

**INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE
SUR LES
ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA
DE L'EXERCICE CLOS LE 31 MARS 2003**

POINTS SAILLANTS

Mes observations ont pour but d'expliquer certains éléments de mon rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada au 31 mars 2003 et pour l'exercice clos à cette date :

- Cette année, le gouvernement a apporté des améliorations importantes à l'information financière qu'il communique aux Canadiens. Ces améliorations comprennent l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale et la présentation d'une analyse des états financiers dans les *Comptes publics du Canada*. L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale a posé un énorme défi et exigé le concours de nombreux fonctionnaires et ceux-ci peuvent être fiers, à juste titre, des résultats de leur labeur. Cette méthode améliore la valeur des états financiers pour les utilisateurs en présentant un tableau plus complet de la situation financière du gouvernement.
- Depuis 1997, le gouvernement a transféré 8,7 milliards de dollars à 15 fondations. Il a comptabilisé ces paiements de transfert comme charges bien que la majorité des fonds se trouvent toujours dans les comptes bancaires des fondations et dans des placements portant intérêt. Le mode de financement des fondations, la comptabilisation de ces paiements de transfert et le régime redditionnel de ces fondations me préoccupent. Je m'inquiète que les règles comptables peuvent dicter les choix du gouvernement quant aux structures de reddition de comptes et de gouvernance élaborées pour les fondations ainsi qu'à leur mode de financement.
- L'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi s'établissait à 43,8 milliards de dollars au 31 mars 2003. Cela est environ trois fois plus que les 15 milliards de dollars jugés nécessaires par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada en 2001. À mon avis, le Parlement n'avait pas l'intention de laisser accumuler dans le Compte un excédent au-delà de ce qu'il pouvait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi, étant donné la structure actuelle des prestations et compte tenu aussi d'un éventuel ralentissement économique. Par conséquent, j'ai conclu que le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.
- Même si le gouvernement a amélioré l'information qu'il communique sur ses résultats financiers, il est possible de faire encore mieux. Je l'invite à consulter les utilisateurs pour déterminer s'il existe d'autres moyens de diffuser l'information qui est présentée actuellement dans les *Comptes publics*. De plus, pour permettre une diffusion plus rapide des états financiers du gouvernement, ce qui en accroîtrait la valeur pour les utilisateurs, le gouvernement devrait aussi déterminer comment accélérer le processus de production.

AMÉLIORATION IMPORTANTE DE L'INFORMATION FINANCIÈRE COMMUNIQUÉE

Cette année, le gouvernement a apporté des améliorations très importantes à l'information financière qu'il communique aux parlementaires et aux autres Canadiens intéressés. Les améliorations apportées font du Canada un chef de file pour ce qui est de l'information financière communiquée par un gouvernement national. Je félicite le gouvernement de cette réalisation importante. Dans mes observations, je discuterai des améliorations importantes suivantes qui ont été apportées à l'information financière :

- l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale;
- l'adoption anticipée du modèle de rapport pour les gouvernements d'ordre supérieur recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;
- l'ajout des prévisions budgétaires dans les états financiers pour permettre la comparaison des résultats réels et des résultats prévus;

- l'élimination de la présentation au net de certains revenus et de certaines charges; et
- la présentation d'une analyse des états financiers dans le volume I des *Comptes publics du Canada*, qui donne le point de vue de la direction sur les états financiers sommaires et les activités importantes réalisées au cours de l'exercice et qui ont influé sur ces états financiers.

L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale

Les états financiers sommaires du gouvernement du Canada de 2002-2003 sont les premiers états que le gouvernement a préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Cela représente un changement d'orientation car l'information financière est maintenant axée sur les charges (comptabilisées quand les ressources sont utilisées), alors qu'elle était axée sur les dépenses (comptabilisées quand les fonds sont dépensés). Cette méthode entraîne aussi la comptabilisation de dizaines de milliards de dollars d'actifs et de passifs supplémentaires dans les états financiers. Ces changements sont décrits dans les états financiers et comprennent la constatation des éléments suivants dans l'état de la situation financière au 31 mars 2003 :

- 47 milliards de dollars d'immobilisations – comme des terrains, des bâtiments, des navires et des avions;
- 35,3 milliards de dollars de passifs au titre des régimes de soins de santé, de soins dentaires, d'invalidité et d'indemnisation pour accidents du travail pour les employés et les anciens combattants;
- 33,5 milliards de dollars d'impôts et taxes à payer et 43,6 milliards de dollars d'impôts et taxes à recevoir en raison de la constatation des revenus fiscaux selon la méthode de la comptabilité d'exercice plutôt qu'en grande partie selon une méthode de caisse;
- 10 milliards de dollars d'autres passifs, y compris des passifs liés à l'assainissement des divers sites contaminés, des contrats de location-acquisition et des revendications des Autochtones;
- 6,1 milliards de dollars de stocks, surtout composés de stocks militaires comme les munitions et d'autres articles utilisés au cours des opérations militaires; et
- 1,0 milliard de dollars d'actifs liés à certaines charges payées d'avance.

Par le passé, ces éléments n'étaient pas présentés dans l'état de la situation financière du Canada. Ils étaient défalqués de l'excédent annuel de l'exercice où l'actif était acquis, le montant reçu ou la dette payée.

Le gouvernement a également constaté des intérêts de 4 milliards de dollars dans les sociétés d'État entreprises antérieures à 1992.

L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale améliore la valeur de ces états financiers pour les utilisateurs. La comptabilité d'exercice mesure mieux la taille du gouvernement. Elle réduit les distorsions qui découlent du moment où les décaissements sont effectués, et elle permet d'attribuer adéquatement les coûts des immobilisations coûteuses sur la durée de leur utilisation, plutôt que dans l'exercice où elles ont été acquises. Pour toutes ces raisons et d'autres encore, mon bureau considérait depuis longtemps que la comptabilité d'exercice intégrale était une méthode supérieure à la méthode utilisée par le gouvernement.

L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale a posé un énorme défi et exigé beaucoup de travail. Par exemple, il a fallu déployer énormément d'efforts pour déterminer le coût des immobilisations acquises il y a de nombreuses années, bien avant de pouvoir envisager de comptabiliser et d'amortir ces coûts dans les comptes. Le gouvernement a relevé ce défi en trouvant des solutions novatrices comme un outil pour estimer les coûts historiques des biens immobiliers. Il en a résulté une estimation juste des coûts des immobilisations du gouvernement – qui seront amortis sur le reste de leur durée de vie utile – qui donne aux lecteurs, entre autres, une meilleure estimation des coûts des programmes du gouvernement d'un exercice à l'autre.

Un autre défi a consisté à estimer le coût de l'assainissement des divers sites contaminés du gouvernement. Le gouvernement a amélioré les travaux réalisés pour évaluer les sites et estimer les coûts et, en fonction des évaluations réalisées jusqu'à maintenant, il en est arrivé à une estimation comptable adéquate des coûts d'assainissement.

Le gouvernement a établi une méthode pour comptabiliser les revenus fiscaux, qui est fondée sur une combinaison des déclarations de revenus établies à une certaine date et des sommes reçues comme approximation des déclarations qui n'avaient pas encore été établies. Les revenus fiscaux sont constatés dans l'exercice où l'activité imposable se produit, plutôt que lorsque le gouvernement les perçoit. Cette modification de convention comptable élimine les distorsions qui peuvent découler du moment de l'encaissement et du décaissement des montants. Elle traduit aussi l'effet des modifications des taux d'imposition dans l'exercice où les modifications entrent en vigueur.

En résumé, le gouvernement a travaillé fort pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice intégrale. Ce travail a exigé le concours de nombreux fonctionnaires dans tous les secteurs du gouvernement, tant dans les ministères que dans les organismes centraux. Ils peuvent être fiers, à juste titre, des résultats de leur labeur.

Adoption anticipée du modèle de rapport pour les gouvernements d'ordre supérieur

Avec l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale, le gouvernement a changé de modèle pour présenter ses résultats financiers. Il a adopté le modèle de rapport recommandé récemment par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le CCSP a recommandé d'adopter ce modèle en 2005-2006, le gouvernement l'a adopté pour ses états financiers de 2002-2003. Le nouveau modèle conserve de nombreuses caractéristiques du modèle qu'il remplace tout en fournissant de l'information supplémentaire sur les coûts annuels et les actifs non financiers du gouvernement. Ce modèle donne aux lecteurs des états financiers cinq messages au sujet de l'état des finances du gouvernement :

- La dette nette du gouvernement (une mesure des revenus futurs nécessaires pour financer les opérations et les événements passés). La dette nette du Canada au 31 mars 2003 était de 565 milliards de dollars;
- Le déficit accumulé (une mesure qui réduit la dette nette par la constatation des actifs non financiers, qui sont des ressources que le gouvernement pourra utiliser pour fournir des services dans le futur). Le déficit accumulé du Canada au 31 mars 2003 était de 511 milliards de dollars;
- L'excédent annuel (une mesure qui établit si les revenus actuels du gouvernement sont suffisants pour couvrir les coûts de l'exercice). L'excédent annuel du Canada pour 2002-2003 était de 7 milliards de dollars;
- La variation de la dette nette (une mesure qui permet d'établir si les revenus du gouvernement couvraient ses dépenses de l'exercice). La dette nette du Canada a diminué de 6,1 milliards de dollars en 2002-2003; et
- Les flux de trésorerie (une présentation de la provenance et de l'utilisation de l'encaisse du gouvernement). Les flux de trésorerie du Canada ont donné lieu à une augmentation de l'encaisse de 5,1 milliards de dollars en 2002-2003.

Ces cinq messages visent à empêcher que l'on ne mette l'accent uniquement sur l'excédent ou le déficit annuel et fournissent un tableau plus complet de la situation financière du gouvernement.

Je suis heureuse que le gouvernement ait adopté ce modèle pour ses états financiers.

Comparaison des résultats réels aux résultats prévus

Cette année, les états financiers sommaires comprennent des prévisions budgétaires qui permettent une comparaison des résultats prévus et des résultats réels. Cette comparaison complète la chaîne redditionnelle du gouvernement en comparant les résultats finaux de l'exercice et les résultats prévus dans le Budget, le document qui établit les taux d'imposition et décrit les plans des dépenses du gouvernement pour l'exercice. En plus de fournir une bonne information, le gouvernement a mis en œuvre une exigence de longue date du CCSP et des recommandations que mon bureau avait formulées. Le CCSP

recommande de faire cette comparaison avec le Budget initial, mais dans les états financiers de cette année, la comparaison est faite avec les chiffres révisés présentés dans le Budget de février 2003 – car la comptabilité d'exercice intégrale n'avait pas été mise en œuvre lorsque le Budget initial a été préparé. Dans les circonstances, cette façon de faire est appropriée. Je crois savoir qu'à l'avenir, la comparaison sera faite avec les montants du Budget initial.

Présentation au net des revenus et des charges

Au cours des exercices précédents, certains montants étaient présentés au brut et au net dans les *Comptes publics du Canada*. Selon cette pratique le gouvernement défalquait certains débours des revenus dans l'état des résultats. Cela n'avait pas d'effet sur l'excédent annuel, mais l'état présentait ainsi des charges et des revenus moins élevés pour l'exercice. Nous avons indiqué notre désaccord avec cette pratique depuis un certain nombre d'années. Les éléments en question sont les suivants : la Prestation fiscale canadienne pour enfants, les revenus et les charges de certaines des sociétés d'État et le crédit de TPS qu'il conviendrait, à mon avis, de classer comme charges de programme plutôt que de les défalquer des revenus. Cette année, le gouvernement a éliminé la présentation au net de ces éléments les plus importants dans les états financiers (à l'exception du crédit de TPS pour lequel le gouvernement a choisi de ne pas suivre ma recommandation). Il présente maintenant les revenus et les charges des sociétés d'État et la Prestation fiscale canadienne pour enfants comme des postes distincts dans l'état des résultats. Je suis heureuse que le gouvernement ait choisi de présenter ces postes uniquement au brut, car je crois que cela représente mieux la nature et la taille des revenus et des charges du gouvernement.

Cependant, je suis très déçue que le gouvernement continue d'utiliser les montants nets dans son analyse des revenus et des charges dans le Rapport financier annuel. Pour les raisons décrites ci-haut, je suis d'avis que les montants bruts des revenus et des charges devraient être utilisés dans cette analyse. Cette approche concorderait avec les états financiers sommaires du gouvernement, ainsi qu'avec les analyses des états financiers présentées dans les *Comptes Publics du Canada*.

Analyse des états financiers

En juillet 2003, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a publié un exposé-sondage sur l'analyse des états financiers. Le but de cette analyse est de donner un aperçu des états financiers sommaires et des activités importantes qui se sont déroulées au cours de l'exercice et qui ont influé sur les états financiers et sur les résultats financiers. Les gouvernements sont encouragés à préparer des analyses des états financiers qui pourraient comprendre les éléments suivants :

- une reconnaissance de la responsabilité du gouvernement quant à la préparation des états financiers sommaires;
- une section réservée aux points saillants sur les finances résumant les messages essentiels afin de permettre aux utilisateurs de comprendre les états financiers et les résultats financiers de l'exercice; et
- une analyse financière qui porte à la fois sur les écarts et les tendances de certains éléments des états financiers, y compris les risques importants et les incertitudes inhérentes à l'analyse.

La section 1 des *Comptes publics du Canada* de cette année contient une analyse des états financiers de l'exercice qui a été préparée par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette analyse reflète en substance le nouvel exposé-sondage du CCSP, et je considère que c'est un excellent ajout aux *Comptes publics*. Je félicite le gouvernement d'avoir appliqué proactivement cette nouvelle orientation et je travaillerai avec lui à l'avenir à l'amélioration de cette section.

Défis qui restent à relever

Avec la mise en œuvre réussie de la comptabilité d'exercice, le gouvernement est bien positionné pour l'avenir. Cependant, l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale n'a jamais été considérée comme une fin en soi. Elle fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Par exemple, la

comptabilisation de dizaines de milliards de dollars d'actifs et de passifs devrait permettre une meilleure gestion de ces éléments. Les nouvelles conventions comptables du gouvernement et ses nouveaux systèmes d'information financière n'étaient que deux éléments de sa Stratégie d'information financière. Ce sont des pierres d'assise essentielles pour appuyer le troisième élément de la Stratégie : donner aux gestionnaires du gouvernement l'accès à de l'information financière de meilleure qualité pour la prise de décisions quotidienne.

Le défi que le gouvernement doit maintenant relever est d'utiliser cette nouvelle information, préparée selon la comptabilité d'exercice, de manière efficace dans la prise de décisions de gestion et de veiller à ce que cette nouvelle méthode comptable soit pleinement appliquée dans les ministères.

À mon avis, il reste un obstacle à l'utilisation de cette information par le gouvernement pour la prise de décisions : le fait que les budgets et les crédits ne sont pas présentés selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Il est essentiel que le gouvernement règle cette question, sur laquelle j'ai fait des observations à maintes reprises. Je comprends qu'il s'agisse d'une question complexe qui doit être considérée avec soin, mais je constate qu'après avoir étudié la question pendant cinq années, le gouvernement est toujours loin de proposer un plan d'action. Malgré l'importance de la question, le gouvernement n'a pas fait, à ma connaissance, de progrès réel au cours de l'année. À mon avis, il n'y aura pas de gestion et de contrôle financiers efficaces au gouvernement avant que les budgets, l'information financière et les crédits au niveau des ministères et de l'ensemble du gouvernement ne soient préparés selon la même méthode. (Pour plus de renseignements sur la question, voir le chapitre 5 de mon rapport de décembre 2002.)

Stocks de la Défense nationale

Les stocks du ministère de la Défense nationale constituent un exemple du défi que pose la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale au niveau des ministères. La majeure partie des stocks de 6,1 milliards de dollars du gouvernement appartient à la Défense nationale; ils sont composés d'éléments comme les munitions et les stocks destinés à la consommation (uniformes, machines-outils, etc.). Historiquement, le Ministère consignait surtout des quantités dans ses systèmes d'inventaire; l'exactitude des coûts n'était donc pas une priorité et les coûts comptabilisés contenaient des erreurs. Avec l'introduction de la comptabilité d'exercice intégrale, le Ministère a dû valider les prix dans son système. Et le fait que de nombreux éléments sont stockés pendant longtemps – plus de dix ans dans certains cas, a compliqué encore plus cette tâche. Il a donc été très difficile pour le Ministère de déterminer la fiabilité du coût d'un grand nombre d'articles de ses stocks. Le Ministère a dû travailler fort pour en arriver à une estimation raisonnable du coût de ses stocks en vue de la préparation des états financiers sommaires du gouvernement.

Ce défi n'est pas unique au Canada. De nombreux gouvernements nationaux qui ont tenté de mettre en œuvre la comptabilité d'exercice se sont heurtés à la difficulté de déterminer le coût de leurs stocks de matériel militaire. Dans le cas du Canada, le ministère de la Défense nationale a effectué beaucoup de travaux supplémentaires pour établir le coût de ses stocks afin de me permettre de conclure qu'ils étaient présentés fidèlement dans le contexte des états financiers sommaires du gouvernement. Le Ministère a tiré des échantillons statistiquement valides de ses stocks, a évalué la documentation existante au sujet des prix comptabilisés et en est arrivé à un chiffre acceptable comme coût des stocks.

Les lecteurs peuvent se fier à mon opinion sur les états financiers du gouvernement, à savoir que les stocks du ministère de la Défense nationale sont bien évalués dans le contexte des états financiers sommaires du gouvernement dans leur ensemble. Cependant, je ne pense pas que les coûts comptabilisés actuellement puissent être utilisés par la direction pour la prise de décisions.

Le Ministère a accepté d'instaurer un plan visant la mise en place de contrôles adéquats pour garantir que les coûts des achats futurs seront bien comptabilisés dans son système d'inventaire, que le coût des vieux stocks sera supprimé de l'inventaire au fur et à mesure de leur utilisation, et que leur utilisation sera surveillée adéquatement afin que les ajustements puissent être apportés au fur et à mesure du vieillissement des stocks. Le ministère de la Défense nationale s'est engagé à faire ce travail, mais le défi est grand et il pourrait lui falloir de nombreuses années avant que ses registres d'inventaire soient adéquats pour la prise de décisions de gestion.

DÉPENSES À LA FIN DE L'EXERCICE

L'état des résultats de 2002-2003 comprend des paiements de transfert de 4 milliards de dollars à des fiducies pour les provinces et les territoires dans le cadre de l'Accord sur le renouvellement des soins de santé et des paiements de transfert de 1,2 milliard de dollars à des fondations – initiatives de dépenses pour 2002-2003 qui ont été incluses dans le Budget de février 2003.

Le budget comprenait notamment les engagements suivants :

- un supplément de 2,5 milliards de dollars au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux pour atténuer les pressions existantes;
- un montant de 1,5 milliard de dollars pour améliorer l'accès aux services diagnostiques financés par le secteur public. Cette somme comprendrait de nouveaux investissements, dont de l'aide pour la formation et l'équipement spécialisés;
- un montant de 600 millions de dollars pour accélérer l'élaboration d'un système électronique national de dossiers sur la santé;
- un montant de 500 millions de dollars pour les hôpitaux de recherche; et
- un montant de 100 millions de dollars pour d'autres fondations.

Transferts à des fonds en fiducie

Les deux premiers engagements comprennent des transferts aux provinces par la voie d'accords de fiducie irrévocables, signés le 31 mars 2003. Les accords prévoient que les fonds seront distribués aux provinces suivant un calendrier de paiement de trois ans (de 2003-2004 à 2005-2006). Le budget et l'annexe des accords de fiducie prévoient que les provinces utiliseront ces fonds sur trois ans (1,5 milliard de dollars au cours des deux premières années et 1 milliard de dollars au cours de la dernière année). Cependant, les accords permettent aux provinces d'obtenir ces sommes plus rapidement – en fait, les provinces pourraient avoir accès à tous leurs fonds immédiatement. Les paiements aux fiducies ont été approuvés par le Parlement lorsque la *Loi d'exécution du budget* a reçu la sanction royale le 19 juin 2003. Les sommes ont été versées aux fiducies le 23 juin 2003.

Même si, dans l'Accord sur le renouvellement des soins de santé, les premiers ministres des provinces se sont engagés à établir un conseil de la santé qui serait chargé de surveiller la mise en œuvre des priorités de l'Accord et d'en faire rapport, les accords de fiducie en soi n'exigent pas que les provinces indiquent si les fonds doivent être utilisés aux fins indiquées dans l'Accord. Par conséquent, les provinces n'ont pas à fournir d'éléments probants montrant que les priorités seront réalisées pour obtenir ces fonds.

Comme l'indique la note 4vi aux états financiers sommaires du gouvernement, les paiements ont été comptabilisés comme charges en 2002-2003, ce qui a pour effet de réduire de 4 milliards de dollars l'excédent annuel du gouvernement.

Lorsque j'ai évalué le traitement comptable de ces opérations, j'ai conclu qu'il était acceptable parce que le gouvernement :

- avait accepté de faire les paiements;
- avait établi les accords de fiducie avant la fin de l'exercice;
- n'avait pas inclus dans les accords de fiducie l'obligation de faire la preuve que les coûts ont été engagés aux fins indiquées dans l'Accord sur le renouvellement des soins de santé; et
- avait reçu l'autorisation du Parlement de faire les paiements avant que les états financiers aient été finalisés.

Fondations

Les autres engagements sont des paiements de transfert à des fondations. Depuis 1997, le gouvernement s’est servi de plusieurs fondations pour réaliser certains objectifs de sa politique d’intérêt public. Au cours des 7 dernières années, il a comptabilisé des paiements de transfert de 8,7 milliards de dollars à ces fondations comme charges dans ses états financiers (voir le tableau ci-dessous). Au 31 mars 2003, 7,8 milliards de dollars se trouvaient soit encore dans les comptes bancaires des fondations et des placements portant intérêt, soit étaient dus aux fondations par le gouvernement. Les fonds n’avaient pas encore été distribués aux bénéficiaires ultimes prévus ni utilisés aux fins ultimes annoncées par le gouvernement pour ces dépenses.

Information financière sommaire sur les fondations, 1996-1997 à 2002-2003

Fondations ¹	Année où elle a été annoncée	Financement reçu ²	Subventions accordées ³	Intérêts gagnés	Dépenses administratives	Solde 31 mars 2003 ⁴	Engagements de financement signés ⁵
(\$ millions)							
Fondation canadienne pour l’innovation	1997	3,651	881	560	29	3,301	1,140
Fondation canadienne des bourses d’études du millénaire	1998	2,500	857	569	34	2,178	7
Inforoute Santé du Canada Inc.	2001	1,100	9	39	13	1,117	158
Génome Canada	2000	375	105	41	13	298	205
Fondation pour la guérison des autochtones	1998	350	171	76	35	220	115
Fonds d’investissement municipal vert ⁶	2000	200	5	26	7	214	23
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1997	152	26	10	5	131	7
Autres fondations de moins de 100 millions de dollars ⁷	Entre 2000 et 2002	134	22	14	3	123	20
Fondation Pierre-Elliott-Trudeau ⁶	2002	125	0	2	0	127	1
Fondation pour l’appui technologique canadien au développement durable	2001	100	0	3	1	102	6
Total		8,687	2,076	1,340	140	7,811⁸	1,682

¹ Les fondations de ce tableau ont reçu chacune au total plus de 10 millions de dollars du gouvernement depuis 1997, expressément pour des dépenses devant être effectuées plus d’un an plus tard.

² Les paiements de transfert comprennent les 1,2 milliards de dollars annoncés dans le Budget de février 2003 qui étaient dus aux fondations au 31 mars 2003.

³ En plus des subventions accordées, cette colonne inclut les dépenses de projet admissibles.

⁴ Ces montants sont les soldes à la date du dernier rapport annuel lorsque les états financiers au 31 mars 2003 ne sont pas disponibles - modifiés pour tenir compte des 1,2 milliard de dollars annoncés dans le budget de février 2003.

⁵ Ces montants sont fondés sur des déclarations faites par les fondations quand ils ne sont pas présentés dans leurs états financiers.

⁶ Ce sont des fonds de dotation; seuls les gains sont distribués.

⁷ Ce sont les fondations suivantes : la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l’atmosphère; la Clayoquot Biosphere Trust Society (fonds de dotation); 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 (fonds de dotation); la Fondation de l’alphabétisation du Collège Frontière (fonds de dotation).

⁸ En plus du financement octroyé aux fondations et aux fonds de dotation inclus dans ce tableau, 465 millions de dollars ont été transférés à d’autres organisations qui sont clairement indépendantes du gouvernement, dont 352 millions de dollars n’avaient pas encore été utilisés au 31 mars 2003. Ces autres organisations sont l’Institut canadien d’information sur la santé, le Fonds d’habilitation municipal vert, Precarn, le Réseau canadien pour l’avancement de la recherche, de l’industrie et de l’enseignement (CANARIE), et l’Institut canadien de recherches avancées.

Ces fonds ont été transférés aux fondations bien avant les besoins, et dans certains cas, de nombreuses années avant. Il convient de noter que même la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert indique que les paiements ne doivent pas être effectués avant les besoins, même si cette politique prévoit des exceptions sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor. Celui-ci a donné au moins une douzaine d'approbations individuelles requises pour que les paiements de transfert puissent être versés aux fondations.

Par le passé, j'ai indiqué que de nombreux facteurs m'ont amené à m'interroger sur la question de savoir si les fonds transférés aux fondations devaient être comptabilisés comme charges quand ils sont utilisés aux fins ultimes. Ces facteurs comprenaient :

- le rôle joué par le gouvernement dans la création des fondations;
- l'obligation des fondations de réaliser les objectifs stratégiques du gouvernement;
- le rôle du gouvernement dans la nomination des administrateurs des fondations; et
- la nature prescriptive des accords de financement détaillés conclus par les fondations et le gouvernement.

Comme l'indique le Budget, les fondations sont devenues d'importants outils pour la réalisation de la politique d'intérêt public. Il me semble que des fondations comme la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire sont, en réalité, un moyen d'assurer un programme gouvernemental à l'aide des fonds publics. Par conséquent, je me suis demandée si la comptabilisation de ces paiements de transfert comme paiements de transfert à des organisations « sans lien de dépendance » était appropriée.

Le CCSP vient de publier une nouvelle norme comptable sur le périmètre comptable du gouvernement. Cette norme vise à aider les gouvernements à déterminer si une organisation est contrôlée par le gouvernement. J'ai encouragé le gouvernement à étudier l'incidence de cette nouvelle norme comptable sur chacune des fondations. De plus, le CCSP mène un deuxième projet qui porte sur la comptabilisation des paiements de transfert des gouvernements, y compris le financement pluriannuel. De concert avec les représentants du gouvernement, je surveillerai l'état d'avancement de ce projet et en étudierai les répercussions possibles sur le traitement comptable des paiements de transfert aux fondations.

Au-delà de la question du financement et du traitement comptable, j'ai également soulevé des préoccupations plus vastes et peut-être plus importantes au sujet du régime de reddition de comptes des fondations. Ces préoccupations comprennent, entre autres, la communication au Parlement d'information inadéquate, une surveillance insuffisante des fondations, l'incapacité du gouvernement d'apporter des ajustements advenant une modification importante de la politique d'intérêt public, et le fait que le Parlement ne dispose pas d'examen et d'évaluations crédibles et indépendants.

Dans son budget de 2003, le gouvernement a annoncé des modifications de la structure de reddition de comptes et de gouvernance des fondations. J'ai remarqué que le gouvernement avait l'intention d'adopter des mesures positives, particulièrement au sujet de l'information communiquée au Parlement et au public. Ces mesures et plusieurs autres mesures proposées dans le Budget fournissent clairement l'occasion d'améliorer la reddition de comptes et la gouvernance des fondations.

Cependant, ces changements ne répondront probablement pas à toutes mes préoccupations, particulièrement en ce qui a trait à l'incapacité du gouvernement d'apporter des ajustements advenant une modification importante de la politique d'intérêt public et au fait que le Parlement ne dispose pas d'examen et d'évaluations crédibles et indépendants. De plus, les résultats dépendront beaucoup de la façon dont ces mesures seront mises en œuvre pour ce qui est de nouvelles fondations et des fondations existantes. J'évaluerai le cadre révisé de reddition de comptes et de gouvernance des fondations lors des prochaines vérifications.

Je souligne que je n'exprime aucune opinion sur le bien-fondé des fondations comme moyen d'assurer des programmes gouvernementaux. Mon inquiétude n'a trait qu'au financement de ces organisations avant les besoins, à leur régime de reddition de comptes et de gouvernance, et à la façon dont le gouvernement comptabilise l'argent qu'il leur transfère. De même, mes commentaires ne devraient être interprétés nullement comme une critique des personnes chargées des fondations. Cependant, comme je l'ai indiqué auparavant, la seule détermination des personnes nommées à la direction des fondations de faire de ces fondations un succès n'est pas suffisante pour surmonter les faiblesses des structures de reddition de comptes.

Facteurs comptables qui influent sur la prise de décisions

Je suis encouragée par l'intention du gouvernement de renforcer ces structures de reddition de comptes et de gouvernance. Cependant, je m'inquiète du fait que des facteurs comptables pourraient empêcher le gouvernement d'apporter toutes les améliorations nécessaires. Lors d'une audience du Comité des comptes publics, les représentants du gouvernement ont indiqué qu'à leur avis, une amélioration importante des mesures redditionnelles pourrait porter à croire que les fondations sont contrôlées par le gouvernement et qu'elles font, par conséquent, partie du périmètre comptable du gouvernement aux fins de la comptabilité. Le cas échéant, les paiements de transfert de 8,7 milliards de dollars aux fondations ne pourraient être traités comme des charges (et ne pourraient donc être utilisées pour réduire l'excédent du gouvernement) avant que les fondations ne les aient utilisés aux fins prévues. Ce point de vue a également été invoqué par de hauts fonctionnaires dans de nombreuses discussions que mon personnel et moi avons eues avec eux.

À mon avis, les décisions sur le financement et la reddition de comptes devraient être fondées uniquement sur la nécessité d'une saine gestion des fonds publics. Elles ne devraient pas être fondées sur la volonté d'obtenir un résultat comptable donné, comme la réduction de l'excédent annuel déclaré.

Conclusion

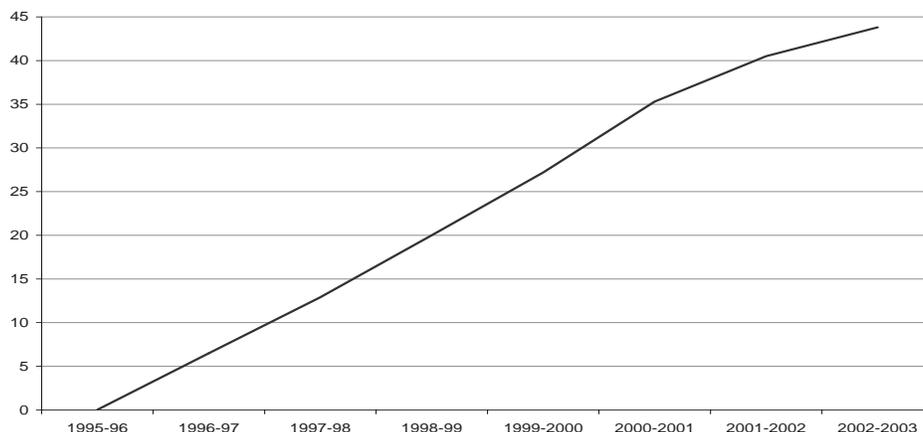
J'encourage le gouvernement à mettre en œuvre de bonnes structures de reddition de comptes et de gouvernance pour les fondations et à ne pas s'empêcher de le faire en raison d'un résultat comptable souhaité.

EXCÉDENT DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI

Le gouvernement n'a toujours pas réglé les problèmes constatés depuis longtemps au sujet de l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi et de la taille appropriée de l'excédent du Compte d'assurance-emploi.

En 2002-2003, l'excédent du Compte d'assurance-emploi a augmenté de 3,3 milliards de dollars pour s'établir à 43,8 milliards de dollars. Cela est environ trois fois plus que l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada l'a jugé nécessaire dans son rapport de 2001 sur les taux de cotisation d'assurance-emploi. Comme l'assurance-emploi est un programme gouvernemental, les cotisations et les prestations d'assurance-emploi sont présentées dans les états financiers du gouvernement du Canada. En conséquence, ces opérations ont fait augmenter l'excédent annuel du gouvernement de 3,3 milliards de dollars en 2002-2003 et réduit le déficit accumulé au 31 mars 2003 de 43,8 milliards de dollars.

Solde du Compte d'assurance emploi au 31 mars
en milliards de dollars



L'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui est actuellement suspendu, exige que dans la mesure du possible, les cotisations versées assurent au Compte d'assurance-emploi, au cours d'un cycle économique, un apport de revenu suffisant pour couvrir les coûts autorisés imputés au Compte et maintenir une certaine stabilité des taux. À mon avis, cela veut dire que les cotisations d'assurance-emploi devraient être égales aux charges au cours d'une période de temps, tout en procurant une réserve suffisante pour que les taux demeurent stables advenant un ralentissement économique.

Dans son budget de 2003, le gouvernement a indiqué que les principes suivants sur l'établissement des taux serviraient de point de départ à des consultations continues :

- les taux de cotisation devraient être établis de manière transparente, et à partir de conseils d'experts indépendants;
- les revenus prévus au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme; et
- les taux de cotisations devraient atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel et être relativement stables au fil du temps.

Ces principes sont, à mon avis, conformes à l'interprétation que l'intention du Parlement était que le programme d'assurance-emploi demeure en équilibre.

À mon avis, le Parlement n'avait pas l'intention de laisser accumuler dans le Compte un excédent au-delà de ce qu'il pouvait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi, étant donné la structure actuelle des prestations et compte tenu aussi d'un éventuel ralentissement économique. Par conséquent, à mon avis, le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

En 2001, lorsqu'il a suspendu pour la première fois l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouvernement a indiqué qu'il effectuerait des recherches et mènerait des consultations publiques sur le processus d'établissement des taux de cotisation. Lorsqu'il a présenté son budget de février 2003, ces consultations n'avaient pas encore eu lieu. Dans ce budget, le gouvernement a annoncé encore une fois qu'il tiendrait des consultations sur un nouveau processus d'établissement des taux pour 2005. J'ai été informé que le gouvernement avait sollicité et reçu des mémoires du public sur la question et qu'il les analysait.

Entre-temps, le gouvernement a fixé le taux des cotisations à 1,98 \$ par 100 \$ de gains assurables; à ce niveau, les revenus tirés des cotisations devraient être égaux aux coûts prévus du programme pour l'année. Même si cela pourrait empêcher que l'excédent n'augmente trop en 2004, cette mesure n'a aucun effet sur l'excédent accumulé de 43,8 milliards de dollars.

Conclusion

L'excédent du Compte d'assurance-emploi a augmenté et est passé à 43,8 milliards de dollars au 31 mars 2003. Par le passé, j'ai demandé au gouvernement de réaliser rapidement une étude sur le processus d'établissement des taux de cotisation. Je suis désappointée que les consultations publiques n'aient pas été menées avant l'établissement des taux pour 2004, comme cela avait été annoncé. Le gouvernement a plutôt choisi de prolonger d'une autre année la suspension de l'article 66. Je recommande fortement au gouvernement de régler ce problème de longue date.

COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Comme je l'ai indiqué plus tôt dans les Observations, le gouvernement a amélioré énormément l'information financière qu'il communique. Je crois qu'il est possible de faire encore mieux. Actuellement, le gouvernement fournit un large éventail d'informations financières sommaires et détaillées dans deux documents clés – les *Comptes publics du Canada* et le *Rapport financier annuel*. Les *Comptes publics* contiennent énormément d'informations, dont la plupart sont extrêmement détaillées. Le *Rapport financier annuel* est un document beaucoup plus succinct; cependant, il n'est pas rédigé de manière à expliquer les résultats financiers du gouvernement à un grand public. Je crois que le gouvernement, de concert avec les principaux utilisateurs, devrait examiner l'information et déterminer la meilleure façon de la fournir aux parlementaires et aux autres Canadiens intéressés. Par exemple, le gouvernement devrait se demander si des *Comptes publics* en volumes multiples sont appropriés et s'il ne serait pas plus utile de publier une partie de cette information séparément sur d'autres supports. Il pourrait se demander aussi si toute cette information est nécessaire et si d'autres moyens de diffusion répondraient au même besoin.

Actuellement, les états financiers sommaires du gouvernement sont déposés quelque six mois ou plus après la fin de l'exercice. Cela s'explique par divers facteurs, dont la taille, la diversité et la complexité des opérations gouvernementales ainsi que certaines des difficultés que pose la détermination des revenus fiscaux selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Néanmoins, pour que les états financiers aient réellement une valeur, il est essentiel qu'ils soient produits le plus tôt possible après la fin de l'exercice. Par conséquent, en étudiant la façon d'améliorer l'information financière communiquée, le gouvernement devrait aussi étudier comment préparer et déposer ses états financiers sommaires plus rapidement.

En abordant cette question, le gouvernement devra concilier rapidité et exactitude. Les revenus fiscaux serviront à illustrer ce point. En comptabilité d'exercice, les revenus fiscaux sont déterminés à partir des montants établis au 31 mai et des estimations des impôts qui n'ont pas encore fait l'objet de cotisations et qui sont établies en fonction des impôts déjà perçus. D'une part, on pourrait en arriver à une plus grande exactitude en augmentant la proportion des revenus qui sont comptabilisés à partir des cotisations. D'autre part, on pourrait déterminer les revenus fiscaux plus rapidement si l'on tenait compte uniquement des cotisations établies au 31 mars. Lorsque le gouvernement aura acquis de l'expérience avec sa méthode d'estimation, il devra en évaluer la fiabilité prédictive et déterminer s'il est possible d'augmenter la rapidité sans avoir d'effet négatif important sur l'exactitude.

Quand les résultats sont communiqués, il est important qu'ils le soient dans une terminologie généralement reconnue et cohérente. Je me demande pourquoi le gouvernement a choisi d'utiliser le terme « dette fédérale » quand il discute du déficit accumulé dans certaines de ses communications. Le déficit accumulé – l'écart entre le total des passifs du gouvernement et le total de ses actifs, tant financiers que non financiers – s'établissait à 511 milliards de dollars au 31 mars 2003. Je crains que l'utilisation du terme « dette fédérale » ne mélange les lecteurs. Particulièrement, ce terme pourrait être confondu avec la « dette nette » – soit les passifs du gouvernement moins ses actifs financiers (565 milliards de dollars au 31 mars 2003) ou la « dette portant intérêt » (621 milliards de dollars au 31 mars 2003). Ces deux chiffres sont beaucoup plus élevés (54 milliards de dollars de plus et 110 milliards de dollars de plus respectivement) que le déficit accumulé du gouvernement, qui est de 511 milliards de dollars au 31 mars 2003. Par conséquent, je crains que les Canadiens n'aient un tableau de la situation financière du gouvernement qui soit trompeur, ou, pire, inexact. Je crois que les résultats devraient être communiqués clairement aux Canadiens et j'encourage le gouvernement à présenter ses résultats financiers en utilisant une terminologie généralement reconnue et cohérente dans toutes ses communications.

EXPLICATION DE MON RAPPORT DE VÉRIFICATION

Dans mes observations de l'an dernier, j'ai expliqué mon rapport de vérification de manière assez approfondie. Cette année, j'ai décidé de [fournir cette information](#) aux lecteurs intéressés sur mon site Web ainsi que mes observations (www.oag-bvg.gc.ca).