



Printemps 2017

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Commentaire sur les audits d'états financiers 2015-2016



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2017.

N° de catalogue FA1-23/2017-1-9F-PDF
ISBN 978-0-660-08059-8
ISSN 0701-5421



Les rapports financiers sont un élément essentiel de la relation redditionnelle

La reddition de comptes et son importance

L'administration fédérale dans son ensemble ainsi que ses composantes individuelles doivent rendre des comptes aux élus qui représentent la population. Pour ce faire, elles présentent de l'information sur leurs décisions et leurs actions pour justifier la dépense de fonds publics pour livrer des programmes et services à la population. On appelle « relation redditionnelle » cette responsabilité de l'administration fédérale à l'égard des élus.

L'obligation de rendre des comptes est satisfaite lorsque le gouvernement et ses composantes font preuve d'ouverture et de transparence sur la dépense des fonds publics. Par transparence, on entend la communication d'une information pertinente présentée d'une façon qui permet de comprendre facilement comment le gouvernement et ses composantes dépensent les fonds publics.

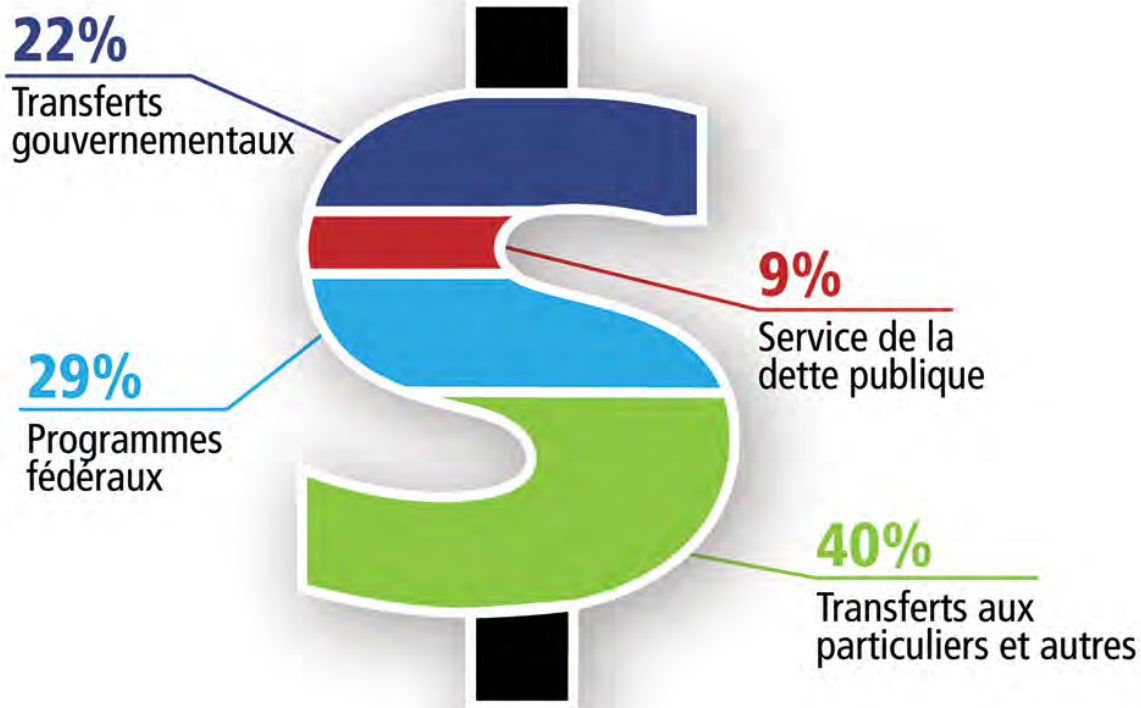
La reddition de comptes et la bonne gouvernance vont de pair. L'examen du rendement des administrateurs gouvernementaux est un moyen de vérifier s'ils s'affairent à mettre en œuvre les programmes de façon économique et efficace. La bonne gouvernance vient donc raffermir la confiance de la population envers le gouvernement.

Favoriser la reddition de comptes

Les rapports financiers servent à rendre des comptes. Ils sont importants parce qu'ils expliquent aux élus et au public comment les fonds publics ont été dépensés et combien les contribuables peuvent s'attendre à payer pour financer les programmes et les services à l'avenir.

Ainsi, le rapport financier de 2015-2016 du gouvernement fédéral fait état de recettes de 295 milliards de dollars, recueillies principalement par voie d'impôt, et de dépenses de 296 milliards de dollars. De ces dépenses, 62 % sont allés à des paiements de transfert aux particuliers, comme les prestations de la Sécurité de la vieillesse, et aux autres ordres de gouvernement pour financer des programmes de santé ou d'autres programmes sociaux. Pour ce qui est du reste, le service de la dette représente 9 % des dépenses publiques, alors que 29 % (87 milliards de dollars) ont servi à financer d'autres dépenses de programmes.

DÉPENSES FÉDÉRALES 2015–2016



▼ Version textuelle

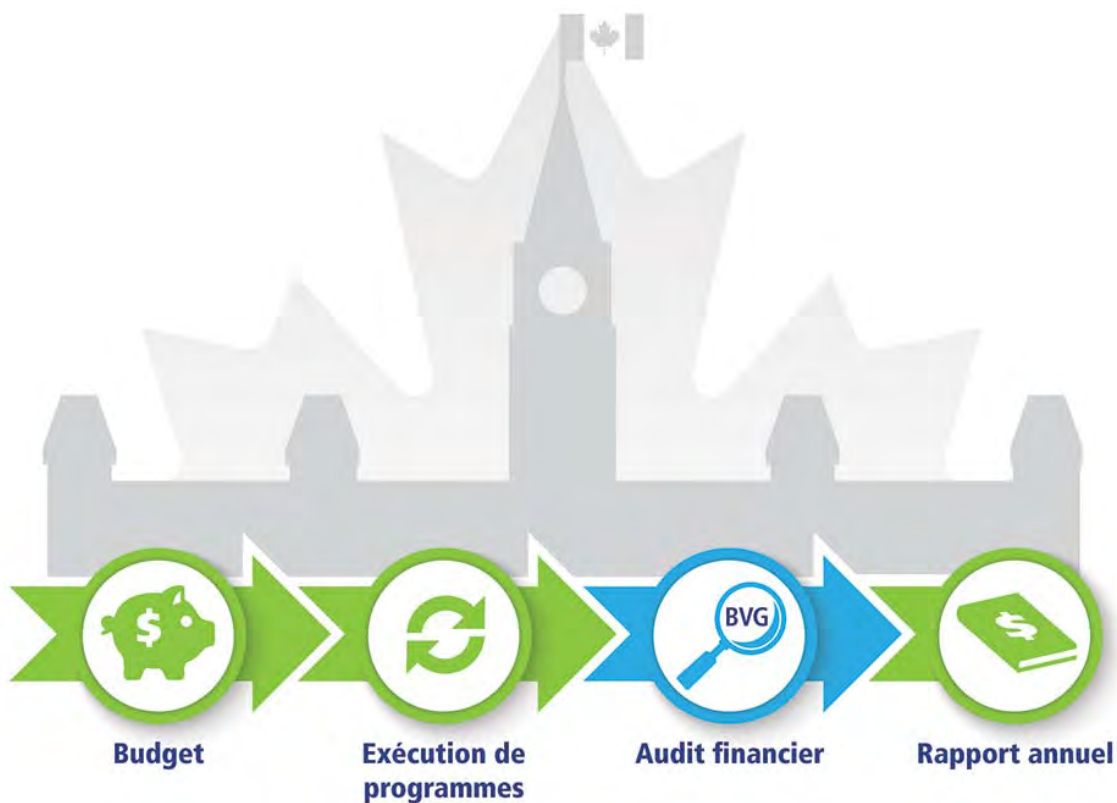
Dépenses fédérales 2015-2016

Dépenses	Pourcentage
Transferts aux particuliers et autres	40 %
Programmes fédéraux	29 %
Transferts gouvernementaux	22 %
Service de la dette publique	9 %

Le Bureau du vérificateur général du Canada audite aussi les états financiers de nombreuses organisations fédérales. La transparence de l'information contenue dans les rapports financiers est un élément essentiel de la relation redditionnelle. Plus les rapports présentés au Parlement sont clairs, plus les parlementaires sont à même de comprendre les mesures et les décisions prises par le gouvernement et de questionner les administrateurs gouvernementaux à leur sujet. Autrement dit, plus les rapports financiers sont clairs, plus la reddition de comptes est facilitée.

La surveillance des finances publiques

Les parlementaires exercent une surveillance tout au long du cycle d'établissement des rapports financiers, depuis le moment où ils approuvent le budget du gouvernement à celui où ils reçoivent les Comptes publics du Canada et les rapports annuels des organisations gouvernementales. Les rapports annuels renferment généralement des états financiers audités.



▼ Version textuelle

Le public, représenté par une feuille d'érable, et les élus, représentés par l'Édifice du Centre du Parlement, surveille les quatre étapes du cycle de dépenses :

1. Budget
2. Exécution de programmes
3. Audit financier
4. Rapport annuel

Même si une grande quantité d'information financière est rendue publique tout au long du cycle d'établissement des rapports financiers, cette information peut être difficile à trouver ou à comprendre.

Le rapport annuel

Un rapport annuel résume la situation financière d'une organisation. En général, pour les gouvernements et d'autres organisations, le rapport annuel est le principal instrument utilisé pour rendre des comptes, notamment en présentant de l'information sur leur situation financière et leurs résultats pendant une année financière donnée.



▼ Version textuelle

Un rapport annuel inclut quatre éléments :

1. Le budget
2. Les états financiers
3. L'analyse des états financiers
4. Autre information

Les états financiers et l'analyse des états financiers sont les principaux éléments du rapport annuel d'une organisation fédérale.

L'analyse des états financiers explique les chiffres présentés dans les états financiers ainsi que les écarts importants par rapport au budget, le cas échéant. Il donne aussi des indications sur les perspectives financières de l'organisation dans les années à venir.

Ce qui retient souvent l'attention du public, ce sont les résultats financiers annuels du gouvernement en regard de son budget. Cependant, ces résultats présentent une image incomplète de la santé financière générale du gouvernement ou d'une organisation publique. Il est donc important de ne pas considérer uniquement les chiffres, mais bien l'ensemble des informations essentielles contenues dans le rapport annuel.

Les états financiers doivent être crédibles

Pour réellement appuyer la reddition de comptes, les états financiers doivent être crédibles. En d'autres mots, les lecteurs doivent avoir la certitude que les états financiers sont préparés suivant les mêmes principes d'une année à l'autre, sans parti pris et à partir de données qui sont exactes.

Pour que les états financiers soient crédibles, les administrateurs gouvernementaux doivent les préparer en suivant des normes objectives. Les auditeurs appliquent ensuite ces mêmes normes pour déterminer si les états financiers sont raisonnablement exacts. Ces normes, dites normes comptables, sont établies par des organismes de normalisation indépendants.

Beaucoup d'organisations publiques, et le gouvernement fédéral dans son ensemble, ont adopté les Normes comptables pour le secteur public, publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, pour établir leurs états financiers.

Les Normes internationales d'information financière, qui sont publiées par l'International Accounting Standards Board, sont un autre ensemble de normes couramment utilisé. Elles sont notamment appliquées par les sociétés d'État qui ont une vocation plus commerciale, comme la Société canadienne des postes, Exportation et développement Canada et la Société Radio-Canada.

Les normes comptables tiennent davantage de principes généraux que de directives détaillées étroites. C'est en les appliquant uniformément que l'on établit une cohérence au fil du temps et entre les gouvernements et organisations. La cohérence d'une année à l'autre est importante pour pouvoir tirer des conclusions significatives sur les tendances historiques et comprendre la situation financière d'un gouvernement ou d'une organisation en particulier, soit à un moment précis, soit sur une période prolongée.

Le Bureau du vérificateur général du Canada apporte un soutien essentiel sur le plan de la reddition de comptes et de la transparence

La valeur des audits d'états financiers

Les audits d'états financiers sont importants pour plusieurs raisons :

- Ils ajoutent à la crédibilité de l'information présentée par le gouvernement et les organisations qui le composent en exprimant une opinion indépendante, à savoir si les chiffres sont exempts d'anomalies significatives. Cette opinion indépendante contribue à raffermir la confiance des citoyens envers l'information publiée par le gouvernement.
- Ils renforcent la surveillance en contrôlant la situation financière du gouvernement et des différentes organisations et en rendant compte, ainsi qu'en évaluant la conformité aux lois, aux règlements et aux normes.
- Ils rehaussent la transparence en fournissant des informations et des indications qui pourraient ne pas être explicites ou ne pas se trouver dans les états financiers préparés par le gouvernement ou les organisations. Ils donnent aussi des renseignements sur des questions importantes qui ont été prises en compte pendant les audits.
- Ils favorisent l'amélioration continue des contrôles de gestion financière du secteur public en adressant des recommandations au gouvernement ou à des organisations. Les échanges continus entre l'auditeur et la direction des entités auditées tout au long de l'année, et particulièrement pendant les audits, permettent des améliorations en temps opportun.

Ensemble, tous ces éléments appuient la relation redditionnelle entre le gouvernement et ses organisations, d'une part, et les élus et les contribuables, d'autre part.

La valeur d'autres travaux d'audit

En plus des audits d'états financiers, le Bureau réalise aussi des audits de performance des ministères et des examens spéciaux des sociétés d'État. Ces travaux sont un autre moyen pour le Bureau de fournir aux parlementaires de l'information objective et factuelle. Dans le cadre de ses audits de performance, le Bureau fait rapport sur la façon dont les ministères et les organisations publiques mettent en œuvre leurs activités et programmes. Dans le cadre de ses examens spéciaux, le Bureau indique si les sociétés d'État ont mis en œuvre des moyens et des méthodes pour s'assurer que leurs ressources sont gérées avec économie, efficacité et efficacité.

Les audits de performance et les examens spéciaux complètent les audits d'états financiers. Ensemble, ils renforcent souvent la reddition de comptes. Les audits d'états financiers peuvent déclencher des audits de performance. C'est arrivé par exemple en 2009, lorsque le Bureau n'a pu émettre une opinion d'audit sur les états financiers du Régime de pension de la Force de réserve de la Défense nationale en raison de graves problèmes liés à l'intégrité des données. Cet audit a mené à un audit de performance, dont les résultats ont été présentés par la vérificatrice générale dans son rapport du printemps 2011.

Par ailleurs, lors de nos audits de performance et examens spéciaux, nous examinons souvent les contrôles appliqués à la communication de l'information financière ou d'autres questions qui pourraient toucher les finances des organisations. Par exemple, nous avons récemment réalisé un audit du soutien accordé à l'industrie automobile, qui nous a permis de vérifier comment le gouvernement avait géré l'aide financière accordée à Chrysler et General Motors. Nous avons aussi audité les régimes de retraite du secteur public, pour vérifier s'ils étaient gérés de manière à assurer leur viabilité financière.

En 2015 et en 2016, le Bureau a présenté au Parlement 27 rapports d'audit de performance sur les activités du gouvernement, 9 rapports d'examen spécial sur les sociétés d'État et 10 rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable. En 2017, nous prévoyons effectuer 16 audits de performance et 9 examens spéciaux.

Les audits d'états financiers réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada

Qu'est-ce qu'un audit d'états financiers réalisé par le Bureau?

Un audit d'états financiers vise à confirmer si les chiffres présentés dans les états financiers, ou toute autre information financière qui s'y trouve, sont raisonnablement exacts. Ce type d'audit ne vise pas à examiner chaque dollar perçu ou dépensé, ni à déceler d'éventuels fraudes ou actes répréhensibles. Dans ce contexte, le travail qu'effectue le Bureau du vérificateur général du Canada se limite à revoir un échantillon des opérations et des soldes consignés dans les états financiers.

La Loi sur la gestion des finances publiques charge également le Bureau de déterminer si les opérations examinées lors de ses audits d'états financiers ont été réalisées conformément aux lois, règlements et règlements administratifs en vigueur, de même qu'aux statuts constitutifs des organisations. C'est cette mission qui distingue les auditeurs législatifs des autres auditeurs. En effet, il faut des compétences et connaissances spécialisées pour relever les problèmes de non-conformité. Le Bureau communique aux parlementaires de l'information objective sur la mesure dans laquelle les organisations qu'il audite respectent leurs obligations législatives. Le Bureau peut ainsi appuyer activement la surveillance exercée par les élus.

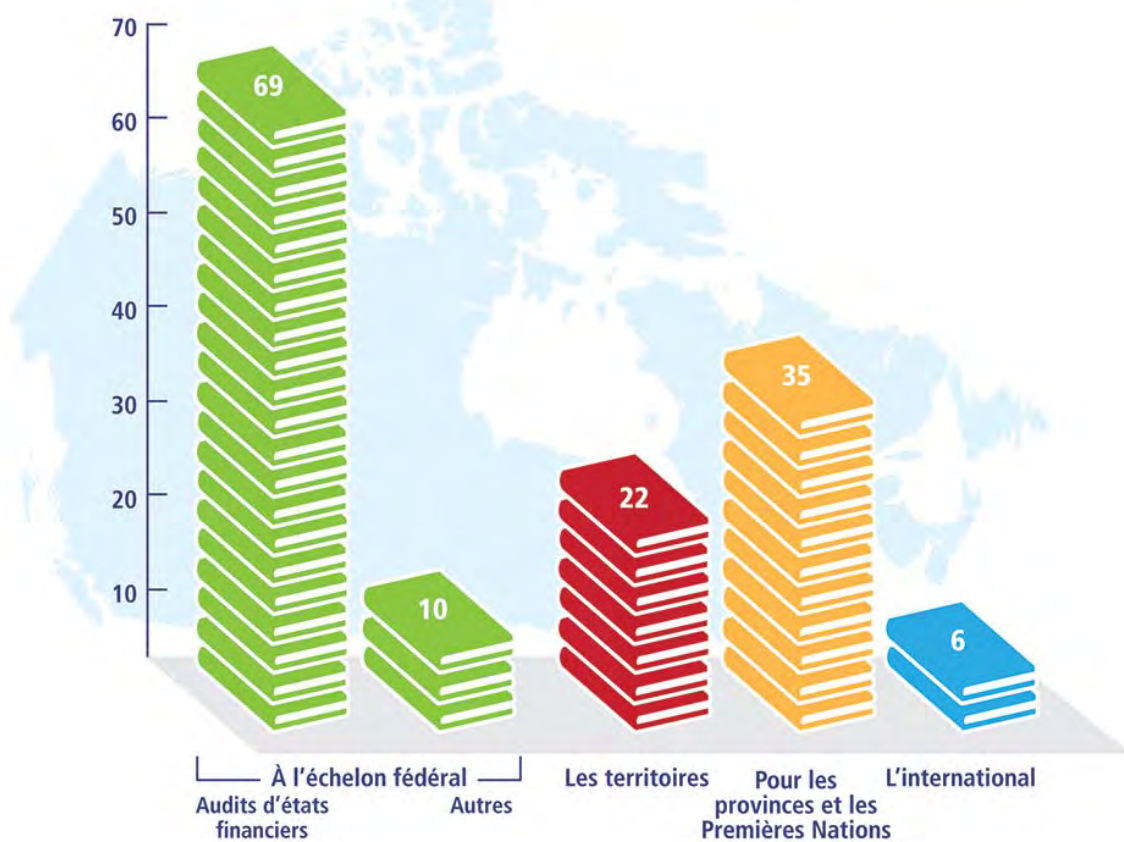
Les audits d'états financiers n'évaluent pas le bien-fondé des décisions stratégiques du gouvernement, par exemple la décision de créer un nouveau crédit d'impôt. Ils visent plutôt à déterminer comment l'incidence financière des décisions stratégiques du gouvernement est reflétée dans ses états financiers, et dans ceux des organisations qui le composent.

L'étendue des audits d'états financiers réalisés par le Bureau

Le Bureau effectue chaque année quelque 140 audits d'états financiers et travaux connexes pour diverses administrations. Ces audits et travaux portent sur des organisations fédérales et territoriales, ainsi que sur certaines organisations internationales comme l'Organisation internationale du Travail. De plus, nos travaux répondent à des besoins précis des gouvernements des provinces et des Premières Nations, notamment l'audit des montants de l'impôt sur le revenu perçus par l'Agence du revenu du Canada au nom des gouvernements provinciaux.

Le Bureau consacre environ 42 millions de dollars par année aux audits d'états financiers et travaux connexes, ce qui représente 44 % de ses dépenses annuelles prévues.

Audits financiers et autres missions connexes par administration



▼ Version textuelle

Audits financiers et autres missions connexes par administration

Administration	Nombre
Audits d'états financiers (Fédéral)	69
Autres (Fédéral)	10
Pour les provinces et les Premières Nations	35
Les territoires	22
L'international	6

La portée des audits d'états financiers à l'échelle fédérale réalisés par le Bureau

Le présent rapport porte uniquement sur les audits d'états financiers des ministères et des organisations du gouvernement fédéral et d'autres organisations à l'échelle fédérale qui sont réalisés par le Bureau. L'administration publique fédérale est vaste et complexe, et elle englobe de nombreuses organisations.



▼ Version textuelle

Gouvernement du Canada – Tel que présenté dans les états financiers audités

- Administration publique centrale – y compris les ministères et autres composantes
- Entreprises publiques – Sociétés d'État autonomes
- Autres organismes publics – Entités financées par l'État incluant les sociétés d'État, les agences et les établissements publics
- Régimes de retraite de la fonction publique

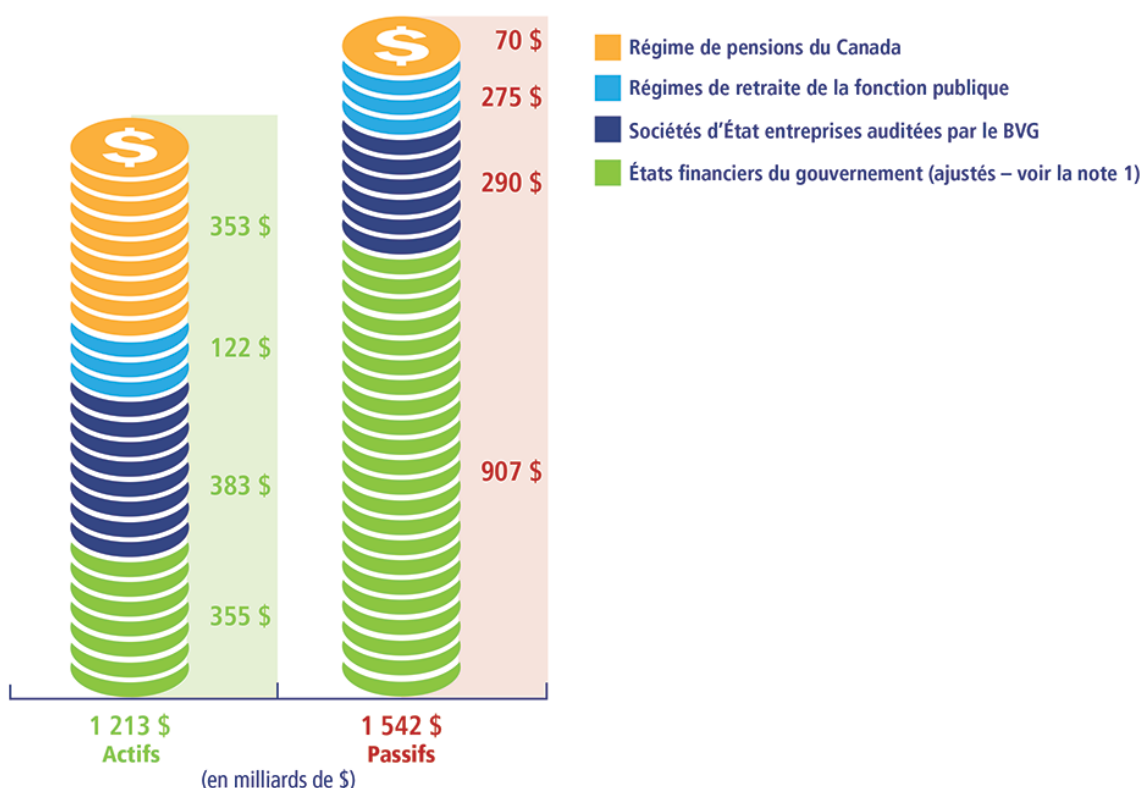
Séparés des quatre précédents :

- Régime de pensions du Canada – Administré par le gouvernement du Canada

Le Bureau a été chargé d'auditer les états financiers de 69 organisations fédérales pour l'exercice 2015-2016, au coût de 29 millions de dollars. Il a notamment audité les états financiers du gouvernement du Canada dans son ensemble, ce qui constitue l'audit financier le plus important du pays. Cet audit représente plus de 30 % de la charge de travail du Bureau au titre des audits d'états financiers.

Pour l'exercice 2015-2016, les audits d'états financiers fédéraux ont porté, dans leur ensemble, sur des actifs de 1 200 milliards de dollars et des passifs de 1 500 milliards de dollars.

Sommaire financier Secteur public fédéral vérifié par le BVG



¹ Les soldes consolidés du gouvernement du Canada ont été ajustés dans le but d'exclure les placements, les prêts et les avances aux entreprises publiques auditées par le Bureau, ainsi que le passif net au titre des régimes de retraite pour les régimes de retraite du secteur public financés.

▼ Version textuelle

Sommaire financier – Secteur public fédéral vérifié par le Bureau du vérificateur général du Canada

Catégorie	Actifs (en milliards de dollars)	Passifs (en milliards de dollars)
Régime de pensions du Canada	353 \$	70 \$
Régimes de retraite de la fonction publique	122 \$	275 \$
Sociétés d'État entreprises auditées par le Bureau du vérificateur général du Canada	383 \$	290 \$
États financiers du gouvernement (ajustés – voir la note 1)	355 \$	907 \$
Total	1 213 \$	1 542 \$

¹ Les soldes consolidés du gouvernement du Canada ont été ajustés dans le but d'exclure les placements, les prêts et les avances aux entreprises publiques auditées par le Bureau, ainsi que le passif net au titre des régimes de retraite pour les régimes de retraite du secteur public financés.

Commentaire sur les audits d'états financiers de l'exercice 2015-2016



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Commentaire sur les audits d'états financiers de l'exercice 2015-2016

▼ Table des matières

Message du vérificateur général du Canada

À propos de ce rapport

Comprendre l'information financière

- L'information financière est abondante
- L'information financière peut être difficile à trouver
- L'information financière peut être difficile à comprendre
- Les états financiers font intervenir d'importants jugements et estimations

Observations découlant des audits d'états financiers réalisés en 2015-2016

Conclusion

Message du vérificateur général du Canada

Je suis heureux de présenter pour la première fois un rapport dérivé des audits des états financiers des ministères et organismes fédéraux que le Bureau du vérificateur général du Canada effectue chaque année. Ce nouveau rapport n'est pas un rapport d'audit, mais bien un commentaire découlant du travail que nous effectuons à titre d'auditeurs financiers. Nous comptons présenter ce type de rapport chaque année.

Les audits d'états financiers représentent environ la moitié de la charge de travail du Bureau du vérificateur général. Ainsi, en 2015-2016, nous avons audité 69 états financiers d'entités fédérales. Ce travail compte pour 29 millions de dollars de notre budget de dépenses annuelles. Il a englobé l'audit des états financiers du gouvernement dans son ensemble, lesquels sont réunis dans les Comptes publics du Canada. Dans leur ensemble, les audits d'états financiers réalisés par le Bureau ont visé des actifs de 1 200 milliards de dollars et des passifs de 1 500 milliards de dollars.

Cette année, notre commentaire aborde la fonction essentielle que jouent les rapports financiers sur le plan de la reddition de comptes, en tant que documents qui fournissent aux élus ainsi qu'aux Canadiennes et Canadiens de l'information sur l'utilisation des fonds publics et la santé des finances du gouvernement. Il est important de communiquer cette information pour éclairer les décisions stratégiques du gouvernement, autant celles qui touchent les impôts et taxes que celles qui visent à améliorer la durabilité des services offerts à la population canadienne, entre autres. La crédibilité et la transparence des rapports financiers sont essentielles, et les audits d'états financiers du Bureau du vérificateur général les rehaussent.

Les états financiers du gouvernement présentés dans les Comptes publics du Canada sont fortement résumés. Cela veut dire que certaines informations utiles aux parlementaires qui surveillent les finances du gouvernement ne sont pas forcément faciles à reconnaître dans les Comptes publics, en particulier en ce qui concerne les sociétés d'État. Il est donc important de tenir compte d'information provenant d'autres sources pour avoir une vue d'ensemble de la santé des finances publiques.

Pour compliquer davantage les choses, les états financiers contiennent non seulement des chiffres confirmés, mais aussi des estimations. Ces estimations peuvent varier fortement selon les hypothèses que retient le gouvernement pour les établir. Il est donc important de comprendre l'incidence des estimations sur les états financiers, ainsi que les vulnérabilités sous-jacentes, au titre d'une surveillance parlementaire efficace des finances publiques.

Le secteur public fédéral et les centaines de rapports financiers qu'il publie chaque année sont complexes. Pour bien des raisons, il n'est pas toujours facile de comprendre l'information financière du gouvernement fédéral, surtout pour les non-spécialistes. Mentionnons entre autres la masse d'information produite, où cette information se trouve, et la façon dont elle est présentée.

Nos audits d'états financiers appuient de façon fondamentale la relation, centrée sur la reddition de comptes, qui existe entre le Parlement et les organisations fédérales qui dépensent les fonds publics pour livrer des programmes et des services aux Canadiens et Canadiennes. Cette reddition de comptes favorise la dépense des deniers publics dans l'intérêt de l'ensemble des citoyens et citoyennes.

La reddition de comptes part d'une information financière crédible et transparente. J'espère que ce rapport ouvrira un dialogue sur cette importante question, et qu'il continuera de l'alimenter au cours des années à venir.

À propos de ce rapport

Objet

Le Bureau du vérificateur général du Canada présente ce rapport au Parlement et à la population canadienne pour :

- souligner à quel point il est important, pour les personnes chargées de surveiller les finances publiques, de disposer d'une information financière crédible, transparente et facile à comprendre;
- fournir des renseignements clairs et concis sur l'étendue et la complexité des audits d'états financiers d'entités fédérales qu'effectue chaque année le Bureau;
- formuler des observations sur tout problème significatif relevé pendant nos plus récents audits d'états financiers.

Comprendre l'information financière

L'information financière est abondante

La surabondance d'information

En général, dans les secteurs public et privé, tant ceux qui préparent les rapports financiers que ceux qui les utilisent s'inquiètent du fait que l'information communiquée n'est pas toujours claire ou accessible. L'utilisation de termes génériques, la surabondance d'information, l'inutilité de certaines informations et la lourdeur croissante des rapports financiers exigés par les organismes de normalisation et de réglementation rendent l'information moins accessible qu'elle ne pourrait l'être autrement. La surabondance d'information peut nuire à la clarté et à l'utilité des rapports financiers.

L'information financière du Canada ne fait pas exception. Les rapports annuels publiés par les 69 entités que nous auditons (y compris les Comptes publics du Canada) font plus de 7 000 pages, dont plus du tiers est réservé aux états financiers et à l'analyse des états financiers.

Pour permettre au Parlement de surveiller efficacement les finances publiques, l'information qu'il reçoit doit être pertinente, formulée clairement et présentée de manière à en faire ressortir l'importance. De plus, cette information doit être facile à consulter. En respectant ces critères, les administrateurs gouvernementaux font en sorte que les parlementaires et les autres lecteurs puissent trouver facilement l'information qui leur est utile, selon leurs besoins. Il incombe aux administrateurs gouvernementaux de veiller à ce que l'information qu'ils communiquent soit pertinente, facilement accessible et compréhensible.

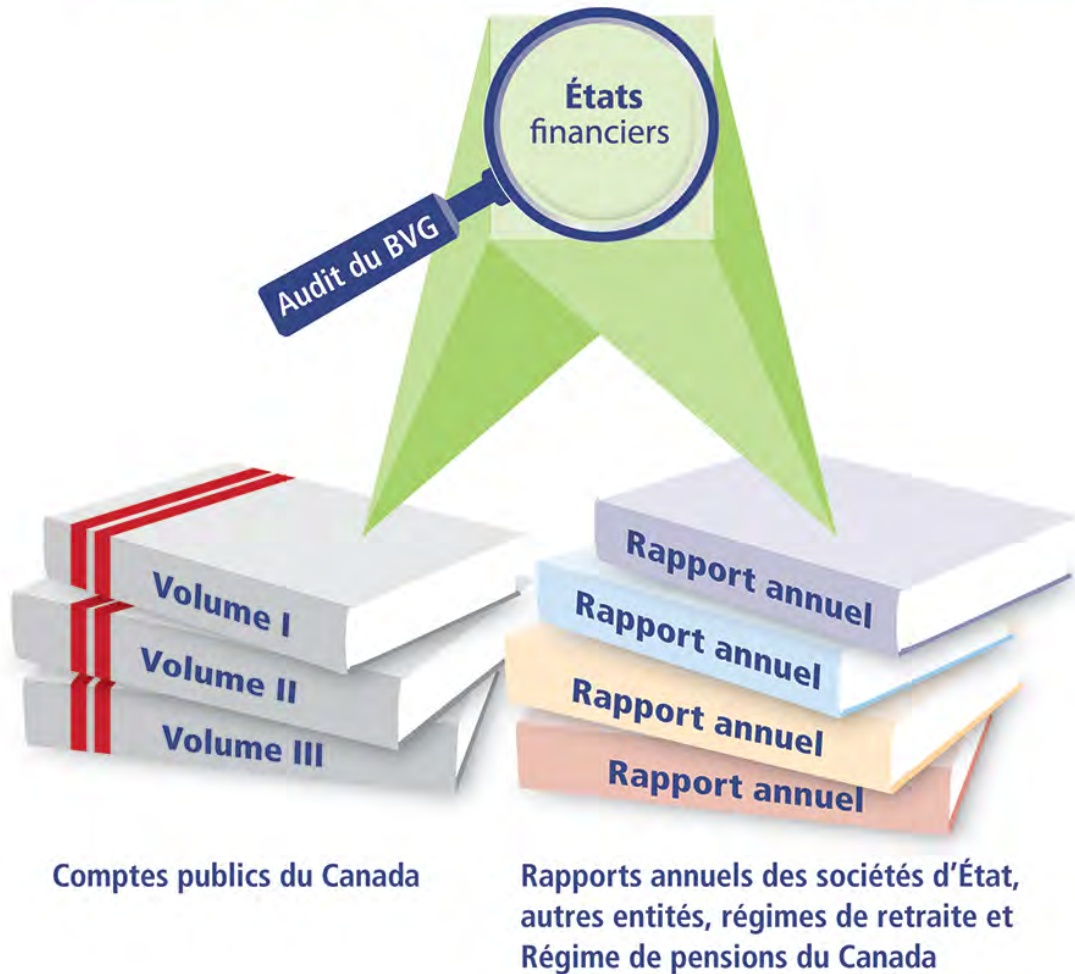
L'information financière peut être difficile à trouver

Comprendre les Comptes publics du Canada et le rôle du Bureau

Les Comptes publics du Canada forment un gros rapport en trois volumes. Les deux premières sections du Volume 1 contiennent les états financiers et l'analyse des états financiers. Ensemble, elles constituent le principal document de reddition de comptes du gouvernement.

Les états financiers du gouvernement présentés dans les Comptes publics du Canada sont très résumés. L'audit des états financiers du gouvernement qui est réalisé par le Bureau ne vise pas l'information qui se trouve ailleurs dans les Comptes publics du Canada.

Comptes publics du Canada et autres rapports annuels



▼ Version textuelle

Le Bureau du vérificateur général du Canada audit des états financiers qui se trouvent dans les comptes publics du Canada, et dans les rapports annuels des sociétés d'État, les autres entités, des régimes de retraite, et le Régime de pensions du Canada.

Les Comptes publics du Canada renferment aussi d'autres informations détaillées et analyses qui sont souvent exigées par la loi. Toutefois, cette information ne suffit pas nécessairement à rendre compte de certaines circonstances ou opérations importantes. Il est donc utile de consulter l'information trouvée dans d'autres documents pour apprécier l'état de santé des finances publiques. Les parlementaires et les autres lecteurs intéressés doivent donc chercher au-delà des Comptes publics du Canada.

**D'autres renseignements
pertinents existent
ailleurs**

Les rapports annuels et les états financiers qui les accompagnent contiennent souvent des renseignements utiles qui ne sont pas versés directement dans les Comptes publics du Canada. C'est donc dans les rapports annuels des organisations individuelles que les lecteurs trouveront de l'information détaillée sur des circonstances ou opérations d'importance qui ont pu avoir des conséquences sur les résultats financiers de l'organisation. Pour avoir un tableau complet des finances publiques fédérales, il faut souvent recouper des informations de diverses sources.

Les sociétés d'État publient leurs rapports annuels, qui contiennent leurs états financiers, dans leurs sites Web. Quant aux ministères, leurs rapports annuels sont appelés « rapport ministériel sur le rendement ». Ces rapports ministériels peuvent être consultés dans le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et dans les sites des ministères.

Les rapports doivent être pertinents, transparents et faciles à comprendre si l'on veut qu'ils soient utiles pour tenir les organisations responsables de la façon dont elles gèrent leurs activités et dépensent les fonds publics. Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) encourage la qualité des rapports annuels grâce à son Prix d'excellence en information d'entreprise, qui récompense chaque année les rapports d'une petite société d'État et d'une grande société d'État. Exportation et développement Canada, Construction de Défense Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Téléfilm Canada ont mérité ce prix en 2014 et en 2015.

**L'information financière
des sociétés d'État est
peu visible**

L'information financière des sociétés d'État est peu visible dans les Comptes publics du Canada, même si ces sociétés représentent une part importante des activités de l'État.

Au 31 décembre 2016, le Bureau auditait 42 sociétés d'État, qui employaient plus de 90 000 personnes. De ces 42 sociétés d'État, 27 étaient financées par le gouvernement. Les 15 autres étaient financièrement autonomes grâce à la vente de biens et de services. Ces 15 sociétés d'État à vocation commerciale sont appelées sociétés d'État entreprises. Elles sont une forme d'entreprises publiques.

L'information financière de ces entreprises publiques n'est pas toujours présentée visiblement dans les Comptes publics du Canada. Par exemple, les états financiers du gouvernement de 2015-2016 contenus dans les Comptes publics du Canada rendaient compte de placements nets de 91 milliards de dollars dans les entreprises publiques. Ce chiffre ne reflète toutefois pas l'ampleur réelle des actifs des entreprises publiques, qui se chiffraient à 485 milliards de dollars, de leurs passifs de 442 milliards de dollars, ou des prêts et avances de 48 milliards de dollars consentis par le gouvernement aux entreprises publiques. Même si la présentation d'un montant net est conforme aux normes comptables en vigueur, et même si le montant des actifs et des passifs est présenté dans les tableaux explicatifs fournis ailleurs dans les Comptes publics du Canada, le montant net de 91 milliards ne révèle rien de circonstances ou d'opérations qui pourraient intéresser les parlementaires.

Par exemple, Ridley Terminals Inc. et la Monnaie royale canadienne ont tous deux présenté, dans leurs états financiers de décembre 2015, des pertes inhabituelles liées à certaines immobilisations, avec une valeur cumulée de 165 millions de dollars. Ces pertes étaient dues à des circonstances difficiles qui ont compromis la capacité de certaines immobilisations de rapporter des revenus dans l'avenir.

Ce sont des lourdes pertes pour les deux sociétés d'État, soit le tiers de la valeur nette des immobilisations de Ridley Terminals Inc. et le quart de celle de la Monnaie royale canadienne. Même si elles ont été présentées et analysées en bonne et due forme dans le rapport annuel rendu public par chacune des sociétés, ces pertes n'étaient pas visibles dans les Comptes publics du Canada – autant dans les états financiers du gouvernement que dans l'analyse des états financiers – du fait de leur taille comparativement petite dans le contexte plus large des finances du gouvernement. Autrement dit, quelqu'un qui regarderait uniquement les Comptes publics du Canada n'aurait aucune indication de l'existence de ces pertes.

Ces pertes ne sont qu'un exemple parmi d'autres d'opérations ou de circonstances importantes qui peuvent être soulignées dans les rapports financiers résumés du gouvernement. Cela permettrait aux élus de poser des questions et de surveiller adéquatement les décisions prises à l'égard des ressources dans le secteur des sociétés d'État entreprises.

L'information financière peut être difficile à comprendre

Les chiffres seuls ne suffisent pas

Les états financiers renferment des chiffres. Cependant, les chiffres seuls ne permettent pas aux lecteurs de se faire une idée de la situation financière générale ou des perspectives d'une organisation ou d'un gouvernement. C'est pourquoi les états financiers sont accompagnés d'explications détaillées, consignées dans l'analyse des états financiers.

L'analyse des états financiers contient des renseignements complémentaires et des informations générales sur les résultats annuels et la situation financière du gouvernement ou d'une organisation, ce qui peut aider les responsables de la surveillance à prendre des décisions éclairées. Cette information complémentaire sert à clarifier des corrélations importantes entre les chiffres présentés dans les états financiers. Ces corrélations sont expliquées à l'aide de graphiques, d'indicateurs financiers clés, d'écarts entre les montants présentés et les budgets ou les montants des exercices précédents, et d'analyses des tendances historiques.

L'analyse des états financiers ne doit pas simplement expliquer dans quelle mesure les résultats prévus ont été atteints ou non et présenter les attentes pour les années à venir. Elle devrait aussi donner des détails sur la capacité du gouvernement à poursuivre ses activités et à satisfaire à ses obligations, et sur les risques qui pourraient compromettre cette capacité. Elle devrait aussi présenter une analyse équilibrée des résultats négatifs et positifs et faire le pont entre les résultats financiers et les résultats stratégiques.

Au Canada, des pratiques exemplaires ont été élaborées pour aider les gouvernements à préparer des analyses des états financiers et aider les sociétés commerciales, comme les sociétés d'État entreprises, à établir des analyses similaires. Ces pratiques exemplaires visent à accroître l'utilité des analyses des états financiers.

Même si l'Analyse des états financiers du gouvernement de 2015-2016 respecte les principaux éléments des pratiques exemplaires mentionnées précédemment, il serait possible d'en améliorer l'utilité pour les élus.

Par exemple, il serait possible d'améliorer l'information communiquée sur l'état matériel et la gérance des immobilisations de l'État. Les biens matériels comprennent les terrains, les bâtiments, l'équipement et les véhicules. Ces biens ont une valeur appréciable – notamment une valeur nette de 66 milliards de dollars au 31 mars 2016 – et le gouvernement en a un besoin fondamental pour mettre en œuvre les programmes et les services destinés à la population canadienne.

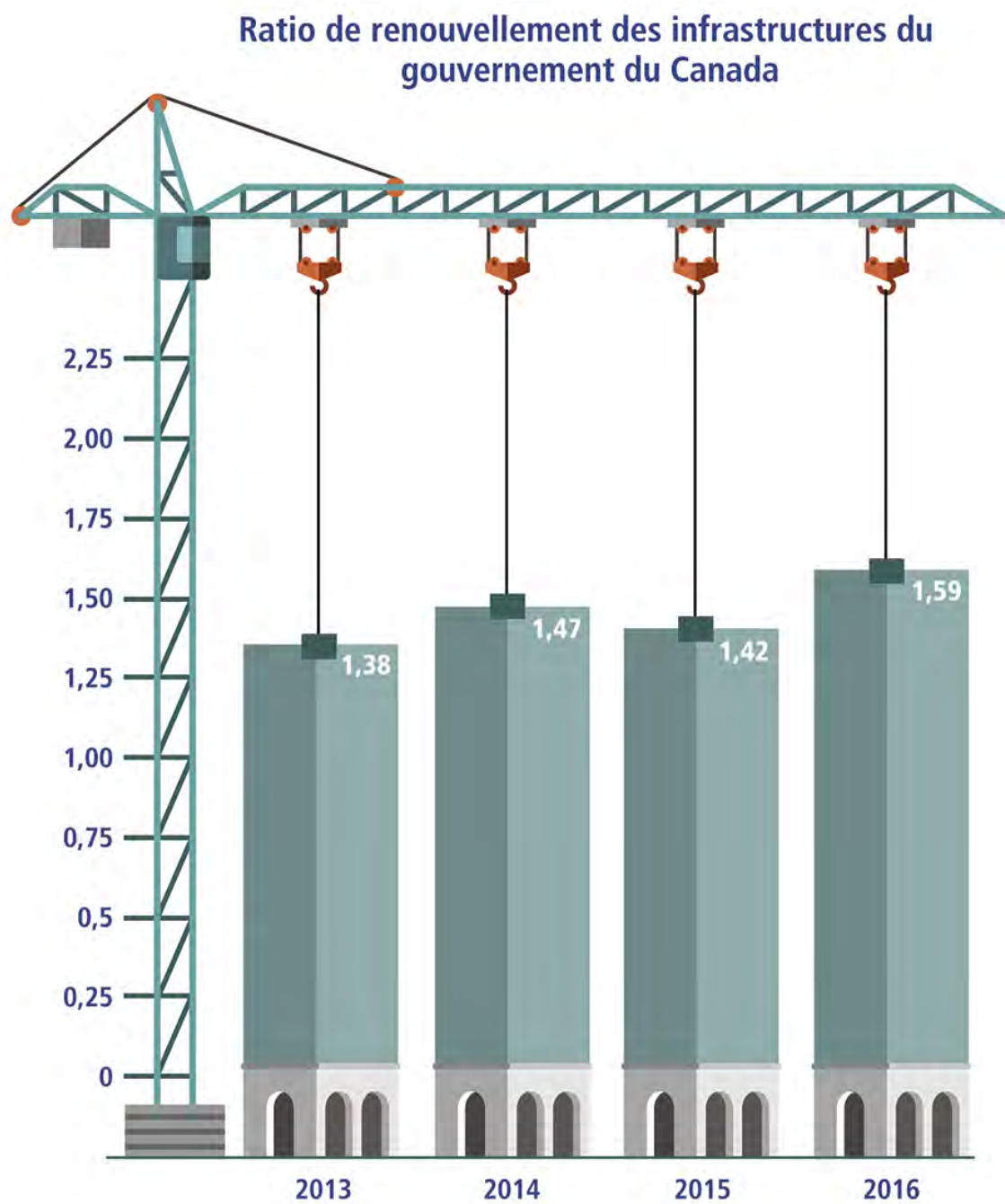
Les rapports sur l'état matériel et la gérance des immobilisations contiennent des renseignements redditionnels importants qui aident les élus à déterminer comment et quand une immobilisation doit être renouvelée ou remplacée. Ces renseignements pourraient aussi les aider à déterminer si les ressources financières disponibles seront suffisantes pour répondre à ces besoins et assurer la continuité des programmes et des services offerts.

À l'heure actuelle, l'analyse des états financiers contient une information partielle sur les immobilisations. Elle indique que l'amortissement ou l'utilisation des immobilisations atteignait 60 % de leur coût initial au 31 mars 2016. Il aurait cependant été utile, en plus de cette information, d'expliquer pourquoi la valeur des immobilisations avait fluctué au cours des dernières années, de décrire les plans futurs de renouvellement des infrastructures vieillissantes, et de souligner les opérations et les circonstances importantes par grande catégorie, notamment pour les sociétés d'État entreprises.

Les ratios financiers peuvent aussi faciliter la communication et l'interprétation de l'information financière et des tendances historiques. Ainsi, les pratiques exemplaires recommandées au Canada proposent d'utiliser le « ratio de la valeur comptable nette des immobilisations au coût des immobilisations ». Depuis les trois dernières années, ce ratio se situe à environ 46 % pour l'ensemble du gouvernement, ce qui veut dire que les immobilisations sont rendues en moyenne à plus de la moitié de leur vie utile. Ce ratio peut servir à étayer une analyse sur les besoins futurs en matière d'immobilisations et sur les plans mis en

place pour répondre à ces besoins. Une telle analyse aiderait les élus à amorcer des discussions utiles avec les administrateurs gouvernementaux.

Le ratio de renouvellement des infrastructures, qui est déjà présenté par d'autres administrations publiques, est un autre exemple d'information qui pourrait être utile. Ce ratio représente le taux de remplacement ou d'accroissement des infrastructures, ou les deux, par rapport au taux d'utilisation des immobilisations. Pour le gouvernement du Canada, ce ratio a augmenté au cours des dernières années pour s'établir à 1,6, ce qui veut dire que le gouvernement investit dans les infrastructures. Il s'agit d'une autre information qui pourrait aider les élus à amorcer un dialogue avec les administrateurs gouvernementaux sur les investissements dans les infrastructures publiques.



▼ Version textuelle

Ratio de renouvellement des infrastructures du gouvernement du Canada

Année	Ratio
2013	1,38
2014	1,47

Année	Ratio
2015	1,42
2016	1,59

Nous encourageons le gouvernement à envisager la possibilité d'améliorer ses rapports sur l'état des immobilisations.

Des directives utiles

Un certain nombre de documents ont été publiés au Canada pour aider les lecteurs à comprendre les rapports financiers des administrations publiques, notamment :

- Understanding Canadian Public Sector Financial Statements, par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, juin 2014;
- Lire les états financiers – Que me faut-il savoir? Réponses à des questions courantes, de CPA Canada, 2014;
- 20 Questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (aujourd'hui CPA Canada), 2003.

Ces documents constituent un bon point de départ pour les élus qui veulent s'assurer d'exercer une surveillance efficace.

Les états financiers font intervenir d'importants jugements et estimations

L'emploi de jugements et d'estimations

La préparation d'états financiers n'est pas une science exacte. Les normes de comptabilité sont complexes et nuancées, tout comme les opérations qu'elles sont censées saisir. Dès lors, les personnes qui préparent les états financiers doivent souvent faire des jugements importants.

En plus, les états financiers contiennent aussi des estimations, ce qui ajoute à la difficulté pour ceux et celles qui doivent les lire. Les estimations sont nécessaires pour refléter, dans le calcul des actifs et des passifs, à la fois les conditions économiques actuelles et les attentes futures. Pour établir des estimations, la direction s'appuie sur une large gamme d'hypothèses pour saisir les incertitudes relatives aux montants comptabilisés dans les états financiers.

La difficulté vient du fait que les estimations utilisées dans les états financiers sont, du fait de leur nature, sensibles aux variations des hypothèses sur lesquelles elles reposent. Il y a un lien direct entre le caractère raisonnable des estimations et la qualité de l'information financière produite pour éclairer la prise de décisions. Vu l'incidence considérable des estimations sur les états financiers, il est important que les élus surveillent de près les estimations et questionnent régulièrement la direction sur la validité des hypothèses sous-jacentes et le caractère adéquat des modèles et méthodes complexes qui sont utilisés pour établir les estimations.

La note 1 afférente aux états financiers du gouvernement renferme de l'information utile sur l'incertitude relative à la préparation des états financiers, notamment sur la nature des estimations établies et des jugements importants posés par la direction. Des notes semblables figurent dans les états financiers individuels des organisations publiques.

Les états financiers du gouvernement et des sociétés d'État fédérales contiennent de nombreux exemples d'estimations importantes établies par la direction. La plus importante d'entre elles est sans doute l'estimation du passif lié aux régimes de retraite du secteur public et autres avantages futurs, qui se chiffrait à 237,9 milliards de dollars au 31 mars 2016. Parmi les autres exemples, il y a :

- un passif environnemental à long terme du gouvernement de 13,3 milliards de dollars;
- des provisions pour pertes éventuelles qui pourraient découler d'emprunts non remboursés à terme (p. ex. pour les emprunts, engagements de prêts et garanties de prêts totalisant 1,9 milliard de dollars octroyés par Exportation et développement Canada);
- des provisions pour pertes éventuelles qui pourraient résulter de réclamations faites par des tierces parties (p. ex. une provision de 708 millions de dollars comptabilisée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour un total impayé et assuré de prêts hypothécaires de 526 milliards de dollars).

Les hypothèses sur le taux d'actualisation

Les états financiers présentent souvent plusieurs actifs et passifs à long terme qui reflètent des rentrées et sorties d'argent futures, sur plusieurs années. Le taux d'actualisation est une hypothèse importante. C'est un taux d'intérêt qui est utilisé pour déterminer la valeur actualisée de ces actifs ou passifs à long terme.

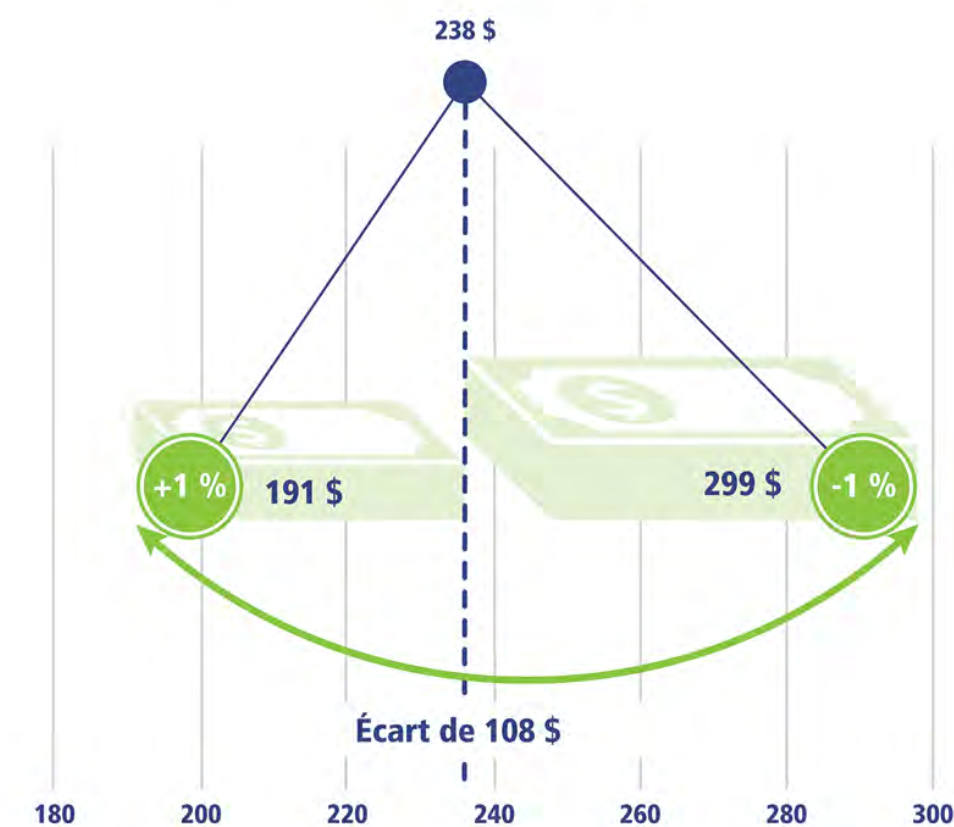
Les états financiers contiennent des informations importantes sur la sensibilité aux variations du taux d'actualisation et des autres hypothèses utilisées pour établir les estimations comptables. Il est important pour les élus de savoir où se trouvent ces sensibilités dans les états financiers. Ils peuvent, à l'aide de cette information, remettre en question le caractère raisonnable des hypothèses utilisées par le gouvernement et les organisations pour établir leurs estimations.

Comprendre l'ampleur de la sensibilité du taux d'actualisation permet d'obtenir un certain nombre d'indications. Par exemple, d'éventuelles variations futures à la baisse des taux d'intérêt pourraient faire grimper les coûts, ce qui pourrait nuire à la capacité d'une organisation gouvernementale de livrer ses programmes.

La Société canadienne des postes est un exemple concret des effets de la sensibilité du taux d'actualisation. Dans ses états financiers de décembre 2015, la Société indiquait qu'une diminution potentielle de 50 points de base du taux d'actualisation pourrait provoquer une augmentation de 2,5 milliards de dollars de ses passifs au titre des prestations des régimes de retraite et autres avantages futurs. Cette hypothèse s'est concrétisée en 2016, lorsque les taux du marché ont chuté. La baisse des taux a été le principal moteur de l'augmentation de 3,4 milliards de dollars des passifs au titre des prestations des régimes de retraite et autres avantages consignés dans les états financiers du 3e trimestre de la Société. Les fluctuations du taux d'actualisation ont engendré des risques financiers importants et un risque de liquidité à long terme pour la Société.

L'illustration qui suit montre que le passif au titre des régimes de retraite et autres avantages futurs comptabilisé au 31 mars 2016 pourrait varier dans une fourchette de plus de 100 milliards de dollars si le taux d'actualisation augmentait ou diminuait d'un point de pourcentage au plus.

Gouvernement du Canada
Incidence d'une variation d'un point de pourcentage du taux
d'actualisation sur le passif lié aux régimes de retraite et autres avantages
(en milliards de \$)



Source : Comptes publics du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2016

▼ **Version textuelle**

Gouvernement du Canada – Incidence d'une variation d'un point de pourcentage du taux d'actualisation sur le passif lié aux régimes de retraite prestations de pension et autres avantages sociaux futurs (en milliards de dollars)

Valeur initiale : 238 \$

Variation du taux : +1 %

Valeur : 191 \$

Variation du taux : -1 %

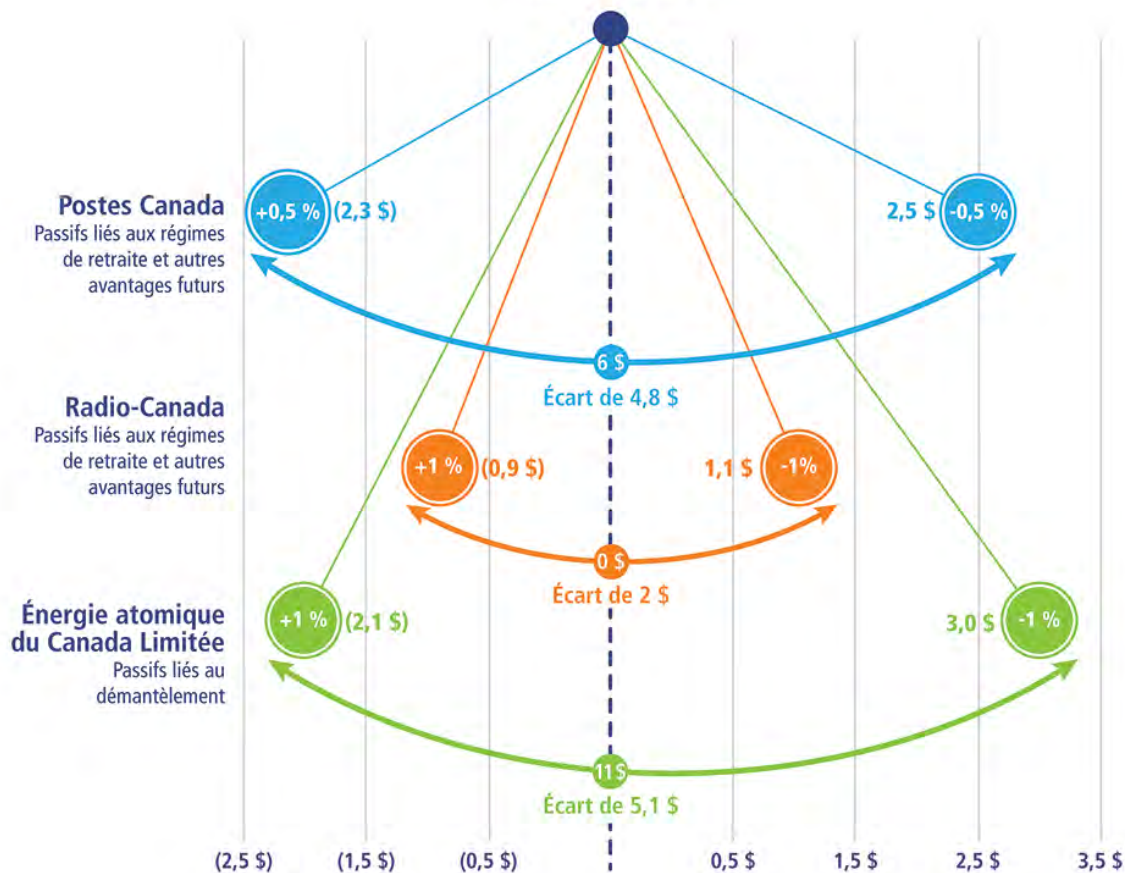
Valeur : 299 \$

Écart de : 108 \$

Le vérificateur général a formulé une observation dans les Comptes publics du Canada de 2015-2016 dans laquelle il déclare que certains taux d'actualisation utilisés par le gouvernement pour évaluer des passifs à long terme importants sont à la limite supérieure de la fourchette acceptable par rapport aux tendances du marché.

L'illustration qui suit montre la forte incidence qu'une variation du taux d'actualisation peut avoir sur le passif à long terme de certaines sociétés d'État.

**Incidence de la sensibilité des taux d'actualisation
sur les passifs à long terme de certaines sociétés d'État**
(en milliards de \$)



Les sociétés utilisent différentes variations du taux d'actualisation dans leurs analyses de sensibilité. Radio-Canada et Énergie atomique du Canada Ltée utilisent une variation de 100 points de base; Postes Canada utilise une variation de 50 points de base.

Source : États financiers individuels de la dernière année financière

▼ **Version textuelle**

Incidence de la sensibilité des taux d'actualisation sur les passifs à long terme de certaines sociétés d'État (en milliards de dollars)

Postes Canada – Passifs liés aux régimes de retraite et autres avantages futurs

Valeur initiale : 6 \$

Variation du taux : +0,5 %

Valeur : 2,3 \$

Variation du taux : -0,5 %

Valeur : 2,5 \$

Écart de : 4,8 \$

Radio-Canada — Passifs liés aux régimes de retraite et autres avantages futurs

Valeur initiale : 0 \$

Variation du taux : +1 %

Valeur : 0,9 \$

Variation du taux : -1 %

Valeur : 1,1 \$

Écart de : 2 \$

Énergie atomique du Canada Limitée — Passif lié au démantèlement

Valeur initiale : 11 \$

Variation du taux : +1 %

Valeur : 2,1 \$

Variation du taux : -1 %

Valeur : 3,0 \$

Écart de : 5,1 \$

Observations découlant des audits d'états financiers réalisés en 2015-2016

La plupart des états financiers audités par le Bureau étaient crédibles

Dans l'ensemble, le Bureau du vérificateur général du Canada était satisfait de la crédibilité des 69 états financiers préparés par le gouvernement du Canada et les organisations fédérales qu'il a audités, à une exception près.

Nous sommes heureux d'indiquer que le Bureau a exprimé une opinion d'audit non modifiée sur les états financiers consolidés du gouvernement du Canada pour une dix-huitième année consécutive. Une telle opinion signifie que, de l'avis du vérificateur, les états financiers donnent une image fidèle des opérations et des événements sous-jacents, conformément aux normes comptables applicables et aux lois et règlements en vigueur. Le vérificateur général a abordé les trois questions suivantes dans ses observations contenues dans les Comptes publics du Canada de 2015-2016 :

- la transformation de l'administration de la paye;
- les stocks de la Défense nationale;
- le passif au titre des sites contaminés.

En ce qui a trait aux 68 autres audits réalisés pour l'exercice 2015-2016, le Bureau a émis 67 opinions d'audit non modifiées. Le seul audit qui a fait exception est celui du Régime de pension de la Force de réserve de la Défense nationale. Le Bureau n'a en effet pas été en mesure d'émettre une opinion d'audit en raison de graves problèmes affectant la qualité des données.

Le Bureau n'a pas constaté de cas importants de non-conformité

Le Bureau est convaincu, à la lumière de son examen des opérations qui ont été portées à son attention pendant les audits des états financiers de 2015-2016, qu'il n'y avait aucun cas important de non-conformité aux lois, aux règlements, aux directives ou aux règlements administratifs de la part des ministères et organisations qu'il a audités.

Les missions des organisations gouvernementales, leurs pouvoirs et leurs structures de gouvernance peuvent être décrits dans divers instruments ayant une valeur contraignante, notamment des lois, des règlements, des directives et des règlements administratifs. La conformité à ces instruments est essentielle, car ils visent à instaurer une reddition de comptes, à limiter les

dépenses publiques, à décrire les méthodes minimales de gestion financière et à favoriser la surveillance des activités et du rendement des institutions publiques.

La plupart des organisations ont remis leurs rapports financiers à temps

Le Bureau est satisfait de la rapidité avec laquelle le gouvernement et les organisations fédérales qu'il a auditées en 2015-2016 ont présenté leurs rapports financiers.

Les retards dans la présentation de l'information financière sont rares et lorsqu'ils se produisent, ils sont généralement dus à des circonstances extérieures ou autres qui échappent au contrôle de l'organisation. De plus, les retards ne dépassent généralement pas quelques mois.

La rapidité de la présentation de l'information financière est importante parce que les décideurs ont besoin de recevoir les rapports financiers d'une organisation dans des délais qui permettent de prendre des décisions sur les priorités de cette organisation. De même, les élus doivent disposer de renseignements utiles au bon moment pour pouvoir surveiller les activités du gouvernement.

Les échéances pour préparer et rendre publics les états financiers annuels audités du gouvernement du Canada et de ses nombreux ministères et organismes sont fixées par la loi. Elles varient généralement de 90 à 120 jours après la fin de l'année financière de l'organisation. Dans le cas des régimes de retraite fédéraux, la loi prolonge l'échéance à 12 mois.

Pour les organisations qui n'ont pas d'échéance fixée par la loi pour présenter leur information financière (comme les mandataires du Parlement, le Régime de pensions du Canada et le Compte des opérations de l'assurance-emploi), le Bureau considère que des états financiers publiés dans les 150 jours suivant la clôture de l'année financière ont été publiés à temps.

Les états financiers du Régime de pension de la Force de réserve ont posé problème

Le Régime de pension de la Force de réserve a été créé en 2007 à l'intention des réservistes des Forces armées canadiennes. Le Bureau a été nommé auditeur du Régime en 2008.

Lors de notre audit, nous n'avons pas pu déterminer si les états financiers des deux premières années financières suivant la création du Régime donnaient une image fidèle de sa situation financière et des résultats de ses activités. Cette situation

s'explique principalement par un retard dans le traitement des demandes de rachat de service antérieur. La Défense nationale n'était donc pas en mesure de fournir des estimations fiables de la valeur totale des prestations constituées et des cotisations à recevoir relatives au Régime. Ce manque de fiabilité, auquel sont venues s'ajouter des erreurs et des faiblesses sur le plan des contrôles, ont fait en sorte que le Bureau n'a pu exprimer d'opinion sur les états financiers. L'audit des états financiers du Régime a alors été suspendu. Le Bureau a par la suite réalisé un audit de performance à ce sujet, dont les résultats sont présentés dans le Rapport du printemps 2011.

Le Bureau a recommencé à auditer les états financiers du Régime pour l'année financière terminée le 31 mars 2014. Encore une fois, nous n'avons pu obtenir tous les documents justificatifs requis sur les données utilisées pour estimer le passif au titre des prestations et les cotisations versées par les participants au Régime. Par conséquent, le Bureau n'a pu encore une fois exprimer une opinion.

Pour l'exercice clos le 31 mars 2015, la Défense nationale a demandé au Bureau de ne pas procéder à un audit, parce que l'estimation de l'obligation au titre du Régime aurait été fondée sur la même évaluation actuarielle que celle de l'exercice antérieur. Le Bureau a plutôt commencé à évaluer l'auditabilité des données du Régime. Ces travaux étaient toujours en cours le 30 septembre 2016, mais ils étaient suffisamment avancés pour nous permettre de conclure que même si la situation s'était améliorée, nous ne pourrions pas obtenir des documents justificatifs suffisants sur les données pour déterminer les obligations au titre du Régime et exprimer une opinion d'audit. De même, nous n'avons pas audité les états financiers du Régime pour l'année terminée le 31 mars 2016.

La lenteur que met la Défense nationale à régler ce problème est inacceptable. Le Régime existe depuis neuf ans, mais le Bureau n'a pu fournir aux parlementaires ou aux participants au Régime l'assurance que les états financiers du Régime, qui présente un passif de 650 millions de dollars, sont exempts d'anomalies significatives. C'est donc dire que les parlementaires et les participants au Régime ne peuvent pas avoir l'assurance que les états financiers du Régime présentent une information crédible sur sa situation financière.

Conclusion

Les parlementaires sont chargés de surveiller et de gérer les finances du gouvernement au nom des Canadiennes et Canadiens qui les ont élus. Pour s'acquitter de leur mission avec diligence, ils doivent comprendre non seulement l'information qui leur est présentée, mais aussi ce que ces chiffres sous-entendent.

C'est là que mon Bureau peut, selon moi, offrir une valeur ajoutée. Nous avons rédigé ce rapport pour aider les élus à s'y retrouver dans le monde de l'information financière, ainsi que pour avoir une occasion de porter à leur attention des tendances, des questions ou des enjeux découlant de nos travaux d'audit d'états financiers dans l'ensemble du gouvernement.

Nous espérons que ce rapport deviendra une référence qui aidera les parlementaires à mieux comprendre les audits d'états financiers réalisés par notre Bureau, ainsi qu'à s'y retrouver dans l'énorme masse d'information financière que produisent les organisations gouvernementales. Pour obtenir un maximum d'efficacité, nous invitons les parlementaires à donner leur avis pour que ce rapport puisse évoluer et répondre à leurs besoins en tant que chargés de la surveillance des finances publiques.