



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2005

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**John Williams, député
Président**

OCTOBRE 2005



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2005

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**John Williams, député
Président**

OCTOBRE 2005

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

John Williams

VICE-PRÉSIDENTS

Gary Carr

Benoît Sauvageau

MEMBRES

Dean Allison

Alain Boire

David Christopherson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

Daryl Kramp

L'hon. Walt Lastewka

L'hon. Shawn Murphy

Borys Wrzesnewskyj

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Elizabeth B. Kingston

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brian O'Neal

Marc-André Pigeon

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGT ET UNIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié les Comptes publics du Canada 2005, a convenu de présenter ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
OBSERVATIONS.....	2
LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL SUR LA COMPTABILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	3
COMPTABILITÉ D'EXERCICE INTÉGRALE	5
CONCLUSION	7
ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS	9
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	11
PROCÈS-VERBAL.....	13

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2005

INTRODUCTION

Chaque automne, le gouvernement fédéral publie les *Comptes publics du Canada*, série de documents en trois volumes qui contient de nombreux détails sur les opérations financières du gouvernement au cours de l'année financière précédente. Les états financiers sommaires des *Comptes publics du Canada* sont vérifiés par le Bureau du vérificateur général du Canada, qui les évalue selon les normes comptables du secteur public et formule une opinion quant à leur exactitude et leur conformité. Les *Comptes publics du Canada* comprennent habituellement une section intitulée « Information supplémentaire : Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada », dans laquelle la vérificatrice générale soulève des « points préoccupants » qui, bien qu'ils soient importants, ne sont pas suffisamment importants pour modifier l'opinion générale sur les états financiers.

Pour la septième année d'affilée, le Bureau du vérificateur général a mentionné que les états financiers du gouvernement fédéral donnaient une image « fidèle » de sa situation financière, qu'ils ne contenaient aucune « inexactitude importante » et que les politiques comptables du gouvernement ont été appliquées uniformément¹.

Pour la première fois depuis son entrée en fonction en 2000, la vérificatrice générale Sheila Fraser n'a soulevé aucune question préoccupante quant aux états financiers du gouvernement. Elle a plutôt présenté principalement un compte rendu positif ou neutre des mesures prises par le gouvernement pour régler ses préoccupations des années passées. En particulier, dans chacune des quatre vérifications précédentes des comptes publics, M^{me} Fraser a soulevé des inquiétudes quant à la reddition des comptes des fondations, aux pratiques comptables du gouvernement concernant les transferts aux fondations, et à l'accumulation de surplus théoriques importants dans le Compte d'assurance-emploi². Dans les observations de l'année dernière, M^{me} Fraser a également mentionné sa préoccupation quant aux problèmes au chapitre de la transition vers la comptabilité d'exercice intégrale au ministère de la Défense nationale et à l'Agence du revenu du Canada.

¹ En 1998, le vérificateur général, Denis Desautels, a inclus une « restriction » dans son évaluation des états financiers du gouvernement fédéral, en raison d'un transfert de 2,5 milliards de dollars qui aurait dû, à son avis, être inscrit à l'année financière 1998-1999 plutôt que 1997-1998.

² M. Desautels a soulevé des inquiétudes similaires dans ses dernières observations sur les Comptes publics.

OBSERVATIONS

Dans ses observations sur les Comptes publics 2005, M^{me} Fraser a plutôt indiqué qu'elle était satisfaite que le gouvernement ait adopté une loi en juillet 2005, l'habilitant à effectuer des vérifications du rendement des fondations et de la plupart des sociétés d'État³. Elle a également mentionné les montants de transferts aux fondations relativement peu élevés — 535 millions de dollars in 2004-2005 comparativement à plus de 2 milliards de dollars certaines années précédentes — pour justifier son évaluation positive des efforts du gouvernement pour améliorer la reddition des comptes des fondations.

M^{me} Fraser a retiré ses commentaires formulés précédemment concernant le Compte d'assurance-emploi. Elle a déclaré que les modifications récentes à la *Loi sur l'assurance-emploi* dissipaient son inquiétude antérieure que l'esprit de la loi n'avait pas été respecté⁴.

Le Comité reconnaît les efforts du gouvernement pour répondre aux préoccupations de longue date soulevées par la vérificatrice générale et le Comité concernant les fondations et l'assurance-emploi. Le Comité observe également que les états financiers de 2005 sont les premiers en au moins 25 ans pour lesquels un vérificateur général n'a présenté aucun exposé des préoccupations, en plus de l'évaluation comptable des états financiers sommaires des comptes publics⁵. Enfin, le Comité observe que le Canada est considéré par plusieurs comme un leader mondial en matière d'application de la comptabilité d'exercice intégrale, nonobstant certains problèmes persistants et les recommandations formulées par la vérificatrice générale et le présent Comité afin d'appliquer la méthode de comptabilité d'exercice intégrale au processus budgétaire⁶.

³ Les deux exceptions sont la Banque du Canada et l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada.

⁴ Les modifications prévoyaient l'inclusion d'un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation en 2006.

⁵ Les deux vérificateurs généraux qui ont précédé l'actuelle titulaire — Kenneth Dye et Denis Desautels — ont soulevés des « points préoccupants » dans leur analyse des Comptes publics. M. Desautels, par exemple, a dit dans les observations qu'il a formulées sur les Comptes publics 2000 (p. 1.26) : « Pour ma part, j'ai présenté chaque année dans ces observations un certain nombre de questions qui doivent faire l'objet d'une attention soutenue. Au cours de mon mandat de 10 ans, j'ai soulevé 23 questions de ce genre [...] »

⁶ Ce point est discuté en détail plus loin dans le rapport.

LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL SUR LA COMPTABILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

Cela étant dit, les Comptes publics 2005 comprennent un bref exposé de la vérificatrice générale concernant deux questions liées aux fondations qui demeurent une préoccupation pour le Comité.

D'abord M^{me} Fraser a mentionné que son bureau et le gouvernement tentent toujours de trouver la meilleure façon d'interpréter les nouvelles lignes directrices du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) qui sont supposées établir clairement quels organismes, à des fins comptables, doivent être considérés « contrôlés » et donc inscrits dans les livres du gouvernement, et quels organismes doivent être considérés « indépendants » et ne pas figurer dans les livres du gouvernement. Le sous-vérificateur général, John Wiersema, a déclaré au Comité que ce débat se résume à « définir l'entité comptable, et ce qui constitue cette entité ».

Les lignes directrices du CCSP, qui sont publiées depuis août 2003, serviront à produire les Comptes publics 2006 et pourraient avoir une incidence sur le déficit accumulé du gouvernement en raison des changements apportés à l'actif, au passif, aux recettes et aux dépenses, comme le Comité l'a mentionné dans son douzième rapport en juin dernier, « La reddition des comptes des fondations » chapitre 4 du Rapport de février 2005 du vérificateur général du Canada.

Bien qu'il n'y ait aucun renseignement actuellement accessible sur le total du passif, des recettes et des dépenses des fondations, la vérificatrice générale a observé qu'environ 7,4 milliards de dollars se trouvent dans les comptes bancaires des fondations. Cet argent pourrait, en principe, revenir du côté de l'actif du bilan fédéral⁷.

Dans son douzième rapport, le Comité a recommandé que le contrôleur général, de concert avec le Bureau du vérificateur général, examine les 15 fondations les plus importantes de façon à déterminer lesquelles sont des organismes indépendants et lesquelles sont sous le contrôle de l'État. Le contrôleur général devrait rendre compte de cet examen au plus tard le 31 mars 2006. Dans sa réponse au douzième rapport du Comité, le gouvernement a accepté la recommandation, promettant de rendre compte au Comité au plus tard le 31 mars 2006.

Durant la réunion du 4 octobre 2005 sur les Comptes publics 2005, le Comité a souligné de nouveau l'importance de terminer cette étude et a reçu

⁷ L'actif serait probablement compensé par le passif, mais cette information n'est pas, comme nous l'avons mentionné, disponible actuellement.

l'information que le gouvernement respecterait l'échéance du 31 mars 2006. Compte tenu de l'importance de cette question, de l'échéance serrée pour atteindre un consensus sur les lignes directrices et des répercussions possibles sur le bilan du gouvernement, le Comité souhaite réitérer sa recommandation passée. Il recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le contrôleur général, de concert avec le Bureau du vérificateur général, examine les 15 fondations importantes de façon à déterminer lesquelles sont des organismes indépendants et lesquelles sont sous le contrôle de l'État.⁸ Le contrôleur général devrait rendre compte de cet examen au Comité, au plus tard le 31 mars 2006. Dans son rapport, le contrôleur général devrait indiquer si le BVG souscrit à ses conclusions.

La deuxième question soulevée par M^{me} Fraser dans la section « Observations » des Comptes publics 2005 concerne également les fondations et, en particulier, l'examen régulier des règles comptables régissant les transferts aux fondations, exécuté par le CCSP. Depuis un certain nombre d'années, la vérificatrice générale a fait part de son inquiétude concernant la pratique du gouvernement fédéral consistant à passer en charges les transferts lorsque l'argent est octroyé aux fondations plutôt que lorsqu'il est dépensé⁹. Dans les Comptes publics 2005, M^{me} Fraser a déclaré qu'elle croyait que la proposition du contrôleur général de transférer les fonds en fonction uniquement des besoins de liquidités (et pas à l'avance, comme c'est actuellement la pratique) pourrait atténuer son inquiétude de longue date.

Cela étant dit, le Comité remarque que les lignes directrices du CCSP sur les transferts aux fondations devaient être prêtes au plus tard en mars 2004. Il remarque également que la question des transferts aux fondations est liée au débat actuel sur l'utilisation des lignes directrices du CCSP pour déterminer si une fondation est « sous le contrôle de l'État » ou si elle est « indépendante ». Les

⁸ Les 15 fondations sont : Fondation canadienne pour l'innovation, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, Inforoute Santé du Canada, Génome Canada, Fondation autochtone de guérison, Fonds d'investissement municipal vert, Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé, Fondation Pierre-Elliott Trudeau, Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable, Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère, Clayoquot Biosphere Trust Society, Forum des fédérations, Pacific Salmon Endowment Fund Society, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, et la Fondation d'apprentissage du Collège Frontière.

⁹ La méthode normale de comptabilité d'exercice intégrale consiste à « passer en charges » les dépenses seulement lorsque les fonds sont utilisés à leurs fins définitives. La pratique du gouvernement consistant à « passer en charges » les transferts aux fondations avant la prestation réelle des services par les fondations est plus compatible avec la comptabilité fondée sur le flux de trésorerie et, par conséquent, serait normalement associée au terme « dépenses » plutôt qu'à « charges ».

fondations qui sont « sous le contrôle de l'État » ne peuvent, par définition, accumuler des montants importants hors bilan. Il n'est donc ni nécessaire ni justifié de transférer et de passer en charges des montants d'argent importants à l'avance aux fondations considérées « sous le contrôle de l'État ».

Le Comité comprend que les mécanismes de transferts aux fondations peuvent par conséquent dépendre de la façon dont les lignes directrices du CCSP sur les entités comptables — déterminant si une fondation est sous le contrôle de l'État ou indépendante — sont interprétées. En réponse à une recommandation du Comité sur cette question dans son rapport de juin 2005 sur les fondations, le gouvernement a indiqué qu'il rendrait compte au Comité avant le 31 mars 2006. Le Comité attend la réponse du gouvernement sur cette question.

COMPTABILITÉ D'EXERCICE INTÉGRALE

Cette année, la section « Observations » des Comptes publics ne contenait aucun exposé de suivi sur les problèmes liés à la transition vers la méthode de comptabilité d'exercice intégrale au ministère de la Défense nationale et à l'Agence du revenu du Canada. Cela étant dit, le Comité a été informé durant sa rencontre avec la vérificatrice générale que des progrès étaient réalisés dans les deux ministères.

Durant la réunion, le Comité a réitéré son inquiétude de longue date concernant l'utilisation par le gouvernement de la comptabilité de caisse pour ses décisions quotidiennes, qui sont liées à cette méthode comptable pour la budgétisation et l'établissement des crédits tels qu'ils figurent dans le Budget des dépenses. De l'avis de la vérificatrice générale et du Comité, en appliquant la comptabilité d'exercice intégrale à la budgétisation et à l'établissement des crédits, les gestionnaires seraient mieux à même de prendre des décisions éclairées. La conversion du Budget des dépenses à la comptabilité d'exercice intégrale contribuerait également à éviter la confusion. Actuellement, il y a deux séries de livres. La première série, soit les *Comptes publics du Canada* et les différents documents budgétaires, emploie la comptabilité d'exercice intégrale; l'autre série de livres, les documents du Budget des dépenses, emploie la comptabilité de caisse. Cette situation rend difficile le rapprochement des différents documents comptables du gouvernement.

Durant la réunion avec le contrôleur général, M. Charles-Antoine St-Jean, ce dernier a mentionné au Comité que « [...] nous avons encore du chemin à parcourir pour implanter la culture de la comptabilité d'exercice dans la gestion financière courante. Il faudra un certain temps, mais nous travaillons sur la question ». M. St-Jean a ajouté que le Bureau du contrôleur général et le Conseil du Trésor étudient actuellement la question générale de la budgétisation et de l'établissement des crédits selon la comptabilité d'exercice intégrale et souhaitent « arriver à une

conclusion pour ce qui devrait être la méthode comptable pour [...] l'établissement des crédits [...] Je veux une recommandation à ce sujet et c'est ce à quoi nous travaillons actuellement ».

Dans son rapport sur les Comptes publics 2004, le Comité a recommandé que le gouvernement fixe une échéance ferme pour appliquer la comptabilité d'exercice intégrale à la budgétisation et à l'établissement des crédits et qu'il présente annuellement un rapport au Parlement sur les progrès réalisés. Dans sa réponse à la recommandation du Comité, le gouvernement a accepté de présenter un rapport sur ses progrès par l'intermédiaire du rapport ministériel sur le rendement présenté par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, il a refusé de fixer une échéance ferme pour l'application de la comptabilité d'exercice intégrale à la budgétisation et à l'établissement des crédits, indiquant qu'« une approche prudente et approfondie pour apporter les changements à la budgétisation ou à l'établissement des crédits est plus appropriée ».

Bien que le Comité constate les efforts du gouvernement pour appliquer la comptabilité d'exercice intégrale à la budgétisation et à l'établissement des crédits, il croit que l'établissement d'une échéance claire représente un incitatif important pour le Bureau du contrôleur général et le Conseil du Trésor et un moyen de contrôle efficace pour le Parlement. Le Comité croit, comme l'année dernière, que le gouvernement doit prendre l'engagement total, assorti d'échéances, de faire la transition vers l'application de la comptabilité d'exercice intégrale à la budgétisation et à l'établissement des crédits. Il recommande par conséquent :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice intégrale pour la budgétisation et l'établissement des crédits et qu'il établisse un calendrier ferme en fonction duquel les travaux devront être exécutés.

CONCLUSION

Malgré l'intérêt constant du Comité pour les questions comptables discutées ici, et son désir de voir le gouvernement appliquer de manière plus décisive la comptabilité d'exercice intégrale à la budgétisation et à l'établissement des crédits, le Comité reconnaît que les Comptes publics 2005 marquent un certain progrès. Ce sont les septièmes Comptes publics à recevoir la note de passage du Bureau du vérificateur général et les premiers Comptes publics, de mémoire récente, à ne pas soulever de « points préoccupants ». Le Comité félicite le gouvernement pour cet accomplissement.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada Frank Vandenhoven, directeur principal John Wiersema, sous-vérificateur général	04/10/2005	46
Ministère des Finances Paul Rochon, directeur, Direction de la politique économique et fiscale		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada John Morgan, contrôleur général adjoint par intérim, Secteur de la gestion et de l'analyse financière Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 46 et 52 incluant le [présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
John Williams, député

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 27 octobre 2005
(Séance n^o 52)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 7, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John Williams, président.

Membres du Comité présents : Alain Boire, Gary Carr, David Christopherson, Brian Fitzpatrick, Mark Holland, l'hon. Walt Lastewka, l'hon. Shawn Murphy, Benoît Sauvageau, John Williams et Borys Wrzesnewskyj.

Membre substitut présent : Rob Anders remplace Dean Allison.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Brian O'Neal, analyste; Marc-André Pigeon, analyste.

Conformément à l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité reprend l'étude des Comptes publics du Canada 2005 renvoyés au Comité le jeudi 29 septembre 2005.

Le Comité entreprend l'étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le projet de rapport comme le rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les analystes soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre dès que possible après l'expiration de la période de révision de quarante-huit (48) heures.

Il est convenu, — Qu'un Communiqué soit émis.

À 9 h 34, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité,
Elizabeth B. Kingston