

**INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE
SUR LES
ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA
POUR L'EXERCICE CLOS LE 31 MARS 2007**

Dans ces observations, j'aimerais commenter et expliquer certains éléments de mon Rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2007.

OPÉRATIONS À LA FIN DE L'EXERCICE

Dans le budget de 2007, le gouvernement a annoncé divers paiements de transfert ponctuels pour financer un certain nombre d'initiatives dans des domaines comme la santé, l'enseignement postsecondaire, la formation et l'environnement. Voilà pourquoi l'état des résultats de 2006-2007 comprend des charges de 4,5 milliards de dollars au titre d'accords conclus avec diverses parties avant le 31 mars 2007, conformément au pouvoir conféré au gouvernement. Le pouvoir d'autoriser ces paiements a été donné au gouvernement par l'adoption de la *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2007* (projet de loi C-52), qui a reçu la sanction royale le 22 juin 2007.

J'aimerais, en particulier, signaler les éléments suivants :

- 1,5 milliard de dollars ont été versés à une fiducie (fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques) pour permettre aux provinces et aux territoires de financer des projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques;
- 0,6 milliard de dollars ont été versés à une fiducie visant à financer des programmes d'enseignement postsecondaire et de formation en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan;
- 0,6 milliard de dollars ont été versés à une fiducie en vue d'aider les provinces et les territoires à financer des programmes favorisant le respect de la garantie sur les délais d'attente dans le secteur de la santé.

Nous avons axé nos travaux sur les accords conclus à la fin ou près de la fin de l'exercice pour obtenir l'assurance que les charges ont été constatées dans la bonne période et que les opérations ont été effectuées conformément aux pouvoirs applicables. Les obligations mentionnées précédemment ont été créées avant le 31 mars 2007 lorsque le gouvernement a annoncé son intention de transférer ces fonds aux provinces et aux territoires aux fins prévues et que ces derniers ont accepté les accords.

Ces accords prévoient que les provinces et les territoires utiliseront ces fonds sur plusieurs exercices. Les accords permettent cependant aux provinces et aux territoires d'avoir accès plus rapidement aux fonds – en fait, les provinces et les territoires peuvent avoir accès aux fonds immédiatement. Le libellé utilisé dans les communications du gouvernement annonçant son intention de transférer ces fonds et l'établissement des accords prouvent que le gouvernement a renoncé à sa prérogative de se dégager de l'obligation d'honorer ces engagements.

Conformément aux normes comptables pour le secteur public, les paiements de transfert doivent être comptabilisés dans les états financiers d'un gouvernement à titre de charges dans l'exercice au cours duquel surviennent les faits qui donnent lieu aux transferts, dans la mesure où :

- les transferts ont été autorisés;
- les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité, s'il y en a;
- il est possible de faire une estimation raisonnable des montants en cause.

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

- avait conclu des accords conformément aux pouvoirs qui lui avaient été conférés;
- avait reçu du Parlement l'autorisation d'effectuer les paiements, par l'entremise de fiducies, car la *Loi d'exécution du Budget* avait été adoptée avant que les états financiers n'aient été établis définitivement;
- n'avait pas inclus, ni dans les accords de fiducie ni dans les lettres adressées aux provinces et aux territoires, de conditions à respecter par la province ou le territoire, après le 31 mars 2007 pour avoir droit à ces fonds;
- connaissait le montant du paiement de transfert.

ÉTATS FINANCIERS MINISTÉRIELS

Comme le gouvernement l'avait annoncé en 2004, une partie de son plan visant à renouveler et à renforcer la gestion dans le secteur public prévoyait des mesures destinées à renforcer la fonction de contrôleur et la surveillance. La vérification des états financiers annuels des ministères était l'une des initiatives de ce plan. La stratégie adoptée par le Bureau du contrôleur général pour mettre en œuvre cette initiative est axée sur 22 grands ministères. Je crois savoir que, dans un proche avenir, le gouvernement examinera ses priorités et ses stratégies en matière de gestion financière, y compris les états financiers ministériels.

Par le passé, j'ai donné mon appui à cette ambitieuse initiative, qui s'inscrit dans le plan du Bureau du contrôleur général visant à renforcer la gestion financière au sein du gouvernement. Je crois que le processus de préparation en vue de la vérification des états financiers des ministères renforcera l'environnement comptable et de contrôle.

Cette année, j'ai examiné les progrès réalisés par ces 22 ministères en vue d'atteindre cet objectif. J'ai recensé les principaux secteurs où des travaux doivent être effectués – par les ministères et par les organismes centraux – en vue d'être prêts pour la vérification des états financiers ministériels. Mon Bureau a discuté avec les représentants des ministères et examiné les documents disponibles.

À l'échelle des ministères - état de préparation

En 2005-2006, le Bureau du contrôleur général, après avoir consulté mon Bureau, a demandé à ces 22 grands ministères de se soumettre à une évaluation de leur état de préparation à la vérification. Les ministères ont retenu les services de cabinets privés d'experts-comptables pour mener à bien ces évaluations. Celles-ci visaient à déterminer si les processus de contrôle financier interne des ministères étaient bien documentés et s'ils faisaient partie d'un environnement de contrôle interne solide. Il fallait avant tout vérifier si des systèmes avaient été instaurés pour fournir toutes les informations nécessaires à l'établissement des états financiers; si les contrôles étaient adéquats et bien documentés; et si les ministères disposaient d'un personnel financier compétent pour appuyer une vérification efficiente. Il s'agissait de cerner les principaux secteurs à améliorer et à corriger toutes les faiblesses signalées précédemment par mon Bureau qui ne l'avaient pas encore été.

J'ai constaté que les progrès réalisés par les ministères varient. Par exemple :

- cinq ministères n'ont pas encore choisi un cabinet de vérification pour effectuer l'évaluation ou le cabinet de vérification externe qu'ils ont retenu n'a pas encore effectué l'évaluation;
- douze ministères, sur les dix-sept qui restent, ont défini un plan d'action qui prévoit corriger certaines lacunes recensées, selon un calendrier établi qui détermine les responsabilités à cet égard;
- les lacunes devraient être corrigées et les ministères prêts à se soumettre à une vérification externe entre 2007 et 2010, ou plus tard, selon les divers échéanciers prévus;
- certains ministères ont retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables privé pour les aider à préparer les documents requis, alors que d'autres font appel à leur service de vérification interne.

Je m'attendais certes à ce que les échéanciers varient pour corriger les lacunes, mais j'avais espéré que chacun des ministères ait désormais établi un plan d'action de manière à ce que son état de préparation puisse être évalué par la haute direction du ministère et le Bureau du contrôleur général.

Mon Bureau a aussi eu l'occasion d'examiner les 17 rapports d'évaluation de la préparation. Ces rapports soulignent des problèmes communs, notamment :

- l'absence de documents pour étayer les soldes, les politiques, les procédures et les contrôles des processus administratifs clés;
- des problèmes liés aux technologies de l'information, tels que les difficultés à effectuer les transferts d'information qui sont rendus nécessaires par les ajustements manuels devant obligatoirement être faits dans un grand nombre d'anciens systèmes.

Je m'inquiète également du fait que des systèmes qui n'ont jamais été conçus à des fins comptables servent aujourd'hui de grands livres auxiliaires. Il faut donc procéder à un grand nombre de manipulations de données pour établir les états financiers. Ce processus manuel, de par sa nature, pose un risque inhérent plus élevé d'erreurs et donne souvent lieu à des écarts inexpliqués. Nous avons signalé, dans des observations antérieures, ces sujets de préoccupation pour l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada et le ministère de la Défense nationale.

À l'échelle du gouvernement — état de préparation

Le Bureau du contrôleur général s'est engagé à surveiller les résultats des évaluations de la préparation et à collaborer avec les ministères pour veiller à ce que des mesures correctives soient prises, au besoin. Lors de réunions avec les ministères organisées par mon Bureau, beaucoup ont indiqué qu'ils aimeraient que le Bureau du contrôleur général participe davantage au processus. Les ministères ont donné leur appui à une initiative lancée récemment par le Bureau du contrôleur général qui prévoit que les 22 ministères se réunissent tous les mois pour mettre en commun des pratiques exemplaires.

En 2005-2006, le Bureau du contrôleur général a publié des lignes directrices révisées à l'intention des ministères par le biais des normes comptables du Conseil du Trésor qui présentent un modèle d'états financiers et de notes complémentaires. Le Bureau du contrôleur général s'était alors engagé à régler certains problèmes liés à la comptabilité et aux rapports. Il avait été convenu que mon Bureau et le Bureau du contrôleur général collaboreraient pour effectuer des recherches et analyser ces problèmes importants. Même si mon Bureau et des experts-conseils externes se sont rencontrés pour discuter, je m'inquiète du fait que ces problèmes ne semblent pas encore réglés définitivement.

Le Bureau du contrôleur général doit jouer un rôle plus proactif pour faire progresser cette initiative. À mon avis, il doit accroître ses efforts en vue :

- d'exercer une surveillance centralisée sur les questions clés soulevées par les évaluations de l'état de préparation et formuler des avis et des lignes directrices complémentaires aux ministères;
- de s'assurer que les ministères corrigent les faiblesses dans les contrôles déjà signalées par mon Bureau et règlent les questions découlant des évaluations de l'état de préparation;
- d'exiger des plans d'action ministériels et les surveiller;
- de fournir une orientation aux ministères sur les grandes questions, notamment celles qui concernent la comptabilité.

Dès que les ministères seront prêts pour la vérification, mon Bureau sera heureux de participer à ce processus. À mon avis, il ne convient pas que mon Bureau effectue ces vérifications si la probabilité de formuler une opinion avec réserve sur les états financiers ou de ne pas adopter une stratégie d'appui sur les contrôles pour la vérification est élevée. Cette initiative doit viser, en définitive, à améliorer les contrôles internes et à favoriser la communication d'une meilleure information financière.

En résumé

À la lumière de l'information qui nous a été communiquée, plusieurs ministères sont encore loin d'être prêts à faire vérifier, avec efficacité, leurs états financiers. De plus, le contrôleur général doit réévaluer sa stratégie générale, notamment les échéances prévues pour la vérification des états financiers ministériels, et réaffirmer auprès des ministères l'objectif premier de cette initiative. Je continuerai à collaborer avec le gouvernement pour l'aider à atteindre cet objectif.

ÉTABLISSEMENT DU BUDGET ET AFFECTATION DES CRÉDITS SELON LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

J'ai déjà mentionné dans le passé ma préoccupation, qu'après avoir étudié pendant de nombreuses années la question de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement du budget et l'affectation des crédits des ministères et organismes, le gouvernement n'ait toujours pas pris position à ce sujet. L'adoption de cette méthode aura des répercussions sur l'utilisation par les ministères et les organismes de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour la prise de décisions. À l'heure actuelle, les ministères et organismes utilisent la méthode de la comptabilité d'exercice pour préparer l'information utilisée pour les états financiers sommaires du gouvernement, pour établir des états financiers non vérifiés qui sont intégrés dans les rapports ministériels sur le rendement, et pour respecter l'exigence qui leur est imposée d'inclure cette information dans les présentations au Conseil du Trésor et dans les mémoires au Cabinet. Cependant, les budgets et les affectations de crédits des ministères ne sont toujours pas présentés selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a retenu les services d'un expert-conseil pour examiner la question. Il a présenté son rapport final au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires à l'automne 2006. Ce Comité a publié son propre rapport sur la comptabilité d'exercice pour la préparation du budget et l'affectation des crédits au sein du gouvernement fédéral, dans lequel il formule de nombreuses recommandations – la première étant que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement du budget et l'affectation des crédits. Le Comité permanent des comptes publics a également publié un rapport et recommandé que le gouvernement présente au Parlement, au cours de la prochaine année, un modèle pour étendre l'application de la comptabilité d'exercice intégrale à l'établissement du budget et à l'affectation des crédits des ministères et des organismes, ainsi que les coûts et les avantages projetés, afin que le Parlement puisse en discuter et en débattre.

Le gouvernement a répondu que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada mettait actuellement au point un modèle pour l'établissement du budget et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice intégrale. Dès qu'il sera prêt, ce modèle, y compris l'information sur les modalités de mise en œuvre, sera présenté au Parlement pour qu'il en discute et en débattre. Le gouvernement s'est engagé à présenter ce modèle au Parlement au plus tard en mars 2008.

Je me réjouis que le gouvernement poursuive l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement du budget et l'affectation des crédits au sein des ministères et organismes. Je suis encouragée par l'attention que deux comités parlementaires accordent à ce dossier important. Il est primordial que le gouvernement poursuive sur sa lancée en continuant de faire progresser ce dossier et en respectant son engagement.

ESTIMATIONS DE LA DIRECTION – REVENUS FISCAUX

La comptabilisation des revenus fiscaux selon la méthode de la comptabilité d'exercice vise à garantir que les revenus fiscaux comptabilisés dans les états financiers du gouvernement reflètent plus fidèlement l'activité économique sous-jacente au cours de l'exercice, et que les sommes d'impôt dues au gouvernement soient comptabilisées dans les états financiers. Il s'agit, en résumé, de comptabiliser les revenus fiscaux dans l'exercice où l'activité imposable se produit, plutôt que lorsque le gouvernement les encaisse.

En 2003, le gouvernement a adopté la comptabilité d'exercice intégrale, ce qui a entraîné la comptabilisation des revenus fiscaux selon cette méthode, au lieu de selon la méthode de la comptabilité de caisse. Pour comptabiliser les revenus fiscaux, le gouvernement a établi une méthode qui est fondée sur une combinaison des impôts et taxes cotisés à une certaine date et des estimations des montants qui n'ont pas encore fait l'objet d'une cotisation, établies selon les montants encaissés. Le gouvernement applique toujours cette méthode, qui a subi peu de modifications importantes depuis.

Comme il s'agit de l'estimation la plus importante faite par la direction et de celle qui a la plus grande incidence sur les états financiers du gouvernement, il est primordial que le gouvernement vérifie régulièrement la fiabilité de sa méthode d'estimation et qu'il la modifie au besoin pour améliorer l'exactitude de ses estimations. Depuis l'adoption de la comptabilité d'exercice en 2003, mon Bureau a régulièrement indiqué au gouvernement qu'il se devait de le faire.

Tous les ans, l'Agence du revenu du Canada analyse les revenus fiscaux réels par rapport aux estimations antérieures. Les résultats de ces analyses montrent que les revenus fiscaux estimatifs sont toujours sous-évalués de façon importante par rapport aux revenus réels, surtout à l'égard de l'impôt sur les sociétés. Cependant, en dépit du résultat de ces analyses, le gouvernement n'a pas amélioré, de manière substantielle, la méthode d'estimation des revenus fiscaux.

Ce problème n'est pas suffisamment grave pour m'amener à conclure que les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation financière du gouvernement ainsi que des résultats de son exploitation, car le montant de l'inexactitude est semblable d'un exercice à l'autre. Je suis cependant d'avis que le gouvernement doit corriger cette faiblesse dans son processus d'information financière sur les revenus fiscaux. Je suis consciente de la complexité de ce processus et du temps qu'il continue à exiger, mais le gouvernement doit en priorité chercher des moyens d'améliorer cette estimation de la direction et les mettre en œuvre. Après avoir étudié, pendant plus de quatre ans, les causes des écarts entre les revenus réels et les revenus estimatifs, il est temps de mettre en place des améliorations.

POLITIQUE SUR LES CRÉDITEURS À LA FIN DE L'EXERCICE

Lors de discussions au cours d'exercices précédents, il est devenu évident que mon Bureau et le Secrétariat du Conseil du Trésor interprétaient différemment le paragraphe 37.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la Politique sur les crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE) du gouvernement. La différence consiste à déterminer si les dettes, aux termes du paragraphe 37.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, comprennent tous les éléments qui doivent être comptabilisés comme passifs. Cette divergence d'interprétation se traduit par un manque de clarté quant à la nature des éléments qui doivent être imputés, comme il se doit, à un crédit.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor revoit actuellement un grand nombre de ses politiques dans le cadre de son projet de « renouvellement des politiques ». Nous avons indiqué au Bureau du contrôleur général qu'à notre avis, il faut plus de précisions sur les charges qui doivent être imputées aux crédits. Nous craignons que les ministères n'imputent pas les charges aux crédits s'y rattachant ou ne comptabilisent pas des passifs parce que ces derniers n'ont pas, selon la définition établie, « force obligatoire » et ce, même s'ils sont, en substance, des passifs. J'encourage toujours le gouvernement à préciser sa position sur la substance de ces opérations et à veiller à ce que les dépenses soient correctement et uniformément imputées aux crédits et que tous les passifs soient comptabilisés à la clôture de l'exercice.

Étant donné qu'il importe de veiller à ce que les charges soient correctement et uniformément imputées aux crédits, il est primordial que le Bureau du contrôleur général règle cette question.

ÉTAT DES POINTS SOULEVÉS AU COURS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS

Observation	État actuel
<p>Opinion de vérification conformément aux principes comptables généralement reconnus au Canada</p>	<p>Selon les normes de vérification de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, nous sommes tenus de rendre compte de la présentation fidèle conformément aux principes comptables généralement reconnus au Canada pour le secteur public. Toutefois, comme je reconnais l'importance de respecter notre mandat législatif, qui me demande de formuler une opinion à savoir si les états financiers du gouvernement « ... sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale... », mon opinion s'appuie sur ces deux méthodes comptables.</p> <p>La convention comptable du gouvernement indique que ses conventions comptables énoncées s'appuient sur les principes comptables généralement reconnus au Canada pour le secteur public et que la présentation et les résultats qui découlent des conventions comptables énoncées ne donnent lieu à aucune différence importante par rapport aux principes comptables généralement reconnus au Canada. J'aurais préféré que le gouvernement exprime son intention de se conformer aux principes comptables généralement reconnus au Canada.</p>
<p>Agence du revenu du Canada/Agence des services frontaliers du Canada — Faiblesses du système des revenus fiscaux</p>	<p>Dans le passé, j'ai exprimé l'avis qu'il fallait améliorer les systèmes et les pratiques comptables pour les revenus fiscaux à l'Agence du revenu du Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada. Le montant des revenus fiscaux établi selon la comptabilité d'exercice est fondé sur les cotisations et dérivé principalement des données des différents systèmes des programmes fiscaux. Comme ces systèmes n'ont jamais été conçus comme des systèmes comptables, il faut beaucoup d'interventions pour présenter les revenus et les débiteurs selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Ce processus demande beaucoup de calculs manuels et de rapprochements. Malgré tout, il reste des écarts inexplicables entre les montants des débiteurs inscrits au grand livre et ceux des différents rapports produits par les systèmes des programmes fiscaux à l'appui de ces montants.</p> <p>En 2006-2007, le montant net des écarts sans rapprochement de l'Agence du revenu du Canada a baissé au point de devenir négligeable. Je tiens à souligner les efforts déployés par la direction pour régler cette question.</p> <p>La direction de l'Agence des services frontaliers du Canada continue de recenser les causes sous-jacentes de certains de ces écarts, mais il reste toujours des écarts inexplicables à la fin de l'exercice.</p>

Observation	État actuel
<p>Stocks, pièces de rechange réparables et registres des biens immobiliers du ministère de la Défense nationale</p>	<p>Dans le passé, j'ai signalé que le ministère de la Défense nationale devait améliorer ses systèmes et ses pratiques comptables liés à ses stocks. Les systèmes des stocks du Ministère étaient d'abord conçus pour tenir le relevé des quantités. Il y avait donc moins d'emphase sur l'exactitude des coûts et des erreurs furent commises dans l'évaluation des stocks.</p> <p>Même si des progrès notables ont été réalisés au chapitre de la comptabilisation des quantités et de la valeur des stocks au cours des dernières années, des problèmes liés à l'évaluation générale de ceux-ci, tels que l'obsolescence, doivent encore être réglés. Il faut donc exercer une surveillance constante pour s'assurer que le coût des stocks est bien présenté dans les états financiers sommaires.</p> <p>Le ministère de la Défense nationale continue d'axer ses efforts sur la comptabilisation adéquate de ses stocks, particulièrement dans le cadre de ses travaux de comptabilité à la fin de l'exercice. Il a lancé divers projets pour régler ces problèmes et notre Bureau continuera de surveiller ces projets de près.</p> <p>La méthode de la comptabilité d'exercice exige aussi que le Ministère comptabilise et amortisse le coût de ses immobilisations. L'information du système du grand livre auxiliaire des immobilisations, qui sert à saisir les données sur les terrains, les bâtiments et les ouvrages, n'a pas été rapprochée avec celle du grand livre général en temps opportun et avec exactitude. Il importe que le ministère de la Défense nationale veille à ce que l'information dans le grand livre auxiliaire soit exacte, complète et rapprochée avec les montants inscrits dans le grand livre général.</p>
<p>Information produite en temps voulu</p>	<p>J'ai indiqué par le passé que l'utilité des états financiers sommaires du gouvernement est réduite si ces états ne peuvent être rendus publics que 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.</p> <p>Je sais que le gouvernement cherche toujours des moyens d'accélérer la préparation de ses états financiers sommaires. Toutefois, il est important de maintenir des contrôles internes appropriés et la justesse des estimations.</p>

Observation	État actuel
<p>Clarté de la terminologie</p>	<p>Le gouvernement continue d'utiliser le terme « dette fédérale », au lieu de « déficit accumulé », 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 de cette façon, ce terme puisse être mal interprété par la population canadienne et qu'il puisse laisser une fausse impression quant à l'utilisation de l'excédent annuel.</p> <p>En particulier, je suis préoccupée, car l'utilisation de ce terme peut inciter à croire, à tort, que l'excédent annuel est utilisé pour réduire la dette publique. Alors que le montant de l'excédent annuel et le changement apporté aux autres éléments du résultat étendu ajustent automatiquement le déficit accumulé, ils n'affectent pas la dette publique. L'excédent annuel correspond tout simplement à la différence entre les revenus du gouvernement et ses charges à la fin de l'exercice; il ne correspond pas à des liquidités que le gouvernement peut utiliser à toute autre fin – comme pour rembourser une partie de la dette qu'il a contractée.</p> <p>J'ai remarqué que le gouvernement veille à ce que cette réalité soit présentée de façon exacte dans le <i>Rapport financier annuel</i>. Toutefois, j'estime qu'il pourrait expliquer avec plus de clarté ces résultats financiers à la population canadienne en utilisant systématiquement la bonne terminologie dans toutes ses déclarations publiques et ses publications officielles.</p>

EXPLICATION DE MON RAPPORT DE VÉRIFICATION

Les lecteurs qui souhaitent obtenir une explication plus poussée de mon rapport de vérification trouveront de l'information ainsi que mes observations sur mon site Web (www.oag-bvg.gc.ca).