

Notes d'allocution pour Nola Buhr

Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant le Comité permanent des comptes publics.

Il est très important pour le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, ou le CCSP comme nous l'appelons, de pouvoir exprimer ses points de vue aux intervenants et d'entendre les leurs.

J'aimerais d'abord glisser quelques mots sur notre organisme, notre structure et notre mode de fonctionnement, avant d'aborder la question qui nous intéresse.

Le CCSP est un organisme de normalisation indépendant au service du public. C'est une entité indépendante des responsables de la préparation, des vérificateurs et autres intervenants. Ainsi, nul groupe d'intervenants ne peut influencer, seul, sur les normes. Il est parfois difficile de trouver une solution acceptable pour tous. Et il arrive parfois que des intervenants nous demandent des comptes.

Les membres du CCSP proviennent des quatre coins du Canada; ce sont des représentants des différentes administrations, des responsables de la préparation, des vérificateurs, des ministres des finances, des universitaires, des comptables et d'autres personnes qui utilisent les états financiers du gouvernement. Le CCSP compte 12 membres bénévoles.

Il recourt également à un groupe de travail pour l'élaboration de normes et à plus de 35 bénévoles choisis pour leurs connaissances et leurs compétences particulières, notamment des ingénieurs et des actuaires.

Nous relevons du Conseil de surveillance de la normalisation comptable, qui veille à ce que nous ayons toujours à l'esprit l'intérêt public.

Le Conseil de surveillance se compose d'environ 25 personnes qui oeuvrent dans divers secteurs, par exemple la fonction publique, le milieu des affaires, le secteur sans but lucratif, le monde de la comptabilité, la vérification législative et la réglementation des commissions des valeurs mobilières.

Nous suivons une vaste procédure bien établie qui englobe la publication, pour avis public, de nos principes et orientations proposés. Nous appliquons cette procédure au moins deux fois pour nous assurer que nous avons fait le tour de la question et que nous avons entendu tous les intervenants. En général, il faut compter de 18 à 24 mois pour mener à bien un projet.

Le CCSP n'est pas comme le Conseil des normes comptables du Canada. Les gouvernements ne sont pas tenus par la loi de suivre nos normes. Établir des consensus est une partie importante de notre travail. Toutefois, bien que nous sollicitons des points de vue, il revient au Conseil de décider s'il convient d'établir une norme définitive.

Cette façon de faire nous a bien servi dans le passé comme en témoigne le niveau d'acceptation manifesté par tous les ordres de gouvernement.

J'aimerais signaler pour votre gouverne que le Canada est l'un des chefs de file mondiaux dans le domaine des rapports comptables et financiers. Depuis toujours, les organismes de normalisation internationaux tiennent le Canada en haute estime.

Cela découle à mon avis de la qualité de nos normes et du désir des gouvernements d'améliorer l'information financière sur laquelle on s'appuie pour prendre des dispositions et pour rendre des comptes.

Cela ne veut pas dire que nous ayons atteint notre but. Cela veut simplement dire que les progrès accomplis sont dignes de mention.

L'utilité des rapports comptables et financiers n'est pas négligeable. Comme je l'ai indiqué précédemment, nous avons comme point de mire l'intérêt public. Le public comprend maints intervenants, tels les contribuables, mais il peut aussi englober les investisseurs, les créanciers, voire les employés. Ce sont ces gens qui fournissent les ressources aux gouvernements et ils ont un intérêt direct dans le rendement du gouvernement. À cette fin, les états financiers du gouvernement sont censés avoir une utilité générale et répondre le plus possible aux besoins de différents utilisateurs.

On ne saurait toutefois s'attendre à ce qu'ils répondent à tous les besoins des utilisateurs. Certains de ces besoins ne peuvent être comblés qu'à l'aide de rapports spéciaux, notamment les rapports sur le rendement, les rapports de conformité et les budgets.

Les états financiers sont le principal moyen de communiquer l'information financière abrégée. En raison de la complexité du gouvernement, de sa myriade d'objectifs et de

son obligation de rendre compte, les états financiers ne peuvent, à eux seuls, satisfaire à tous les besoins. D'autres renseignements et d'autres rapports sont nécessaires.

La comparabilité est l'un des objectifs que le CCSP s'efforce d'atteindre. Pour une même série de faits, les normes devraient donner lieu à la comptabilisation des mêmes données. La comparabilité comprend aussi l'établissement de rapports sur des transactions et des événements qui sont différents.

La même immobilisation, par exemple, peut être comptabilisée différemment selon l'utilisation qu'on en fait. Par exemple, un camion utilisé dans la région d'Ottawa peut avoir une durée utile différente de celle d'un camion conduit dans la toundra.

La même chose vaut pour les ententes contractuelles. Les modalités de chacune peuvent permettre de déterminer le mode de comptabilisation des immobilisations. Prenons par exemple un contrat de location-exploitation et un contrat de location-acquisition.

Nous voulons nous assurer que les éléments d'actif du gouvernement font l'objet de rapports, de même que les éléments de passif. À cette fin, nous disposons de définitions très strictes de l'actif et du passif.

Il est donc essentiel pour le CCSP de faire en sorte que nous comprenions si les transactions que nous faisons répondent à ces critères. Si un élément est considéré comme faisant partie du passif, par exemple, mais qu'il ne l'est pas, cela a des conséquences sur la situation financière déclarée du gouvernement.

La comptabilité des transferts gouvernementaux est l'un de nos dossiers les plus controversés. Vous comprenez certainement que le CCSP a eu fort à faire ces quatre ou cinq dernières années, sollicitant points de vue et opinions et tâchant d'établir un consensus à cet égard.

Il est uniquement question du mode de comptabilisation de ces éléments. S'agit-il d'actifs du point de vue des bailleurs ou de passifs selon les bénéficiaires?

Pour trancher la question, il faut analyser les modalités des contrats. Par exemple, une subvention inconditionnelle représente probablement une dépense pour le bailleur et un revenu pour le fournisseur.

Ça se complique lorsqu'il est question de critères d'admissibilité et de stipulations. Nous considérons les critères d'admissibilité comme quelque chose que les bénéficiaires éventuels doivent faire pour obtenir l'argent. Pensez par exemple aux ententes à frais partagés. Les bénéficiaires doivent engager des dépenses admissibles pour avoir droit aux fonds.

Les stipulations par contre sont ces choses que le bénéficiaire doit faire après avoir obtenu les ressources. Ainsi, le gouvernement fédéral verse des fonds à une province sous réserve que ces fonds servent aux soins de santé.

On se demande alors quand une stipulation entraîne un élément du passif et quand elle ne le fait pas. Une stipulation générale selon laquelle les fonds doivent être affectés aux soins de santé ne s'applique à rien de particulier. Les fonds pourraient notamment servir au paiement de salaires ou d'équipement. Il est très difficile de déterminer si le bénéficiaire a respecté les intentions initiales.

Par contre, si l'entente prévoit l'acquisition d'un nouvel appareil d'imagerie par résonance magnétique, il s'agit d'une stipulation plus spécifique et le bénéficiaire pourrait avoir un passif jusqu'à ce qu'il achète l'appareil, et l'on peut aisément déterminer s'il a acquis l'appareil ou non.

Ce que j'essaie de démontrer, c'est que les conditions et stipulations que renferme un certain contrat peuvent en définitive permettre de déterminer si l'on a respecté l'intention du bailleur de fonds.

C'est la question fondamentale avec laquelle se débat le CCSP. Quelles conditions et stipulations entraînent une obligation pour le bénéficiaire et lesquelles lui procurent un revenu? Autrement dit, quelles sont les principales différences entre un transfert conditionnel et un transfert inconditionnel qui donnent lieu à un passif. La démarcation peut être floue.

Il est clair qu'un transfert sans stipulation représente un revenu, car le bénéficiaire est libre de faire ce qu'il veut avec les fonds – c'est un cadeau. Par contre, en présence de stipulations précises, un passif pourrait exister jusqu'à ce que le bénéficiaire y donne suite.

La question est difficile. Mais nous voulons une réponse exacte.

Pour terminer, la comptabilité cherche à mesurer la situation financière et les résultats financiers. Les états financiers peuvent démontrer la responsabilité d'un certain nombre de façons, mais ils ne peuvent pas démontrer si on en a pour son argent, si le bénéficiaire a utilisé les ressources avec efficacité ou s'il s'est conformé à l'entente

contractuelle. Ce sont là des questions qu'il convient de traiter dans d'autres rapports ou à l'aide d'autres mécanismes.

Voilà qui met fin à mon allocution. Tim et moi sommes heureux de répondre maintenant à vos questions.