquent diversement à d'autres programmes de subventions et de contributions, mais que c'est leur applicabilité collective aux fondations qui m'amène à douter de l'indépendance des fondations.

8. Bien que l'on visait à établir plusieurs fondations sans lien de dépendance avec le gouvernement, il est douteux qu'elles le soient réellement.

Étant donné toutes ces préoccupations, je me suis demandé sérieusement si je devais assortir mon opinion sur les états financiers du gouvernement d'une réserve ou si je devais plutôt attirer l'attention du Parlement sur cette affaire grave dans un paragraphe distinct de mon rapport. J'ai choisi cette dernière option.

Je ne peux déclarer sans équivoque que le gouvernement n'a pas respecté les normes objectives établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les normes comptables objectives formulées par le CCSP ne peuvent prévoir toutes les nouvelles mesures que les gouvernements prendront, et les propres conventions comptables énoncées par le gouvernement lui laissent la latitude de comptabiliser ces transferts comme dépenses dans l'exercice où les fondations ont été annoncées. Cependant, le CCSP recommande que les états financiers soient préparés de manière à présenter la substance des opérations et des événements.

Vu les questions et les préoccupations soulevées par le traitement comptable adopté par les gouvernements au Canada pour des opérations comme celles des fondations, le CCSP a lancé deux projets visant à préciser les normes comptables dans ces domaines. Le gouvernement devrait suivre de près l'avancement de ces deux projets, étant donné l'importance des fonds publics en jeu dans le cas des fondations et les effets de distorsion des conventions comptables actuelles.

Je recommande fortement au gouvernement de modifier ses conventions à l'égard des fondations dans les états financiers de l'exercice prochain pour qu'ils reflètent adéquatement la substance de ces opérations. Ce changement devrait être conforme aux autres changements qui seront apportés l'an prochain pour adopter la comptabilité d'exercice. Comme je l'indique plus loin dans les présentes observations, la comptabilité d'exercice permettra au gouvernement de présenter dans ses états financiers les ressources utilisées plutôt que l'argent utilisé pour acquérir des ressources, comme c'est le cas actuellement. Le changement que je propose va de pair avec la comptabilité d'exercice.

Le changement que je propose pour les fondations peut également être apporté conformément aux normes actuelles du CCSP. Évidemment, il faudrait revoir le traitement lorsque le CCSP aura terminé son travail. Cependant, puisque les changements qui seraient apportés par le gouvernement refléteraient la substance économique sous-jacente des opérations liées aux fondations, il est peu probable que le gouvernement aurait à apporter d'autres changements importants à ces conventions comptables.

QUESTIONS QUI EXIGENT UNE ATTENTION ET QUI NE SONT PAS INCLUSES DANS MON RAPPORT DE VÉRIFICATION

La Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable³

Contexte. Un paiement de transfert de 100 millions de dollars à la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable⁴ est inclus dans les « autres paiements de transfert » de l'état des recettes, des dépenses et du déficit accumulé. Un montant équivalent est inclus dans les créditeurs et charges à payer de l'état de l'actif et du passif.

Le 29 mai 2001, j'ai comparu devant le Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles pour discuter du projet de loi C-4, déposé pour établir la Fondation. Dans ma déclaration d'ouverture devant le Comité, j'ai manifesté de l'inquiétude au sujet du

Le gouvernement devrait présenter la substance des transferts aux fondations dans ses états financiers de 2002, qui seront préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.

Les événements entourant l'octroi d'une subvention de 100 millions de dollars à la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable me préoccupent beaucoup.

³ Dans les présentes observations, la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable – établie par le projet de loi C-4 – est appelée « la Fondation ». La Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable – établie conformément à la *Loi sur les corporations canadiennes* – est appelée « la société ».

⁴ Ibid.

processus suivi pour le transfert de 100 millions de dollars pour financer cette initiative. J'ai indiqué que mon bureau n'avait pas encore vérifié le transfert et que notre vérification éventuelle porterait sur la question de savoir si l'autorisation d'effectuer ce transfert au moment où il a été fait existait et si le transfert a été comptabilisé comme il se doit. Cependant, je n'ai pas contesté le fait que les ministres des Ressources naturelles et de l'Environnement avaient tous deux le pouvoir, en vertu de programmes existants, d'entreprendre ce genre d'activités, conformément à la *Loi sur l'efficacité énergétique* et à la *Loi sur le ministère de l'Environnement*.

Lorsque j'ai vérifié les états financiers du gouvernement, j'ai examiné cette opération. Lors de la rédaction des présentes observations, 50 millions de dollars avaient effectivement été versés à la société sur le créancier de 100 millions de dollars. En supposant l'achèvement, dans le cours normal des événements prévus, du processus du Budget supplémentaire des dépenses et de la loi de crédit qui en résultera pour 2001-2002, j'ai jugé que l'interprétation juridique donnée à l'autorisation utilisées pour ces paiements est acceptable. J'ai constaté que l'opération de 100 millions de dollars avait été comptabilisée comme passif et dépense conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement du Canada et présentées à la note 1 aux états financiers. Cependant, ma vérification de cette opération a soulevé plusieurs préoccupations que j'aimerais porter à l'attention du Parlement.

Le processus utilisé pour créer la Fondation. Le tableau 2 montre la chronologie des événements qui ont donné lieu à la Fondation.

<i>Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable</i>		<i>Tableau 2</i>
<i>Chronologie des événements</i>		
Date	Événements	
28 février 2000	Le Fonds d'appui technologique au développement durable est proposé dans le Budget de février 2000.	
4 octobre 2000	Le projet de loi C-46 créant la Fondation est présenté mais est mort au feuillet en raison du déclenchement des élections.	
2 février 2001	Le projet de loi C-4 reçoit une première lecture à la Chambre des communes. Le projet de loi propose la création de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable et le maintien de toute société constituée en vertu de la partie II de la <i>Loi sur les corporations canadiennes</i> comme la Fondation.	
8 mars 2001	Une société sans but lucratif nommée la Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable est établie par quatre citoyens canadiens aux termes de la partie II de la <i>Loi sur les corporations canadiennes</i> (appelée la société).	
26 mars 2001	Un accord de financement est signé entre le gouvernement et la société. L'accord de financement énonce les fonctions de la société, détermine les bénéficiaires admissibles au financement et les critères de sélection des projets, ainsi que d'autres questions de régie.	
31 mars 2001	Fin de l'exercice du gouvernement. Le projet de loi C-4 est adopté en seconde lecture et le débat en troisième lecture commence le 5 avril 2001 à la Chambre des communes.	
9 avril 2001	Ressources naturelles Canada verse 25 millions de dollars à la société.	
11 avril 2001	Environnement Canada verse 25 millions de dollars à la société.	
14 juin 2001	Le projet de loi C-4 reçoit la sanction royale sous le titre <i>Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable</i> . Cet automne, il est prévu que la société cessera d'exister et que l'entité poursuivra ses activités en tant que la Fondation.	

La société créée par quatre citoyens canadiens – et non la Fondation proposée dans le projet de loi – aurait pu réaliser les objectifs du gouvernement, décrits dans le Budget de février 2000, même si le projet de loi C-4 n'avait pas reçu la sanction royale. Le Comité du Sénat a réagi très fortement devant le processus utilisé par le gouvernement pour créer la Fondation. Voici la déclaration qui est annexée au rapport présenté par le Comité au Sénat pour la troisième lecture du projet de loi :

« Les actions du Gouvernement du Canada, qui a créé une entreprise privée pour asseoir la Fondation dont la création est proposée dans le projet de loi C-4 et qui a déposé auprès de cette entreprise 100 millions de dollars provenant de la bourse des contribuables, sans obtenir au préalable l'autorisation du Parlement, constituent un affront aux parlementaires des deux chambres. Le Comité demande que le Président du Sénat informe le Président de la Chambre des communes, de la consternation et de l'inquiétude que ce contournement du processus parlementaire causent au Sénat. »

Cette déclaration a fait l'objet d'une motion qui a été discutée au Sénat jusqu'aux vacances parlementaires de l'été. La suite des débats sur la motion a été reportée à la reprise des travaux du Sénat en septembre 2001.

Les quatre citoyens canadiens qui ont créé la société possèdent depuis plusieurs mois des pouvoirs de signature sur le compte bancaire de la société. Le gouvernement y a injecté dès sa création 50 millions de dollars de fonds publics, avant que le Parlement n'ait approuvé le transfert ou l'initiative d'appui technologique au développement durable. Il faut également noter que l'accord de financement conclu entre le gouvernement et la société – ainsi que les lettres patentes de la société – prévoient qu'en cas de dissolution ou de liquidation de la société, ses actifs ne seraient pas retournés au gouvernement. Ils seraient distribués aux anciens bénéficiaires de fonds qui exécutent toujours des projets d'appui technologique au développement durable.

Comme je l'ai dit plus tôt dans les présentes observations, l'accord de financement interdit le financement de projets avant l'établissement d'un conseil d'administration complet, mais il reste que ces 50 millions de dollars de fonds publics ne sont pas soumis aux contrôles de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. De plus, je n'ai pu découvrir la raison d'un transfert aussi important de fonds à la société, avant que le Parlement n'ait approuvé le projet de loi C-4, pour lui permettre d'établir des bureaux et des comités et d'embaucher du personnel. À mon avis, un montant beaucoup plus petit aurait été suffisant.

Je souligne que mes commentaires ne visent pas ces quatre personnes et ne mettent nullement en question leur honnêteté et leur intégrité.

Les autorisations utilisées pour financer la Fondation. Le tableau 3 présente une analyse des autorisations utilisées – et qui seront utilisées – pour payer les 100 millions de dollars à la société et à la Fondation. J'ai conclu, provisoirement, qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont effectué les deux paiements de 25 millions de dollars en avril 2001, en utilisant une interprétation juridique acceptable des autorisations parlementaires. Ma conclusion est faite sous réserve que le Parlement approuve le Budget supplémentaire des dépenses, comme le décrit le tableau 3.

Le Comité compétent du Sénat a signalé que les actions du gouvernement étaient : « un affront aux parlementaires des deux chambres...[et un] contournement du processus parlementaire ».

Une autorisation servant à des dépenses mineures et imprévues, a été utilisée pour verser 50 millions de dollars à la société.

<i>Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable</i>	
<i>Autorisations utilisées</i>	
Date	Événements
22 mars 2001	Le Conseil du Trésor approuve le transfert temporaire de 25 millions de dollars du crédit 5 pour éventualités du gouvernement au crédit 10 d'Environnement Canada et à celui de Ressources naturelles Canada.
30 mars 2001	La <i>Loi de crédit #1</i> reçoit la sanction royale, octroyant des crédits provisoires au gouvernement.
5 avril 2001	Une lettre de décision du Conseil du Trésor est envoyée à chacun des ministères. Elle autorise le transfert de 25 millions de dollars du crédit 5 du Conseil du Trésor à leur crédit 10.
9 avril 2001	Une somme de 25 millions de dollars est versée à la société et imputée au crédit 10 de Ressources naturelles Canada.
11 avril 2001	Une somme de 25 millions de dollars est versée à la société et imputée au crédit 10 d'Environnement Canada.
14 juin 2001	La <i>Loi de crédit #2</i> reçoit la sanction royale, donnant à Environnement Canada le pouvoir de dépenser la somme de 2,85 millions de dollars imputable au crédit 10 de 2001-2002 pour les « Subventions inscrites au Budget des dépenses... » et octroyant à Ressources naturelles Canada le pouvoir de dépenser la somme de 0,6 million de dollars imputable au crédit 10 de 2001-2002 pour les « Subventions inscrites au Budget des dépenses... ».
Décembre 2001 (Il s'agit d'une projection fondée sur les prévisions du SCT.)	La <i>Loi de crédit #3</i> (le chiffre réel dépendra du nombre de budgets supplémentaires dont le gouvernement aura besoin en 2001-2002) doit recevoir la sanction royale et accorder des pouvoirs de dépenser supplémentaires de 50 millions de dollars au crédit 10 d'Environnement Canada et à celui de Ressources naturelles Canada. Le plein montant versé à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable devrait être présenté séparément dans la section des subventions de ces deux ministères. Lorsque la <i>Loi</i> sera adoptée, le crédit 5 du Conseil du Trésor devrait être regarni, étant donné les 25 millions de dollars avancés à ces deux crédits ministériels en avril 2001.
Janvier 2002 (après que la <i>Loi de crédit #3</i> aura reçu la sanction royale)	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada devraient verser chacun 25 millions de dollars à la Fondation et imputer cette somme à leur crédit 10.

Le Parlement n'accordera pas l'autorisation explicite de dépenser utilisée pour les premiers versements de 50 millions de dollars à la société avant décembre 2001, lorsque le prochain Budget supplémentaire des dépenses de 2001-2002 sera normalement approuvé.

Le crédit pour éventualités autorise le gouvernement à procéder à l'« ajout de sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues... »⁵. Il est probable que le Parlement approuvera le Budget supplémentaire des dépenses, ce qui aura pour effet d'autoriser rétroactivement les deux paiements de 25 millions de dollars à la société et de regarnir le crédit pour éventualités du gouvernement. Cependant, je mets en doute la pertinence pour le gouvernement d'utiliser un crédit pour éventualités générales pour verser 50 millions de dollars et autoriser temporairement les ministères à verser des subventions à la société, tout cela avant que le projet de loi C-4 n'ait reçu la sanction royale.

Le crédit pour éventualités du gouvernement a été utilisé par le passé pour compléter d'autres crédits ministériels pour subventions et contributions. De plus, dans le Budget supplémentaire des dépenses, le gouvernement fournit de l'information détaillée sur l'utilisation du crédit 5. Cependant, étant donné le phénomène récent de création des fondations que j'ai décrit plus tôt et l'ampleur des transferts, il serait bon de revoir la pratique consistant à octroyer des subventions importantes en vertu des pouvoirs temporaires du crédit 5.

5 Budget des dépenses 2001-2002, Partie II, page 1-54.

Je mets en doute également les déclarations du gouvernement voulant que la société devait être établie et les fonds transférés rapidement, de crainte que les pouvoirs de dépenser pour l'initiative ne deviennent périmés. Le Parlement n'avait pas encore accordé de pouvoirs de dépenser pour 2000-2001; par conséquent, ils ne pouvaient être périmés.

Enfin, si le Parlement n'approuvait pas le Budget supplémentaire des dépenses et, par conséquent, n'approuvait pas rétroactivement le pouvoir de dépenser les 50 millions de dollars déjà versés à la société, mon interprétation du crédit 10 tant d'Environnement Canada que de Ressources naturelles Canada m'amène à conclure que ces deux paiements de 25 millions de dollars ne pourraient être imputés à ce crédit. Cela vient du fait que les subventions à la société ne correspondent pas à aucune des catégories de subventions décrites actuellement dans le *Budget des dépenses* de ces ministères. De plus, des subventions importantes qui ne font pas partie d'une catégorie de programmes de subventions et de contributions doivent être présentées séparément dans le *Budget des dépenses*. Ces deux subventions de 25 millions de dollars sont des transferts importants et ponctuels qui ne font pas partie d'un programme de subventions et de contributions existant d'Environnement Canada ou de Ressources naturelles Canada.

Par conséquent, si le gouvernement n'approuvait pas le Budget supplémentaire des dépenses, il serait tenu de demander à la société de lui remettre les 50 millions de dollars, puisqu'on ne peut effectuer de paiement du Trésor sans l'autorisation du Parlement. Par ailleurs, le gouvernement est lié par l'accord de financement conclu avec la société. Toute mesure pour recouvrer les fonds représenterait une violation de l'accord de la part du gouvernement.

À mon avis, d'autres dépenses imputés à des crédits ayant un libellé plus général qui ont bénéficié d'un transfert de pouvoirs de dépenser du crédit 5 ne contreviendraient pas au libellé de ces crédits si le Parlement n'approuvait pas le Budget supplémentaire des dépenses.

Conclusion. En conclusion, je trouve cette série d'opérations très troublante. Le Comité du Sénat a déclaré que le processus parlementaire traditionnel a été contourné par la création de cette société sans but lucratif. Le transfert à celle-ci de fonds publics importants, à mon avis beaucoup plus importants qu'il était nécessaire à la société, avant que le Parlement n'ait approuvé l'initiative ou le financement, était inapproprié. De plus, je ne vois aucune raison valable expliquant la hâte avec laquelle on a agi. Si le gouvernement s'est efforcé clairement de mener cette initiative à terme avant la fin de l'exercice, je ne peux que présumer qu'il a effectué une série d'opérations inhabituelles aux environs du 31 mars 2001 simplement pour obtenir le résultat comptable qu'il souhaitait. Désireux de comptabiliser la dépense dans l'exercice 2000-2001, le gouvernement a fait ce qui suit pour légitimer cette écriture comptable :

1. Il a travaillé avec quatre Canadiens pour faire en sorte que la société existe le 31 mars 2001 afin de pouvoir comptabiliser un passif.
2. Il a signé un accord de financement avec la société la dernière semaine de l'exercice, pour démontrer son engagement de verser les 100 millions de dollars.
3. Il a payé les 50 millions de dollars à la société le plus tôt possible au cours du nouvel exercice, même si le Parlement n'avait pas encore approuvé explicitement l'initiative ou son financement.

J'espère vivement qu'au cours du reste de mon mandat en tant que vérificatrice générale du Canada, je ne serai pas témoin d'une autre série d'événements de la sorte pour obtenir un résultat comptable souhaité.

La Stratégie d'information financière (SIF) : l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale

Depuis quelques années, le gouvernement met en oeuvre la SIF, qui est composée de trois éléments : la mise en oeuvre de nouveaux systèmes financiers, l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale et la production d'une information financière de meilleure qualité à l'intention des gestionnaires. Mon bureau continue d'appuyer sans réserve cette initiative importante.

Les travaux effectués par mon bureau jusqu'à maintenant indiquent que le gouvernement a réalisé des progrès importants, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour atteindre tous les objectifs établis pour la SIF. Dans mon rapport de décembre 2001, je discuterai des progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en oeuvre des nouveaux systèmes financiers et la production d'une information financière de meilleure qualité. Dans les présentes observations, je me concentrerai uniquement sur l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Ce sera la dernière année où le gouvernement préparera ses états financiers selon une méthode de comptabilité d'exercice modifiée. À compter de 2001-2002, il adoptera la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale conformément aux recommandations du CCSP. Il convient de noter que les chiffres de 2000-2001 qui figureront dans les états financiers de l'exercice prochain à titre comparatif ne seront pas modifiés par rapport à ceux qui sont présentés dans la présente section du volume I des *Comptes publics*, à l'exception du retraitement du déficit accumulé pour tenir compte de l'effet de la modification des conventions comptables sur le solde d'ouverture.

L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale veut dire que, pour la première fois, les états financiers du gouvernement comprendront les immobilisations corporelles, les actifs au titre des logiciels achetés ou élaborés, les passifs environnementaux, les taxes et impôts à recevoir, les charges payées d'avance et tiendront compte des nouvelles méthodes de comptabilisation des revendications des Autochtones. Ces éléments représentent des dizaines de milliards de dollars d'actifs et de passifs qui n'ont jamais été évalués ni comptabilisés dans les états financiers vérifiés du gouvernement. D'autres changements, comme la comptabilisation des stocks et la modification de la convention comptable pour les avantages sociaux futurs, seront apportés en 2002-2003.

Je dois signaler aux lecteurs que la discussion qui suit n'est pas fondée sur des travaux de vérification poussés réalisés par mon bureau. Au cours de la vérification de cette année, nous nous sommes concentrés sur les états financiers de 2000-2001 et avons eu des entretiens avec les ministères uniquement sur les progrès réalisés vers l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale. Maintenant que la vérification de 2000-2001 est terminée, nous commencerons notre vérification de l'information que les ministères recueillent aux fins de la comptabilité d'exercice intégrale.

Le gouvernement a diffusé des directives importantes au cours de l'année écoulée. Le SCT a publié des normes comptables (NCCT) et un manuel de comptabilité qui contient des exemples du genre d'écritures comptables qui seront nécessaires. Le comité sur les conventions comptables du contrôleur général adjoint, qui compte des représentants du ministère des Finances, du SCT et de mon bureau, se réunit régulièrement pour étudier les progrès. Si l'on en juge par les discussions que nous avons eues avec les ministères, cependant, il reste encore énormément de travail à faire pour que je puisse effectuer ma vérification des soldes établis au 1er avril 2001 selon la méthode de la comptabilité d'exercice, qui sera entreprise

Les états financiers qui figureront dans les Comptes publics de l'an prochain seront fondamentalement différents; ils seront préparés selon les principes de la comptabilité d'exercice intégrale.

immédiatement, et ma vérification des soldes au 31 mars 2002 selon la même méthode, qui sera entreprise l'an prochain.

Comme nous l'avons indiqué dans des chapitres sur la SIF de nos rapports précédents, les membres du personnel des finances des ministères subiront de fortes pressions au cours de cette période. Ils doivent assumer leurs fonctions courantes, comme effectuer les paiements, déposer et comptabiliser les fonds publics reçus, et la myriade d'autres fonctions qui leur est demandée. Mais en outre, bon nombre d'entre eux sont confrontés aux essais et aux vicissitudes que suppose la mise en œuvre de nouveaux systèmes complexes de comptabilité d'exercice. À cela s'ajoute la comptabilité d'exercice intégrale et ma vérification. La collectivité financière du gouvernement n'a généralement pas eu à faire face, jusqu'à maintenant, aux aspects complexes de la comptabilité d'exercice. Le SCT le reconnaît et s'efforce de consolider la collectivité financière et sa compréhension de la comptabilité d'exercice, mais il faudra du temps pour que celle-ci puisse s'adapter à ce changement fondamental.

Même si l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale touchera tous les ministères et organismes du gouvernement, certains d'entre eux ont un rôle plus essentiel à jouer pour sa mise en oeuvre réussie. Dans ma vérification de l'an prochain, je m'attacherai particulièrement aux soldes les plus importants en comptabilité d'exercice qui sont décrits ci-dessous.

Tous les ministères et organismes ont beaucoup de travail à faire pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice intégrale.

Immobilisations corporelles. Au cours de la vérification de cette année, mon bureau a réalisé un examen initial de l'état de préparation des ministères à la comptabilisation des immobilisations corporelles. Cet examen et nos consultations régulières indiquent que le gouvernement a effectué énormément de travail dans ce domaine. De nombreux ministères ont choisi de se fier au Calculateur de la valeur comptable conçu par l'évaluateur en chef de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et nous avons jugé cette méthode acceptable. Même si nous n'avons pas encore commencé notre vérification, nous constatons que la comptabilisation des immobilisations corporelles pose toujours un défi important. Au moment de la rédaction des présentes observations, par exemple, le ministère de la Défense nationale n'avait pas encore déterminé entièrement ses soldes d'ouverture, mais les représentants du Ministère m'ont donné l'assurance que ce travail serait terminé cet automne. De plus, les entretiens que nous avons eus avec les représentants de certains ministères indiquent que la mise en œuvre de la politique sur la capitalisation des logiciels pose également un défi.

Passifs environnementaux. Les ministères communiquent certains passifs environnementaux au SCT depuis plusieurs années maintenant, conformément au projet de Politique sur la comptabilité des coûts et des passifs relatifs aux sites contaminés. Des enquêtes préliminaires menées auprès d'un petit échantillon de ministères indiquent que l'évaluation des sites contaminés recensés progresse. De plus, le gouvernement a lancé l'Initiative d'évaluation des sites contaminés fédéraux pour aider les ministères à estimer les passifs associés aux sites contaminés. Un rapport du SCT sur l'initiative indique que le gouvernement sera en mesure de faire une estimation raisonnable du passif total fondé sur les sites contaminés évalués, mais qu'il ne pourra y arriver avant le 31 mars 2002. Étant donné le défi que pose une telle estimation, j'insiste sur l'importance d'évaluer suffisamment de sites pour permettre une estimation adéquate du passif à temps pour respecter l'échéance de 2001-2002.

Comptabilisation des recettes fiscales selon la méthode de la comptabilité d'exercice. La comptabilisation des recettes fiscales selon la méthode de la comptabilité d'exercice représente un changement fondamental pour le gouvernement par rapport à la méthode de la comptabilité de caisse utilisée maintenant. La nouvelle méthode est fondée, dans la mesure du possible, sur les cotisations. Ce changement pose un défi de taille à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Une petite équipe est chargée de la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales. Cette équipe travaille sous la direction d'un comité directeur de représentants de l'ADRC, du ministère des Finances et du SCT. Des représentants de mon bureau travaillent en étroite collaboration avec les membres de ce comité. L'équipe de

l'ADRC a effectué énormément de travail, mais il reste encore beaucoup à faire. Le processus qu'elle utilise pour appliquer la méthode d'exercice est essentiellement manuel, ce qui fait qu'il est difficile pour l'équipe de respecter les divers objectifs et échéances.

Revendications des Autochtones. L'adoption de la comptabilité d'exercice pour les passifs éventuels suppose la modification de la façon dont le gouvernement comptabilise son passif au titre des revendications des Autochtones. Le changement touchera les sommes comptabilisées pour les revendications globales, pour les revendications devant les tribunaux et pour les revendications adressées au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC). Dans les observations précédentes, mon bureau craignait que le MAINC ne soit pas en mesure de respecter son échéance de 2001-2002 pour la quantification de ces passifs. Le Ministère a progressé au cours de l'année, mais a encore d'autres travaux à réaliser pour respecter cette échéance.

États financiers ministériels

Dans le cadre de la SIF et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le gouvernement prévoit la préparation par les ministères d'états financiers. La norme comptable du Conseil du Trésor (NCCT) qui porte sur les états financiers des ministères et organismes régit leur préparation.

Selon la NCCT, les ministères et organismes, tels qu'ils sont définis dans l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, seront tenus de produire des états financiers annuels pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002. La norme s'applique à environ 90 ministères et organismes.

Selon la NCCT, les ministères ne comptabiliseront pas certains passifs et coûts importants, – par exemple, les passifs environnementaux; les provisions pour prêts, placements et avances; les indemnités de départ; les passifs éventuels et les services fournis sans frais par d'autres ministères. À mon avis, sans ces passifs, coûts et provisions pour évaluation des actifs, les états financiers ministériels proposés ne fourniront pas de l'information fiable sur les coûts des programmes des ministères ou leur situation financière.

De plus, la NCCT prévoit que les ministères publieront leurs états financiers dans leur rapport ministériel sur le rendement, mais le SCT a décidé de ne pas obliger les ministères à le faire dans leur rapport de 2001-2002. Étant donné mes préoccupations quant à la fiabilité des états financiers ministériels préparés selon la NCCT actuelle, je suis d'accord avec la décision de reporter la publication de ces états jusqu'à ce que les problèmes soient réglés.

À mon avis, la production d'états financiers ministériels vérifiables et qui donnent une image fidèle de la situation financière, des résultats de fonctionnement et des flux de trésorerie des ministères constitue un but important. Les états financiers publiés devraient être significatifs pour les lecteurs et ne devraient pas les induire en erreur. Le SCT et les ministères ont encore énormément de travail à effectuer pour atteindre pleinement ce but.

Observations des années précédentes non encore réglées

Le tableau 4 présente un sommaire des observations des années précédentes qui ne sont pas encore réglées. La section précédente portait sur les questions soulevées au cours des années précédentes concernant la comptabilité d'exercice intégrale; celles-ci ne sont donc pas incluses dans le tableau.

La politique du SCT sur les états financiers ministériels doit être révisée pour que les états puissent être publiés comme une source fiable d'information redditionnelle.

<i>Tableau 4</i>		
<i>Observations des années précédentes qui ne sont pas encore réglées</i>		
Observations	Exercices	Description de la question
Déduire des recettes les débours de la Prestation fiscale pour enfants – « présentation au net »	1992, 1994, 1999, 2000	Le gouvernement déduit les débours en vertu de la Prestation fiscale canadienne pour enfants des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans les états financiers, les débours sont présentés au brut et au net. Cependant, ces débours sont plutôt des « dépenses de programme » et devraient être présentés seulement au brut.
État des opérations du Compte de service et de réduction de la dette	1997, 1999, 2000	Dans le Compte de service et de réduction de la dette, les recettes sont déduites des frais de la dette publique. Cependant, de par la nature du Trésor, toutes les sommes reçues doivent être versées au Trésor et toutes les sommes déboursées du Trésor ne peuvent l'être qu'avec l'approbation du Parlement. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de publier un état vérifié distinct; il suffirait de présenter de l'information par voie de note aux états financiers. De plus, la comptabilisation des recettes fiscales selon la méthode de la comptabilité d'exercice exigera des efforts importants de l'ADRC, car la <i>Loi sur le compte de service et de réduction de la dette</i> exige que les états financiers du Compte soient préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse.
États financiers simples et utiles	1999, 2000	Le <i>Rapport financier annuel</i> devrait être révisé de sorte qu'il soit plus utile et plus facile à comprendre par un plus grand nombre d'utilisateurs.
Dictier un traitement comptable dans la loi	2000	Les lois autorisant le supplément au TCSPS de 1999 et 2000 contenaient un libellé qui semblait dicter le traitement comptable à suivre.

MON RAPPORT DE VÉRIFICATION EXPLIQUÉ

La présente section de mes observations explique les messages que je transmets dans mon rapport de vérification, comment j'en suis arrivée à l'opinion de vérification contenue dans mon rapport et ce que ma vérification procure et ne procure pas. J'ai structuré mon rapport pour communiquer les messages importants. Cette année, mon rapport contient les trois principales sections.

L'opinion de vérification de mon rapport

Normalement, mon opinion de vérification est composée de trois paragraphes, et d'un autre paragraphe d'explication si elle est assortie d'une réserve.

Ma responsabilité. Le paragraphe d'introduction de mon rapport de vérification commence par l'énumération des états financiers sur lesquels porte mon opinion. Il importe de se rappeler que l'opinion que je formule en tant que vérificateur ne porte que sur les états financiers et les notes afférentes à ces derniers que renferme la section I du volume I des *Comptes publics du Canada*. Elle ne porte pas sur l'information plus détaillée que renferment les autres sections du volume I ni sur le volume II.

La responsabilité des états financiers incombe au gouvernement, y compris celle de les expliquer parfaitement au Comité des comptes publics.

Le paragraphe d'introduction se termine par la confirmation que la responsabilité des états financiers incombe au gouvernement et que ma responsabilité consiste à formuler une opinion sur les états financiers, comme l'exige l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*. Mes responsabilités en tant que vérificateur sont expliquées. Mais quelles sont – ou devraient être – les responsabilités du gouvernement?

Au début de la section 1 du volume I des *Comptes publics* se trouve l'énoncé de responsabilités signé par les trois sous-ministres responsables des *Comptes publics*. L'énoncé est un bon sommaire de leurs rôles, mais ces rôles vont beaucoup plus loin. Ces hauts fonctionnaires doivent être en mesure d'expliquer pleinement les messages importants communiqués dans les états financiers. Ils doivent être en mesure d'expliquer pourquoi les chiffres ont changé d'un exercice par rapport à l'autre. De plus, ils doivent être en mesure d'expliquer tout écart par rapport aux Budget et au *Budget des dépenses* qui ont été présentés au Parlement et aux Canadiens. Ces explications devraient normalement être fournies au Parlement par l'entremise du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Le Comité devrait avoir la possibilité d'obtenir ces explications, et de comprendre le portrait dressé par les états financiers et l'importance des messages communiqués dans mon rapport et dans les Observations.

L'étendue de ma vérification. Dans le second paragraphe de mon opinion, je déclare que ma vérification des états financiers du gouvernement a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada prescrites par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. (Je suis ces normes afin d'obtenir l'assurance que ma vérification a été effectuée avec la rigueur et le professionnalisme qui s'imposent.) J'indique dans le même paragraphe que j'applique des procédés de vérification pour déterminer si les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes.

Je poursuis en expliquant que ma vérification comprend l'évaluation de la vraisemblance des estimations importantes faites par le gouvernement. La préparation et la vérification d'états financiers pour une entité de la taille du gouvernement du Canada font beaucoup appel au jugement. Bon nombre des montants importants présentés dans les états financiers, comme les provisions pour évaluation des divers actifs et passifs, sont fondés sur des estimations faites par le gouvernement. Lorsque je vérifie si ces estimations comportent des inexactitudes, je détermine pour chacune d'entre elles une fourchette de valeurs qui, à mon avis, serait acceptable. Si l'estimation établie par le gouvernement se situe dans cette fourchette de valeurs, j'en conclus que l'estimation est raisonnable.

Enfin, dans le paragraphe sur l'étendue, je note que ma vérification comprend l'évaluation des conventions comptables du gouvernement et l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers. Pour faire cette évaluation, il me faut des normes indépendantes sur lesquelles je peux fonder mon jugement. Les normes que je continue d'utiliser sont celles qui sont recommandées par le CCSP. Les conventions comptables énoncées par le gouvernement sont fondées sur ces normes et mon opinion est formulée par rapport à ces conventions comptables énoncées.

Mon opinion. Mon opinion n'est pas un énoncé de fait; elle est une expression de mon jugement professionnel. Le paragraphe d'énoncé d'opinion contient mes conclusions sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de l'information conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement et si ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Même si mon opinion sur les états financiers ne contient pas de réserve, j'ai fait état de deux préoccupations graves dans mon rapport de vérification.

Mon opinion sur chacun de ces aspects des états financiers du gouvernement pour 2001 ne comporte aucune réserve. Les lecteurs sont donc en droit de conclure que les montants qui figurent dans les états financiers donnent une image fidèle de l'information, selon l'importance relative, conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement et présentées dans la note 1 aux états financiers. Les lecteurs sont donc également en droit de conclure que les conventions comptables utilisées par le gouvernement pour préparer les états financiers sont les mêmes que celles qu'il a utilisées l'an dernier.

Autres questions contenues dans mon rapport

Dans la section intitulée « autres questions » de mon rapport, je soulève d'importantes questions qui m'ont préoccupée au cours de ma vérification et que je veux porter à l'attention du Parlement. Les questions que je soulève cette année ne constituent pas une réserve de mon opinion; les états financiers du gouvernement du Canada donnent une image fidèle de l'information conformément à ses conventions comptables énoncées. Cependant, à mon avis, ces autres questions présentent une importance telle pour le Parlement, les autres lecteurs et les futurs rapports financiers du gouvernement qu'il est justifié de les mentionner directement dans mon rapport. C'est la première fois qu'un vérificateur général inclut de telles questions dans son rapport sur les états financiers sommaires du gouvernement. J'ai présenté une discussion plus détaillée de ces questions plus tôt dans les présentes observations.

Autres informations contenues dans mon rapport

Il est souvent difficile dans un rapport de vérification abrégé de résumer la raison d'être d'une réserve ou d'autres questions et les circonstances qui les sous-tendent. Mon rapport renvoie par conséquent les lecteurs qui souhaitent obtenir de l'information supplémentaire aux présentes observations.

Comment je suis arrivé à mon opinion

Avant de commencer ma vérification, je pose un jugement fondé sur l'ensemble des dépenses du gouvernement quant à la valeur monétaire (l'importance relative) de l'ensemble des inexactitudes contenues dans les états financiers qui influencerait sur les décisions d'une personne qui se fie sur eux et qui possède une connaissance raisonnable du gouvernement et de ses activités. J'utilise ensuite cette valeur monétaire pour déterminer la nature, l'étendue et le calendrier des travaux de vérification nécessaires. Pour la vérification de cette année, j'ai établi le seuil d'importance relative à environ un demi de un pour cent des dépenses brutes totales de 175 milliards de dollars.

Pour que je sois en mesure de formuler mon opinion de vérificateur, les normes de vérification généralement reconnues du Canada exigent que j'obtienne l'assurance raisonnable que ma vérification révélera les inexactitudes supérieures, au total, au seuil d'importance relative que j'ai établi. Dans la planification de ma vérification, j'accepte le risque minime, à savoir que les procédés de vérification que j'applique ne permettront pas de détecter si les états financiers comportent des inexactitudes importantes. J'accepte ce risque minime, car cela est efficace par rapport aux coûts. Cependant, lors de ma vérification, j'applique des procédés de vérification particuliers qui réduisent le risque à un niveau que je considère acceptable. Par exemple, je vérifie des échantillons d'opérations et de soldes de comptes, je fais des analyses, j'obtiens auprès de tierces personnes la confirmation de soldes de fin d'exercice et j'examine, lorsque je le juge nécessaire, les contrôles internes importants.

Après avoir appliqué ces procédés de vérification, si je conclus que, dans l'ensemble, les états financiers ne comportent pas d'inexactitudes importantes, je signale que l'information donne une image fidèle. Si je conclus que les états financiers contiennent des inexactitudes importantes mais que ces inexactitudes ne nuisent pas à l'utilité des états financiers, je décris la

nature et l'étendue de mes préoccupations. Je poursuis en indiquant que l'information donne une image fidèle, à l'exception des éléments décrits dans mes réserves.

Les questions dont je prends connaissance au cours de la vérification qui sont importantes mais qui n'entraînent pas la formulation d'une réserve de mon opinion sont mentionnées dans mon rapport à la rubrique « autres questions ».

Enfin, dans tous mes travaux de vérification de ces états financiers, je tiens également compte de l'obligation fondamentale qu'a le gouvernement de respecter les autorisations parlementaires de dépenser, d'emprunter et de percevoir des recettes.

Ce que mon rapport procure et ne procure pas

En résumé, mon rapport de vérification des états financiers du gouvernement procure une opinion, à savoir si ces états financiers donnent une image fidèle de l'information. Mon rapport de vérification contient toutes les autres questions que j'estime devoir porter à l'attention du Parlement. Un rapport de vérification améliore la crédibilité des résultats financiers communiqués ou, dans certains cas, peut attirer l'attention des lecteurs sur les problèmes que comportent les états financiers. En décrivant ce que mon rapport de vérification procure aux lecteurs, il est important, cependant, de souligner ce qu'il ne procure pas. Il ne porte pas sur l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources du gouvernement. Cet aspect de nos travaux est effectué séparément de la vérification des états financiers du gouvernement.

En outre, ma vérification des états financiers du gouvernement n'est pas assez poussée et n'a pas été conçue expressément pour fournir une assurance sur l'intégrité de chacun des nombreux et divers systèmes de contrôle interne du gouvernement ni sur le respect des plafonds des dépenses fixés pour chacun des centaines de crédits. Mon bureau effectue suivant un cycle d'autres travaux dans chacun de ces domaines dans les ministères et les sociétés d'État. Je tiens compte des résultats de tous ces travaux pour préparer mon rapport sur les états financiers du gouvernement. Si je relève des questions que j'estime importantes pour les utilisateurs des états financiers, j'en fait état dans mon rapport à la rubrique « autres questions » ou dans mes observations, comme je l'ai fait cette année.

Enfin, mes travaux de vérification sur les états financiers du gouvernement n'ont pas été conçus pour fournir, et mon rapport de vérification ne fournit pas, l'assurance que toutes les opérations du gouvernement sont conformes aux lois et règlements. Mon bureau a communiqué divers cas de non-conformité aux autorisations dans des rapports précédents à la Chambre des communes. Nous poursuivons nos travaux dans ce domaine et je communiquerai au Parlement tous les cas importants de non-conformité dont je prendrai connaissance.

CONCLUSION

J'ai la ferme conviction que les états financiers du gouvernement, présentés dans les *Comptes publics*, et le *Rapport financier annuel*, publié séparément par le ministre des Finances, sont des documents redditionnels extrêmement importants. Ils doivent être crédibles, faciles à comprendre, utiles et publiés en temps opportun. Mon prédécesseur n'a cessé de le répéter et je souscris entièrement à cet idéal.

L'une de mes priorités au cours de mon mandat comme vérificatrice générale sera d'encourager le gouvernement à présenter dans ses états financiers la substance économique des opérations et des événements. Bien que je ne sois pas leur vérificatrice, je continuerai de surveiller étroitement les neuf fondations dont j'ai parlé dans les présentes observations – et toutes nouvelles fondations que le gouvernement pourrait créer – pour veiller à ce qu'elles soient présentées adéquatement dans les états financiers du gouvernement.

Ma vérification de ces états financiers ne tient pas compte de toutes les questions d'optimisation des ressources, y compris les questions liées aux autorisations et au contrôle; je traite de ces questions dans mes rapports périodiques au Parlement.

Deux de mes priorités sont de veiller à ce que les états financiers du gouvernement soient crédibles et reflètent la substance économique des opérations et des événements et de signaler tous les cas d'érosion du contrôle parlementaire sur le gouvernement que je constaterai.

Une autre de mes priorités en qualité de vérificatrice du Parlement sera de signaler tout écart au processus parlementaire reconnu dont je prendrai connaissance et qui est susceptible d'entraîner l'érosion du contrôle parlementaire sur le gouvernement. Je soulèverai ces questions dans mes observations et mes rapports périodiques.

Enfin, je continuerai à surveiller de près la mise en oeuvre de la SIF par le gouvernement, y compris ses efforts pour préparer ses états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale conformément aux recommandations du CCSP.

Pour tout cela, je travaillerai en étroite collaboration avec le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Le Comité joue un rôle inestimable en veillant à ce que le gouvernement prenne mes recommandations et observations au sérieux. Les questions que j'ai soulevées dans les présentes observations ne servent qu'à rehausser l'importance des travaux du Comité.