

NOTA – Ce document est la traduction française d’un rapport fourni en anglais seulement par **Deloitte & Touche s.r.l.** à la Province du Manitoba.

Province du Manitoba

L’actualisation de la législation du Manitoba relative à l’obligation de rendre des comptes sur le plan financier

Juin 2006

Table des matières

Description du contexte

- A. Aperçu du présent rapport 1
- B. Introduction..... 4

Environnement actuel

- C. La législation existante..... 6
- D. La législation sur l'équilibre budgétaire dans les autres provinces 9
- E. La situation actuelle au Manitoba..... 11
- F. Les répercussions de l'engagement à établir des rapports sommaires 13

Recherche d'une mesure crédible

- G. Critères à utiliser pour formuler les recommandations..... 17
- H. Mesures possibles de la conformité avec la législation sur l'équilibre budgétaire 19

Nos suggestions

- I. Recommandations 21

Annexe 1

- Illustration d'une possible mesure législative sur l'équilibre budgétaire 30

A. Aperçu du présent rapport

Le gouvernement du Manitoba a demandé à Deloitte de l'aider à examiner la question de l'actualisation de la législation actuelle sur l'équilibre budgétaire de la Province. Nous avons procédé à cet examen et élaboré une série de critères pour orienter notre évaluation des différentes options définies. Le présent rapport présente notre analyse et nos recommandations au gouvernement.

À l'issue de nos travaux, nous avons pris le temps de réfléchir de façon globale à notre analyse. Ce faisant, nous avons dégagé trois thèmes qui avaient profondément influé sur notre démarche à l'égard de la question et orienté nos conclusions.

Voici ces trois thèmes :

1. *Le gouvernement est déterminé à actualiser les pratiques d'établissement des rapports financiers en vigueur au Manitoba.*

Le facteur principal incitant à envisager l'actualisation de la législation sur l'équilibre budgétaire du Manitoba est la décision du gouvernement de mettre intégralement en œuvre les exigences liées aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables aux gouvernements d'ordres supérieurs. L'objectif des PCGR est la communication d'une information financière transparente, préparée avec objectivité et décrivant fidèlement la situation financière existante. La décision stratégique du gouvernement de mettre intégralement en œuvre les PCGR montre son engagement à l'égard de ces principes.

2. *Le passage vers les PCGR crée de nouvelles difficultés et des défis pour le gouvernement dans ses efforts pour rendre compte des finances du Manitoba.*

Les dispositions des PCGR sont exhaustives et complexes. Deux exemples nous éclairent en la matière. Tout d'abord, les états financiers conformes au PCGR doivent inclure toutes les entités « contrôlées » du périmètre comptable du gouvernement (PCG). Le terme « contrôle » étant défini de manière générale, les états financiers du Manitoba doivent comprendre des organisations aussi diverses qu'Hydro-Manitoba, l'Université du Manitoba, les ministères provinciaux et de nombreuses sociétés d'État financées par le gouvernement. D'autre part, les PCGR exigent que les dépenses soient inscrites au moment où le coût est engagé et non quand elles sont réglées. Par exemple, la découverte d'une obligation relative au nettoyage d'une atteinte à l'environnement se traduit par l'inscription d'une dépense, alors même que cette dernière pourrait n'être payée que bien plus tard.

Les PCGR visent la préparation d'états financiers à usage général convenant au large éventail d'utilisateurs qui les liront, comme les députés, les fonctionnaires, la population, les agences de cotation, d'autres administrations et les médias. Chacun de ces utilisateurs a une perspective unique et pourrait avoir besoin de renseignements supplémentaires autres que ceux présentés dans les états financiers afin de pouvoir réaliser une évaluation éclairée.

Un cadre d'information financière totalement conforme aux PCGR diffère grandement de la démarche actuelle axée sur le fonds de fonctionnement.

3. *L'actualisation de la législation sur l'équilibre budgétaire du Manitoba doit se faire dans le but d'établir des exigences raisonnables en matière de rapports financiers et des mesures crédibles de gestion financière.*

L'actualisation de la loi du Manitoba dépasse le simple choix d'une nouvelle mesure législative sur l'équilibre budgétaire. Cette actualisation doit refléter le caractère complet des exigences en matière d'information inhérentes à un environnement conforme aux PCGR. De plus, la mesure de la conformité recommandée doit elle-même être crédible. Pour cela, il faut qu'elle soit pertinente et que les critères mesurés soient significatifs. La mesure doit être contrôlable, en particulier par une vérification. Elle doit être complète et suffisamment large pour mesurer les résultats de la gestion financière du gouvernement.

Les lecteurs du présent rapport retrouveront ces thèmes tout au long de notre analyse. Leur influence sur nos recommandations est importante. Voici un aperçu du rapport, qui aidera les lecteurs à suivre notre analyse et à comprendre les principes sur lesquels s'appuient nos recommandations :

I. Description du contexte

Après la présente première section, qui donne un aperçu du rapport, la section B, « Introduction », présente l'information de référence sur les pratiques d'établissement des rapports financiers employées récemment par le Manitoba et sur les circonstances liées à la révision de la législation sur l'équilibre budgétaire de la Province. Cette section établit le contexte de la question que l'on nous a demandé d'étudier.

II. Environnement actuel

Selon nous, quatre facteurs clés doivent être bien compris dans les circonstances actuelles. Cette compréhension doit ensuite alimenter le processus visant à recommander des améliorations à la législation du Manitoba. Ces quatre éléments, résumés ci-dessous, sont traités successivement dans les quatre sections suivantes du rapport.

Section	Nom	Contenu
C.	La législation existante	Les principaux éléments de la législation actuelle sur l'équilibre budgétaire du Manitoba sont résumés dans cette section et accompagnés de nos observations sur les aspects positifs et les limites de cette législation.
D.	La législation sur l'équilibre budgétaire dans les autres provinces	Les pratiques d'autres provinces canadiennes sont résumées ici à des fins de comparaison.
E.	La situation actuelle au Manitoba	Cette section passe en revue les réalités financières au Manitoba à prendre en compte dans l'étude de cette question.
F.	Les répercussions de l'engagement à établir des rapports sommaires	Dans cette analyse, nous donnons un aperçu des défis et des difficultés inhérentes à l'application des PCGR.

III. Recherche d'une mesure crédible

L'analyse de l'environnement actuel donne vraiment matière à réflexion. Toutefois, en passant de l'analyse à la formulation de recommandations réfléchies, il faut examiner avec soin les différentes voies possibles et les principes qui régiront l'élaboration des recommandations.

Ainsi, cette section de notre rapport passe en revue les thèmes suivants :

Section	Nom	Contenu
G.	Les critères utilisés pour formuler les recommandations	Les critères et les objectifs à prendre en compte pour formuler les recommandations sont décrits dans cette section.
H.	Les mesures possibles de la conformité avec la législation sur l'équilibre budgétaire	Les différentes mesures possibles de la conformité avec la législation sur l'équilibre budgétaire sont analysées et comparées.

IV. Nos suggestions

Même si nous nous attendons à ce que beaucoup d'importance soit accordée à l'élaboration d'une mesure unique de la conformité avec la législation sur l'équilibre budgétaire, nous estimons que notre analyse soutient un élargissement de la portée de la législation du Manitoba relative à l'obligation de rendre des comptes sur le plan financier. Ensemble, nos douze recommandations élargissent donc la nature des rapports financiers que le gouvernement devrait à notre avis établir. L'une de ces recommandations est notre proposition en ce qui concerne la mesure de la conformité avec la législation sur l'équilibre budgétaire.

Quelques dernières réflexions

L'engagement du gouvernement à appliquer les PCGR exige un cadre indépendant et uniforme pour l'établissement des rapports sur la situation financière du Manitoba. Même si les dispositions des PCGR nécessitent que l'on exerce un jugement professionnel, elles se veulent par ailleurs prescriptives en ce qui concerne la voie à suivre pour présenter divers éléments dans les états financiers de la Province.

La législation sur l'équilibre budgétaire du Manitoba vise à renforcer l'obligation du gouvernement de rendre compte aux Manitobains et Manitobaines de ses pratiques en gestion financière. En conséquence, les données fournies dans les rapports fondés sur les PCGR seront utilisées pour réaliser cette évaluation. Cependant, les PCGR ne contiennent ou n'imposent pas de mesure particulière comme moyen principal ou privilégié d'évaluer l'efficacité de la gestion financière. Il appartient au lecteur des états financiers de décider de la meilleure façon d'évaluer la gestion financière du gouvernement.

En préparant nos recommandations, notre objectif était donc de formuler les principes devant à notre avis être appliqués pour actualiser la législation sur l'équilibre budgétaire du Manitoba. Certains lecteurs du présent rapport pourraient juger qu'il existe des façons d'appliquer ces principes plus efficaces que celles présentées dans nos recommandations. Ces dernières reflètent simplement notre perspective à ce sujet. Quoi qu'il en soit, nous croyons fermement que les principes énoncés ici doivent être respectés dans l'actualisation de la législation sur l'équilibre budgétaire du Manitoba.

B. Introduction

La *Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et l'obligation de rendre compte aux contribuables* (la *Loi*) du Manitoba a été promulguée en 1995 et modifiée en 2000. Cette loi, qui établit l'obligation du gouvernement de rendre des comptes sur le plan financier, est couramment désignée par le terme « législation sur l'équilibre budgétaire » (LEB) de la Province.

Chaque année depuis la promulgation de la *Loi*, le gouvernement a évalué son propre degré de conformité avec ces dispositions législatives. Parallèlement, le vérificateur général du Manitoba (VG ou BVG) a donné son opinion sur les états financiers préparés pour l'évaluation de la conformité avec la LEB. Ces dernières années, il a aussi fait part de son malaise croissant concernant la méthode comptable utilisée pour préparer ces états financiers.

Ce mécontentement découle essentiellement du fait que les états financiers ne sont pas préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR). Les PCGR applicables aux gouvernements d'ordres supérieurs (c.-à-d. fédéral et provinciaux) au Canada sont établis par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

Les états financiers utilisés par le gouvernement pour évaluer la LEB sont uniquement ceux concernant le fonds de fonctionnement et les fonds spéciaux de la Province, comme le stipule la *Loi*. Ces états financiers divergent des PCGR sous plusieurs aspects importants :

1. Les PCGR exigent que toutes les entités « contrôlées » soient incluses dans le périmètre comptable du gouvernement (PCG). Les états financiers sommaires de la Province englobent ainsi de nombreuses entités qui ne figurent pas actuellement dans les états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux.
2. La *Loi* permet, et dans certains cas exige, que certains éléments soient utilisés pour déterminer le résultat financier annuel définitif du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux, alors même que l'utilisation de ces éléments n'est pas autorisée par les PCGR. Mentionnons à titre d'exemples les montants devant être versés au Fonds de remboursement de la dette ainsi que l'option d'effectuer des prélèvements ou des remboursements dans le Fonds de stabilisation des recettes.

Au cours des années 1990, la Province a commencé à répondre aux inquiétudes du VG concernant la non-conformité des états financiers avec les PCGR en préparant des états financiers sommaires. Les états sommaires incluent un plus grand nombre d'entités diverses contrôlées par la Province. Ils s'ajoutent aux états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux et sont depuis quelques années présentés comme les principaux états financiers de la Province. Les états du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux sont quant à eux présentés comme le moyen permettant d'évaluer le degré de conformité du gouvernement avec la LEB du Manitoba.

Au cours de la dernière décennie, les règles du CCSP relatives aux PCGR applicables aux gouvernements d'ordres supérieurs sont devenues plus complètes. Plusieurs provinces canadiennes ont adopté les dispositions des PCGR pour la présentation de leurs états financiers. Le Manitoba applique désormais dans la préparation de ses états sommaires un grand nombre (mais pas la totalité) des dispositions des PCGR.

En mars 2005, le gouvernement du Manitoba a annoncé son intention que la Province présente des rapports financiers sommaires entièrement conformes aux PCGR. L'exigence issue des PCGR selon laquelle les entités doivent être incluses dans les états financiers sommaires a continué d'évoluer. La Province a respecté les exigences issues des PCGR dans l'exercice qui s'est terminé en mars 2005; toutefois, afin de donner à la Province suffisamment de temps pour planifier et mettre en œuvre les exigences récemment étendues liées aux PCGR, le gouvernement s'est engagé à ce que les PCGR du CCSP soient appliqués intégralement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008. La nature des défis, l'ampleur de la tâche et la démarche et le plan que nous suggérons pour ce projet font l'objet d'un rapport séparé.

Ce rapport séparé étudie les défis inhérents à la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement concernant la conformité de l'information présentée avec les PCGR. Cet engagement porte sur des états sommaires annuels entièrement conformes aux PCGR, mais aussi sur la préparation de budgets annuels sommaires et d'états financiers sommaires intermédiaires respectant totalement les PCGR. Le rapport définit un plan de mise en œuvre recommandé ainsi que les besoins probables en ressources que le gouvernement devra combler pour tenir son engagement. Des risques importantes liés à la mise en œuvre sont soulignés, ainsi que les problèmes susceptibles de se poser à l'avenir pour maintenir la conformité avec les PCGR.

Parallèlement à l'adoption de rapports financiers sommaires entièrement conformes aux PCGR, des questions ont été soulevées relativement à l'applicabilité de la LEB existante. Celle-ci exige la mesure des résultats financiers présentés dans les états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux. Ces états ne sont et ne seraient ni exigés ni permis en vertu des PCGR.

Le gouvernement a demandé à Deloitte d'étudier l'applicabilité de la LEB existante et de fournir des recommandations quant à l'actualisation souhaitée de la législation du Manitoba relative à l'obligation de rendre des comptes sur le plan financier.

C. La législation existante

Le gouvernement actuel a été porté au pouvoir pour un premier mandat en 1999. À l'époque, le gouvernement avait indiqué que la conformité avec la LEB était une priorité. La modification de la LEB du Manitoba pour exiger des engagements financiers supplémentaires a été l'un des premiers changements législatifs entrepris par le gouvernement en 2000.

L'observation de la LEB existante est une priorité importante du gouvernement. Celui-ci a géré les affaires financières de la Province en veillant à la conformité avec les exigences de la *Loi* pour chaque exercice depuis qu'il est au pouvoir. Nous jugeons donc important de comprendre les grands principes afférents à la législation existante avant d'entreprendre l'analyse nécessaire à la formulation des recommandations sur l'actualisation de la LEB du Manitoba.

Selon notre interprétation de la LEB en vigueur au Manitoba, la législation a été établie à partir des principes fondamentaux suivants.

1. Tenir le gouvernement responsable de la gestion financière

À notre avis, l'objet fondamental de la LEB existante est de tenir le gouvernement responsable de la façon dont il dépense les recettes sous le contrôle de l'Assemblée législative. À l'exception de certaines circonstances définies, spéciales ou extraordinaires, le gouvernement doit produire un résultat positif (c.-à-d., un excédent) dans le fonds de fonctionnement de la Province.

Le fonds de fonctionnement se compose des recettes et des dépenses des ministères qui sont responsables devant l'Assemblée législative. L'obligation prévue dans la LEB de rendre compte de la répartition des recettes du fonds de fonctionnement comprend également des dispositions prévoyant l'obligation d'effectuer des paiements pour rembourser la dette à portée générale et des cotisations en vue de réduire le passif non capitalisé découlant du régime de retraite. Ces paiements obligatoires découlent de l'objectif de gestion financière visant à réduire la dette à portée générale et le passif non capitalisé découlant du régime de retraite de la Province par des remboursements réalisés à partir des recettes courantes.

La LEB existante tient par ailleurs le gouvernement comptable des augmentations d'impôt envisagées. Elle limite en fait la capacité du gouvernement à accroître unilatéralement les recettes applicables aux dépenses de fonctionnement par des augmentations d'impôt.

2. La mesure de la conformité avec la LEB

Le solde positif ou négatif (excédent ou déficit), selon la définition de la LEB, du fonds de fonctionnement de la Province pour l'exercice est calculé selon la formule suivante :

Recettes du fonds de fonctionnement

- dépenses du fonds de fonctionnement

- transferts pour le remboursement obligatoire de la dette et les cotisations à la caisse de retraite

+/- transferts en provenance ou à destination du Fonds de stabilisation des recettes

Solde positif ou négatif (excédent ou déficit)

La LEB existante ne donne pas d'orientation claire sur la voie à suivre pour mettre en œuvre les changements apportés aux principes comptables. Par exemple, lorsque le gouvernement commence à appliquer de nouvelles conventions liées aux PCGR et modifie ainsi la méthode comptable utilisée pour le fonds de fonctionnement, la législation ne traite pas de l'incidence de ces changements aux conventions comptables sur la mesure de la conformité avec la LEB.

3. Sanctions en cas de non-conformité

Si un gouvernement produit un résultat financier dont le solde négatif n'est pas conforme à la LEB (c.-à-d., un déficit), il est tenu dans l'exercice suivant d'afficher un solde positif (un excédent) au moins suffisant pour compenser ce déficit. De plus, les membres du Conseil exécutif seront pénalisés par une réduction de leur salaire imposée par la loi.

Nos observations

Nous avons réfléchi aux dispositions de la *Loi* et aux principes qui s'y rattachent, en tenant compte de l'évolution récente des PCGR, et fournissons les observations suivantes sur la LEB du Manitoba.

Aspects positifs

À notre avis, le principal aspect de la LEB existante est le fait qu'elle impose une certaine discipline budgétaire au gouvernement. Cette discipline s'obtient par des contraintes législatives sur les dépenses et par l'obligation de financer le remboursement de la dette et les cotisations au régime de retraite. Le gouvernement gère les affaires financières de la Province en veillant à obtenir un résultat net positif à chaque exercice. Selon nous, les dispositions de la LEB influent sur le comportement du gouvernement et sur sa démarche en matière de gestion des affaires financières du Manitoba.

Limites de la législation existante

Au fil du temps, l'établissement des rapports financiers de la Province est devenu plus complexe, des éléments des PCGR ayant été incorporés aux états financiers de la Province sur le fonds de fonctionnement et les fonds spéciaux. À l'époque de la promulgation de la LEB existante, les principes comptables appliqués par le gouvernement pour le fonds de fonctionnement et les fonds spéciaux étaient relativement simples. Ils exigeaient essentiellement que les ministères comptabilisent les recettes et les dépenses qui seraient réglées à court terme. Les recettes étaient inscrites à mesure que les liquidités étaient perçues ou devenaient recevables. De même, les dépenses étaient enregistrées au moment où elles étaient payées ou devenaient payables.

Ainsi, l'excédent ou le déficit déclaré permettait de constater si les ministères avaient dans leur ensemble dépensé plus ou moins que le total des recettes fiscales et autres perçues par le gouvernement. En conséquence, l'atteinte d'un excédent signifiait que l'on pouvait réduire la dette à portée générale de la Province dans l'exercice considéré. Inversement, l'existence d'un déficit exigeait généralement une hausse correspondante de la dette à portée générale de la Province.

Au cours des dix dernières années, parallèlement à l'évolution des PCGR applicables aux gouvernements d'ordres supérieurs, de nouvelles normes comptables ont été adoptées. Certaines de ces conventions ont été incorporées à la préparation par la Province des états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux. D'autres ne l'ont pas été (comme l'indiquent les notes afférentes aux états financiers), mais ont été intégrées à la préparation par la Province des états financiers sommaires du Manitoba. En conséquence, le VG a émis une opinion favorable à l'égard des états financiers sommaires de la Province pour l'exercice qui s'est terminé en mars 2005.

Les nouvelles conventions issues des PCGR qui ont été appliquées pour préparer les états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux ont des répercussions considérables. En effet, il est désormais bien plus difficile de connaître à partir de l'excédent ou du déficit déclaré la capacité à rembourser la dette à portée générale ou le besoin d'accroître cette dette. À titre d'exemple, les modifications apportées aux PCGR du CCSP ont fait augmenter de façon soutenue le montant des charges calculées qui doivent être comptabilisées dans les états financiers de la Province. Les éléments devant ainsi être constatés par régularisation selon les PCGR sont notamment :

- l'amortissement des immobilisations, qui est une charge calculée;
- les charges de régularisation pour les avantages sociaux futurs, comme les prestations de retraite – même si les sommes correspondantes représentent clairement le coût du service rendu par les employés pendant la période visée, elles ne sont payées que bien plus tard;
- certains engagements d'assurer le financement à l'avenir signifient que le montant total de l'ensemble du financement futur doit être inscrit comme dépense pour la période considérée.

L'inclusion de ces éléments comme dépenses, comme l'exigent les PCGR, donne une perspective globale plus claire du coût total des décisions et du service des employés pendant la période considérée. Toutefois, elle signifie également que l'excédent ou le déficit déclaré pour cet exercice ne constitue pas une indication claire de la nécessité d'accroître la dette à portée générale ou de la possibilité de la réduire en fonction des activités de l'exercice considéré. Cela n'est pas conforme à l'un des principes originaux sur lesquels repose la LEB du Manitoba.

De plus, au fil des années, à mesure que d'autres gouvernements ont commencé à mettre en œuvre intégralement les PCGR du CCSP, il n'y a pas eu de façon uniforme de comparer les états financiers du Manitoba avec ceux des autres provinces.

D. La législation sur l'équilibre budgétaire dans les autres provinces

Plusieurs provinces ont adopté une législation sur l'équilibre budgétaire, sous une forme ou une autre, afin d'établir un cadre pour la préparation de leurs rapports financiers. Chacun de ces cadres repose sur une démarche différente selon la nature de l'obligation du gouvernement de rendre des comptes devant l'électorat.

Les démarches liées à la LEB appliquées par d'autres provinces, ainsi que leur position respective concernant l'adoption des PCGR, sont une référence utile pour la présente étude. L'information sur la LEB dans les autres provinces n'a pas été recueillie dans le but de fournir une orientation prescriptive quant à la démarche que le Manitoba devrait adopter, mais un survol des pratiques employées par les autres provinces peut être instructif.

Les dispositions des LEB en vigueur au Canada varient considérablement d'une province à l'autre. Nous résumons dans cette section les facettes de la LEB qui présentent des variations notables.

1. Variabilité des dispositions des LEB

a) Nature de la reddition des comptes

La LEB de chaque province tient le gouvernement provincial responsable de certains aspects de la stratégie de la province en matière de gestion financière ou de ses rapports financiers présentant les résultats réels. Les dispositions imposées par les lois provinciales varient néanmoins considérablement en ce qui concerne les mesures ou les résultats précis ainsi exigés.

Voici quelques exemples des activités ou des résultats exigés dans diverses administrations :

- Présentation d'un plan budgétaire pour l'exercice à venir.
- Présentation d'un plan budgétaire à long terme pour une période à venir (p. ex., quatre ans).
- Atteinte d'un résultat positif (un excédent) pour l'exercice.
- Publication d'un rapport postérieur à la clôture de l'exercice indiquant les résultats réels atteints par rapport aux objectifs établis dans le plan budgétaire annuel.
- Tenue à jour d'un calendrier précis des rapports pour la préparation et le dépôt du budget.
- Tenue à jour d'un calendrier précis pour la préparation et la publication, chaque trimestre ou en fin d'exercice, de l'information financière, y compris tout rapport exigé postérieur à la clôture de l'exercice.

b) Spécification des normes d'établissement des rapports

Certaines provinces stipulent que les états financiers provinciaux doivent être préparés conformément aux PCGR, alors que d'autres ne mentionnent aucunement les principes comptables devant être appliqués.

De plus, certaines provinces prévoient la possibilité de changements aux PCGR et décrivent dans des dispositions législatives de quelle manière les modifications connexes des conventions comptables doivent être traitées. D'autres ne mentionnent rien à ce sujet. Certaines provinces qui prévoient des modifications aux PCGR prescrivent l'effet que les modifications des conventions comptables devraient avoir sur la mesure de l'excédent ou du déficit de la province pour les besoins de l'évaluation de la conformité avec la LEB.

c) Sanctions en cas de non-observation

La moitié environ des provinces qui ont une LEB exigent que, dans l'année suivant l'exercice marqué par un déficit, le gouvernement prévoie ou atteigne réellement un résultat financier positif. Le montant de ce résultat positif doit égaler ou dépasser le déficit de l'exercice précédent. Dans certaines provinces, cette obligation de « compenser » le déficit ne s'applique que si le déficit dépasse un seuil préétabli.

Deux administrations, dont le Manitoba, prévoient également des sanctions à l'encontre des membres du Conseil exécutif de la province en cas de non-observation. En général, ces sanctions sont des réductions du salaire des membres du Cabinet.

d) Stratégies de gestion financière propres à la législation

La LEB de nombreuses provinces n'aborde pas la nature des priorités qui devraient être visées par leur gouvernement en matière de gestion financière. La législature de ces provinces met avant tout l'accent sur la définition de l'information particulière devant être présentée par le gouvernement afin de décrire ses plans et ses stratégies de gestion financière pour l'exercice ou les exercices à venir.

Plusieurs provinces imposent certains aspects de la stratégie de gestion financière dans leur législation. Ces dispositions sont relativement peu détaillées et incluent généralement certaines ou la totalité des stratégies de gestion financières qui se rattachent déjà à la législation sur l'équilibre budgétaire du Manitoba :

- Remboursement obligatoire de la dette.
- Cotisations exigées pour combler les déficits non capitalisés du régime de retraite.
- Restrictions de la capacité du gouvernement à augmenter les impôts en l'absence d'un résultat favorable dans un référendum.

E. La situation actuelle au Manitoba

Les recommandations nécessaires sur l'actualisation de la LEB au Manitoba doivent bien correspondre aux réalités financières actuelles dans la province. Les points suivants résument cette réalité.

1. L'intention du gouvernement

Le gouvernement a souligné à plusieurs reprises son engagement à maintenir la LEB au Manitoba.

2. Les lacunes des mesures actuelles

Depuis les années 1990, le VG du Manitoba exprime son mécontent vis-à-vis de la mesure de la conformité avec la LEB. Au départ, le VG avait fait valoir ses objections aux pratiques employées par la Province. Au fil du temps, en raison principalement de l'évolution des PCGR et leur adoption plus vaste dans tout le Canada, les objections du VG ont fait place à des avertissements concernant les écarts apparents entre les normes modernes et les pratiques d'établissement des rapports financiers en vigueur au Manitoba. Les préoccupations du VG à cet égard ont continué de s'intensifier. En 2005, le rapport de vérification du VG consacré aux états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux était assorti d'une réserve importante concernant la non-conformité avec les PCGR.

3. L'engagement à l'égard des rapports sommaires

En réponse aux préoccupations soulevées par le VG et à l'évolution des rapports financiers dans les autres provinces, le gouvernement a rendu public son engagement à mettre intégralement en œuvre les PCGR du CCSP d'ici l'exercice 2007-2008. Par cette annonce, le gouvernement s'est engagé à rendre compte de sa gestion des ressources financières sous sa responsabilité par la préparation d'états financiers sommaires. Ces états sommaires engloberont l'ensemble du PCG, tel qu'il est défini dans les PCGR. Ces états financiers conformes aux PCGR serviront d'états financiers à usage général de la Province. Ils constitueront aussi le principal moyen de rendre compte de la situation et des résultats financiers de la Province. Ce sont ces états financiers qui seront vérifiés par le VG du Manitoba.

Comme nous l'avons décrit ci-avant, des états financiers du fonds de fonctionnement et des fonds spéciaux (y compris du Fonds de remboursement de la dette et du Fonds de stabilisation des recettes) sont préparés afin d'évaluer le degré de conformité du gouvernement avec la LEB. Le passage aux rapports sommaires aura pour principale répercussion le fait que le fonds de fonctionnement et les fonds spéciaux n'existeront plus comme une composante du gouvernement distincte et mesurable (ou présentée) séparément dans les états financiers annuels à usage général. De même, certaines pratiques actuelles, comme les transferts à destination et en provenance du Fonds de stabilisation des recettes et du Fonds de remboursement de la dette, ne seront pas autorisées à l'avenir une fois que les PCGR auront été mis en œuvre.

4. Points de décision importants

À notre avis, la LEB du Manitoba doit être actualisée en fonction de divers facteurs, comme l'engagement du gouvernement à l'égard des rapports sommaires, les changements récents liés aux PCGR et l'évolution générale des démarches appliquées par le secteur public en matière de rapports et de gestion financière.

La prise en compte de ces facteurs a incité les membres du gouvernement et la fonction publique à envisagé les genres de questions suivantes. Il faudra répondre à ces questions pour formuler les recommandations figurant dans le présent rapport :

- La mesure actuelle de la LEB devrait-elle être conservée sous une forme ou une autre? Dans l'affirmative, ce concept devra être défini dans le cadre de la LEB, car il s'agit d'une mesure qui n'est pas fondée sur les PCGR. La définition d'un tel concept dans la LEB constituerait un défi de taille.

- La mise en œuvre intégrale des PCGR du CCSP signifie que les états financiers qui seront préparés à l'avenir porteront sur une entité fondamentalement différente de celle utilisée jusqu'à présent pour mesurer la conformité avec la LEB. La nouvelle entité, composée du PCG défini dans les PCGR, sera sensiblement élargie et comprendra de nouvelles entités. En conséquence, les entités incluses dans les états financiers sommaires seront assujetties à divers degrés de gouvernance et de surveillance. Il existe toutes sortes de relations entre les entités et le gouvernement. Comment devrait-on tenir compte de ce facteur dans la formulation de la LEB révisée?
- La LEB du Manitoba devrait-elle s'inspirer des pratiques appliquées par les provinces canadiennes les plus avancées dans la mise en œuvre intégrale des PCGR du CCSP? En 1995, le Manitoba était à l'avant-garde de l'élaboration d'une LEB. De nombreuses provinces ont depuis suivi l'exemple et affiné leurs propres exigences.

Après l'examen des pratiques d'autres provinces, devrait-on adopter au Manitoba certains éléments de leur LEB?

- L'objectif en matière de gestion financière visant à réduire la dette à portée générale à partir des recettes courantes (qui est inhérent à la LEB actuelle) demeure-t-il pertinent? Autrement dit, la priorité en gestion financière qui existait en 1995 au moment de l'élaboration de la législation existe-t-elle toujours aujourd'hui? Sinon, y a-t-il d'autres mesures possibles de la conformité avec la LEB?

F. Les répercussions de l'engagement à établir des rapports sommaires

La mise en œuvre des PCGR procure trois grands avantages. Tout d'abord, la préparation des états financiers sera uniforme d'une année sur l'autre. Cette uniformité favorisera la comparabilité des états financiers du Manitoba avec ceux d'autres gouvernements d'ordres supérieurs au Canada. Deuxièmement, cette mise en œuvre mènera à une perspective plus globale de la situation financière de la Province grâce à l'inclusion de toutes les entités sous le contrôle du gouvernement. Selon les PCGR, la définition du terme « contrôle » tient compte des liens existants comme suite à des ententes de financement, à des orientations stratégiques ou à une responsabilité opérationnelle directe. En troisième lieu, la mise en œuvre des PCGR procure une norme indépendante régissant la préparation des états financiers, ce qui réduit la capacité de l'auteur de ces états à influencer sur les résultats déclarés par l'exercice de son propre jugement sur la présentation de la situation financière.

La mise en œuvre des rapports sommaires exigera aussi une nouvelle perspective plus vaste lors de la lecture des états financiers sommaires de la Province. Notre opinion concernant certains des éléments fondamentaux de cette nouvelle perspective qui devraient être compris et envisagés lors de la formulation des recommandations pour l'actualisation de la LEB du Manitoba est présentée ci-dessous.

1. Uniformité et intégralité ou simplicité

Comme nous l'avons déjà expliqué, l'objectif des PCGR du CCSP est d'uniformiser la préparation de l'information par chacun des gouvernements d'ordres supérieurs. Les PCGR du CCSP ont continué de s'étendre en traitant de plus en plus les aspects uniques de la préparation des rapports financiers des gouvernements. Par exemple :

- Les états fondés sur les PCGR du CCSP ont une portée bien plus vaste que les états financiers actuels du gouvernement, car ils incluent bien plus d'entités.
- Il existe une exigence sensiblement accrue d'estimer la valeur courante des dettes dont le gouvernement s'acquittera plus tard. Ces estimations sont généralement difficiles à quantifier. Des dettes de ce genre n'influeront pas sur les mouvements de trésorerie de la Province pendant un certain temps, même si elles sont inscrites comme des dépenses courantes. Mentionnons à titre d'exemple le coût des prestations de retraite acquises par les employés et l'obligation d'engager des dépenses pour l'assainissement de l'environnement.
- De récentes modifications aux PCGR exigent également la prise en compte des ententes de financement à long terme de manière à ce que l'inscription des conséquences financières de ces ententes puisse être avancée. Le montant total du financement pour une période à venir doit dans certains cas être inscrit intégralement comme une dépense de la période courante pendant laquelle la décision d'accorder le financement a été prise.

Lorsque la première version de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a été promulguée au Manitoba il y a 11 ans, les exigences liées aux PCGR étaient sensiblement moins prescriptives qu'elles ne le sont aujourd'hui. Comme il est décrit plus avant dans le rapport, un déficit déclaré était alors un signe clair du besoin d'accroître la dette à portée générale de la Province. Il existait un lien évident entre le résultat déclaré et les répercussion sur la dette à portée générale. L'une des répercussions de l'application des PCGR dans la préparation des états sommaires sera la perte de la simplicité perçue de ce lien. Les lecteurs des états financiers du Manitoba (même ceux qui ont été bien formés aux PCGR) feront probablement observer que les états financiers fondés sur les PCGR du CCSP sont plus compliqués et plus difficiles à comprendre que les états financiers actuels.

2. Évaluation de résultats précis en gestion financière

En général, lorsqu'une institution cherche à mesurer l'atteinte d'un objectif particulier de gestion financière et à rendre compte à ce sujet, des rapports et de l'information spécialement conçus à cet effet sont préparés et utilisés. Ces rapports sont adaptés de manière à prendre en compte et à communiquer de l'information précise sur la question à l'étude.

Les états financiers fondés sur les PCGR sont toutefois conçus de manière à ce que l'application d'une norme (et d'une présentation) uniforme issue des PCGR se traduise par la préparation d'états financiers à usage général comparables d'une période à une autre. Par conséquent, la capacité d'un lecteur donné de trouver des données financières particulières concernant l'atteinte d'un objectif précis en matière de gestion financière pourrait être compromise.

Par exemple, un objectif de gestion financière stipulé dans la LEB actuelle exige le versement d'une somme déterminée en remboursement de la dette à partir des recettes de fonctionnement de l'exercice considéré. Afin d'établir s'il existe un solde positif pour les besoins de la conformité avec la LEB, le total des dépenses déduites des recettes de la Province doit donc comprendre ce versement en remboursement de la dette. Toutefois, les dispositions des PCGR ne permettent pas de déduire du calcul du résultat financier pour l'exercice les versements effectués en remboursement de la dette.

Présentement, les états financiers préparés pour évaluer la conformité avec la LEB actuelle fournissent à cet effet une mesure unique, qui n'est toutefois pas conforme aux PCGR. À l'avenir, une fois mis en œuvre les rapports sommaires, seul un lecteur éclairé ayant effectué une analyse plus poussée des états financiers à usage général de la Province, préparés conformément aux PCGR, pourra établir si les objectifs de la Province en matière de remboursement de la dette auront été atteints.

3. Sensibilité aux facteurs externes

La possibilité d'une variabilité importante des résultats déclarés dans les états financiers sommaires annuels de la Province est élevée compte tenu du nombre de grandes entités relativement autonomes dont les résultats sont incorporés au PCG. Cette variabilité éventuelle est essentiellement liée aux cinq entités suivantes :

- la Régie de l'hydro-électricité du Manitoba;
- la Société d'assurance publique du Manitoba;
- la Société d'assurance-récolte du Manitoba (qui a fusionné avec la Société du crédit agricole du Manitoba pour devenir la Société des services agricoles du Manitoba);
- la Corporation manitobaine des loteries;
- l'Université du Manitoba.

Les activités de ses entités peuvent évoluer en dents de scie. L'institution la plus irrégulière au cours des dix dernières années a été Hydro-Manitoba. La valeur absolue de l'écart entre son meilleur résultat financier et son pire résultat pendant cette période approche les 900 millions de dollars (M\$). En ce qui concerne les quatre autres institutions, cet écart se chiffre à 60 M\$ pour la plus stable (l'Université du Manitoba) et à 175 M\$ pour la plus irrégulière (la Société d'assurance publique du Manitoba).

En examinant plus avant l'irrégularité de ces résultats déclarés, on s'aperçoit que les brusques changements enregistrés au niveau de la rentabilité de ces entités sont en grande partie liés à des facteurs hors du contrôle à court terme du gouvernement ou de la direction de ces entités. Ces facteurs sont notamment :

- les tempêtes ou les périodes de sécheresse, qui provoquent une baisse de la production d'hydroélectricité à Hydro-Manitoba ou une hausse sensible des demandes d'indemnités présentées devant la Société d'assurance publique du Manitoba et la Société d'assurance-récolte du Manitoba;
- l'effet de la législation, par exemple l'incidence de l'interdiction de l'usage du tabac sur la Corporation manitobaine des loteries;
- la variabilité de la date de l'allocation et du montant des subventions et du financement reçus par l'Université du Manitoba à des fins d'immobilisations, de recherche et de dotation.

Ces entités particulières sont incluses dans le PCG étant donné que les liens entre la Province et l'entité correspondent à la définition du terme « contrôle » donnée dans les PCGR. Cette définition englobe nombreux facteurs outre le pouvoir que le gouvernement peut avoir sur l'exploitation quotidienne de l'organisation.

Dans le cas des institutions précitées, les décisions quotidiennes d'ordre opérationnel sont prises par leurs dirigeants sous la direction et la surveillance de leur propre conseil d'administration. En conséquence, le gouvernement ne forcerait pas la direction à adopter une mesure corrective particulière si l'organisation commençait à connaître des difficultés au cours d'un exercice. La structure de gouvernance existant entre ces entités et la Province ne donne pas au gouvernement le pouvoir d'intervenir de cette manière dans les activités quotidiennes de ces entités.

La capacité du gouvernement à amorcer un « revirement financier » à court terme face à des circonstances difficiles est donc limitée. La réaction du gouvernement dans de tels cas consistera essentiellement à influencer sur l'orientation stratégique de l'entité, ce qui est conforme à l'obligation imposée par la loi au gouvernement de fournir une orientation à long terme à ces organisations.

4. Les PCGR évolueront

Les PCGR sont établis par le CCSP de l'ICCA. Ils sont modifiés fréquemment afin de les clarifier, de régler de nouveaux problèmes et de répondre à des situations où les PCGR ne sont pas appliqués uniformément au niveau des gouvernements d'ordres supérieurs.

Les mises à jour, les révisions et les ajouts aux PCGR deviennent moins fréquents. Ces principes deviennent en revanche plus complexes. Compte tenu de son engagement à respecter les PCGR, la Province devra donc adopter tous les nouveaux changements apportés aux PCGR avec l'approbation du CCSP. De la prévoyance et des ressources seront nécessaires à cet effet.

5. Limites des états financiers à usage général

Comme nous l'avons expliqué ci-avant, les dispositions des PCGR ont été formulées de manière à favoriser l'élaboration uniforme d'états financiers qui retracent fidèlement les situations et les événements économiques sous-jacents. En conséquence, les PCGR sont mis au point pour un large éventail d'utilisateurs d'états financiers, qui doivent à leur tour effectuer leur propre interprétation et leur propre analyse des états.

Les lecteurs des états financiers à usage général doivent lire les états dans leur intégralité afin de pouvoir se faire une idée de l'état général de l'organisation. Cette impression globale influencera à son tour leur évaluation de la gestion des ressources financières de l'institution. En conséquence, les états financiers à usage général ne sont pas vraiment de nature à favoriser l'établissement d'un point de mesure simple et unique qui puisse légitimement fournir une évaluation complète de l'organisation ou de sa gestion.

6. Difficulté à estimer le « point de départ »

La mise en œuvre par la Province des PCGR du CCSP se traduira par l'inclusion de nouvelles entités à ses états sommaires. L'ajout le plus marquant sera celui des écoles publiques. Actuellement, ces dernières ne préparent pas leurs états financiers en conformité avec les PCGR, mais utilisent en vertu de la loi un système comptable appelé FRAME.

Une analyse est en cours pour mettre en évidence les principales différences entre les PCGR du CCSP et le système FRAME. Une analyse supplémentaire sera ensuite nécessaire afin de quantifier l'incidence de la conversion des états des écoles publiques réalisés selon cette méthode FRAME à des états fondés sur les PCGR.

Compte tenu des différences déjà connues aujourd'hui qui sont liées aux conventions comptables, il est clair que la situation financière globale des écoles publiques, telle qu'elle sera présentée en vertu des PCGR, sera sensiblement différente de celle exposée selon le système FRAME. On ne sait cependant pas encore si l'excédent ou le déficit total annuel qui sera déclaré par les écoles publiques conformément aux PCGR variera sensiblement du résultat total annuel des écoles publiques présenté actuellement à partir de FRAME.

Il devient donc relativement difficile d'obtenir de l'information précise sur le « point de départ » des états financiers sommaires de la Province. On ignore à quel résultat financier annuel s'attendre en vertu des PCGR pour les écoles publiques. On ne sait pas non plus quelle sera la position débitrice nette globale de ces dernières une fois que leurs états financiers auront été convertis à un modèle conforme aux PCGR.

G. Critères à utiliser pour formuler les recommandations

Toute l'information donnée dans les sections précédentes du présent rapport doit être prise en compte et soupesée pour formuler les recommandations concernant l'actualisation de la LEB du Manitoba. En examinant cette information, il convient de réfléchir aux principes essentiels qui devraient influencer sur l'évaluation des différentes possibilités.

Nous avons retenu deux séries de principes qui seront à notre avis utiles pour évaluer les différentes options relativement à l'actualisation de la LEB.

1. Objectifs de gestion financière

Notre rapport d'examen financier présenté à la Province du Manitoba en février 2000 mettait en évidence trois objectifs précis en matière de gestion financière qui devraient être mesurés régulièrement afin d'évaluer la viabilité financière de la Province. Nous jugeons utile de passer en revue ces objectifs, étant donné que toute mesure de la conformité de la LEB prescrite par la loi devrait tenir compte de ces concepts.

Ces objectifs sont les suivants :

- a) Durabilité – La capacité à maintenir les programmes existants et à s'acquitter des obligations existantes à l'égard des créanciers sans accroître le fardeau de la dette pesant sur l'économie.
- b) Flexibilité – La capacité d'un gouvernement à augmenter ses ressources financières pour répondre à un accroissement des engagements, soit en élargissant ses recettes soit en augmentant le fardeau de sa dette.
- c) Vulnérabilité – Le niveau de dépendance (et donc de vulnérabilité) d'un gouvernement à l'égard de sources de financement nationales et internationales échappant à son contrôle ou son influence.

Nous estimons que chaque recommandation liée à l'actualisation de la LEB du Manitoba devrait tenir compte de ces objectifs. En effet, ces facteurs ont une influence notable sur la gestion des finances de la Province par le gouvernement, et la reconnaissance de cette influence devrait peser sur la formulation des recommandations. Par exemple, un aspect important de la gestion des finances provinciales est la flexibilité, c.-à-d. la capacité à réagir à une situation donnée de diverses manières, sans restriction excessive sur les options. En actualisant la LEB, il faudrait donc veiller à ce que le gouvernement dispose d'une souplesse suffisante pour satisfaire aux exigences révisées de la loi.

2. Objectifs relatifs à l'établissement des rapports financiers

Dans son dernier rapport annuel, le gouvernement a énoncé plusieurs objectifs touchant l'établissement des rapports financiers de la Province. Nous estimons de ce fait que les recommandations visant l'actualisation de la LEB et les exigences imposées au gouvernement relativement aux rapports financiers devraient être conformes aux caractéristiques ainsi visées, qui sont exposées ci-dessous :

Transparence	
Définition	Incidence
Accès par les utilisateurs des états financiers à une information intégrale, complète et compréhensible.	L'information présentée pour évaluer la gestion par le gouvernement des ressources financières dont il est responsable (y compris la conformité avec la LEB) doit être intégrale, complète et compréhensible.

Obligation de rendre des comptes	
Définition	Incidence
Les personnes comptables pour un résultat financier particulier devraient être tenues responsables, par la surveillance d'objectifs financiers mesurables, de l'atteinte de l'objectif en matière de rendement.	Les personnes tenues responsables du rendement doivent pouvoir contrôler les facteurs qui influent sur la mesure du rendement ou y réagir de manière opportune. C'est finalement le gouvernement qui doit rendre des comptes pour toutes les entités comprises dans le PCG. Toutefois, pour certaines entités comme les ministères, le gouvernement peut décider immédiatement si des dépenses précises seront engagées ou non. Dans d'autres entités, l'influence du gouvernement s'exerce à plus long terme, par une orientation stratégique ou des modifications aux cadres législatifs de reddition des comptes.

Uniformité (appelée « cohérence » dans certains documents)	
Définition	Incidence
Les mesures des questions financières, y compris le rendement, devraient chaque fois être préparées de la même façon. Un cadre ou une démarche uniforme devrait être utilisée pour ces mesures.	L'uniformité dans la préparation de l'information financière limite la capacité de l'auteur de l'information à influencer sur la mesure par un jugement subjectif. Les rapports financiers et les mesures connexes devraient donc être préparés d'une manière uniforme minimisant la capacité de l'auteur à influencer le résultat déclaré.

Présentation de l'information en temps opportun	
Définition	Incidence
Les personnes qui utilisent les états financiers de la Province et les mesures de la conformité avec la LEB pour évaluer le rendement du gouvernement en matière de gestion financière devraient recevoir l'information suffisamment tôt pour pouvoir y réagir le plus efficacement possible.	Il faudrait envisager d'établir des normes ou des objectifs officiels en ce qui concerne les échéances applicables à la présentation de l'information.

Simplicité	
Définition	Incidence
Les rapports sur les questions financières de la Province devraient être facilement compréhensibles pour les lecteurs, quelles que soient leurs connaissances dans le domaine financier.	Même si, comme nous l'avons déjà indiqué, les états financiers fondés sur les PCGR seront probablement jugés assez complexes, il serait préférable que les principaux éléments des rapports gouvernementaux sur les questions financières soient facilement compris.

H. Mesures possibles de la conformité avec la législation sur l'équilibre budgétaire

À notre avis, trois mesures de la conformité avec la LEB sont essentiellement envisageables. On pourrait choisir comme nouvelle norme dans ce domaine n'importe laquelle de ces trois mesures ou encore une variante ou une combinaison de celles-ci.

1. Excédent ou déficit net sommaire déclaré

Cette mesure serait l'excédent ou le déficit déclaré dans l'état des recettes et des dépenses figurant dans les états financiers sommaires de la Province. Il s'agirait donc d'une mesure fondée sur les PCGR. Voici notre évaluation de cette option :

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Simple, direct et facile à déterminer.• Conforme théoriquement avec la LEB actuelle pour ce qui est de l'importance accordée au « résultat net » déclaré.• Impossible de mettre en doute l'impartialité.• Le vérificateur général devrait émettre une opinion sans réserve à l'égard du résultat déclaré.	<ul style="list-style-type: none">• La capacité d'influer sur les activités des entités du PCG pour atteindre un résultat équilibré est limitée en raison des facteurs décrits plus tôt dans le présent rapport.• La mesure ne reflète pas un plan ou un objectif particulier en gestion financière.• Cette mesure fondée sur les recettes n'est pas particulièrement liée aux augmentations ou aux réductions de la dette à portée générale comme l'est celle liée à la LEB actuelle.

2. Calcul axé sur les budgets des dépenses ministériels

Cette mesure exigerait l'établissement d'un calcul des résultats déclarés qui se rapprocherait du résultat existant du fonds de fonctionnement. La motivation à cet égard serait essentiellement de conserver la mesure actuelle. La pertinence de cette démarche varie sensiblement selon le point de vue de chacun.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• La mesure est axée sur l'obligation du gouvernement de rendre compte des dépenses sous le contrôle de l'Assemblée législative.• Permet d'incorporer à la mesure de la conformité avec la LEB les objectifs et les principes d'une démarche particulière de gestion financière.	<ul style="list-style-type: none">• Le BVG a souligné de façon répétée que cette démarche n'était pas conforme aux PCGR.• Le gouvernement pourrait essuyer des critiques selon lesquelles l'établissement du calcul refléterait son intérêt propre. Cela se produirait notamment en cas de modification ultérieure de la législation.

3. Élaboration d'une nouvelle mesure

Le gouvernement pourrait choisir d'élaborer une nouvelle mesure de l'obligation de rendre des comptes fondée sur les états financiers conformes aux PCGR. Il existe de notre point de vue deux choix possibles en la matière :

a) Excédent ou déficit net sommaire déclaré et rajusté

La mesure de la conformité avec la LEB pourrait être un calcul fondé sur l'état sommaire des recettes et des dépenses. Le calcul pourrait débiter par l'excédent ou le déficit net sommaire

déclaré, qui serait ensuite rajusté en fonction des éléments stipulés. Il faudrait pour évaluer la pertinence de cette mesure soulever les avantages et les défis suivants.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Les avantages indiqués pour la première option s'appliqueraient également ici. • Une mesure établie objectivement et fondée sur les PCGR pourrait être légitimement rajustée afin de procurer au gouvernement une souplesse raisonnable pour répondre aux imprévus. • De même, une mesure fondée sur les PCGR pourrait subir des rajustements en fonction des priorités en gestion financière. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacité d'influer sur les activités des entités du PCG pour atteindre un résultat conforme est limitée en raison des facteurs décrits plus tôt dans le présent rapport. • Cette mesure fondée sur les recettes n'est pas spécialement liée aux augmentations ou aux réductions de la dette à portée générale comme l'est celle liée à la LEB actuelle. • La mesure serait certes fondée sur les PCGR, mais pourrait faire l'objet de critiques en raison de rajustements trop liés à un jugement subjectif.

b) Mesure ne reposant pas sur l'excédent

Le gouvernement pourrait s'attacher à mesurer un critère plus directement lié à un ou plusieurs objectifs de gestion financière plutôt que l'excédent ou le déficit déclaré. La Province suit actuellement divers indicateurs financiers et en rend compte dans son rapport annuel. Chaque indicateur est conçu pour mesurer un aspect différent de la situation financière de la Province. Les mesures suivantes sont actuellement suivies :

- le total des dépenses en pourcentage du PIB;
- la dette nette par habitant;
- la dette nette en pourcentage du PIB;
- les frais de service de la dette en pourcentage des recettes;
- la dette étrangère non couverte en pourcentage de la dette nette;
- les recettes autonomes en pourcentage du PIB;
- les paiements de transfert du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes autonomes.

Le choix d'une mesure, qu'elle soit énumérée ci-dessus ou autre, repose implicitement sur un jugement de valeur de ce qui constitue le principal élément de la stratégie de la Province en matière de gestion financière. Chacune de ces mesures est utile pour évaluer une facette différente de la situation financière de la Province.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • La mesure peut être choisie en fonction des principes de gestion financière privilégiés par le gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cela représente un changement d'orientation important par rapport à la LEB actuelle. • La mesure retenue est probablement plus difficile à comprendre que les autres mesures possibles de la conformité avec la LEB.

I. Recommandations

Selon nous, l'actualisation de la LEB du Manitoba dépasse le simple remplacement de la mesure de la conformité avec la LEB. L'engagement du gouvernement à l'égard des rapports sommaires, les changements récents liés aux PCGR et l'évolution générale des démarches du secteur public en matière de gestion et de rapports financiers mettent tous en évidence le besoin d'élargir la portée de la législation du Manitoba relative à l'obligation de rendre des comptes sur le plan financier.

En formulant nos recommandations, nous avons réfléchi aux objectifs et aux critères décrits à la section G du présent rapport, en particulier les concepts liés aux rapports financiers, à savoir la transparence, l'obligation de rendre des comptes, l'uniformité, la présentation de l'information en temps opportun et la simplicité. En conséquence, prises dans leur ensemble, nos recommandations élargissent la nature des rapports financiers que le gouvernement devrait à notre avis fournir. Elles établissent aussi des normes pour l'information financière précise qui devrait selon nous être communiquée en plus de la mesure proposée de la conformité avec la LEB.

Ensemble, nos recommandations reflètent l'avis qu'une évaluation complète et exhaustive de la gestion par le gouvernement de la situation financière du Manitoba exige davantage que la simple étude d'une mesure unique de la conformité avec la LEB.

Nous suggérons que les recommandations suivantes soient intégrées à l'actualisation de la LEB existante du Manitoba :

1. Le dépôt du budget sommaire annuel de la Province chaque année au printemps devrait être accompagné de la présentation d'un résumé de la stratégie de gestion financière à long terme du gouvernement pour le PCG. Cette stratégie devrait comprendre les objectifs pour plusieurs résultats financiers mesurables. Les résultats à mesurer devraient être choisis par le gouvernement en fonction de ses propres priorités en matière de gestion financière. Les objectifs à long terme devraient être établis en parallèle avec des mesures décrivant ce qui constituerait des progrès réels au cours de l'exercice courant.

Compte tenu des concepts de transparence et d'obligation de rendre des comptes, il serait souhaitable que le gouvernement définisse le contexte dans lequel son budget annuel est déposé. Le contexte le plus pertinent du budget annuel est la stratégie financière que le gouvernement a choisi de mettre en œuvre dans un avenir prévisible.

La stratégie de gestion financière du gouvernement pour le PCG se compose simplement des principales priorités financières du gouvernement, par exemple :

- le maintien de la dette nette à des niveaux appropriés;
- l'apport de changements délibérés dans la répartition des ressources financières entre les différents programmes et priorités;
- l'usage exclusif de certaines recettes à certaines fins;
- la modification notable des proportions relatives des diverses sources de recettes;
- la mesure uniforme de certains aspects des finances de la Province par rapport à la taille de l'économie provinciale.

La présentation d'un sommaire des priorités budgétaires à plus long terme du gouvernement permet de lire le budget annuel de manière à comprendre de quelle façon les activités financières de l'exercice à venir contribueront aux objectifs à plus long terme. Il conviendrait que chaque priorité établie soit accompagnée d'un résultat financier escompté mesurable pour que l'on puisse évaluer à l'avenir l'efficacité du gouvernement dans l'atteinte de ses objectifs. Nous estimons que cette perspective à long terme devrait porter sur les quatre années à venir.

On peut raisonnablement s'attendre à ce que les priorités financières du gouvernement évoluent avec le temps selon les circonstances économiques de la Province, les imprévus et d'autres facteurs. La latitude quant à l'application de cette recommandation devrait donc être suffisante pour que le gouvernement soit libre de choisir les objectifs financiers mesurables qui reflètent au mieux les décisions de gestion financière qu'il prend et les stratégies connexes qu'il adopte à un moment particulier. Les priorités et les objectifs changeront nécessairement avec le temps à mesure que les gouvernements réagissent aux nouvelles circonstances et aux faits nouveaux.

Des objectifs relatifs aux résultats financiers mesurables devraient être établis pour la fin de l'exercice courant et pour celle de la période de quatre ans (y compris l'exercice courant) afin de faciliter l'évaluation de l'atteinte des cibles que le gouvernement s'est fixés. À l'évidence, l'atteinte de résultats financiers particuliers sur une période de quatre ans pourrait s'avérer difficile, car il est impossible de prévoir tous les événements qui influenceront sur la situation financière du gouvernement pendant une telle période. Néanmoins, le gouvernement devrait à notre avis définir les priorités financières qui peuvent et doivent selon lui être réalisées, pour ensuite établir des objectifs raisonnables dont l'atteinte serait hautement probable.

2. Le dépôt des états financiers sommaires annuels de la Province devrait s'accompagner d'une comparaison des résultats financiers réels avec les résultats financiers escomptés mesurables qui sont présentés dans la stratégie du gouvernement en matière de gestion financière. Il s'agirait essentiellement de comparer les résultats réels atteints avec les objectifs sur un an définis dans la stratégie de gestion financière et le budget de cet exercice. L'analyse comparative devrait être accompagnée d'une analyse et d'observations sur le rapport entre les résultats déclarés et les stratégies de gestion financière en place pour l'exercice courant et retenues pour les années à venir.

Selon nous, il faut en vertu des principes d'obligation de rendre des comptes et de simplicité que les résultats financiers réels déclarés pour un exercice s'accompagnent d'un compte rendu des résultats financiers escomptés mesurables qui s'y rapportent. La communication de ce complément d'information découle naturellement de l'établissement d'objectifs dans le cadre de la stratégie du gouvernement en matière de gestion financière décrit à la première recommandation.

Les résultats réels devant être déclarés dans un exercice quel qu'il soit devraient être choisis en s'appuyant sur les stratégies de gestion financière qui ont été préparées et publiées antérieurement, notamment les stratégies publiées dans les exercices précédents et la stratégie qui accompagne le budget pour l'exercice considéré. La stratégie de l'exercice courant renferme évidemment les objectifs établis pour cet exercice et les années suivantes.

Étant donné qu'il est raisonnable de penser que les priorités et les objectifs du gouvernement changeront au cours d'une période de quatre ans, le gouvernement doit jouir d'une certaine latitude pour rendre compte des facteurs qui sont le plus significatifs à la lumière de sa stratégie de gestion financière la plus récente. On s'attendrait donc à ce que ce compte rendu soit principalement axé sur des comparaisons directes entre les résultats réels et les objectifs sur un an. Il devrait s'accompagner d'observations et d'une analyse, de nature probablement plus étendue, concernant les réalisations et les progrès à long terme du gouvernement dans le domaine financier.

Nous suggérons que l'analyse comparative contiennent au moins les éléments suivants :

- une comparaison directe des résultats réels pour l'exercice considéré avec les objectifs financiers mesurables fixés dans la stratégie de gestion financière qui accompagnait le budget du même exercice;
- une discussion et une analyse des résultats de l'exercice considéré par rapport aux stratégies de gestion financière qui étaient en place pendant l'exercice et qui ont été élaborées pour les exercices à venir. Ces activités devraient inclure une discussion afin de déterminer si les résultats réels pour l'exercice considéré inciteront le gouvernement à réviser ses stratégies de gestion financière les plus récentes.

3. *Il conviendrait d'établir un calendrier pour le dépôt du budget de chaque exercice, de la stratégie de gestion financière, des états financiers et du rapport annuel de fin d'exercice. Ce calendrier devrait être respecté sauf circonstances exceptionnelles ou à moins que des élections n'aient lieu.*

De nombreux facteurs influent sur le calendrier du dépôt des divers documents financiers par le gouvernement. Néanmoins, les principes de présentation de l'information en temps opportun et d'uniformité donnent à penser que le gouvernement doit faire tout son possible pour maintenir des dates prévisibles pour la présentation de ces documents. Pour ce faire, on pourrait laisser au gouvernement la liberté d'établir les dates pour le dépôt de chacun de ces rapports, dans la mesure où il le fait en respectant les échéances établies. L'application du concept d'une date limite (« au plus tard le ») donne aux électeurs et aux autres utilisateurs des rapports financiers du gouvernement une certitude concernant les échéances imposées pour la préparation, le dépôt et la publication de ces rapports.

4. *L'application des PCGR, tels qu'ils sont établis par le CCSP de l'ICCA, devrait être imposée comme norme pour l'établissement des rapports financiers de la Province.*

Le gouvernement s'est engagé à appliquer les PCGR du CCSP d'ici l'exercice qui se terminera le 31 mars 2008 et à en faire la norme qui sera utilisée par la Province pour préparer à l'avenir ses états financiers.

Le choix de cette norme pour l'établissement des rapports financiers de la Province devrait être stipulé dans la législation de la Province relative à l'obligation de rendre des comptes sur le plan financier de manière à garantir le maintien de la norme à l'avenir. De telles dispositions devraient exiger que, en cas d'ajouts, de suppressions ou de révisions des PCGR par le CCSP de l'ICCA, de telles modifications soient mises en œuvre par la Province.

5. *Une mesure unique de la conformité avec la nouvelle LEB devrait être mise au point. Nous suggérons que cette mesure s'appuie sur les trois principes suivants :*

- a) *Elle devrait être fondée sur les données concernant l'excédent ou le déficit déclarés dans l'état des recettes et des dépenses figurant dans les états financiers sommaires.*
- b) *La mesure de la conformité avec la LEB devrait être de nature pluriannuelle.*
- c) *La mesure devrait être suffisamment souple pour permettre au gouvernement de réagir à des circonstances exceptionnelles.*

a) Utilisation des résultats sommaires

Notre réflexion

Tirer une conclusion quant aux mesures de la conformité avec la LEB à recommander n'est pas tâche facile. Il existe en effet des arguments légitimes et convaincants en faveur de chacune des options, y compris les mesures qui ne sont pas fondées sur les PCGR. Après réflexion, nous penchons pour une mesure axée sur l'excédent ou le déficit déclaré dans l'état des recettes et des dépenses figurant dans les états financiers sommaires, et ce, pour les raisons ci-dessous.

Les principes d'uniformité, de transparence et de simplicité font ressortir le besoin d'une mesure simple sur laquelle l'auteur du calcul de la mesure de la conformité avec la LEB aura une influence minimale ou nulle. À notre avis, compte tenu de l'environnement actuel en matière d'établissement de l'information financière, la mesure la plus uniforme et transparente est établie à partir de rapports conformes aux PCGR.

Nous avons longuement expliqué ici la complexité de l'établissement de rapports financiers fondés sur les PCGR. Ces principes constituent néanmoins une norme comptable courante établie par l'ICCA pour toutes les provinces, sans égard pour les intérêts d'un gouvernement d'ordre supérieur particulier au Canada. De plus, même si les dispositions des PCGR sont elles-mêmes complexes,

l'utilisation de l'excédent ou du déficit déclaré est une notion simple qui peut être facilement comprise par la population de la Province.

Un défi évident

Il est certain que le passage de la mesure actuelle de la conformité avec la LEB à une mesure fondée sur les PCGR représente un changement d'orientation important. En fait, certains affirmeront que ce que l'on gagne au nom de l'uniformité, de la transparence et de la simplicité est contrebalancé, voire réduit à néant, par le fait que toutes les entités du PCG sont visées par la nouvelle mesure proposée. Le fait d'inclure des entités supplémentaires à la mesure de la conformité avec la LEB réduit la mesure de la gestion par le gouvernement des recettes fiscales et autres qui sont sous son contrôle direct quotidien.

Cette objection doit faire l'objet d'une réponse, laquelle, selon nous, repose sur deux arguments fondamentaux :

- C'est au bout du compte le gouvernement du Manitoba qui a la responsabilité de surveiller la prestation de tous les services publics dans la Province. Ces services au public sont souvent fournis par des organismes relativement autonomes établis par le gouvernement à cette fin. Ces organismes reçoivent généralement des fonds importants de la Province ou sont comptables devant le gouvernement d'une façon ou d'une autre.

En conséquence, le résultat financier combiné de toutes ces entités qui est indiqué dans les états financiers fondés sur les PCGR de « l'ensemble du PCG » représente le résultat financier global de la prestation des services publics dans la province. Dans cette optique, ce résultat financier constitue donc un fondement légitime pour l'évaluation des réalisations à long terme du gouvernement en gestion financière.

- Comme cela est indiqué précédemment dans le rapport, la capacité du gouvernement à influencer directement sur les activités quotidiennes d'un grand nombre d'entités du PCG est limitée par la structure de gouvernance imposée par la loi. En vertu des rapports de gouvernance existant avec ces entités, le gouvernement exerce son influence à long terme par des moyens comme l'orientation stratégique, des modifications législatives et la révision des ententes de financement.

En conséquence, il est raisonnable de penser que le PCG pourrait enregistrer un déficit dans un exercice donné en raison de facteurs hors du contrôle immédiat du gouvernement. La viabilité financière à long terme de toutes les entités chargées de services publics demeure toutefois une responsabilité essentielle du gouvernement. Si la mesure de la conformité avec la LEB prévoit suffisamment de souplesse pour laisser au gouvernement le temps de réagir à des circonstances inhabituelles, une mesure fondée sur des états financiers conformes aux PCGR a donc tout son sens.

b) Équilibrage sur une période pluriannuelle

Pour atteindre un résultat positif (un excédent), il faut d'abord établir un budget raisonnable et réaliste compte tenu des circonstances et des événements prévus. Une fois le budget établi, les résultats réels doivent être surveillés et gérés activement pour que la réponse aux événements survenant en cours d'exercice atténue l'incidence de nouvelles circonstances défavorables. Alors que le gouvernement gère les affaires financières de la Province avec l'intention d'observer la LEB, plusieurs facteurs nuisent à sa capacité à atténuer rapidement l'incidence de nouvelles circonstances défavorables.

Le recours à des résultats sommaires repose sur la prémisse selon laquelle le gouvernement peut en fin de compte influencer sur les activités de toutes les entités du PCG. Pourtant, à l'exception des ministères, cette influence se limite par nature à la capacité à établir le cadre stratégique et le mandat législatif en vertu desquels chaque entité du PCG doit fonctionner. Par conséquent, le délai nécessaire pour que le gouvernement puisse réellement influencer sur le rendement financier de ces entités s'étend généralement au-delà de la fin d'un exercice particulier.

Il est donc concevable qu'une perte sommaire soit en grande partie attribuable à l'exploitation de certaines entités du PCG dont les activités sont régies par leur conseil d'administration respectif. Dans de telles circonstances, le gouvernement devrait à l'évidence veiller à ce que l'entité en question affiche à plus long terme un excédent suffisant pour « compenser » la perte précédente. Selon l'ampleur de cette perte, plusieurs années pourraient toutefois être nécessaires pour parvenir à ce résultat.

Si une entité du PCG affichait une perte importante, le gouvernement aurait plusieurs options pour s'acquitter de son obligation d'afficher un excédent à chaque exercice. Il pourrait décider d'intervenir directement dans la gestion de l'entité en question. Toutefois, dans bien des cas, la législation en vigueur limiterait les moyens ou la rapidité de cette intervention. Le gouvernement pourrait d'autre part choisir de réduire les dépenses dans des domaines sur lesquels il a un contrôle direct et immédiat de manière à compenser une perte élevée d'une entité du PCG. Ces domaines sont notamment les dépenses des ministères, dont les plus importants sont la Santé, l'Éducation, les Services à la famille et le Logement ainsi que l'Enseignement postsecondaire et la Formation professionnelle.

Même s'il existe des tensions naturelles entre les priorités concurrentes, une telle situation exigerait un choix clair entre les priorités pour l'exercice en question. Il est concevable que la seule façon d'atteindre un excédent et d'observer ainsi la LEB au cours de cet exercice serait de réduire sensiblement les dépenses ministérielles. À court terme, le gouvernement pourrait décider dans l'intérêt public de ne pas suivre cette voie en raison du caractère inacceptable des réductions de services qui s'ensuivraient.

La situation pourrait être exacerbée par des événements particuliers touchant la Province, comme un ralentissement économique. De telles circonstances peuvent accroître les coûts ministériels fondés essentiellement sur les niveaux de demande à court terme. Même à elles seules, des hausses importantes de ces coûts dans un exercice donné peuvent se traduire par des résultats inférieurs aux prévisions budgétaires et, dans un cas extrême, à l'inobservation de la LEB. D'autre part, des baisses considérables et imprévues des recettes fiscales ou des transferts du gouvernement fédéral pourraient avoir le même effet. À l'évidence, le gouvernement serait tenu à long terme de réagir à de telles circonstances pour rétablir l'équilibre budgétaire. Toutefois, à court terme, il pourrait avoir une capacité limitée à réagir aux facteurs à l'origine du déficit ou pourrait préférer ne pas le faire pour des raisons de politique.

Nous estimons donc qu'un gouvernement pourrait raisonnablement afficher un déficit sommaire dans un exercice donné. Cette situation peut se produire en raison d'un choix ou de circonstances. Un tel résultat répété sur plusieurs années ne serait néanmoins pas acceptable.

Dans le cadre actuel de la LEB, un gouvernement peut réagir à de telles circonstances en puisant dans le Fonds de stabilisation des recettes. Toutefois, la souplesse que procure ce mécanisme ne sera pas disponible dans la mesure fondée sur les PCGR que nous proposons.

Un moyen de procurer de la souplesse à court terme doit exister en vertu de la nouvelle mesure proposée de la conformité avec la LEB. Pourtant, à notre avis, cette souplesse à court terme doit s'accompagner d'une obligation à long terme de « compenser » le résultat négatif par un ou plusieurs excédents futurs. Du temps pourrait être nécessaire pour « annuler » la perte; nous estimons néanmoins que, par principe, il appartient en général au gouvernement, et avec lui aux entités du PCG, de compenser ces pertes, sauf circonstances atténuantes exceptionnelles.

Cette analyse nous mène à conclure que la mesure de la conformité avec la LEB devrait avoir un caractère pluriannuel. La détermination du nombre d'exercices prévu dans la mesure est une question de jugement. Une période de deux ans nous semble trop courte, car la souplesse supplémentaire ainsi accordée serait négligeable. À l'inverse, une période de cinq ans ou plus semble trop longue, car elle dépasserait la durée habituelle du mandat d'un gouvernement majoritaire.

Nous suggérons une période de quatre ans, qui donnerait une souplesse considérable, sans toutefois dépasser la durée habituelle du mandat du gouvernement. Nous recommandons donc que la mesure

de l'équilibre budgétaire soit calculée à partir de l'excédent ou du déficit global déclaré au cours d'une période de quatre ans se terminant le 31 mars de chaque exercice.

c) Besoin de souplesse

La situation financière sommaire du gouvernement est influencée par les décisions prises en matière de gestion financière, mais aussi par des événements et des circonstances échappant au contrôle du gouvernement et des conseils d'administrations régissant les entités du PCG. La LEB en vigueur énumère plusieurs de ces facteurs et accorde au gouvernement une certaine souplesse pour gérer sa situation financière. À cette fin, elle autorise l'exclusion des retombées financières de certains événements dans le calcul de la mesure de la conformité avec la LEB.

Une analyse des événements ou des circonstances incontrôlables qui pourraient faire l'objet d'une exclusion de cette sorte montre que la liste existante des exclusions prévues dans la LEB en vigueur doit être élargie en fonction de l'inclusion de toutes les entités du PCG aux états financiers sommaires. Ces entités supplémentaires subissent l'influence d'autres facteurs qui n'ont pas le même effet sur les ministères de la Province.

Voici quelques exemples d'événements ou de circonstances pour lesquels le gouvernement devrait raisonnablement disposer d'une certaine souplesse dans l'évaluation de la conformité avec la LEB :

- *Catastrophes naturelles* – coûts liés à l'intervention et aux mesures correctives dans certaines situations comme des inondations, des incendies de forêt et des pandémies.
- *Pertes liées aux conditions météorologiques* – on a constaté par le passé que les sécheresses graves compromettaient les résultats d'Hydro-Manitoba; de même, des tempêtes de grêle nuisent aux résultats de la Société d'assurance publique du Manitoba et de la Société des services agricoles du Manitoba (y compris les activités de l'ancienne Société d'assurance-récolte du Manitoba).
- *Décisions réglementaires* – à titre d'exemple, la Régie des services publics pourrait forcer la Société d'assurance publique du Manitoba à limiter ou à réduire les tarifs de manière à « éliminer » un excédent généré par des activités antérieures. Une telle décision interdirait implicitement l'usage de profits à venir pour « compenser » des pertes d'exploitation.
- *Faits de guerre* – Il faut établir fermement des réponses aux menaces claires et imminentes pour la sécurité publique, en fonction de nombreux facteurs dépassant les simples considérations financières.

Les répercussions financières de ce genre de réponses sont généralement importantes et inattendues. La mesure de la conformité avec la LEB devrait refléter cette réalité en donnant au gouvernement la possibilité d'exclure ces éléments de la mesure ou, au moins, de prévoir un mécanisme procurant de la souplesse supplémentaire pour gérer les répercussions financières de telles circonstances.

La mesure actuelle de la LEB donne une certaine souplesse au gouvernement en lui permettant d'exclure du calcul de la mesure de la conformité avec la LEB les répercussions financières de divers genres de situations. Ces exclusions sont autorisées du fait que les répercussions financières de ces situations sont hors du contrôle du gouvernement.

La nouvelle mesure de la conformité avec la LEB pourrait suivre cet exemple. Elle pourrait simplement autoriser le gouvernement à extraire ou à exclure du calcul de la mesure les coûts associés à des genres de circonstances ou d'événements expressément définis. Les genres de coûts qui pourraient être exclus seraient les types d'éléments déjà décrits dans la présente section c). Il conviendrait de faire preuve de prudence en dressant la liste des exclusions autorisées afin de veiller à ce qu'elle ne réduise pas dans les faits la rigueur de la LEB.

Il serait par exemple déplacé d'autoriser l'application de l'exclusion à tout le déficit sommaire d'un exercice, alors que ce déficit représente la somme de nombreux petits déficits d'entités principalement attribuables aux activités de celles-ci. De même, il ne conviendrait pas d'autoriser l'exclusion d'une partie du déficit sommaire lorsque le déficit découle d'un excédent général des

dépenses ministérielles, à moins que ce déficit ne soit lié au coût de l'intervention en cas de crise unique, comme des inondations ou une pandémie.

Nous estimons qu'il serait dans l'intérêt du gouvernement même d'éviter de recourir beaucoup à ce genre d'exclusions, à moins qu'elles ne se rapportent réellement à des facteurs ponctuels incontrôlables.

d) Mesure possible de la conformité avec la LEB

Notre recommandation sur l'établissement d'une mesure de la conformité avec la LEB vise principalement à veiller à l'observation des trois principes mentionnés. Nous proposons une mesure de la conformité avec la LEB afin d'aider le gouvernement à concevoir une mesure conforme à ces principes. L'annexe du présent document illustre les détails des calculs se rattachant à notre proposition.

Voir la section intitulée « Mesure suggérée de la conformité avec la LEB », à l'annexe 1, et plus particulièrement le tableau 3, pour une illustration détaillée de l'application de ce concept.

e) Besoin d'information supplémentaire

Selon nous, le meilleur moyen pour le gouvernement de tenir son engagement à conserver une mesure de la conformité avec la LEB est d'établir une mesure unique dans ce domaine. Nous présentons ainsi la recommandation 5.

Toutefois, nous estimons également que d'autres aspects de la démarche appliquée par le gouvernement pour gérer les affaires provinciales de la Province devraient être suivis et évalués convenablement par les électeurs et les utilisateurs des états financiers. Nous avons donc formulé la recommandation 7 visant à ce que le gouvernement rende compte de l'usage des recettes sous son contrôle direct. Même s'il ne s'agit pas là d'une mesure de la conformité avec la LEB, cela fournirait en fait des renseignements supplémentaires similaires aux données liées à la mesure actuelle de la conformité avec la LEB.

6. Le vérificateur général devrait être tenu de présenter un rapport de vérification sur le calcul de la mesure de la conformité avec la LEB, telle que celle-ci est décrite à la recommandation 5.

De nouveau, par souci de transparence, d'uniformité et de simplicité, le VG devrait à notre avis présenter un rapport de vérification sur le calcul par le gouvernement de la mesure annuelle de la conformité avec la LEB. Ce document serait séparé du rapport du VG sur les états financiers sommaires.

Étant donné que la mesure sera calculée à l'aide de chiffres issus des états sommaires vérifiés et conformes aux PCGR de la Province, nous nous attendons à ce que le VG puisse publier un rapport sans les réserves qui existent actuellement à l'égard de la pertinence des calculs de la mesure. La vérification du VG devrait être axée sur les calculs de la mesure fondée sur les PCGR, y compris la détermination de l'incidence des changements qui seront apportés aux conventions comptables, tel que le décrit la recommandation 11.

7. *Le gouvernement devrait continuer de rendre compte de l'usage des recettes sous son contrôle direct. En conséquence :*
- a) *Il serait souhaitable que la stratégie annuelle de gestion financière du gouvernement établisse des objectifs pour les dépenses au moyen des prévisions budgétaires approuvées par l'Assemblée législative.*
 - b) *Le rapport annuel du gouvernement postérieur à la clôture de l'exercice devrait comporter une comparaison précise des recettes et dépenses réelles perçues et engagées au cours de l'exercice avec les prévisions ministérielles incluses dans le budget du même exercice. Cette comparaison ne ferait pas partie des états financiers vérifiés fondés sur les PCGR, car il s'agit d'une mesure ne découlant pas des PCGR.*
 - c) *Le gouvernement pourrait conserver le Fonds de stabilisation des recettes (en théorie et en pratique) afin de pouvoir réaliser des transferts en provenance et à destination de ce fonds, comme le permet la LEB actuelle, de manière à équilibrer les recettes et les dépenses du fonds de fonctionnement.*

Comme nous l'avons indiqué auparavant dans le présent rapport et à la fin de l'explication à l'appui de la recommandation 5, une mesure unique de la conformité avec la LEB ne devrait pas être interprétée comme la seule mesure appropriée pour évaluer la gestion par le gouvernement des finances de la Province. D'autres mesures et évaluations pertinentes existent et devraient être mises en œuvre. Ces évaluations porteraient notamment sur les progrès réalisés par le gouvernement vers l'atteinte de ses objectifs financiers à long terme, tel que le précisent les recommandations 1 et 2.

De même, le passage aux rapports sommaires fondés sur les PCGR et à une mesure connexe de la conformité avec la LEB ne compromet aucunement l'intérêt que les électeurs et les utilisateurs des états financiers portent à la gestion par le gouvernement de l'utilisation des recettes sous son contrôle direct.

Nous recommandons donc que le gouvernement continue d'établir le budget et de rendre compte de l'utilisation des recettes fiscales et autres dont il est directement comptable devant l'Assemblée législative. En fait, nous proposons que le gouvernement continue de fournir l'information financière semblable à celle qui figure actuellement dans l'état des recettes et des dépenses pour le fonds de fonctionnement et les fonds spéciaux. À l'évidence, cette information devrait être présentée séparément des états financiers vérifiés fondés sur les PCGR de la Province, car elle ne serait pas préparée conformément aux PCGR.

Nous estimons que l'information devrait être présentée, même séparément des états financiers vérifiés, étant donné qu'elle fournit des données utiles pour les utilisateurs des états financiers.

8. *Les caractéristiques suivantes de la LEB existante pourraient être préservées dans le contexte de la nouvelle législation :*
- a) *L'obligation de tenir un référendum pour augmenter les impôts.*
 - b) *Des dispositions imposant des sanctions au Conseil exécutif en cas de non-conformité avec la LEB (il faudrait envisager de ne pas appliquer de sanctions au cours de la première année d'un gouvernement nouvellement élu).*
 - c) *L'obligation de verser des fonds dans le Fonds de remboursement de la dette en vue de réduire la dette à portée générale.*

Les aspects particuliers de la LEB existante mentionnés dans l'encadré précédent sont des caractéristiques qui pourraient être préservées en vertu de la nouvelle loi. En fait, si elles l'étaient, ces dispositions seraient compatibles avec les recommandations.

La décision sur la pertinence de préserver ces caractéristiques n'est pas tant une question de comptabilité technique ou d'analyse financière qu'un reflet réel du programme, des politiques et des priorités du gouvernement. La Province devra donc tenir compte de son point de vue sur chacun de ces points pour déterminer s'ils reflètent ses priorités financières, son programme et son intention.

9. *Les aspects suivants de la LEB existante devraient être éliminés, car ils ne seraient plus applicables :*

- a) *L'exemption des sanctions pour non-conformité avec la LEB en cas de baisse importante des recettes.*
- b) *L'exemption de l'obligation de se conformer à la LEB en cas de changement de gouvernement.*

Le recours au calcul proposé sur quatre ans accorde une souplesse considérable au gouvernement pour intervenir afin d'éviter la non-conformité. À notre avis, cette souplesse de la mesure est suffisante pour justifier que l'on puisse supprimer plusieurs dispositions existantes de la LEB initialement conçues à cette fin. Par exemple, le passage d'une mesure sur un an, comme celle appliquée actuellement, à la mesure continue sur quatre ans proposée donne au gouvernement le temps de réagir en cas de baisse importante des recettes.

De même, les dispositions existantes qui dispensent un nouveau gouvernement de se conformer à la LEB pendant l'exercice d'entrée en fonction sont incompatibles avec l'usage d'une mesure pluriannuelle. En effet, un élément essentiel de la démarche d'un nouveau gouvernement est de tenir compte des répercussions à court et long terme de la situation financière héritée du gouvernement sortant. Toutefois, dans certains cas, la date des élections peut faire qu'un nouveau gouvernement est responsable de la mesure de la conformité avec la LEB se rapportant à un exercice pendant lequel il n'a eu que peu d'influence (voire aucune) sur la gestion financière. Dans ces circonstances, on s'attendrait à ce que le nouveau gouvernement décide d'adopter une disposition législative qui le dispense de l'obligation de se conformer à la mesure concernant la LEB pour cet exercice seulement.

10. *Le nom de la LEB devrait être modifiée en fonction de la nature élargie des exigences qui en découlent.*

La LEB du Manitoba établit essentiellement les paramètres de l'obligation du gouvernement de rendre des comptes dans ses rapports sur les questions financières. Les recommandations formulées dans le présent rapport élargissent cette obligation. Au-delà de la révision de la mesure de la conformité avec la LEB, l'obligation de rendre des comptes est en fait étendue aux éléments suivants :

- la formulation de la stratégie et des priorités en matière de gestion financière;
- la présentation de rapports sur l'atteinte de ces priorités;
- l'établissement des PCGR comme norme régissant la préparation des rapports financiers;
- l'obligation de présenter des rapports sur les dépenses ministérielles en plus de la mesure de la conformité avec la LEB.

Nous estimons donc pertinent de rebaptiser la loi de manière à refléter plus amplement la nature et l'intention de la législation, qui dépasse la réalisation de l'équilibre budgétaire chaque année.

11. *La nouvelle LEB devrait comprendre des dispositions prévoyant la mesure uniforme de l'excédent ou du déficit sur la période de conformité de quatre ans, en particulier des dispositions sur la façon de traiter les modifications qui seront apportées aux conventions comptables.*

Le choix des PCGR comme norme régissant la préparation des rapports financiers de la Province comprend de façon inhérente un engagement à mettre en œuvre toutes les modifications des conventions comptables imposées par le CCSP de l'ICCA. On peut donc raisonnablement prévoir que ces modifications pourraient compliquer le calcul de la mesure.

Il est par exemple concevable que, lors du troisième exercice de la période de quatre ans utilisée pour le calcul continu de la mesure de la conformité avec la LEB, les conventions comptables doivent être modifiées en vertu des PCGR, et qu'une telle modification doive se faire de manière rétroactive ou prospective. En général, l'application de la modification à la convention serait décrite dans la nouvelle convention même. À moins que des dispositions ne soient prévues à cet égard, la modification des conventions pourrait se traduire par l'utilisation pendant les deux dernières années de la période de calcul continu de quatre ans d'une méthode de comptabilité différente de celle employée au cours des deux premières années.

La législation devrait donc stipuler que la même méthode de comptabilité soit utilisée pendant les quatre années de la période de calcul continu. Une telle disposition exigerait probablement que l'effet des modifications des conventions comptables soit calculé pour certaines années de la période de calcul comme si ces conventions avaient été en vigueur au cours de ces années. Ainsi, le calcul serait effectué à partir des mêmes conventions comptables pour chacune des quatre années visées.

Étant donné que toute modification des conventions comptables sera fondée sur des dispositions des PCGR, le VG devrait pouvoir prendre en compte et examiner ces calculs pour fournir l'opinion recommandée sur le calcul de la mesure de la conformité avec la LEB.

12. La législation devrait comprendre des dispositions transitoires afin de prendre en compte le plan de mise en œuvre échelonnée des PCGR du CCSP par la Province et de mettre en place une mesure pluriannuelle. Ces dispositions transitoires sont nécessaires étant donné que la première période comparative pour laquelle on disposera d'états financiers entièrement conformes aux PCGR sera l'exercice qui se terminera le 31 mars 2007. Ces états comparatifs seront seulement préparés en 2007-2008 en vue de leur inclusion aux états financiers sommaires de ce même exercice.

L'engagement de la Province de mettre en œuvre dans leur intégralité les PCGR du CCSP prend effet pendant l'exercice qui se terminera le 31 mars 2008. Les états financiers de cet exercice comprendront les chiffres correspondants préparés selon la même méthode de comptabilité pour l'exercice précédent (se terminant le 31 mars 2007). Par conséquent, à la fin des exercices 2008 et 2009, on ne disposera pas encore d'états sommaires fondés sur les PCGR pour quatre années complètes. Il ne sera donc pas possible de calculer la mesure continue sur quatre ans avant l'exercice 2010. Pour cette raison, la nouvelle LEB devrait inclure des dispositions transitoires expliquant de quelle façon la conformité sera mesurée provisoirement pour les exercices 2008 et 2009.

Annexe 1 – Illustration d’une possible mesure législative sur l’équilibre budgétaire

La présente annexe vise à illustrer les calculs détaillés et les mécanismes associés à la mesure législative sur l’équilibre budgétaire recommandée et présentée à la recommandation 5.

Démonstration d’un calcul continu sur quatre ans

À notre avis, une façon d’incorporer suffisamment de souplesse dans la mesure réelle de la conformité avec la LEB serait que cette mesure soit calculée comme la somme de l’excédent ou du déficit fondé sur les PCGR pour l’exercice considéré et de chacun des trois exercices précédents. Chaque année, ce « calcul continu sur quatre ans » serait effectué afin d’évaluer la conformité avec la LEB.

Le recours à un calcul continu sur quatre ans donne l’occasion au gouvernement de gérer le PCG de manière globale en veillant à ce que tout déficit enregistré soit « compensé » au cours des trois exercices suivants. Il lui permet aussi de comprendre au moment de l’établissement de son budget annuel les résultats qui doivent être visés, puis atteints au cours de l’exercice considéré afin de garantir la conformité avec la LEB. Le tableau 1 ci-dessous présente un exemple de l’exécution de ce calcul sur une période de dix ans.

Tableau 1 (chiffres en millions de dollars)

	2x01	2x02	2x03	2x04	2x05	2x06	2x07	2x08	2x09	2x10
Excédent (déficit) indiqué dans les états financiers sommaires annuels	\$ (135)	\$ 425	\$ (25)	\$ (100)	\$ 150	\$ 450	\$ 175	\$ (100)	\$ 125	\$ (225)
Mesure de l’équilibre budgétaire				\$ 165	\$ 450	\$ 475	\$ 675	\$ 675	\$ 650	\$ (25)
Conformité avec la LEB?				Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

Remarque : La mesure de l’équilibre budgétaire est calculée comme l’excédent ou le déficit global pour l’exercice considéré et les trois années précédentes.

Besoin de souplesse

Il existe une préoccupation légitime et réelle à l’égard de cette démarche, à savoir la possibilité d’un déficit important au terme d’un exercice en raison d’un facteur unique échappant au contrôle du gouvernement ou à la direction de l’entité touchée par l’événement. Mentionnons à titre d’exemple la perte de 425 millions de dollars affichée par Hydro-Manitoba en 2004 à la suite de la sécheresse qui avait frappé la Province. Au cours de l’exercice en question, cette perte a eu des répercussions négatives significatives sur le résultat sommaire fondé sur les PCGR.

Une perte sommaire importante découlant principalement de circonstances météorologiques incontrôlables peut se traduire par une mesure non conforme à la LEB du simple fait de la méthode de calcul appliquée. Le tableau 2 l’illustre bien. Les résultats hypothétiques sont identiques à ceux du tableau 1, à l’exception de l’exercice 2x05, rajusté en fonction d’une perte hypothétique importante de cette nature, d’un montant de 625 millions de dollars.

Tableau 2 (chiffres en millions de dollars)

	<u>2x01</u>	<u>2x02</u>	<u>2x03</u>	<u>2x04</u>	<u>2x05</u>	<u>2x06</u>	<u>2x07</u>	<u>2x08</u>	<u>2x09</u>	<u>2x10</u>
Excédent (déficit) indiqué dans les états financiers sommaires annuels	<u>\$ (135)</u>	<u>\$ 425</u>	<u>\$ (25)</u>	<u>\$ (100)</u>	<u>\$ (475)</u>	<u>\$ 450</u>	<u>\$ 175</u>	<u>\$ (100)</u>	<u>\$ 125</u>	<u>\$ (225)</u>
Mesure de l'équilibre budgétaire				<u>\$ 165</u>	<u>\$ (175)</u>	<u>\$ (150)</u>	<u>\$ 50</u>	<u>\$ 50</u>	<u>\$ 650</u>	<u>\$ (25)</u>
Conformité avec la LEB?				Oui	<u>Non</u>	<u>Non</u>	Oui	Oui	Oui	<u>Non</u>

Remarque : La mesure de l'équilibre budgétaire est calculée comme l'excédent ou le déficit global pour l'exercice considéré et les trois années précédentes.

Mesure suggérée de la conformité avec la LEB

L'élaboration d'une mesure de la conformité avec la LEB prévoyant des exclusions pour certains facteurs incontrôlables définis permettrait d'exclure définitivement de la mesure de la conformité du gouvernement avec la LEB la perte hypothétique de 625 M\$ présentée dans le tableau précédent.

Avec une telle mesure, le gouvernement désignerait la perte à exclure en vertu des dispositions en la matière. L'excédent (le déficit) déclaré dans les états financiers sommaires annuels serait ensuite rajusté sur le papier de manière à éliminer l'incidence d'une telle perte. L'excédent ou le déficit existant après cette exclusion serait alors utilisé dans le calcul continu sur quatre ans. Le tableau 3 montre l'application de cette démarche aux circonstances présentées au tableau 2. On remarque ainsi que la conformité avec la LEB serait préservée pendant la période qui serait sans cela touchée par l'importante perte ponctuelle hypothétique de 2x05.

Tableau 3 (chiffres en millions de dollars)

	<u>2x01</u>	<u>2x02</u>	<u>2x03</u>	<u>2x04</u>	<u>2x05</u>	<u>2x06</u>	<u>2x07</u>	<u>2x08</u>	<u>2x09</u>	<u>2x10</u>
Excédent (déficit) indiqué dans les états financiers sommaires annuels	<u>\$ (135)</u>	<u>\$ 425</u>	<u>\$ (25)</u>	<u>\$ (100)</u>	<u>\$ (475)</u>	<u>\$ 450</u>	<u>\$ 175</u>	<u>\$ (100)</u>	<u>\$ 125</u>	<u>\$ (225)</u>
Perte désignée pour une exclusion					625					
Excédent (déficit) rajusté utilisé aux fins de la LEB	<u>\$ (135)</u>	<u>\$ 425</u>	<u>\$ (25)</u>	<u>\$ (100)</u>	<u>\$ 150</u>	<u>\$ 450</u>	<u>\$ 175</u>	<u>\$ (100)</u>	<u>\$ 125</u>	<u>\$ (225)</u>
Mesure de l'équilibre budgétaire				<u>\$ 165</u>	<u>\$ 450</u>	<u>\$ 475</u>	<u>\$ 675</u>	<u>\$ 675</u>	<u>\$ 650</u>	<u>\$ (25)</u>
Conformité avec la LEB?				Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	<u>Non</u>

Remarque : La mesure de l'équilibre budgétaire est calculée comme l'excédent ou le déficit global pour l'exercice considéré et les trois années précédentes.

