

**INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE
SUR LES
ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA
DE L'EXERCICE CLOS LE 31 MARS 2002**

POINTS SAILLANTS

Les présentes observations ont pour but d'expliquer certains éléments de mon rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada au 31 mars 2002 et de l'exercice clos à cette date. Mon rapport à la Chambre des communes de décembre 2002 contiendra aussi des explications plus détaillées sur certains des points de ces observations. Voici les points saillants de ces observations :

Les observations expliquent mon rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada.

- Le solde du Compte d'assurance-emploi s'établissait à 40 milliards de dollars le 31 mars 2002, 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. Ni la Commission de l'assurance-emploi ni le gouvernement, en établissant les taux de cotisation pour 2001 et 2002, n'ont expliqué ou divulgué le solde qu'ils jugent adéquat, le temps requis pour l'atteindre et les facteurs considérés pour établir les taux. Par conséquent, pour un deuxième exercice consécutif, je ne puis conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été observé pour ce qui est de l'établissement des taux de cotisation.
- Depuis 1997, le gouvernement a comptabilisé comme dépenses des transferts de quelque 7,5 milliards de dollars à diverses fondations pour atteindre les objectifs de sa politique d'intérêt public, même si la majeure partie de cette somme se trouve toujours dans les comptes bancaires et les placements générant des intérêts des fondations. Comme pour l'exercice précédent, je m'inquiète du traitement comptable retenu à l'égard de ces paiements de transfert.
- J'encourage le gouvernement à mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice pour ses états financiers de l'exercice 2002-2003. La comptabilité d'exercice donnera une mesure plus complète de la taille du gouvernement, ce qui permettra de produire de meilleurs rapports. Elle fera en sorte d'éliminer les distorsions dans les états financiers du gouvernement causées par ses conventions comptables actuelles, comme celle du report de 2001-2002 à 2002-2003 des acomptes provisionnels d'impôt des petites entreprises. Plus important encore, la comptabilité d'exercice est une composante essentielle des initiatives de réforme de la gestion au sein du gouvernement.
- Les mécanismes utilisés par le gouvernement pour préparer et réviser ces estimations, en faire l'examen critique et, enfin, les comptabiliser dans les états financiers m'inquiètent énormément. Bien qu'elles mettent en jeu des milliards de dollars, le gouvernement ne travaille sérieusement pour mettre à jour ces estimations qu'une fois l'an - lorsqu'il prépare ses états financiers annuels. Cette année, le gouvernement a apporté des changements importants imprévus à ses estimations comptables près de six mois après la fin de l'exercice. À mon avis, afin de produire de l'information fiable et actuelle pendant toute l'année et dans ses rapports financiers, il est essentiel que le gouvernement améliore sa façon de préparer les estimations de la direction.
- J'encourage le gouvernement à améliorer la manière dont il communique ses résultats financiers dans les *Comptes publics* et le *Rapport financier annuel*. En plus de divulguer les indicateurs clés et de fournir des comparaisons entre les prévisions budgétaires et les chiffres réels, le gouvernement devrait corriger l'information erronée au sujet du traitement de l'excédent annuel de l'exercice.

J'ai la ferme conviction que les états financiers du gouvernement, présentés dans les *Comptes publics* et le *Rapport financier annuel*, sont des documents redditionnels extrêmement importants. Ils doivent être crédibles, faciles à comprendre, utiles et publiés en temps opportun. Bien que les rapports financiers sommaires du gouvernement du Canada se comptent parmi les meilleurs au monde, des améliorations sont nécessaires afin de maintenir ce statut.

QUESTIONS DE COMPTABILITÉ ET D'INFORMATION IMPORTANTES SOULEVÉES PAR MA VÉRIFICATION

Dans cette section de mes observations, je décris sept des questions les plus importantes qui ont été soulevées par ma vérification de cette année ou qui ont été soulevées au cours des exercices précédents et qui ne sont pas encore résolues.

1. EXCÉDENT DE 40 MILLIARDS DE DOLLARS DANS LE COMPTE DE L'ASSURANCE-EMPLOI

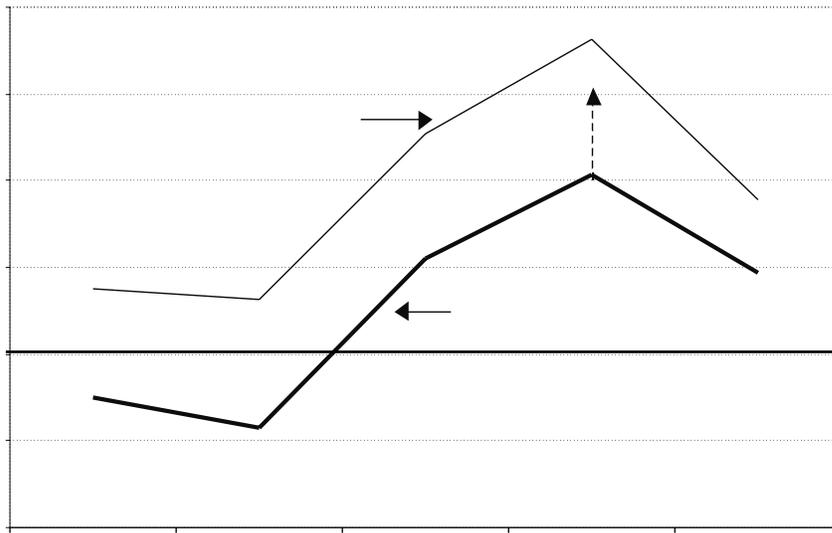
Consolidation du Compte de l'assurance-emploi. L'assurance-emploi est un programme majeur administré par le gouvernement du Canada. Depuis 1986, ses recettes, ses dépenses, ses actifs et ses passifs ont été consolidés ou combinés avec ceux des autres programmes du gouvernement dans les états financiers du gouvernement. La consolidation de l'assurance-emploi avec les autres programmes constitue un traitement comptable approprié puisqu'il s'agit d'un programme du gouvernement au même titre que tout autre programme : il est contrôlé uniquement par le gouvernement. C'est le gouvernement, directement ou par l'intermédiaire de la Commission de l'assurance-emploi, qui fixe les taux de cotisation et les prestations d'assurance-emploi. Le fait de ne pas consolider tous les programmes du gouvernement donnerait lieu à des rapports morcelés et il serait difficile de saisir la taille réelle et l'ampleur du gouvernement. Je maintiens donc mon appui à la manière, c'est-à-dire la consolidation, dont le gouvernement présente le programme d'assurance-emploi dans ses états financiers sommaires.

Le programme de l'assurance-emploi a un effet important sur les résultats financiers du gouvernement.

L'excédent du gouvernement de 8.9 milliards de dollars aurait été de 4 milliards de dollars de moins sans l'assurance-emploi.

En raison de sa taille, le programme d'assurance-emploi a un effet important sur les résultats financiers du gouvernement. Les états financiers montrent qu'environ 10 p. 100 du total des recettes du gouvernement proviennent des cotisations d'assurance-emploi, et que les prestations et les coûts d'administration du programme de l'assurance-emploi représentent environ 11 p. 100 du total des dépenses de programme du gouvernement. L'excédent du gouvernement de 8.9 milliards de dollars en 2001-2002 aurait été de 4 milliards de dollars de moins sans l'assurance-emploi (voir le tableau 1).

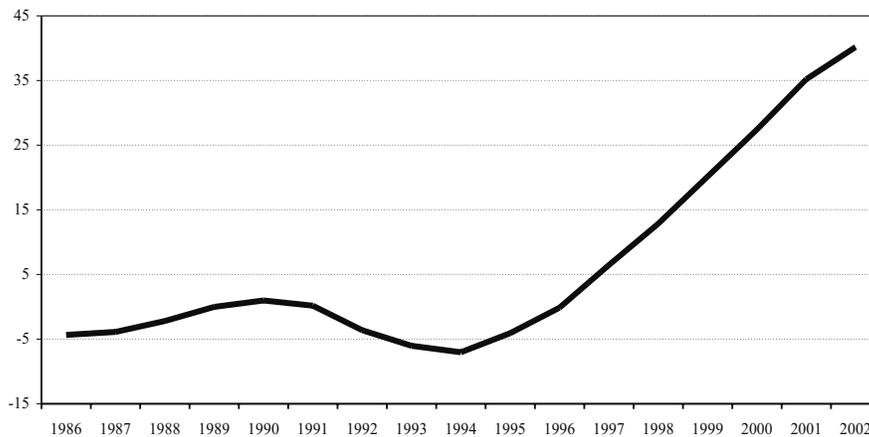
Tableau 1 Effet de l'excédent de l'assurance-emploi sur l'excédent du gouvernement
milliards de dollars



Note Ce graphique ne tient pas compte du fait que sans l'excédent de l'assurance-emploi, les frais de la dette publique auraient augmenté et l'excédent du gouvernement aurait été plus petit à cause des coûts d'emprunt plus élevés.

Respect de la Loi sur l'assurance-emploi. En conformité avec la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouvernement utilise un « compte » d'assurance-emploi pour assurer le suivi de tout excédent ou déficit *accumulé* au titre de l'assurance-emploi. À certains moments, ce compte peut présenter un déficit accumulé : au 31 mars 1994, par exemple, il affichait un déficit de près de 7 milliards de dollars. À d'autres moments, il montre un excédent accumulé : 40 milliards de dollars, au 31 mars 2002 (voir le tableau 2).

Tableau 2 Solde du compte d'assurance-emploi au 31 mars
milliards de dollars



Les cotisations de l'assurance-emploi, comme la majorité des autres recettes du gouvernement, sont versées dans le compte bancaire du gouvernement; il n'y a pas de compte bancaire séparé pour l'excédent de l'assurance-emploi de 40 milliards de dollars au 31 mars 2002.

Lorsqu'il a établi les taux de cotisation pour les exercices 1997 à 2001 inclusivement, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a examiné le solde accumulé dans le Compte de l'assurance-emploi et les perspectives économiques des quelques années suivantes. C'est à partir de cet examen que l'actuaire a normalement suggéré à la Commission une fourchette de taux de cotisation pour l'exercice suivant. Ensuite la Commission de l'assurance-emploi établit le taux, avec l'approbation du gouverneur en conseil, sur la recommandation des ministres des Finances et de Développement des ressources humaines Canada. Cependant, les taux fixés ont excédé le maximum des fourchettes de taux suggérées par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada de 1998 à 2001 (voir le tableau 3).

Exercice	Taux (\$)	Fourchette suggérée par l'actuaire en chef (\$)
1997	2,90	2,60 à 2,90
1998	2,70	2,40
1999	2,55	2,00 à 2,50
2000	2,40	2,00 à 2,25
2001	2,25	1,75 à 2,10
2002	2,20 ⁽¹⁾	s.o.

1 Le taux pour 2002 a été publié la première fois dans l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire, le 18 octobre 2000 à des fins de planification.

Le fait que les taux établis dans les récents exercices ont été supérieurs aux taux maximum suggérés par l'actuaire en chef a contribué à l'accumulation d'un excédent dans le Compte de l'assurance-emploi, qui a excédé ce qu'il considérait comme suffisant. Par exemple, chaque augmentation de 5 cents du taux de cotisation fait augmenter les revenus annuels de 425 millions de dollars.

Depuis 1997, et aussi pour 2001, la Loi exige que la Commission de l'assurance-emploi fixe les taux de cotisation qui permettent le mieux, au cours d'un « cycle économique »¹, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les coûts du programme et maintenir une certaine stabilité des taux. Les modifications récentes apportées à la Loi, cependant, ont suspendu ces exigences pour une période de deux ans. Les modifications stipulent également que c'est le gouvernement, et non la Commission de l'assurance-emploi, qui établira les taux de cotisation pour 2002 et 2003.

Le gouvernement a indiqué que les dispositions de la Loi sur l'établissement des taux de cotisation étaient suspendues pour 2002 et 2003 afin de lui permettre d'entreprendre des consultations publiques et de mener une étude sur le processus d'établissement des taux de cotisation. Avant cette annonce du gouvernement, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes avait signalé dans son rapport sur les consultations menées en

1 Un cycle économique est un schéma récurrent et général de croissance économique et de ralentissement. On peut le délimiter entre un sommet et un creux et il peut varier dans le temps et l'amplitude.

prévision du budget de 2000 qu'il y avait un défaut dans le processus d'établissement des taux de cotisation de l'assurance-emploi. Pour le moment, les hauts fonctionnaires du gouvernement nous ont informés que la recherche interne a été entreprise et qu'elle se poursuivait, mais qu'il n'y avait pas encore eu de consultations publiques. Il reste donc beaucoup à faire d'ici à l'expiration de la suspension et l'établissement, à l'automne de 2003, des taux de cotisation pour 2004 par la Commission de l'assurance-emploi. Au moment de rédiger ces observations, il n'y avait pas eu de décision sur ce que devrait être le solde du Compte de l'assurance-emploi, sur le temps requis pour l'atteindre et sur les autres facteurs à considérer dans l'établissement des taux de cotisation.

Conclusion. Je ne puis conclure que le processus d'établissement des taux de cotisation pour 2001 et 2002 respecte l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Depuis 1999, mon bureau a exprimé des préoccupations au sujet du respect par le gouvernement de la Loi dans les *Comptes publics*, dans les rapports sur les états financiers du Compte de l'assurance-emploi et dans des rapports périodiques à la Chambre des communes. Je presse le gouvernement d'effectuer son étude rapidement et de mettre fin à cette question qui traîne depuis quelque temps déjà.

2. TRANSFERTS AUX FONDATIONS

Depuis 1997, le gouvernement a utilisé plusieurs fondations pour réaliser certains des objectifs de sa politique d'intérêt public. Il a transféré quelque 7,5 milliards de dollars à ces fondations et comptabilisé ces transferts comme dépenses dans ses états financiers (voir le tableau 4). La majeure partie des 7,5 milliards de dollars se trouvaient toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations au 31 mars 2002, et rapportaient des intérêts, et n'avaient pas encore été distribués aux bénéficiaires ultimes prévus ou utilisés aux fins ultimes prévues de cette dépense telle qu'annoncées par le gouvernement.

Je presse le gouvernement de mettre fin à cette question qui traîne depuis quelque temps déjà, concernant la taille et le taux de croissance continue du solde du Compte de l'assurance-emploi.

Fondation ¹	Dépenses gouvernementales comptabilisées dans l'exercice terminé le 31 mars (en millions de dollars)							Encaisse et placements des fondations ²
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total	31 mars 2002 ¹
Fondation canadienne pour l'innovation	801		200	900	1 250		3 151	2 964
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	13	13	13	73	13		125	124
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire		2 500					2 500	2 346
Fondation pour la guérison des Autochtones		350					350	278
Génome Canada				160	140		300	276
Fonds d'investissement municipal vert ³				100		100	200	211
Autres fondations de moins de 100 millions de dollars ⁴				72	52	10	134	133
Inforoute Santé du Canada Inc.					500		500	516
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable					100		100	101
Fondation Pierre-Elliott-Trudeau ³						125	125	125
Total	814	2 863	213	1 305	2 055	235	7 485	7 074

1 Les fondations énumérées dans ce tableau ont reçu chacune au total plus de 10 millions de dollars de fonds du gouvernement depuis 1997, plus particulièrement pour des dépenses devant être effectuées plus d'un an plus tard. Ces opérations ont fait l'objet d'une annonce publique dans le contexte d'un budget ou à une autre occasion.

2 Ces montants sont les soldes à la date du dernier rapport annuel lorsque les états financiers au 31 mars 2002 ne sont pas disponibles. On estime que les transferts de 7,5 milliards de dollars ont rapporté un milliard de dollars en intérêts et autres produits de placement, que 1,3 milliard de dollars ont été versés aux bénéficiaires ultimes, ou utilisée aux fins ultimes, et que des frais d'administration de 0,1 milliard de dollars ont été payés, ce qui laisse un solde de 7,1 milliards de dollars au 31 mars 2002.

3 Ce sont des fondations de dotation, c'est-à-dire que seuls les montants gagnés sont distribués.

4 Ce sont les fondations suivantes : la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère; la Clayoquot Biosphere Trust Society; le Forum des fédérations; le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique; l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques – Université de Moncton; la Fondation de l'alphabétisation du Collège Frontière (fonds de dotation).

Le gouvernement a transféré quelque 7,5 milliards de dollars aux fondations et comptabilisé ces transferts comme dépenses. La majeure partie des 7,5 milliards de dollars se trouvaient toujours dans les comptes bancaires et les placements des fondations au 31 mars 2002.

Développements récents. En 2001-2002, le gouvernement a annoncé son intention de créer deux nouvelles fondations : le Fonds pour l'Afrique (engagement de 500 millions de dollars) et la Fondation pour l'infrastructure stratégique (engagement minimum de 2 milliards de dollars), et de transférer des fonds à la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau (125 millions de dollars). De plus, il a indiqué dans le Budget que l'excédent à la fin de l'exercice 2001-2002 - l'excédent réel est de 8.9 milliards de dollars - serait consacré à la Fondation pour l'infrastructure stratégique et au Fonds pour l'Afrique. Seule la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau a reçu une contribution au cours de l'exercice; il semblerait que le gouvernement réalisera ses objectifs relatifs au Fonds pour l'Afrique et à la Fondation pour l'infrastructure stratégique par le truchement des programmes réguliers de ses ministères et du processus d'attributions des crédits, qui sont assujettis à l'obligation de rendre compte au Parlement.

Les transferts aux fondations sont passés de 2 milliards de dollars en 2000-2001 à 235 millions de dollars en 2001-2002.

Comptabilisation des transferts aux fondations. Bien que les transferts aient baissé cette année, je suis, comme l'an dernier, préoccupé par la comptabilisation de ces transferts.

Selon la convention comptable du gouvernement, les dépenses sont constatées au moment où l'argent est transféré aux fondations. La substance économique serait mieux présentée dans les états financiers du gouvernement si les dépenses étaient comptabilisées dans les exercices où les fondations versent des subventions aux bénéficiaires ultimes prévus ou utilisent elles-mêmes l'argent aux fins ultimes prévues par le gouvernement.

De nombreux facteurs, dont le rôle du gouvernement dans la création des fondations, l'obligation de réaliser les objectifs stratégiques du gouvernement, le rôle du gouvernement dans la nomination des administrateurs et la nature prescriptive des accords de financement détaillés entre les fondations et le gouvernement, me font questionner si ces fondations sont réellement sans lien de dépendance avec le gouvernement et si, en conséquence, la méthode du gouvernement pour comptabiliser ces transferts aux fondations comme s'il s'agissait d'organismes indépendants est celle qui convient.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a entrepris une étude sur le périmètre comptable du gouvernement qui vise, entre autres choses, à clarifier comment les organismes comme ceux du tableau 4 devraient être présentés dans les états financiers du gouvernement, et ce, peu importe leur statut juridique. Un autre projet d'étude du CCSP sur la comptabilité des paiements de transfert des gouvernements pourrait avoir un effet sur cette question.

Reddition de comptes et la régie des fondations. La reddition de comptes et la régie des fondations m'inquiètent également - en fait, plus que la comptabilisation des transferts, et ce, pour un nombre de raisons dont les suivantes (voir le chapitre 1 de mon rapport d'avril 2002 pour plus d'explications) :

- La reddition de comptes au Parlement imposé aux fondations ne permet pas un bon examen par les parlementaires; aucune des fondations ne présente de plans d'entreprise pour qu'ils soient déposés au Parlement et certaines d'entre elles ne produisent pas de rapport annuel comportant une description crédible de leurs réalisations.
- Les fondations ont été créées d'une façon ponctuelle, et le Parlement n'a pas eu le loisir de se pencher sur les changements que cela entraîne dans le processus d'autorisation et de surveillance de l'utilisation des fonds publics.
- La faible surveillance exercée sur les fondations limite la reddition de comptes des ministres au Parlement.
- Le Parlement ne reçoit pas de rapports de vérification indépendante et de large portée allant au-delà de l'examen des états financiers des fondations, notamment sur la conformité aux autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources.

Bien que quelques améliorations aux structures de reddition de comptes et de régie aient été apportées, je prévois poursuivre l'examen de ces préoccupations.

Conclusion. Je presse le gouvernement d'apporter des modifications aux conventions comptables qui s'appliquent aux fondations afin que soit comptabilisée correctement la substance de ces opérations. Ces modifications devraient respecter les changements prévus par l'adoption de la comptabilité d'exercice. 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. De plus, je presse le gouvernement de résoudre les préoccupations soulevées sur la reddition de comptes et la régie des fondations.

Je presse le gouvernement d'apporter des modifications aux conventions comptables qui s'appliquent aux fondations dans ses états financiers afin que soit comptabilisée correctement la substance de ces opérations.

3. REPORT DE LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Comme je l'ai mentionné dans les Observations de l'an passé, le gouvernement devait adopter la comptabilité d'exercice en 2001-2002. Cependant, au moment du Budget de décembre 2001, des composantes importantes de l'information requise par la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice n'avaient pas encore été vérifiées. Le gouvernement a donc annoncé que la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice dans ses états financiers serait reportée d'au moins un an. Les discussions que nous avons eues avec les représentants du gouvernement nous portent à croire que la comptabilité d'exercice pourrait être en place en 2002-2003, alors que les données seront de meilleure qualité et que je ferai ma vérification. Mon rapport de décembre 2002 donnera plus d'informations sur l'état de la comptabilité d'exercice au sein du gouvernement. J'appuie fortement l'application de la comptabilité d'exercice par le gouvernement et je le presse donc de la mettre en œuvre intégralement.

La comptabilité d'exercice exige de constater les opérations et les autres événements au moment où ils se produisent et non au moment où l'argent ou son équivalent est reçu ou versé. Les charges sont comptabilisées dans l'exercice au cours duquel les biens ou les services sont utilisés; les produits sont comptabilisés dans l'exercice où ils sont gagnés; les avantages pluriannuels associés aux actifs à long terme sont passés en charges sur toute la période pendant laquelle ils seront utilisés. Il y a de nombreuses raisons qui expliquent la supériorité de la comptabilité d'exercice par rapport à la méthode de comptabilité d'exercice modifiée actuellement utilisée par le gouvernement, ce dont je discuterai plus à fond dans mon rapport de décembre 2002. Voici deux exemples pour illustrer comment la comptabilité d'exercice éliminerait les distorsions causées par les conventions comptables actuelles du gouvernement.

Le report des acomptes provisionnels d'impôt des petites entreprises. Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement a annoncé le report de six mois des acomptes provisionnels du dernier trimestre de 2001-2002 de l'impôt des sociétés pour les petites entreprises. Cette mesure de report visait à aider les petites entreprises pendant le ralentissement économique. Le gouvernement a estimé l'effet réel de cette initiative sur l'exercice autour de 600 millions de dollars.

En général, le gouvernement applique les principes de la comptabilité de caisse aux recettes fiscales. Il reconnaîtra donc les paiements reportés comme recettes en 2002-2003, alors que cette somme de 600 millions de dollars se rapporte, sans équivoque, à l'activité économique de 2001-2002. Elle aurait normalement été constatée comme recette fiscale en 2001-2002, mais elle n'a pas été incluse dans l'excédent de cet exercice. À cause de la décision de différer le moment des encaissements, les recettes d'un exercice sont donc passées à l'exercice suivant.

Avec la comptabilité d'exercice, ce genre de distorsion des résultats financiers causée par le report du moment d'un encaissement ou d'un débours ne se produirait pas. Selon les principes de la comptabilité d'exercice, cette somme de 600 millions de dollars aurait été comptabilisée comme recettes en 2001-2002, et le montant à recevoir aurait été présenté comme un débiteur.

D'autres distorsions dans les recettes fiscales peuvent aussi survenir. Par exemple, le décalage dans la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés ou même des pannes des systèmes peuvent apporter des distorsions des recettes d'un exercice à l'autre lorsque la comptabilité de caisse est utilisée.

Transferts versés en anticipation des besoins. En plus de transférer des fonds aux fondations, le gouvernement a effectué, de manière anticipée, des paiements de transfert à des organismes bien avant les besoins (voir le tableau 5).

Tableau 5 Organisme	Dépenses publiques comptabilisées dans l'exercice terminé le 31 mars (en millions de dollars)					Encaisse et placements des organismes ¹
	1999	2000	2001	2002	Total	31 mars 2002
Institut canadien d'information sur la santé	95			95	190	125
Fonds d'habilitation municipal vert		25		25	50	45
Precarn		20			20	21
Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignements (CANARIE)				110	110	110
L'institut canadien de recherches avancées				25	25	25
Total	95	45	0	255	395	326

¹ Ces montants sont les soldes à la date du dernier rapport annuel dans les cas où les états financiers du 31 mars 2002 n'étaient pas disponibles. On estime que 16 millions de dollars ont été gagnés sur les 395 millions transférés, que 83 millions ont été versés aux bénéficiaires ultimes ou ont été utilisés aux fins ultimes, et que 2 millions ont servi à couvrir les frais administratifs, ce qui laisse un solde de 326 millions de dollars au 31 mars 2002.

Ces organismes, contrairement aux fondations, sont clairement indépendants du gouvernement. Les transferts à ces organismes sont dans une large mesure comptabilisés par le gouvernement selon la méthode de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire que les paiements de transfert exigibles sont comptabilisés comme dépenses. Dans sa façon de comptabiliser l'opération, le gouvernement ne tient pas compte du fait que le paiement est fait en anticipation des besoins ou encore que les fonds sont requis pour répondre immédiatement aux fins ultimes prévues. Cette façon de faire pourrait devoir changer dans le contexte de la comptabilité d'exercice.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) mène actuellement une étude sur les paiements de transfert des gouvernements. Ce projet porte sur la question de savoir s'il faudrait, selon la méthode de la comptabilité d'exercice, comptabiliser les subventions versées plusieurs années en avance comme des charges payées d'avance.

Conclusion. Je reste convaincue que la comptabilité d'exercice est supérieure aux conventions comptables actuelles du gouvernement. Elle donne une mesure plus complète de la taille du gouvernement, ce qui devrait améliorer la reddition de comptes au Parlement; elle élimine la distorsion dans la présentation des résultats financiers causée par le fait de différer le moment des encaissements ou des débours; elle est un élément essentiel des initiatives de réforme de la gestion au gouvernement. J'encourage le gouvernement à résoudre les difficultés qui retardent l'adoption de la comptabilité d'exercice et à appliquer cette méthode pour les états financiers de 2002-2003.

*J'encourage le
gouvernement à mettre
en oeuvre la
comptabilité d'exercice.*

4. ESTIMATIONS DE LA DIRECTION

Tout comme la plupart des autres grandes organisations et comme l'indique la note 1 aux états financiers, les états financiers du gouvernement comprennent un certain nombre d'estimations importantes de la direction. Ces estimations se chiffrent à des milliards de dollars et portent sur des actifs et des passifs déclarés, sur les montants présentés à l'état des recettes et des dépenses et, en bout de ligne, sur l'excédent ou le déficit que le gouvernement déclare chaque année. Certaines des estimations les plus importantes de la direction sont les provisions pour évaluation des prêts et placements, les passifs au titre des régimes de retraite et les meilleures estimations des pertes qui découlent des passifs éventuels.

Les mécanismes utilisés par le gouvernement pour préparer et réviser ces estimations, en faire l'examen critique et, enfin, les comptabiliser dans les états financiers m'inquiètent énormément. Bien qu'elles mettent en jeu des milliards de dollars, le gouvernement ne travaille sérieusement pour mettre à jour ces estimations qu'une fois l'an - lorsqu'il prépare ses états financiers annuels. Pour que le gouvernement dispose en temps voulu d'une information fiable et à jour sur sa situation financière, il est essentiel qu'il en fasse une revue approfondie - au moins tous les trimestres.

Cette année, le gouvernement a apporté des changements importants imprévus à ses estimations comptables près de six mois après la fin de l'exercice. Le gouvernement ne devrait pas découvrir des redressements de centaines de millions de dollars à apporter à ses comptes six mois après la fin de l'exercice.

Avec l'adoption de la comptabilité d'exercice, les estimations de la direction deviendront un élément encore plus important des mécanismes de préparation des résultats financiers du gouvernement. En plus des estimations mentionnées ci-dessus, la comptabilité d'exercice exigera que la direction fasse des estimations pour comptabiliser les recettes fiscales, les passifs environnementaux, d'autres revendications des Autochtones et de nombreux autres montants. Étant donné les lacunes des mécanismes utilisés actuellement par le gouvernement pour préparer ces estimations et l'importance accrue des estimations de la direction dans le contexte de la comptabilité d'exercice, je crains fort que le gouvernement ne soit pas encore en mesure de produire en temps voulu des états financiers fiables selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.

Conclusion. À mon avis, afin de produire de l'information fiable et actuelle pendant toute l'année et dans ses rapports financiers, particulièrement dans le contexte de la comptabilité d'exercice, il est essentiel que le gouvernement améliore sa façon de préparer les estimations de la direction. Il doit communiquer clairement ses politiques et ses attentes à toutes les personnes qui participent à la préparation de ces estimations et mettre en place une fonction beaucoup plus rigoureuse, capable de réviser ces estimations et d'en faire un examen critique en temps voulu.

5. REMBOURSEMENTS AU TITRE DES GAINS EN CAPITAL DES FIDUCIES DE FONDS COMMUNS DE PLACEMENT

L'Agence des douanes et du revenu du Canada perçoit l'impôt des particuliers au nom du gouvernement et de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, à l'exception du gouvernement du Québec. Les ententes avec les provinces et les territoires sont prises en vertu d'accords de perception fiscale entre le Canada et les provinces.

Au cours de l'exercice, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a découvert qu'elle avait mal classé les remboursements pour gains en capital relatifs aux fiducies de fonds communs de placement dans ses rapports des accords de perception fiscale sur les impôts provinciaux et territoriaux cotisés. Il en est résulté que le gouvernement a versé à certaines provinces des montants en trop qui s'élèvent à 3,4 milliards de dollars pour les années d'imposition de 1993 à 1999.

Le gouvernement a annoncé, le 4 septembre 2002, son intention de demander aux provinces visées une remise du solde exigible et de recouvrer la somme de 1,4 milliard de dollars. Le gouvernement commencerait à recouvrer la somme en 2004-2005 sur dix ans. Comme aucun intérêt ne sera chargé sur le capital de 1,4 milliard de dollars, la valeur actualisée nette de ce montant au 31 mars 2002 se chiffre à 982 millions de dollars. Le gouvernement a comptabilisé les sommes nettes à recouvrer de manière rétroactive. Cette opération est décrite à la note 3 iv aux états financiers.

La comptabilité d'exercice exigera du gouvernement qu'il améliore sa façon de préparer les estimations de la direction.

Sous le programme de péréquation, le recouvrement de paiements en trop en vertu des accords de perception fiscale causerait normalement une réduction des paiements de péréquation de sept provinces, et augmenterait les paiements de péréquation d'une province. Le gouvernement a indiqué qu'il prendrait les mesures requises pour que le recouvrement des sommes versées en trop n'ait pas d'effets négatifs sur les paiements de péréquation. Ceci fournit un « bénéfice » d'approximativement 1,2 milliard de dollars aux provinces recevant des paiements de péréquation.

Conclusion. Je suis d'accord avec le traitement comptable utilisé par le gouvernement pour présenter dans ses états financiers cette erreur dans les remboursements pour gains en capital relatifs aux fiducies de fonds communs de placement.

6. COMMUNICATION DES RÉSULTATS FINANCIERS DU CANADA AU PARLEMENT ET AUX CANADIENS

La situation financière et les résultats annuels des activités du gouvernement sont des informations essentielles pour le Parlement et tous les Canadiens. Le gouvernement communique cette information principalement au moyen des *Comptes publics du Canada* et du *Rapport financier annuel*.

À mon avis, il est possible d'améliorer ces deux documents, et le gouvernement pourrait mieux expliquer sa situation financière aux Canadiens. Les *Comptes publics* contiennent une énorme quantité de renseignements importants, mais détaillés. Le *Rapport financier annuel*, bien qu'il donne une vue beaucoup plus sommaire et qu'il ait été amélioré aux cours des années, est peut-être difficile à comprendre.

J'encourage le gouvernement à revoir la manière dont il communique ses résultats financiers au Parlement et aux Canadiens. Est-il possible de simplifier et rationaliser les *Comptes publics*? Comment rendre le *Rapport financier annuel* plus facile à comprendre? Comment et où le gouvernement devrait-il publier ses commentaires et son analyse de ses états financiers?

Indicateurs de l'état des finances. L'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié de l'information utile sur ce sujet pour le gouvernement. Les *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, rapport de recherche publié en 1997, contiennent une série d'indicateurs clés de l'état des finances comme le ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), le ratio des recettes au PIB et le ratio des frais de la dette publique aux recettes. Ces indicateurs, ainsi que les explications des tendances qui s'en dégagent et d'autres facteurs importants qui ont un effet sur les résultats financiers du gouvernement devraient faire partie des rapports financiers du gouvernement et devraient être discutés par le Comité des comptes publics de la Chambre des communes lors du dépôt des *Comptes publics* au Parlement. Le CCSP a entrepris un projet portant sur l'analyse des états financiers qui devrait être un guide utile pour le gouvernement.

L'excédent ou le déficit de l'exercice est un élément d'information clé des résultats financiers du gouvernement. Ce que ce chiffre représente et son évolution dans le temps doivent faire l'objet d'explications soignées. Je m'inquiète depuis quelques années de certaine information erronée communiquée sur ce qu'il advient de l'excédent de l'exercice. L'excédent de l'exercice NE sert PAS automatiquement à rembourser la dette. Il n'y a ni loi ou règle comptable qui l'imposent. L'excédent du présent exercice a été appliqué dans plusieurs secteurs, dont la réduction de la dette. Une partie de cet excédent a été utilisée, par exemple, pour financer des augmentations des actifs financiers, tels que les prêts, placements et avances.

L'excédent de l'exercice ne sert pas automatiquement à rembourser la dette. Il peut être utilisé dans plusieurs secteurs, y compris par exemple, pour le financement des augmentations des actifs financiers.

Comparaisons des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le Budget du gouvernement est un document de grande importance, particulièrement pour le public, parce qu'il établit les taux d'imposition et expose le plan des dépenses du gouvernement. La comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels est également importante, étant donné qu'il s'agit du maillon final de la chaîne de reddition de comptes du gouvernement au Parlement pour l'exercice. C'est aussi une exigence du CCSP.

Le *Rapport financier annuel*, publié séparément par le ministre des Finances, contient une comparaison de ce genre. À mon avis, elle devrait aussi être présentée dans les *Comptes publics*. Le tableau 6 qui suit illustre ce qu'aurait été l'État des opérations, qui est comparable à l'état principal du Budget du gouvernement, si une telle comparaison y avait été incluse.

Tableau 6			
Comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels de 2001-2002¹			
(en milliards de dollars)			
	2002		2001
	Budget²	Réel	Réel
Opérations budgétaires			
Recettes	174.5	173.3	179.6
Dépenses de programmes	(124.6)	(126.7)	(119.4)
Solde de fonctionnement	49.9	46.6	60.2
Frais de la dette publique	(41.7)	(37.7)	(42.1)
moins: réserve pour éventualités prudence économique	(3.0) (1.0)		
Excédent	4.2	8.9	18.1

1 La comparaison se fait à partir des montants « nets » des recettes et des dépenses de programme, le Budget étant préparé sur cette base. (Voir à la section suivante des Observations le sommaire de mes préoccupations à ce sujet.)
 2 Ces montants sont inclus dans l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* du 18 octobre 2000, étant donné qu'il n'y a pas eu de budget officiel pour l'exercice 2001-2002. Le Budget du 10 décembre 2001 présentait bien les chiffres à jour de l'exercice 2001-2002, mais ces chiffres ne sont pas les chiffres du budget initial, tel que le recommande le CCSP.

Une comparaison entre le Budget et les résultats réels devrait être incluse dans les états financiers.

Le gouvernement expliquerait alors les écarts entre les prévisions budgétaires et les chiffres réels et entre les chiffres réels pour 2001-2002 et 2000-2001.

Conclusion. J'encourage le gouvernement à poursuivre son travail pour communiquer ses résultats financiers de manière claire et succincte au Parlement et aux Canadiens.

7. OBSERVATIONS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS NON ENCORE RÉGLÉES

Le tableau 7 présente un sommaire des observations des exercices précédents qui ne sont pas encore réglées. Les questions soulevées dans le passé concernant la comptabilité d'exercice ne sont pas incluses dans le tableau parce qu'elles ont été discutées ailleurs.

Observations	Exercices visés	Description de la question
Déduire des recettes les débours de la Prestation fiscale pour enfants – « présentation au net »	1992, 1994, 1999, 2000, 2001	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 présentés dans les <i>Comptes publics</i> , les débours sont présentés au brut et au net. Dans le <i>Rapport financier annuel</i> , les états financiers condensés montrent les débours bruts alors que dans les parties narratives du <i>Rapport</i> , on analyse en détail les montants principalement au net, ce qui crée de la confusion. À mon avis, ces débours sont plutôt des dépenses de programme et devraient être présentés seulement au brut, tant dans les <i>Comptes publics</i> que dans le <i>Rapport financier annuel</i> .
État des opérations du Compte de service et de réduction de la dette	1997, 1999, 2000, 2001	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 même 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.

CONCLUSION

J'ai la ferme conviction que les états financiers du gouvernement inclus 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, utiles, faciles à comprendre et publiés en temps opportun.

Récemment, le gouvernement a réagi devant la baisse de confiance à l'endroit des marchés financiers et des entreprises aux É.-U. en décrivant des mesures propres à susciter la confiance des investisseurs au Canada. L'une de ces mesures était (avec mes annotations entre crochets pour l'adapter au gouvernement) :

« **Amélioration des rapports financiers** - Les entreprises canadiennes [Les gouvernements canadiens] doivent fournir aux investisseurs [contribuables] des renseignements complets, exacts et faciles à comprendre ».

À mon avis, le gouvernement du Canada doit prêcher par l'exemple. Ces observations font ressortir un certain nombre de façons dont le gouvernement peut améliorer ses rapports financiers.

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 trois sections principales.

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 1 du volume I des *Comptes publics du Canada 2002*. Elle ne porte pas sur l'information plus détaillée que renferment les autres sections du volume I ni sur le volume II.

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 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 au 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 de même que l'importance des messages communiqués dans mon rapport et dans les Observations. Le gouvernement a fait une présentation au Comité au moment du dépôt des *Comptes publics de 2001*; j'aimerais voir cette pratique se perpétuer tout en s'améliorant.

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. 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.

Mon opinion sur chacun de ces aspects des états financiers du gouvernement pour 2002 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, 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

À la rubrique 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 encore cette année ne constituent pas une réserve de mon opinion sur la présentation fidèle des états financiers. 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. 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 opinion de vérificateur et les circonstances qui la sous-tendent et d'autres questions. Mon rapport renvoie par conséquent les lecteurs qui souhaitent obtenir de l'information supplémentaire aux présentes observations.

Comment je suis arrivée 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 179 milliards de dollars du gouvernement.

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 encore plus ce risque. 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 de la part du gouvernement 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 fais 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.