

**INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE
SUR LES
ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA
DE L'EXERCICE CLOS LE 31 MARS 2004**

POINTS SAILLANTS

Ces observations ont pour but d'expliquer certains éléments de mon rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada au 31 mars 2004 et pour l'exercice clos à cette date :

- Depuis 1997, le gouvernement a transféré 9,1 milliards de dollars à 15 fondations. Il a comptabilisé ces paiements de transfert comme charges bien que la majeure partie 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 toujours.
- L'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi s'établissait à 46 milliards de dollars au 31 mars 2004. Cela est supérieur à trois fois la réserve de 15 milliards de dollars jugée suffisante 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*.
- Le gouvernement doit veiller à ce que des améliorations soient apportées aux systèmes et pratiques comptables du ministère de la Défense nationale et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour la comptabilisation des stocks militaires et des impôts à payer et à recevoir, respectivement.

FONDACTIONS

Pendant un certain nombre d'années, j'ai décrit dans mon rapport de vérification sur les états financiers du gouvernement mes préoccupations au sujet des fondations. Depuis 1997, le gouvernement a comptabilisé comme charges dans ses états financiers des paiements de transfert de 9,1 milliards de dollars à plusieurs fondations (y compris des paiements de transfert totalisant 400 millions de dollars en 2003-2004). Ces fonds ont été transférés aux fondations bien avant les besoins. Comme l'indique le tableau ci-dessous, au 31 mars 2004, les fondations avaient toujours en main 7,7 milliards de dollars, soit dans leurs comptes bancaires et leurs placements, soit comme montants à recevoir du gouvernement.

En plus de mes préoccupations sur le financement des fondations, j'ai soulevé des questions sur la comptabilisation des paiements de transfert. Plus particulièrement, j'ai indiqué qu'à mon avis, le traitement comptable refléterait mieux la substance économique de l'opération si les charges étaient comptabilisées lorsque les fonds sont remis aux bénéficiaires ultimes prévus ou lorsqu'ils sont utilisés aux fins ultimes annoncés par le gouvernement pour cette dépense.

Information financière sommaire sur les fondations, 1996-1997 à 2003-2004

Fondations ¹	Année où elle a été annoncée	Financement reçu ²	Subventions accordées ³	Intérêts gagnés	Administration	Solde 31 mars 2004 ⁴	Engagements de financement signés ⁵
	(\$ Millions)						
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 651	1 230	740	39	3 122	1 529
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	1998	2 500	1 155	690	47	1 988	9
Inforoute Santé du Canada Inc.	2001	1 200	51	83	30	1 202	42
Fonds de dotation ⁶	Entre 2000 et 2002	389	10	48	11	416	104
Génome Canada	2000	375	188	52	19	220	198
Fondation pour la guérison des autochtones	1998	350	241	86	43	152	139
Fondation pour l'appui technologique canadien au développement durable	2001	350	6	10	7	347	37
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1997	152	37	14	7	122	21
Autres fondations de moins de 125 millions de dollars ⁷	Entre 2000 et 2002	120	36	13	4	93	16
Total		9 087	2 954	1 736	207	7 662⁸	2 095

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 100 millions de dollars annoncés dans le Budget de mars 2004 qui étaient dus aux fondations au 31 mars 2004.

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

⁴ Ces montants sont les soldes à la date des derniers rapports annuels lorsque les états financiers au 31 mars 2004 ne sont pas disponibles - modifiés pour tenir compte des 100 millions de dollars annoncés dans le Budget de mars 2004.

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

⁶ Ce sont des fonds de dotation seuls les bénéficiaires sont distribués: ce sont le Fonds d'investissement municipal vert; la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau; la Clayoquot Biosphere Trust Society; le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique; l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques - Université de Moncton et la Fondation de l'alphabétisation du Collège Frontière.

⁷ Ce sont la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère et le Forum des fédérations.

⁸ En plus du financement octroyé aux fondations et aux fonds de dotation inclus dans ce tableau, 550 millions de dollars ont été transférés à d'autres organisations qui sont indépendantes du gouvernement, dont 391 millions de dollars n'avaient pas encore été utilisés au 31 mars 2004. 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, l'Institut canadien de recherches avancées et le Canadian Centre for Learning.

J'ai également soulevé des préoccupations au sujet du régime de reddition de comptes des fondations et exprimé la crainte que des facteurs comptables empêchent le gouvernement d'apporter toutes les améliorations nécessaires. En d'autres mots, les structures de reddition de comptes et de gouvernance pour les fondations découlent peut-être du désir de comptabiliser les paiements de transfert aux fondations comme charges de l'exercice, plutôt que lorsque ces fonds sont utilisés par les fondations pour leurs fins ultimes. À mon avis, les décisions sur le financement et la reddition de comptes devraient être fondées uniquement sur la nécessité d'assurer une saine gestion des fonds publics. Elles ne devraient pas être fondées sur la volonté d'obtenir un résultat comptable donné.

Dans mes rapports précédents, j'ai indiqué que même si je soulevais des questions au sujet du traitement comptable des paiements de transfert aux fondations, je ne pouvais déclarer sans équivoque que le gouvernement ne respectait pas les normes comptables en vigueur établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. J'ai indiqué aussi dans mes observations précédentes que le CCSP menait deux projets pertinents pour notre débat sur la comptabilisation des fondations. Nous sommes en train de discuter avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor de l'incidence de l'un de ces projets, soit la norme que le CCSP vient d'adopter sur le périmètre comptable du gouvernement, qui s'appliquera à l'exercice 2005-2006. Nous examinerons l'interprétation que le gouvernement donnera à cette nouvelle norme au cours du prochain exercice.

Nous continuerons aussi de suivre l'avancement de l'autre projet du CCSP, qui vise à établir des directives sur la comptabilisation des paiements de transfert des gouvernements, y compris le financement pluriannuel.

Quant au régime redditionnel des fondations, le gouvernement a réitéré dans le Budget de 2004 l'engagement d'améliorer le régime qu'il avait commencé dans le Budget de 2003. J'espère qu'il apportera les améliorations suivantes : la communication de résultats crédibles, une surveillance ministérielle efficace et une vérification externe adéquate. Même si les engagements annoncés dans le Budget semblent viser davantage certains de ces éléments (notamment l'information communiquée) plutôt que d'autres, ils sont néanmoins encourageants.

Je compte examiner le régime redditionnel des fondations, y compris la mesure dans laquelle le gouvernement donne suite à ses engagements, dans le cadre d'une vérification qui fera partie de mon rapport de février 2005.

Je souligne encore une fois que je n'exprime aucune opinion sur le bien-fondé des fondations comme moyen d'assurer des programmes gouvernementaux. De même, mes commentaires ne devraient être interprétés nullement comme une critique des personnes chargées des fondations. Mes préoccupations ont trait uniquement au financement de ces organisations avant les besoins, aux dispositions existantes pour leur reddition de comptes et leur gouvernance, et à la façon dont le gouvernement comptabilise les fonds qu'il leur transfère.

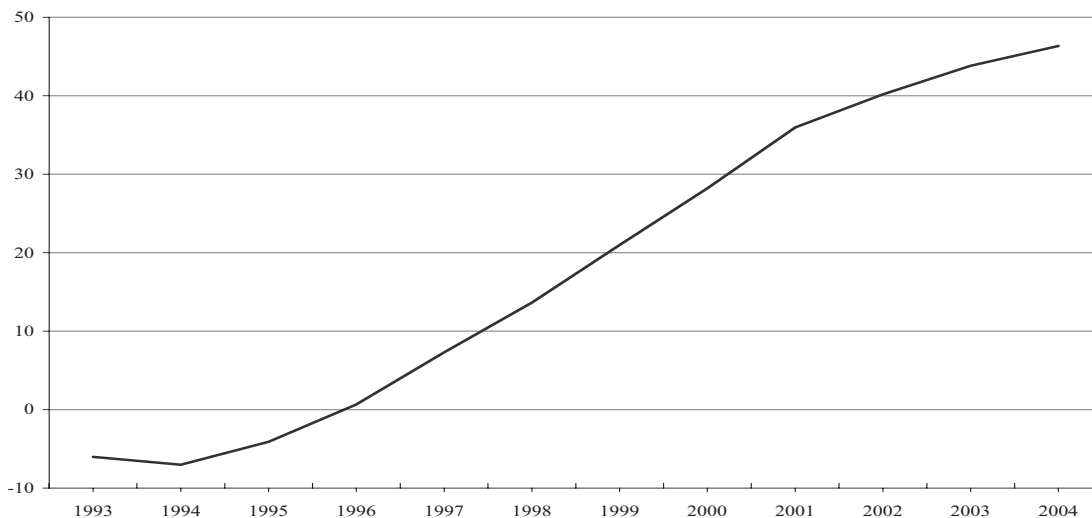
EXCÉDENT DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI

Un autre problème de longue date que j'ai exposé dans mon rapport de vérification est l'excédent du Compte d'assurance-emploi. En 2003-2004, l'excédent du Compte d'assurance-emploi a augmenté encore de 2 milliards de dollars (incluant des revenus d'intérêt de 1 milliard de dollars sur le solde du Compte) pour s'établir à 46 milliards de dollars. Cela est supérieur à trois fois la réserve jugée suffisante par l'actuaire en chef dans son rapport de 2001 sur les taux de cotisation d'assurance-emploi. Comme l'assurance-emploi est un programme gouvernemental, les cotisations, les prestations et les autres transactions d'assurance-emploi sont présentées dans les états financiers du gouvernement du Canada. Le fait d'inclure le programme d'assurance-emploi dans les comptes du gouvernement a eu comme effet d'augmenter l'excédent annuel du gouvernement de 2 milliards de dollars en 2003-2004 et de réduire le déficit accumulé au 31 mars 2004 de 46 milliards de dollars.

J'ai constaté que, dans la *Loi d'exécution du budget* de 2003, le gouvernement a établi pour 2004 le taux de cotisation à l'assurance-emploi à 1,98 \$ par tranche de 100 \$ de gains assurables. Il a donc l'intention de faire correspondre les cotisations projetées au coût du programme pour 2004. Cette mesure peut empêcher que l'excédent augmente beaucoup au cours de l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2004, mais elle ne règle en rien le problème de l'excédent accumulé.

Solde du Compte d'assurance-emploi au 31 mars

en milliards de dollars



Les chiffres antérieurs à 2002 ont été ajustés pour tenir compte de la méthode de la comptabilité d'exercice.

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 et celui de 2004, 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.
- Les taux de cotisation 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 voulant 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*.

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 officiellement qu'il tiendrait des consultations sur un nouveau processus d'établissement des taux pour 2005.

Dans le Budget de 2004, le gouvernement a informé la population canadienne qu'il étudiait les résultats des consultations et a réitéré son intention d'adopter une loi pour mettre en œuvre un nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation. Cependant, dans la *Loi d'exécution du budget de 2004*, le gouvernement a donné au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir le taux, encore une fois pour 2005, pour le cas où la loi ne serait pas adoptée à temps.

L'excédent de l'assurance-emploi a augmenté pour atteindre 46 milliards de dollars au 31 mars 2004. Je suis déçue de constater, au moment de rédiger mes observations, que la loi devant régler ce problème n'a pas encore été adoptée. Je recommande fortement au gouvernement de régler cette question de longue date.

DÉFIS QUI RESTENT À RELEVER

Par le passé, à la suite de ma vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada, j'ai signalé, dans des chapitres sur la gestion financière et l'utilisation de l'information financière, des questions qui portent sur la gestion financière du gouvernement en général et que j'avais présentées dans mes rapports au Parlement. Je continuerai de le faire dans un chapitre de mon rapport de février 2005.

Quand les questions portent expressément sur les états financiers du gouvernement, j'en fais état dans mes observations sur les états financiers du gouvernement du Canada. Cette année, je souhaite parler des progrès du ministère de la Défense nationale et des problèmes que la comptabilisation et le suivi des coûts des stocks continuent de poser. Je traiterai également des défis que doit relever l'Agence des douanes et du revenu du Canada¹ et des limites que présentent ses systèmes d'information financière pour la comptabilisation des impôts à recevoir et à payer.

Ministère de la Défense nationale

La majeure partie des stocks de 6,1 milliards de dollars du gouvernement appartiennent à la Défense nationale. 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. L'an dernier, j'ai exposé nombre des difficultés auxquelles le Ministère faisait face à cet égard. J'ai aussi indiqué que ce défi n'est pas unique au Canada. De nombreux gouvernements nationaux ont constaté que l'établissement du coût des stocks militaires était une tâche titanesque.

Le Ministère s'était alors engagé à mettre en œuvre une stratégie visant la mise en place de contrôles adéquats pour garantir que :

- les coûts des achats futurs seraient bien comptabilisés dans son système d'inventaire;
- le coût des vieux stocks serait supprimé de l'inventaire au fur et à mesure de leur utilisation; et
- l'utilisation des stocks serait surveillée adéquatement afin que les ajustements puissent être apportés au fur et à mesure de leur vieillissement.

Je constate que le Ministère a apporté des améliorations notables. Il a examiné le coût historique de certains éléments comme les munitions et a apporté les corrections nécessaires. Il a aussi amélioré les contrôles visant à détecter les erreurs dans ses dossiers d'inventaire. Il a établi un comité interministériel pour discuter des défis que pose continuellement l'amélioration des dossiers d'inventaire. De plus, le Ministère apporte des modifications à son système d'information pour améliorer la surveillance continue des entrées et des sorties de stocks de l'inventaire.

¹ Le 12 décembre 2003, le gouvernement a annoncé une restructuration qui a donné lieu à la création de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). La responsabilité de l'administration de la *Loi sur les douanes* a été en grande partie transférée à l'ASFC.

Malheureusement, on continue de trouver des erreurs dans l'évaluation des stocks. Ces erreurs sont en grande partie attribuables à la justification du coût des stocks en question et à la présentation adéquate des opérations réalisées au cours de l'exercice (achats, utilisation et obsolescence) dans les états financiers sommaires. La plupart de ces erreurs ont été corrigées par le personnel de la Défense nationale, mais en majeure partie dans le cadre des travaux de clôture de l'exercice. Il serait préférable que ces erreurs ne se produisent pas au départ ou qu'elles soient découvertes grâce au processus régulier de surveillance du Ministère.

Le Ministère a fait peu de progrès pour déterminer l'étendue des stocks désuets. Il a désigné une part importante de ses stocks comme étant « non utilisés » et a demandé à ses gestionnaires de déterminer quelle proportion des stocks non utilisés pourrait être jugée comme étant désuète et nécessiterait la correction des dossiers d'inventaire.

Agence des douanes et du revenu du Canada

Un autre des défis que le gouvernement doit relever pour préparer ses états financiers est la comptabilisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice des revenus fiscaux, ce qui comprend la constatation d'impôts à recevoir de 48 milliards de dollars et d'impôts à payer de 33 milliards de dollars.

La comptabilisation des revenus fiscaux selon la méthode de la comptabilité d'exercice est fondée sur les cotisations et les données nécessaires proviennent surtout des systèmes des divers programmes fiscaux. Ces systèmes n'ont pas été conçus comme des systèmes comptables et la présentation des impôts à recevoir et des impôts à payer selon la méthode de la comptabilité d'exercice exige énormément de manipulations de données. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a établi un plan pluriannuel pour l'adoption de livres comptables auxiliaires pour ses diverses sources de revenus. Provisoirement, l'Agence produit les rapports au moyen des systèmes des programmes et effectue un rapprochement entre ces rapports et le grand livre de l'Agence pour garantir l'exactitude de l'information présentée sur les impôts à recevoir et à payer. Ce processus exige un lourd traitement manuel et de nombreux rapprochements. Malgré cela, il reste des écarts inexplicables entre les impôts à recevoir qui figurent dans le grand livre et les divers rapports extraits des systèmes des programmes fiscaux pour justifier ces montants.

Au cours de l'exercice en cours, la direction a découvert les causes de certains de ces écarts. Cependant, il reste des écarts inexplicables et je crains que cela ne se reproduise jusqu'à la mise en place d'un système comptable comportant des livres auxiliaires adéquats, pour justifier les montants comptabilisés dans le grand livre et dans les états financiers du gouvernement.

Résumé

Je souligne qu'actuellement, ni les problèmes du Ministère de la Défense nationale ni ceux de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ne sont suffisamment importants pour m'amener à conclure que les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation financière du gouvernement et des résultats de son fonctionnement.

Néanmoins, à mon avis, ces deux ministères doivent corriger les faiblesses de leurs systèmes d'information financière concernant ces soldes importants. Je suis consciente de l'étendue du défi à relever et du temps qu'il faudra pour le faire, mais la recherche et la mise en place de solutions doivent être une priorité.

ÉTAT DES POINTS SOULEVÉS AU COURS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS

Observation	État actuel
Information produite en temps voulu	J'ai indiqué par le passé que l'utilité des états financiers sommaires du gouvernement est amoindrie si ces états ne peuvent être rendus publics après six mois après la fin de l'exercice. J'ai aussi indiqué que, dans le contexte actuel, la préparation plus rapide des états financiers sommaires du gouvernement pose des défis importants. Dans le Budget de 2004, le gouvernement s'est engagé à examiner son processus pour déterminer s'il est possible de publier ses résultats financiers plus rapidement dans le futur.
Clarté de la terminologie	Le gouvernement continue d'utiliser le terme « dette fédérale » dans certaines de ses publications. Je comprends qu'il utilise ce terme pour éviter la confusion au sujet de son excédent annuel, mais je crains que s'il est utilisé à la place de « déficit accumulé », que ce terme puisse être mal interprété par la population canadienne.
États financiers ministériels	En mars 2004, le gouvernement s'est engagé à produire des états financiers ministériels vérifiés dans cinq ans. Par le passé, j'ai fait part de mes préoccupations au sujet de la somme de travail nécessaire pour que les ministères soient prêts à préparer des états financiers fiables. Même si beaucoup de travail a été effectué depuis ma déclaration, il reste encore plus de travail à effectuer pour que les ministères et organismes visés par cette décision soient prêts à produire des états financiers vérifiés. Je continuerai de travailler avec le gouvernement dans ce but.
Présentation au net	L'an dernier, j'ai félicité le gouvernement d'avoir cessé généralement de présenter des chiffres au net dans ses états financiers sommaires. J'avais indiqué qu'il le faisait toujours dans le <i>Rapport financier annuel</i> . Je prends note que le gouvernement s'est engagé, dans le Budget de 2004, à étudier des façons de rendre comparable la présentation du Budget, du <i>Rapport financier annuel</i> et des <i>Comptes publics</i> .
Information communiquée au Parlement	J'ai recommandé que le gouvernement envisage d'améliorer la façon dont il rend compte de ses résultats financiers aux parlementaires et aux autres Canadiens intéressés. Je crois savoir que le gouvernement étudie la question dans le cadre de son Projet d'amélioration des rapports au Parlement.

EXPLICATION DE MON RAPPORT DE VÉRIFICATION

Pour les lecteurs qui souhaitent obtenir une explication plus poussée de mon rapport de vérification, j'ai décidé de fournir cette information aux lecteurs intéressés sur mon site Web ainsi que mes observations (www.oag-bvg.gc.ca).