OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER
CANADA
BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Projet de loi C-51 — *Loi sur la reprise économique (mesures incitatives)* et Rapports financiers intermédiaires au gouvernement du Canada

Ottawa, Canada
Le 24 octobre 2009
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi sur le Parlement du Canada* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

Faits saillants :

- La présente note fait ressortir les facteurs à prendre en considération par les parlementaires à l'égard du cadre des rapports trimestriels proposé dans le projet de loi C-51 – *Loi sur la reprise économique (mesures incitatives)*.

- Les rapports existants au Parlement portent sur les affectations prévues (c.-à-d. le budget, le Budget des dépenses) et sur les données rétrospectives qui expliquent comment le financement fédéral a été affecté (p. ex. les Comptes publics). Il y a peu de sources de données publiques intermédiaires.

- Des données financières intermédiaires pertinentes, opportunes et de qualité pourraient fournir aux parlementaires des renseignements clés à l'appui de leur gestion des deniers publics, une responsabilité établie dans la Constitution et par convention historique.

- En se fondant sur les principes comptables et les pratiques dans d'autres pays, le régime proposé de rapports trimestriels pourrait constituer un bon complément au cadre existant s'il visait à fournir de l'information qui appuierait mieux les décisions et pas uniquement de l'information financière. À cette fin, les parlementaires pourraient souhaiter envisager quels types d'information non financière serait utile dans ces rapports.

- En même temps, les parlementaires devront tenir compte des compromis entre le fardeau des nouveaux rapports et les coûts supplémentaires, surtout à la lumière des autres réformes de la gestion financière en cours au gouvernement.

Préparé par : Sheryl Urie et Jason Jacques

* Les questions ou commentaires peuvent être adressés aux auteurs à uries@parl.gc.ca et jacquj@parl.gc.ca.

I. Introduction

Des efforts législatifs en vue d'établir un système de rapports trimestriels au gouvernement du Canada sont déployés depuis plusieurs années. Le plus récent est le projet de loi S-228[1]. En règle générale, ces propositions sont motivées par la nécessité de combler une lacune perçue dans l'information financière disponible entre la présentation des propositions budgétaires (p. ex. le budget, le Budget des dépenses) et 18 mois plus tard, lorsque les résultats financiers correspondants sont présentés (c.-à-d. les Comptes publics).

Le projet de loi C-51 – *Loi sur la reprise économique (mesures incitatives) (*voir l'annexe D*)* propose des modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin d'établir un régime de rapports trimestriels pour toutes les entités fédérales, y compris les ministères, les organismes et les sociétés d'État[2]. À partir d'avril 2011, toutes les entités devraient produire un rapport trimestriel comportant :

- Un état financier pour le trimestre.
- Les données financières comparatives pour l'exercice précédent.
- Un compte rendu soulignant les résultats, les risques et les changements importants.

Le Conseil du Trésor serait aussi autorisé à prendre des règlements sur la forme et le contenu des rapports et à prévoir des exemptions pour les entités fédérales.

Le présent document est le deuxième d'une série portant sur les rapports parlementaires. Il se fonde sur une note publiée au début de l'année[3]. Tel qu'indiqué à ce moment-là, les efforts déployés par le gouvernement du Canada pour améliorer la fréquence et la qualité des rapports intermédiaires constituent une pratique d'avant-garde parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La proposition du gouvernement du Canada dans le projet de loi C-51 représente une occasion de maintenir ce leadership.

Le présent document fournit :

- Un aperçu des rapports mis actuellement à la disposition des parlementaires.
- Les critères pour évaluer l'utilité des rapports financiers intermédiaires.
- Les facteurs à prendre en considération par les parlementaires à l'égard du régime proposé.

[1] http://www2.parl.gc.ca/content/Senate/Bills/402/public/pdf/s-228_1.pdf.
[2] http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=4115871&file=4.
[3] http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Budget_2009_Progress_Report_Info_FR.pdf.

II. Cadre actuel de présentation des rapports

Le gouvernement du Canada prépare différents rapports financiers annuels afin de se conformer aux exigences prévues par la loi de décrire les dépenses budgétaires prévues (p. ex. le Budget des dépenses), de fournir une mise à jour intermédiaire sur les résultats pendant l'exercice (c.-à-d.. la Revue financière) et de présenter la situation financière du gouvernement du Canada à la fin de l'exercice (c.-à-d. les Comptes publics). Un aperçu détaillé est présenté à l'annexe A.

Dépenses prévues

Le budget

Le budget décrit les politiques et les priorités financières, sociales et économiques du gouvernement. Il présente généralement les nouvelles mesures de dépenses et nouvelles mesures fiscales du gouvernement du Canada, qui paraissent ensuite dans les budgets des dépenses ou dans les lois connexes (c.-à-d. les lois d'exécution du budget).

Le Budget des dépenses

Le Budget des dépenses est composé de trois documents distincts :

- La Partie I, le Plan des dépenses du gouvernement, fournit des renseignements sommaires et les faits saillants des changements survenus par rapport à l'année précédente dans les dépenses ministérielles et les paiements de transfert[4].
- La Partie II, le Budget principal des dépenses, fait état des autorisations de dépenses (crédits) ainsi que des montants devant être inclus dans les projets de loi de crédits subséquents que le gouvernement demandera au Parlement d'approuver pour pouvoir effectuer les dépenses prévues[5].
- La Partie III contient deux documents qui relient les besoins les besoins financiers et les résultats[6]. Les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) décrivent les résultats stratégiques prévus des ministères et les besoins connexes en ressources sur une période de trois ans. Les Rapports ministériels sur le rendement (RMR) fournissent des renseignements sur les progrès réalisés au cours de l'exercice financier terminé pour atteindre ces résultats stratégiques[7].

[4] Budget des dépenses 2009-2010, Parties I et II, Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses, page 1, http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20092010/me-bd/docs/index-fra.pdf.
[5] Renseignements généraux Partie II – Budget principal des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor, gouvernement du Canada http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/g2_0203f.asp.
[6] *Fiche d'information* : Le processus d'établissement du Budget des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor, gouvernement du Canada http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2007/1030-fra.asp#Fiche2.
[7] Ibid.

Progrès intermédiaires

Le seul rapport intermédiaire périodique aux parlementaires est la Revue financière, qui fournit des rapports mensuels de haut niveau sur les revenus et les dépenses dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Une comparaison des résultats financiers d'une année sur l'autre est fournie, mais il n'y a pas de lien clair avec les résultats financiers prévus présentés dans la documentation de prévision des dépenses.

Le gouvernement du Canada a instauré récemment des mises à jour trimestrielles sur la mise en œuvre du Budget 2009. Ces documents fournissent de l'information financière et opérationnelle sur chaque mesure budgétaire, mais il n'y a actuellement aucun engagement de poursuivre ces rapports au-delà de l'exercice actuel.

Résultats financiers

Les Comptes publics

Les Comptes publics annuels portent sur les transactions financières dans l'ensemble du gouvernement et présentent les résultats financiers qui correspondent aux budgets des dépenses déposés au Parlement 18 mois plus tôt.

Le Rapport financier annuel

Le Rapport financier annuel (RFA) fournit des données globales sur revenus et les dépenses du gouvernement pendant le dernier cycle économique (ou plus longtemps) et les présente dans le contexte de l'évolution économique.

III. Critères pour des rapports *utiles*

Même s'il semble évident qu'il pourrait être utile aux parlementaires d'avoir plus d'information, l'expérience récente des rapports sur la mise en œuvre du budget par le gouvernement du Canada permet de tirer quelques leçons importantes. Ainsi, des données plus nombreuses ne se traduisent pas nécessairement par de l'information plus pertinente ni par une meilleure surveillance des dépenses fédérales.

La fonction des états financiers est de communiquer de l'information aux utilisateurs. Pour le faire efficacement, l'information financière doit être pertinente et fiable, et communiquée de manière à être utile à ses utilisateurs. Les lignes directrices du chapitre SP1000 sur les fondements conceptuels des états financiers (figurant à l'annexe B) du Manuel de la comptabilité pour le secteur public définissent quatre grandes caractéristiques qualitatives des états financiers. Ces attributs sont décrits ci-dessous :

- *Pertinence*. La pertinence de l'information est fonction de sa valeur prédictive, rétrospective, et redditionnelle et de la rapidité de sa publication.
- *Fiabilité*. L'information fiable possède les caractéristiques suivantes : image fidèle, information complète, neutralité, prudence et vérifiabilité.
- *Comparabilité*. La comparabilité permet aux utilisateurs de relever les analogies et les différences entre les informations fournies dans deux jeux d'états financiers.

- *Compréhensibilité.* La compréhensibilité signifie que l'information est présentée clairement et simplement, en évitant l'avalanche de détails ou des présentations complexes qui pourraient être sources de confusion ou donner lieu à des interprétations erronées.

Les parlementaires devraient garder ces grandes qualités à l'esprit lorsqu'ils évaluent l'utilité des rapports trimestriels proposés.

Des états financiers trimestriels fournis par les ministères pourraient être utiles, parce qu'ils accroîtraient l'information disponible, mais ce sont les règles précises du Conseil du Trésor qui détermineront s'il s'agit d'information utile pour la reddition des comptes et la prise des décisions.

IV. Facteurs à prendre en considération par les parlementaires

Selon le DPB, les parlementaires devraient se poser trois questions au sujet du cadre proposé par le gouvernement du Canada pour la présentation des rapports :

1. Si le contenu des rapports devrait se limiter aux données financières.
2. Comment les rapports proposés seront reliés aux autres aspects du cycle des rapports.
3. Comment le gouvernement du Canada résoudra les problèmes de mise en œuvre.

Contenu des rapports

La proposition du gouvernement du Canada porterait sur l'information financière, mais s'engagerait aussi à fournir un état complémentaire décrivant les résultats, les risques et les changements importants relatifs aux opérations.

Tel qu'indiqué dans les évaluations du DPB des mises à jour trimestrielles du gouvernement du Canada sur la mise en œuvre du Budget 2009, les paramètres financiers sont essentiels pour informer les parlementaires sur les progrès tout au long de l'année. Mais il est tout aussi important de décrire les écarts entre les dépenses prévues et les dépenses réelles et de donner une explication de ces écarts.

Les parlementaires pourraient envisager de demander au gouvernement du Canada que les rapports trimestriels proposés contiennent une analyse des écarts financiers (c.-à-d. entre les dépenses prévues et réelles), ainsi qu'une description des causes des écarts et des mesures qui ont été prises, le cas échéant, pour les corriger.

Alignement avec le cycle des rapports

La proposition du gouvernement du Canada ne précise pas si les rapports trimestriels seraient explicitement liés aux documents de planification existants, comme le budget ou le Budget des dépenses. La proposition ne précise pas non plus si les rapports compléteraient les données financières intermédiaires présentées actuellement dans la Revue financière.

Une faiblesse du système de rapports financiers actuel est le manque de continuité entre les trois principaux rapports financiers : le budget, le Budget des dépenses et les Comptes publics. Les assemblées législatives de nombreux pays sont confrontées à ce problème.

S'inspirant des leçons données par les mises à jour trimestrielles du gouvernement du Canada sur le budget, les parlementaires pourraient souhaiter demander que le gouvernement présente les données financières comme dans le Budget des dépenses et présente aussi des détails séparés pour chaque initiative dans le plus récent budget. Cela permettrait d'aligner les données avec le Budget des dépenses et les Comptes publics et aiderait les parlementaires à suivre la mise en œuvre des nouvelles initiatives.

Problèmes de mise en œuvre

La nouvelle proposition ne précise pas comment le gouvernement du Canada surmonterait les difficultés déjà cernées au sujet de la capacité de produire les nouveaux rapports trimestriels, ainsi que la capacité du Parlement de comprendre, analyser et utiliser la nouvelle information.

En ce qui concerne la capacité du gouvernement du Canada, un examen des catégories de gestion financières dans les évaluations du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) indique que[8] :

- Aucun ministère n'a obtenu la cote « fort » dans la catégorie *Qualité des rapports au Parlement*. Un examen des commentaires dans le CRG révèle que les plus grandes faiblesses signalées comprennent l'absence d'évaluation négative et de leçons tirées, le manque d'information factuelle, vérifiable de façon indépendante, ainsi qu'une utilisation limitée des comparaisons.
- Un seul ministère a obtenu la cote « fort » dans la catégorie *Efficacité de la gestion financière et des contrôles financiers*. En outre, plus de 15 p. 100 des postes de gestion financière (FI) étaient vacants dans la plupart des ministères et plus de 15 p. 100 des postes de FI n'étaient pas dotés en permanence.

En ce qui concerne la capacité du Parlement d'utiliser l'information, il est toujours difficile d'obtenir des analyses pertinentes sur les budgets des dépenses et de trouver du temps pour que les comités examinent les dépenses proposées[9]. Il est probable que les nouveaux rapports parlementaires soulèveraient les mêmes problèmes.

Les parlementaires pourraient souhaiter demander au gouvernement du Canada de communiquer un plan de mise en œuvre pour le nouveau régime de rapports trimestriels et demander l'assurance que des ressources suffisantes seront prévues pour appuyer la mise en œuvre du nouveau régime. Il se pourrait aussi que les parlementaires doivent déterminer si leurs propres processus d'évaluation du budget, du Budget des dépenses et des projets de loi de crédits devraient être modifiés pour tenir compte de l'information intermédiaire améliorée.

[8] Les tableaux détaillés sont présentés à l'annexe C. Les données sont tirées des évaluations publiques les plus récentes du CRG en 2007. Des progrès ont probablement été réalisés depuis deux ans, mais les résultats sont tout de même indicatifs des problèmes de capacité.

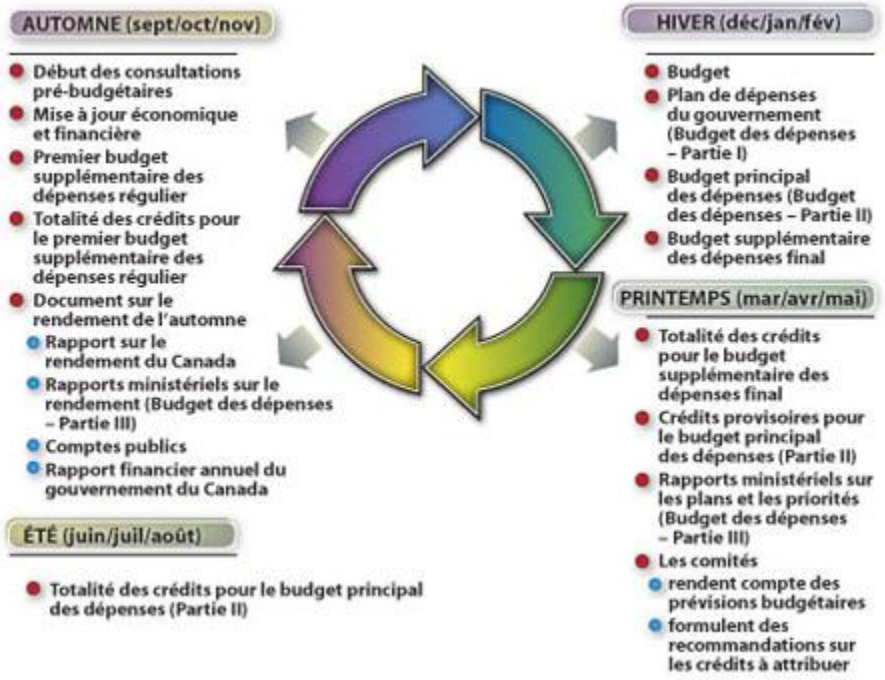
[9] http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1062530&Language=F&Mode=1&Parl=37&Ses=2.

V. Conclusion

Les rapports financiers trimestriels établiraient une bonne discipline pour fournir des rapports opportuns au Parlement. Les états financiers ministériels trimestriels pourraient apporter une partie de l'information nécessaire pour aider les parlementaires à remplir leurs obligations constitutionnelles relatives à la surveillance financière. Mais les besoins en ressources et les calendriers de mise en œuvre constituent de grands obstacles à surmonter avant de pouvoir satisfaire les exigences proposées en matière de présentation des rapports.

Annexe A : Résumé des rapports financiers et des rapports sur le rendement au gouvernement du Canada

Titre	Objet	Base comptable	Calendrier	Portée	Structure de l'information
Budget	Pour décision	Exercice	Annuel Ex ante	Pangouvernemental	Grandes priorités
Revue financière	Pour information	Exercice	Mensuel / Pendant l'année	Pangouvernemental	Revenus et dépenses
Budget des dépenses Partie 1	Pour information	Caisse	Annuel Ex ante	Pangouvernemental	Agrégé
Budget des dépenses Partie 2	Pour décision	Caisse	Annuel Ex ante	Par ministère	Crédit et par article courant
Budget des dépenses Partie 3 – RPP	Pour information	Caisse	Annuel Ex ante	Par ministère	Résultats stratégiques
Budget supplémentaire des dépenses	Pour décision	Caisse	Occasionnel Pendant l'année	Par ministère	Crédit
Comptes publics	Pour information	Exercice (vérifiés)	Annuel Ex post	Pangouvernemental	Par article courant
Budget des dépenses Partie 3 – RMR	Pour information	Exercice	Annuel Ex post	Par ministère	Résultat stratégique



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Le cycle de présentation des rapports http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/audience-auditoire/parliamentarian-parlementaire-fra.asp.

Annexe B : Extrait du Manuel de comptabilité pour le secteur public (Chapitre 1000)

PS1000 FONDEMENTS CONCEPTUELS DES ÉTATS FINANCIERS

OBJET

.01 Le présent chapitre a pour objet de définir les concepts sur lesquels reposent la formulation et l'application des principes comptables suivis par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans la préparation de leurs états financiers à usage général. Ces états financiers sont destinés à satisfaire les besoins d'information communs des utilisateurs externes de l'information financière relative à un gouvernement.

.02 Dans le présent chapitre, on entend par « états financiers du gouvernement » les états financiers condensés qui présentent la situation financière et l'évolution de la situation financière de l'entité économique délimitée par le périmètre comptable du gouvernement. Les notes et tableaux à l'appui des états financiers font partie de ces états. Par «gouvernement», on entend les politiciens et les administrateurs élus ou nommés qui, ensemble, exercent le pouvoir exécutif et ont la responsabilité de préparer les états financiers.

.03 On s'attend à ce que les auteurs d'états financiers et les praticiens de la comptabilité s'appuient sur le présent chapitre dans les cas où ils sont appelés à exercer leur jugement professionnel aux fins de l'application des principes comptables généralement reconnus, et à établir des conventions comptables dans les domaines où les principes comptables sont en voie de formulation.

.04 Le présent chapitre ne contient aucune norme visant des problèmes particuliers de mesure ou de présentation de l'information. En outre, rien dans le texte n'a prééminence sur les recommandations particulières énoncées dans les autres chapitres du Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (le Conseil) examinera tout problème de cohérence entre le présent chapitre et tout autre chapitre qu'il sera appelé à réviser, le cas échéant.

.05 Les normes d'information financière et de comptabilité évoluent et sont modifiées pour tenir compte de l'évolution du contexte. Les normes représentent les concepts, les conventions et les postulats qui fournissent les principes de mesure, de constatation, de présentation et de communication de l'information financière jugée nécessaire pour la reddition de comptes et utile pour la prise de décisions. Dans le contexte des normes élaborées à l'intention des gouvernements, les caractéristiques propres des gouvernements (voir l'Annexe A du chapitre SP 1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS — GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX) constituent un facteur essentiel à prendre en compte lorsqu'on détermine les paramètres du modèle de présentation de l'information.

.06 En règle générale, les normes ne prescrivent pas la disposition ou l'agencement des états financiers ou d'éléments de ceux-ci, ni la terminologie, à moins que ce ne soit nécessaire pour satisfaire aux exigences des normes en matière de mesure et de présentation. Cependant, les normes précisent la ou les mesures qui doivent être présentées dans un état financier, et il se peut que le calcul permettant de déterminer ces mesures nécessite un certain agencement des éléments

présentés. À tous les autres égards, les préparateurs des états financiers des gouvernements exercent leur jugement professionnel pour concevoir des états financiers adaptés aux besoins des utilisateurs.

CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES ÉTATS FINANCIERS DES GOUVERNEMENTS

.07 *Le rapport financier du gouvernement doit présenter des informations utiles pour évaluer l'état des finances du gouvernement à la fin de l'exercice et sa performance financière au cours de l'exercice. Les états financiers du gouvernement sont une composante fondamentale de l'information financière communiquée par le gouvernement.* [AVRIL 2005]

.08 La situation financière mesurée dans les états financiers n'est qu'un des éléments servant à déterminer l'état des finances du gouvernement. L'état des finances est un concept large et complexe qui a des implications à court terme et à long terme et qui vise à décrire l'état de la santé financière du gouvernement, compte tenu de l'environnement économique et financier global. Néanmoins, les états financiers communiquent des informations essentielles pour l'évaluation de l'état des finances du gouvernement et constituent la pierre angulaire du rapport financier de ce dernier.

.09 Les informations sur l'évolution de la situation financière présentées dans les états financiers fournissent des éléments essentiels pour l'évaluation de la performance financière du gouvernement au cours de l'exercice. Elles ne sont pas toutefois les seules mesures de la performance financière du gouvernement au cours de l'exercice. Les informations supplémentaires sur la performance financière qui s'appuient sur des informations hors du cadre des états financiers complètent et enrichissent l'image de la performance financière donnée par les états financiers.

.10 La nature complexe des gouvernements, la multitude d'objectifs qu'ils poursuivent et leur obligation de rendre compte au public exigent une information comportant de nombreuses facettes. Par conséquent, la présentation d'une information complète par les gouvernements appelle un rapport multidimensionnel de reddition de comptes comprenant : un rapport financier incluant notamment les états financiers du gouvernement; d'autres informations relatives à l'état des finances et des informations supplémentaires portant sur la performance financière; des informations non financières.

.11 Tous les gouvernements du Canada publient des états financiers qui présentent leur situation financière et l'évolution de leur situation financière au cours de l'exercice. Ces états financiers sont des états à usage général qui visent à satisfaire, dans la mesure du possible, diverses catégories d'utilisateurs. Généralement requis en vertu de la loi, ces états sont vérifiés et publiés annuellement et, bien que destinés la plupart du temps aux pouvoirs législatifs, ils sont à la disposition de toutes les parties intéressées.

.12 On ne peut s'attendre à ce que les états financiers condensés répondent à eux seuls à tous les besoins des utilisateurs visés par le système d'information financière d'un gouvernement. En plus des états financiers, les gouvernements produisent de nombreux types de rapports financiers. Par exemple, certains rapports sont préparés par des entités distinctes conformément aux exigences de la loi; d'autres rapports servent à évaluer l'efficacité d'un programme ou d'une activité en particulier et à en rendre compte; il existe également des rapports spéciaux visant à répondre aux besoins particuliers d'utilisateurs déterminés. De plus, les gouvernements formulent leurs plans financiers lorsqu'ils élaborent leurs budgets et leurs estimations des charges ou des dépenses. Certaines

informations, comme les informations connexes sur la performance et les explications rédigées, ne peuvent être fournies que dans le cadre d'autres rapports financiers ou à titre de suppléments aux états financiers. Il y a donc certaines informations pour lesquelles il est préférable ou indispensable d'avoir recours à des rapports financiers autres que les états financiers condensés.

.13 Les états financiers condensés sont cependant un élément essentiel de la présentation de l'information financière des gouvernements. Ils constituent le moyen par lequel un gouvernement rend compte de sa gestion des activités et des ressources financières publiques. Ils jouent un rôle majeur dans la communication de l'information financière aux utilisateurs qui ne participent pas à la gestion financière du gouvernement et ils présentent une information synthétique sur laquelle peuvent venir s'articuler les autres états, tableaux et rapports financiers produits par le gouvernement. En raison de ce rôle clé des états financiers des gouvernements, les objectifs de ces états (voir le chapitre SP1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS) sont un facteur important qui influe sur le choix des conventions comptables suivies par les gouvernements aux fins de l'information financière qu'ils publient et sur la détermination des renseignements que le système comptable doit fournir.

LES UTILISATEURS ET LEURS BESOINS D'INFORMATION

.14 Les états financiers des gouvernements servent les intérêts de diverses catégories d'utilisateurs : le public, les législateurs, les investisseurs et les analystes.

.15 Les corps législatifs et les gouvernements sont tenus de rendre des comptes au public qui fournit les revenus et les ressources nécessaires au fonctionnement de l'État, qui reçoit les services de l'État et demeure le propriétaire véritable des deniers et des biens publics dont les corps législatifs et les gouvernements ont la responsabilité. Ce public est constitué de groupes ayant des intérêts et des points de vue divers.

.16 En tant que représentants élus du public, les législateurs sont les principaux utilisateurs des états financiers des gouvernements. Les législateurs confèrent au gouvernement l'autorité de gérer les ressources publiques et les activités financières et le tiennent responsable de sa gestion financière.

.17 Les investisseurs procurent des ressources financières en plaçant leurs fonds dans des titres du gouvernement et des entreprises du secteur public. Le gouvernement a donc intérêt à leur fournir de l'information utile pour l'évaluation de sa capacité de financer ses activités et de faire face à ses dettes et à ses obligations contractuelles. Les analystes économiques et financiers fournissent des services aux législateurs, aux investisseurs et à d'autres parties intéressées. Ils utilisent les états financiers et d'autres informations dans leurs analyses et évaluations des questions financières.

.18 Les utilisateurs s'intéressent à l'état des finances du gouvernement, à sa viabilité financière à court terme et à long terme, à ses revenus et à ses sources de financement, à l'affection et à l'utilisation de ses ressources économiques, à la nature et à l'étendue de ses activités économiques ainsi qu'à la qualité de sa gestion financière. Il convient notamment que les états financiers du gouvernement présentent l'information dont les législateurs et les autres utilisateurs ont besoin pour être en mesure de faire des évaluations et de porter des jugements relativement aux activités et à la gestion financières du gouvernement.

.19 Plus précisément, les utilisateurs s'appuient sur les états financiers pour dégager les informations suivantes :

a) les sources et les types de revenus du gouvernement;

b) l'affectation et l'utilisation des ressources économiques;

c) le coût des biens et des services fournis au cours de l'exercice;

d) la mesure dans laquelle les coûts engagés au cours de l'exercice ont été compensés par les revenus de l'exercice;

e) la situation financière du gouvernement;

f) le parc des ressources matérielles, leur affectation et leur utilisation;

g) la mesure dans laquelle les revenus ont été suffisants pour couvrir les dépenses;

h) le mode de financement des activités et la façon dont le gouvernement a fait face à ses besoins de trésorerie;

i) les résultats réels des activités de l'exercice en comparaison avec les chiffres budgétés à l'origine et les résultats des exercices antérieurs;

j) le fait que les ressources économiques publiques ont été gérées conformément aux autorisations législatives.

.20 Les informations fournies dans les états financiers peuvent servir diverses fins selon les intérêts des utilisateurs. Par exemple, les informations présentées dans les états financiers peuvent être utiles lorsqu'elles servent, avec d'autres informations, à comprendre et à évaluer :

a) la capacité du gouvernement d'honorer ses obligations financières à court terme et à long terme;

b) la capacité du gouvernement de maintenir le niveau et la qualité de ses services et de financer de nouveaux programmes;

c) les besoins futurs en matière de recettes fiscales et autres revenus;

d) les priorités gouvernementales en matière de dépenses;

e) l'incidence des activités économiques du gouvernement sur l'économie;

f) la performance du gouvernement sur le plan de la gestion des ressources économiques dont il est responsable.

OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS

.21 L'information nécessaire pour aider à la compréhension et à l'évaluation des activités financières du gouvernement et pour satisfaire à l'obligation de rendre compte dépasse les simples données sur les surplus ou les déficits. Il faut que les états financiers du gouvernement fournissent des informations qui décrivent les passifs et les actifs financiers, les actifs non financiers pouvant servir à la prestation de services futurs, le coût de l'utilisation de ses ressources économiques dans le cadre de la prestation de services, ainsi que des informations sur les activités de placement et de financement et sur les éléments d'actif et de passif potentiels. De plus, il faut que cette information mette en évidence des indicateurs (par exemple la dette nette et les ressources économiques nettes) visant à aider les utilisateurs à évaluer si la situation financière du gouvernement s'est améliorée ou si elle s'est détériorée, et à expliquer l'évolution de la situation financière. Il faut enfin que les informations présentées dans les états financiers reflètent pleinement la nature et l'étendue

des ressources, des obligations et des finances du gouvernement. Les objectifs des états financiers des gouvernements sont décrits au chapitre SP1100, OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS, et cadrent avec les fondements conceptuels précisés dans le présent chapitre.

ÉQUILIBRE AVANTAGES / COÛTS

.22 Les avantages que sont censées procurer les informations contenues dans les états financiers doivent être supérieurs au coût de celles-ci. Cette condition vaut également pour l'élaboration des normes comptables par le Conseil. Il s'agit d'une préoccupation qui est aussi présente dans la préparation d'états financiers en conformité avec ces normes, par exemple lorsqu'on envisage la présentation d'informations allant au-delà des exigences des normes. Le Conseil reconnaît que les avantages ne reviennent pas nécessairement aux parties qui assument les coûts, et que l'évaluation de la nature et de la valeur des avantages et des coûts sont, dans une large mesure, affaire de jugement.

QUALITÉS DE L'INFORMATION

.23 Le rôle des états financiers est la communication de l'information aux utilisateurs. Pour que ce rôle soit rempli efficacement, il faut que l'information soit pertinente et fiable, et présentée d'une façon qui facilite au maximum son utilisation.

.24 *Les états financiers doivent communiquer des informations pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, fiables, comparables, compréhensibles et présentées clairement, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations.* [AVRIL 2005]

.25 Les états financiers constituent des éléments probants sur le plan de la reddition de comptes et présentent des informations nécessaires aux législateurs et autres utilisateurs pour les aider à faire des évaluations et à porter des jugements sur les activités et la gestion financières du gouvernement. Pour répondre adéquatement à ces besoins, et afin qu'elles soient d'une utilité maximale, il faut que les informations présentées dans les états financiers possèdent certaines qualités de base. Ces qualités sont essentielles à l'utilité des états financiers des gouvernements. L'information requise pour satisfaire aux objectifs des états financiers des gouvernements doit comporter ces caractéristiques essentielles.

Pertinence

.26 Pour être utile, l'information fournie dans les états financiers doit être pertinente au regard des décisions que les utilisateurs sont appelés à prendre, et de l'évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. L'information est pertinente de par sa nature lorsqu'elle peut influer sur les décisions des utilisateurs en les aidant à évaluer l'incidence financière réelle ou possible des opérations et des faits passés, présents ou futurs, ou en permettant de confirmer ou de corriger des évaluations antérieures. Pour que l'information communiquée dans les états financiers du gouvernement soit pertinente au regard des besoins des utilisateurs, il faut que sa nature et la manière dont elle est présentée permettent aux utilisateurs d'évaluer la reddition de comptes du gouvernement relativement à sa gestion des ressources publiques et de ses activités financières.

.27 Les états financiers ne sont pas établis dans le but de fournir l'ensemble des informations dont les utilisateurs ont besoin aux fins de leurs prises de décisions ou de leur évaluation de la reddition de comptes du gouvernement. Ces états constituent néanmoins une composante fondamentale des informations requises pour ces fins.

.28 La pertinence de l'information est fonction de sa valeur prédictive, rétrospective, et redditionnelle et de la rapidité de sa publication.

a) **Valeur prédictive et valeur rétrospective**

Toute information qui aide les utilisateurs à faire des prédictions portant sur les résultats financiers et les flux monétaires futurs du gouvernement a une valeur prédictive. Bien que l'information fournie dans les états financiers n'ait normalement pas un caractère prédictif en soi, elle peut être utile à l'établissement de prédictions. La valeur prédictive de l'état des résultats, par exemple, se trouve accrue lorsque les éléments anormaux sont présentés séparément. L'information qui permet de confirmer ou de corriger les prédictions antérieures a une valeur rétrospective. Il arrive souvent que l'information ait une valeur à la fois prédictive et rétrospective.

b) **Valeur redditionnelle**

L'information qui permet aux utilisateurs d'évaluer la gestion des ressources confiées au gouvernement, notamment la façon dont ces ressources ont été utilisées et consommées pour assurer les services, possède une valeur redditionnelle. Il faut que les informations contenues dans les états financiers du gouvernement soient présentées de manière à contribuer au respect de l'obligation de rendre compte. Pour qu'ils aient une telle valeur, il faut que les états financiers reflètent convenablement les dimensions de la situation et de la performance financières qui sont caractéristiques de la nature particulière des gouvernements. La valeur redditionnelle est renforcée si les états financiers indiquent les objectifs et les cibles qui ont été normalement déterminés selon une procédure officielle et si les résultats réels sont comparés à ces objectifs et cibles financiers. La valeur redditionnelle des informations présentées dans les états financiers est également renforcée s'il est possible de faire des liens entre ces informations et les informations relatives à la performance financière et non financière communiquées ailleurs dans les comptes publics ou le rapport annuel du gouvernement.

c) **Rapidité de publication**

Il faut que les informations soient présentées en temps utile. Des états financiers publiés longtemps après la fin de l'exercice ne présentent qu'un intérêt historique. Pour que l'information soit utile aux plans décisionnel et redditionnel, il faut que le décideur ou la partie prenante puisse l'obtenir à un moment où elle est encore susceptible d'influencer leurs décisions. L'utilité de l'information pour la prise de décisions et l'évaluation de la reddition de comptes diminue avec le temps.

Fiabilité

.29 Il faut que les informations soient fiables. Les informations inexactes, inappropriées et incomplètes, ainsi que celles qui sont partiales ou ne représentent pas fidèlement ce qu'elles sont censées représenter, entravent la compréhension, l'évaluation et la prise de décisions au lieu de les faciliter, et nuisent à la reddition de comptes aux parties prenantes par le truchement des états financiers. Les informations fiables possèdent les caractéristiques suivantes :

a) **Image fidèle**

L'image que donnent les états financiers est fidèle lorsque la présentation qu'on y trouve des opérations et des faits qui influent sur la marche du gouvernement concorde avec les

opérations et faits réels sous-jacents. Ainsi, les opérations et les faits sont comptabilisés et présentés d'une manière qui exprime leur substance et non obligatoirement leur forme juridique ou autre. La substance des opérations et des faits ne correspond pas toujours à ce qu'elle paraît être si l'on s'en tient à leur forme juridique ou autre. Pour déterminer la substance d'une opération ou d'un fait, il peut être nécessaire d'examiner un ensemble d'opérations et de faits connexes pris collectivement. La détermination de la substance d'une opération ou d'un fait est, dans chaque cas d'espèce, affaire de jugement professionnel.

b) **Information complète**

L'information est complète lorsqu'il ne manque aucune des données nécessaires pour donner une image fidèle. Pour que l'information soit complète, il faut fournir suffisamment d'informations au sujet des opérations, des circonstances ou des faits d'une ampleur, d'une nature ou d'une incidence telles que leur communication est nécessaire à la compréhension des finances du gouvernement. Dans l'évaluation du degré d'exhaustivité des informations fournies dans les états financiers, l'équilibre avantages/coûts mentionné au paragraphe SP1000.22 et le compromis entre les diverses qualités de l'information décrit au paragraphe SP1000.32 sont pris en considération. Pour être fiable, l'information doit être complète, du moins dans les limites de ce qui est important et possible, compte tenu des coûts. Le fait d'omettre une information peut entacher sa neutralité si l'omission est importante et si elle vise à entraîner ou à empêcher un comportement particulier.

c) **Neutralité**

L'information est neutre lorsqu'elle est exempte de tout parti pris susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions qui seraient influencées par la façon dont l'information est mesurée ou présentée. La mesure d'éléments donnés est partiale lorsqu'elle a tendance à aboutir systématiquement à une surévaluation ou à une sous-évaluation de ces éléments. Le choix des principes comptables peut être partial lorsqu'il est fait dans la perspective des intérêts d'utilisateurs particuliers ou de la réalisation d'objectifs économiques ou politiques précis. Les états financiers qui ne contiennent pas toutes les informations nécessaires pour donner une image fidèle des opérations et des faits influant sur la marche de l'entité sont incomplets et risquent par conséquent de ne pas être neutres.

La notion de neutralité ne sous-entend pas l'absence de but ou d'influence exercée par la comptabilité sur le comportement humain. L'information comptable ne peut pas être exempte d'influence sur le comportement et elle ne devrait pas viser à l'être. Avant toute chose, c'est le fait de déterminer à l'avance un résultat souhaité, avec pour corollaire la sélection d'informations de manière à produire ce résultat, qui invalide la neutralité en comptabilité. Pour être neutre, il faut que l'information comptable donne l'image la plus fidèle possible des activités économiques, sans pour autant déformer cette image dans le but d'influer sur le comportement d'une façon précise.

d) **Prudence**

La formulation de jugements fondés sur la prudence dans des situations d'incertitude exerce sur la neutralité des états financiers une incidence qui est acceptable. Dans les situations d'incertitude, on procède à des estimations prudentes en vue d'éviter toute surévaluation des actifs, des revenus et des gains, ou, inversement, toute sous-évaluation

des passifs, des charges et des pertes. Toutefois, le principe de prudence ne justifie pas que l'on sous-évalue à dessein les actifs et les revenus, ni que l'on surévalue à dessein les passifs et les charges.

e) **Vérifiabilité**

L'image que donnent les états financiers d'une opération ou d'un fait est vérifiable dans la mesure où des observateurs compétents et indépendants conviendraient qu'elle concorde avec l'opération ou le fait réel sous-jacent, avec un degré raisonnable de précision. La vérifiabilité concerne avant tout l'application correcte d'un mode de mesure et non le caractère approprié de celui-ci.

Comparabilité

.30 La comparabilité est une caractéristique du rapport qui existe entre deux éléments d'information et non une caractéristique qui se rattache à un élément d'information en soi. Elle permet aux utilisateurs de relever les analogies et les différences entre les informations fournies dans deux jeux d'états financiers. L'uniformité dans l'application des principes est importante lorsqu'on établit un parallèle entre les états financiers de deux entités distinctes. La permanence des conventions comptables est importante lorsqu'on établit un parallèle entre les états financiers d'une même entité ayant trait à deux périodes différentes ou préparés à deux dates différentes. La permanence des conventions comptables contribue à prévenir les méprises que pourrait causer l'application de conventions comptables différentes au cours de périodes distinctes. Lorsqu'on juge approprié d'effectuer une modification de convention comptable, il est nécessaire d'indiquer l'incidence de la modification pour maintenir la comparabilité des états financiers.

Compréhensibilité et présentation claire

.31 Il faut que les informations soient compréhensibles et présentées clairement. L'avalanche de détails, les descriptions vagues ou excessivement techniques et les formules de présentation complexes sont sources de confusion et donnent lieu à des interprétations erronées. Les utilisateurs ont besoin d'informations présentées de façon claire et simple. Pour être utile, l'information contenue dans les états financiers doit être compréhensible pour les utilisateurs. Ceux-ci sont réputés avoir une bonne compréhension des activités économiques et de la comptabilité, ainsi que la volonté d'étudier l'information d'une façon raisonnablement diligente.

Compromis entre les diverses qualités de l'information

.32 En pratique, il est souvent nécessaire de faire un compromis entre les diverses qualités de l'information, notamment entre la pertinence et la fiabilité. À titre d'exemple, il faut souvent consentir à un compromis entre la rapidité de la publication des états financiers et la fiabilité de l'information présentée dans ces états. Il peut également être nécessaire d'accepter un compromis entre la valeur redditionnelle de l'information et le niveau de détail approprié pour les états financiers, ainsi que le coût de production de l'information. Comme il est mentionné au paragraphe SP1000.12, il peut être préférable de fournir certaines informations dans d'autres rapports produits par le système d'information du gouvernement. Le but général est de réaliser, entre les diverses qualités, un équilibre approprié permettant d'atteindre les objectifs des états financiers. L'importance à accorder à chacune de ces qualités, dans chaque cas d'espèce, est affaire de jugement professionnel.

Source : Fondements conceptuels des états financiers, CHAPITRE SP1000, Comptabilité pour le secteur public

Annexe C : Résumé de quelques évaluations CRG

Tableau 1 : Qualité des rapports au Parlement

	Qualité des rapports au Parlement				Efficacité de la gestion financière et des cont		
Ministère	Fort	Acceptable	Possibilité d'amélioration	Attention requise	Fort	Acceptable	Possibilité d'amélioration
Agriculture Canada			✓			✓	
Agence du Revenu du Canada		✓				✓	
Agence des services frontaliers du Canada			✓			✓	
ACIA		✓			✓		
Citoyenneté et Immigration Canada			✓		✓		
Environnement Canada		✓				✓	
Finances		✓				✓	
Pêches et Océans		✓				✓	
Affaires étrangères et Commerce international			✓				✓
Santé Canada			✓			✓	
Patrimoine canadien			✓			✓	
RHSDSC		✓				✓	
Affaires indiennes et du Nord		✓					✓
Industrie Canada			✓		✓		
Justice Canada			✓			✓	
Défense nationale		✓				✓	
Ressources naturelles Canada			✓				✓
Parcs Canada		✓				✓	
Agence de la santé publique		✓				✓	
Sécurité publique et Protection civile Canada			✓			✓	
Travaux publics et Services gouvernementaux			✓			✓	
Transports Canada			✓		✓		
Conseil du Trésor			✓			✓	

Source: Évaluations de la ronde 2007, CRG

Link : http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/assessments-evaluations/2007/menu-fra.asp

Les résultats des évaluations du CRG pour l'Efficacité de la gestion financière et des contrôles de gestion sont résumés au tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Efficacité de la gestion financière et des contrôles de gestion

Selon les dépenses de fonctionnement en 2008-	Postes FI vacants				Postes FI non dotés en permanence				Employés clés financiers avec un diplôme universitaire et une désignation		
Ministère	Moins de 5%	5%-14%	15% - 34%	Plus de 35%	Moins de 5%	5%-14%	15% - 34%	Plus de 35%	15% - 25%	26%-50%	Plus de 50%
Agriculture Canada			✓				✓				✓
Agence du Revenu du Canada	so	so	so	so			✓				✓
Agence des services frontaliers du Canada			✓				✓		so	so	so
ACIA	✓				✓					✓	
Citoyenneté et Immigration Canada	✓							✓			✓
Environnement Canada			✓				✓				✓
Finances		✓			✓						✓
Pêches et Océans			✓				✓			✓	
Affaires étrangères et Commerce international			✓				✓				✓
Santé Canada		✓				✓				✓	
Patrimoine canadien				✓		✓				✓	
RHSDSC				✓		✓					✓
Affaires indiennes et du Nord			✓		✓					✓	
Industrie Canada		✓			✓						✓
Justice Canada			✓				✓			✓	
Défense nationale				✓			✓		✓		
Ressources naturelles Canada			✓				✓				✓
Parcs Canada			✓				✓			✓	
Agence de la santé publique				✓				✓			✓
Sécurité publique et Protection civile Canada				✓			✓				✓
Travaux publics et Services gouvernementaux			✓			✓					✓
Transports Canada		✓			✓						✓
Conseil du Trésor		✓			✓						✓

Annexe D : Extrait du projet de loi C-51 — Reprise économique *(mesures incitatives)*

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Modification de la loi

58. La *Loi sur la gestion des finances publiques* est modifiée par adjonction, après l'article 65, de ce qui suit :

65.1 (1) Chaque ministère fait établir, pour chacun des trois premiers trimestres de chaque exercice et selon les modalités prévues par le Conseil du Trésor, un rapport financier trimestriel.

(2) Ce rapport comporte les éléments suivants :

a) un état financier pour le trimestre et pour la période écoulée depuis le début de l'exercice;

b) les données financières comparatives de l'exercice précédent;

c) un compte rendu soulignant les résultats, les risques et les changements importants quant au fonctionnement, au personnel et aux programmes.

(3) Le ministre compétent rend le rapport public dans les soixante jours suivant la fin du trimestre visé par celui-ci.

(4) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, exempter tout ministère de l'application du paragraphe (1) ou prévoir, à son égard, des exceptions quant au contenu du rapport prévu au paragraphe (2).

59. Le paragraphe 85(1) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

85. (1) Les sections I à IV, à l'exception des articles 131.1 et 154.01, ne s'appliquent pas à la Banque du Canada.

60. La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 131, de ce qui suit :

131.1 (1) Chaque société d'État mère fait établir, pour chacun des trois premiers trimestres de chaque exercice et selon les modalités prévues par le Conseil du Trésor, un rapport financier trimestriel pour elle-même et, s'il y a lieu, pour ses filiales à cent pour cent.

(2) Ce rapport comporte les éléments suivants :

a) un état financier pour le trimestre et pour la période écoulée depuis le début de l'exercice;

b) les données financières comparatives de l'exercice précédent;

c) un compte rendu soulignant les résultats, les risques et les changements importants quant au fonctionnement, au personnel et aux programmes.

(3) La société d'État mère rend le rapport public dans les soixante jours suivant la fin du trimestre visé par celui-ci.

(4) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, exempter toute société d'État mère de l'application du paragraphe (1) ou prévoir, à son égard, des exceptions quant au contenu du rapport prévu au paragraphe (2).

Entrée en vigueur

61. Les articles 58 à 60 entrent en vigueur le 1er avril 2011.

Source: http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/402/Government/C-51/C-51_1/C-51_1.PDF