



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE POUR LA
BUDGÉTISATION ET L'AFFECTATION DES
CRÉDITS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

**Rapport du Comité permanent des
opérations gouvernementales et des prévisions
budgétaires**

**L'hon. Diane Marleau, députée
Présidente**

DÉCEMBRE 2006



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

**LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE POUR LA
BUDGÉTISATION ET L'AFFECTATION DES
CRÉDITS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

**Rapport du Comité permanent des
opérations gouvernementales et des prévisions
budgétaires**

**L'hon. Diane Marleau, députée
Présidente**

DÉCEMBRE 2006

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENTE

L'hon. Diane Marleau, députée Sudbury, Ontario

VICE-PRÉSIDENTS

Daryl Kramp, député Prince Edward—Hastings, Ontario

Peggy Nash, députée Parkdale—High Park, Ontario

MEMBRES

Harold Albrecht, député Kitchener—Conestoga, Ontario

Omar Alghabra, député Mississauga—Erindale, Ontario

L'hon. Navdeep Bains, député Mississauga—Brampton-Sud, Ontario

Raymond Bonin, député Nickel Belt, Ontario

James Moore, député Port Moody—Westwood—Port
Coquitlam, Colombie-Britannique

Richard Nadeau, député Gatineau, Québec

Pierre Poilievre, député Nepean—Carleton, Ontario

Louise Thibault, députée Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les
Basques, Québec

Chris Warkentin, député Peace River, Alberta

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉS

Colleen Beaumier, députée Brampton-Ouest, Ontario

Steven Blaney, député Lévis—Bellechasse, Québec

Bill Casey, député Cumberland—Colchester—Musquodoboit
Valley, Nouvelle-Écosse

Jean-Yves Laforest, député Saint-Maurice—Champlain, Québec

Colin Mayes, député Okanagan—Shuswap, Colombie-Britannique

Mike Wallace, député Burlington, Ontario

Lynne Yelich, députée Blackstrap, Saskatchewan

GREFFIER DU COMITÉ

Bibiane Ouellette

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Bibliothèque du Parlement

Guy Beaumier

Philippe Le Goff

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat, énoncé à l'alinéa 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la comptabilité d'exercice et l'affectation de crédits selon la comptabilité d'exercice intégrale au gouvernement fédéral. Après avoir entendu les témoignages, le Comité a convenu de présenter le rapport suivant à la Chambre :

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE UN — INTRODUCTION	1
CHAPITRE DEUX — APERÇU	3
A) Historique	3
B) Types de comptabilité d'exercice.....	4
C) Principes et normes comptables dans le secteur public.....	5
D) Les avantages de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice	6
E) Quelques préoccupations.....	8
CHAPITRE TROIS — INFORMATION SUR LES COÛTS POUR UNE MEILLEURE GESTION DE RESSOURCES : LE CAS DES IMMOBILISATIONS CORPORELLES	11
A) Immobilisations matérielles : l'exemple de l'acquisition de bureaux loués.....	11
B) Un exemple typique.....	12
C) Mieux gérer les actifs de l'État	13
CHAPITRE QUATRE — LES DÉFIS COMPTABLES PROPRES AU SECTEUR PUBLIC : ACTIFS ET PASSIFS DE LONG TERME	15
A) Actifs et passifs de long terme	15
1. L'infrastructure publique	15
2. Les biens patrimoniaux.....	17
3. Équipement et biens militaires.....	18
4. Autres ministères et organismes	19
5. Passif environnemental	19
CHAPITRE CINQ — OPTIONS	21
A) L'étude de Price Waterhouse Coopers.....	21
B) L'option privilégiée pour la comptabilité d'exercice	22

C) Contrôle parlementaire.....	22
D) Crédits pluriannuels	29
CHAPITRE SIX — MISE EN OEUVRE : UN LEADERSHIP FORT POUR LA MISE EN PLACE DE MEILLEURS OUTILS DE PRISE DE DÉCISIONS.....	31
A) Déclaration d'intention du gouvernement	31
B) Bureau de gestion de projet	31
C) Ressources humaines et formation.....	33
D) Ressources financières et systèmes financiers.....	34
E) Échéancier et suivi	35
F) Convivialité des rapports présentés au Parlement	35
CONCLUSIONS.....	36
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	37
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	39
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	41
PROCÈS-VERBAL.....	43

CHAPITRE UN — INTRODUCTION

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a été établi pour examiner les dépenses du gouvernement, soit directement au moyen des documents budgétaires, soit indirectement par la voie d'une analyse des opérations gouvernementales. Cet examen des dépenses et des opérations gouvernementales est fondamental pour ce qui est de tenir le gouvernement responsable de la façon dont les deniers publics sont dépensés. Pour ce faire, le Comité a appelé des ministres et des hauts fonctionnaires à témoigner pour répondre à des questions sur les dépenses dont ils sont responsables. Le Comité s'est ainsi intéressé tout particulièrement aux questions de responsabilité gouvernementale en matière de gestion financière et il connaît désormais bien le domaine.

Pour que le Comité puisse évaluer correctement les plans de dépenses gouvernementaux, il faut que les renseignements sur les intentions stratégiques et sur la formulation et l'application des programmes soient clairs et transparents. Pour cela, il faut que les documents budgétaires fournissent tous les renseignements pertinents en temps voulu et de manière systématique. Pour ce qui est de la transparence des finances publiques, le type de comptabilité utilisé pour la budgétisation et la communication des résultats financiers revêt une importance primordiale. Auparavant, le gouvernement utilisait la méthode de la comptabilité de caisse, mais, ces dernières années, à l'instar d'autres gouvernements (provinciaux et étrangers), il s'est orienté vers la comptabilité d'exercice.

Les gouvernements canadiens précédents se sont engagés à adopter la comptabilité d'exercice pour les activités financières de l'État. À l'occasion de l'examen périodique des documents budgétaires que le Comité a mené au printemps 2006, la vérificatrice générale a déclaré qu'il y avait un « manque de progrès quant à la mise en œuvre de la budgétisation et de l'affectation de crédits selon la comptabilité d'exercice »¹. Elle a insisté sur le fait que cela a « empêché les ministères d'intégrer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans leurs prises de décisions courantes »². À l'époque elle a aussi fait remarquer que :

Le gouvernement étudie cette question depuis 1998 sans avoir bien défini, jusqu'à maintenant, l'orientation qu'il entend prendre. Après nous être penchés sur cette question pendant huit ans, nous sommes d'avis que le moment est venu pour le gouvernement de prendre position dans ce dossier. Le Comité des comptes publics a récemment pressé le gouvernement de mettre en œuvre la budgétisation et l'affectation de crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice. L'appui de votre comité

¹ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, réunion n° 9, Témoignages, mardi 13 juin 2006.

² Ibid.

viendrait renforcer l'idée voulant que les parlementaires aient intérêt à ce que cette question soit réglée³.

Elle a également rappelé au Comité que :

Le peu de progrès accompli dans le règlement de questions importantes et la faiblesse des systèmes de contrôle interne sont les principales causes à l'origine des progrès insatisfaisants en vue d'améliorer l'information financière dans les ministères et les organismes. Nous croyons que le peu de progrès accomplis à ce chapitre a contribué au choix d'options moins rentables signalées aux paragraphes 7.24 et 7.25 du chapitre 7 sur l'acquisition de bureaux loués, une question que nous avons abordée dans ce comité, lors de la rencontre du 8 juin⁴.

À la lumière de ces commentaires, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a estimé nécessaire de prendre des mesures pour que soit étudiée la comptabilité d'exercice pour l'affectation de crédits du gouvernement. Par conséquent, il a recommandé dans son troisième rapport :

- Que le Comité mette à son programme pour l'automne l'étude approfondie de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice dans le but de faire des recommandations à ce sujet à la Chambre des communes avant le mois de décembre 2006⁵.

Le Comité a commencé ses audiences sur la comptabilité d'exercice en septembre 2006 dans l'espoir d'orienter le gouvernement de sorte que celui-ci puisse surmonter les obstacles qui nuisent à la mise en place d'une budgétisation selon la comptabilité d'exercice. Le Comité présente ci-après les résultats de son travail.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, Troisième rapport - *Mise en œuvre de la budgétisation et l'affectation de crédits selon la comptabilité d'exercice* (adopté par le Comité le 15 juin 2006; déposé à la Chambre le 21 juin 2006)

CHAPITRE DEUX — APERÇU

Les conditions propices aux progrès en matière de transparence et de reddition de comptes surviennent souvent à la faveur d'un élargissement de la notion d'éthique au sein du gouvernement. Pour qu'il y ait une responsabilité accrue envers le Parlement, il faut plus de transparence et des renseignements financiers fiables. Un moyen de parvenir à ces résultats consiste à recourir à la méthode comptable la plus appropriée.

A) Historique

La plupart des gouvernements estiment que la comptabilité d'exercice est le meilleur moyen de répondre à la nécessité d'une communication plus transparente des opérations financières du secteur public. En 2004, un tiers des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait adopté la comptabilité d'exercice pour déclarer leurs activités, et un certain nombre d'autres pays l'avaient acceptée pour certaines opérations⁶. Dans de nombreux pays, dont le Canada, les pouvoirs publics utilisent la **comptabilité d'exercice** pour leurs rapports sur leurs activités financières.

Toutefois, la **budgetisation** selon la comptabilité d'exercice — c'est-à-dire l'adoption des principes de la comptabilité d'exercice pour la publication des prévisions budgétaires et des budgets de l'État — est plus contestée. Les principaux pays industrialisés semblent ne pas s'entendre sur le bien-fondé de l'adoption de systèmes budgétaires axés sur ce type de comptabilité. En 2004, trois membres de l'OCDE seulement avaient adopté ce mode de comptabilité pour certaines opérations budgétaires. Au Canada, les provinces et les territoires ont tous adopté, sous une forme ou une autre, la comptabilité d'exercice. Deux provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique, recourent à la comptabilité d'exercice intégrale.

Dans son plan budgétaire de 1996, le gouvernement canadien a annoncé son intention de passer à la comptabilité d'exercice intégrale pour son budget et sa comptabilité; les mesures qui s'en sont ensuivies ont abouti à la présentation selon la comptabilité d'exercice des états financiers dans les comptes publics de 2002-2003 et du budget de 2003⁷. Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), la comptabilité d'exercice a également été adoptée pour appuyer les décisions prises par le Cabinet. Cependant, les budgets des dépenses, l'affectation

⁶ Jon Blondal, Questions soulevées par la budgetisation sur la base des droits constatés, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 4, n° 1, p. 121-143.

⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor, La comptabilité d'exercice dans la préparation du budget et l'affectation des crédits, mémoire présenté au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2006.

de crédits et la plupart des plans et rapports ministériels s'appuient toujours sur une comptabilité de quasi-caisse⁸.

Même si le gouvernement fédéral s'est engagé à adopter un système de budgétisation selon la comptabilité d'exercice, il ne l'a toujours pas fait. En fait, il a retardé à maintes reprises un tel passage, bien que le Bureau du vérificateur général et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes l'aient instamment pressé de le faire⁹.

B) Types de comptabilité d'exercice

Si le débat porte sur le choix entre l'adoption de la comptabilité d'exercice ou le maintien de la comptabilité de caisse, il existe en fait toute une gamme de variantes des deux méthodes pour les finances publiques. Selon la **comptabilité de caisse**, on constate essentiellement les opérations en espèces au moment où les sommes sont reçues ou versées, si bien que les comptes débiteurs et créditeurs du gouvernement ou certains éléments hors trésorerie ne sont pas comptabilisés. À l'autre extrême, selon la **comptabilité d'exercice intégrale**, les opérations sont inscrites lorsqu'elles ont été gagnées ou engagées sans égard à la date de réception ou de versement des espèces.

Entre ces deux extrêmes, il existe toutes sortes de formes hybrides comme la **comptabilité de caisse modifiée**, qui permet de constater en fin d'exercice certains éléments hors trésorerie comme les comptes débiteurs et les comptes créditeurs. La **comptabilité d'exercice modifiée**, quant à elle, suit les principes de la comptabilité d'exercice intégrale à une grande exception près, puisqu'elle ne permet pas d'inscrire les immobilisations dans l'état de la situation financière. En fait, ces actifs sont constatés entièrement comme des dépenses au moment de leur achat.

Actuellement, le gouvernement fédéral emploie diverses méthodes comptables pour ses divers niveaux d'administration. Le tableau ci-après présente un aperçu.

⁸ Au 1^{er} avril 2001, tous les ministères et organismes avaient implanté avec succès de nouveaux systèmes financiers capables de traiter l'information financière selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de transmettre cette information aux systèmes centraux du gouvernement pour la préparation des états financiers sommaires. Rapport du vérificateur général du Canada, décembre 2002, chapitre 5, p. 1.

⁹ Voir les rapports du vérificateur général pour 2002 (chapitre 5), 2004 (chapitre 6), et 2005 (chapitre 8). Le Comité permanent des comptes publics a recommandé à maintes reprises au gouvernement de mettre en place un système de budgétisation selon la comptabilité d'exercice. Le rapport du vérificateur général de février 2005 présente à l'annexe C une liste partielle des recommandations du Comité des comptes publics.

Tableau 1

ÉTAT ACTUEL DES FONCTIONS ET DE L'INFORMATION FINANCIÈRE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL		
	Niveau agrégé	Niveau ministériel
BUDGÉTISATION		
Budget fédéral	Exercice	—
Budget principal des dépenses des ministères	Quasi-caisse	Quasi-caisse
Crédits	Quasi-caisse	Quasi-caisse
COMPTABILITÉ (RAPPORTS)		
États financiers sommaires	Exercice	—
États financiers des ministères (non-vérifiés)	—	Exercice
Rapports ministériels sur le rendement	—	Quasi-caisse

SOURCE : Bureau du vérificateur général, Aperçu de la budgétisation et de l'affectation des crédits suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, mémoire présenté au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, 26 septembre 2006.

C) Principes et normes comptables dans le secteur public

Les principes fondamentaux de responsabilité et de reddition de comptes exigent que les pouvoirs publics fournissent des renseignements financiers crédibles au Parlement et au public. Pour juger ces renseignements crédibles, le Parlement et le public doivent être sûrs que ces renseignements sont conformes aux principes et normes généralement reconnus et acceptés qu'aura élaborés un organisme non assujéti aux pressions politiques ou économiques.

Les normes comptables précisent comment les opérations et autres activités financières doivent être comptabilisées, mesurées, présentées et divulguées dans les états financiers du gouvernement. Au Canada, les normes comptables acceptées pour la comptabilité financière et la présentation de rapports financiers, élaborées selon un processus organisé proviennent d'un organisme d'élaboration des normes reconnu, **le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP)¹⁰**.

Les normes comptables sont la principale source de principes comptables généralement reconnus (PCGR). Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA* pour le secteur public contient les normes comptables qui s'appliquent aux gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux. Il stipule aussi que certains organismes du secteur public suivent le manuel de l'ICCA — comptabilité, sauf s'ils doivent respecter les normes du Manuel de comptabilité pour le secteur public. Il faut noter que les normes de comptabilité généralement reconnues changent au fil de l'évolution sociale et économique. Il importe de se souvenir que les échelons supérieurs du gouvernement canadien sont souverains et ne peuvent donc être

¹⁰ Le CCSP est constitué d'un président et d'un maximum de 11 membres recrutés pour agir à titre individuel et non comme représentants d'un organisme ou du gouvernement.

contraints de se conformer entièrement aux normes comptables de l'ICCA. En pratique, toutefois, le niveau de conformité est élevé.

D) Les avantages de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice

Le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits devrait procurer plusieurs avantages, notamment sur les plans de l'efficacité, de la transparence, de la gestion financière et de la reddition de comptes. Toutefois, la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits est controversée et fait l'objet depuis longtemps d'un débat dans les ouvrages traitant de comptabilité dans le secteur public¹¹. Les nombreuses parties intéressées par la comptabilité publique ont des points de vue différents sur les avantages que son adoption présente pour les finances publiques. Des organismes internationaux ont activement encouragé le passage à cette méthode comptable chez les gouvernements. Les consultants en gestion et certains éminents réformateurs du secteur public appuient également une telle transition. Tous les témoins qu'a entendus le Comité ont cependant reconnu que les avantages de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits du gouvernement devraient compenser les coûts liés à une telle transition. Dans sa note d'information au Comité, la vérificatrice générale a dégagé les avantages suivants de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale¹².

1. Montre toute l'étendue et la taille du gouvernement :

- les ressources (tous les actifs financiers et non financiers)
- les obligations (tous les passifs)
- les coûts (les ressources utilisées)

2. Est davantage axée sur les ressources utilisées

3. Montre mieux les liens entre les résultats et les ressources utilisées pour les obtenir

¹¹ Jon Blondal, 2004, *Questions soulevées par la budgétisation sur la base des droits constatés*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4, n° 1, p. 121-143.

¹² Bureau du vérificateur général, *Aperçu de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice*, mémoire au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 26 septembre 2006.

4. Procure au gouvernement de l'information plus complète pour la prise de décision

- met plus l'accent sur les actifs (besoins d'entretien, politiques de remplacement, acquisition ou location)
- met plus l'accent sur la gestion du passif
- met plus l'accent sur le coût entier des programmes et des services

La vérificatrice générale a énoncé clairement son opinion sur les avantages que présente l'adoption de la comptabilité d'exercice lorsqu'elle a souligné que :

Dans le chapitre, nous avons reconnu que les besoins de trésorerie des ministères et la gestion de la trésorerie continueront d'être importants pour le Parlement. Toutefois, nous avons conclu que celui-ci serait mieux servi s'il recevait aussi de l'information en comptabilité d'exercice pour le budget et l'affectation des crédits. Une telle approche rendrait le processus plus conforme à celui qui est utilisé par le gouvernement dans ses rapports financiers sur ses résultats.

M. Ronald Salole (vice-président, Normalisation, Institut des comptables agréés) a également dit préférer que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice pour tous ses dossiers financiers. Il a rappelé au Comité que ce mode de comptabilité

... est un rapport historique. Il ne regarde pas nécessairement vers l'avenir. Il dit les choses telles qu'elles sont et non pas comme on aimerait qu'elles soient.

Il a dit préférer le système de comptabilité d'exercice parce que :

La comptabilité d'exercice est le meilleur moyen que l'on ait trouvé dans le monde pour atteindre ce but. Elle brosse un portrait des transactions et des événements qui se sont produits au cours d'une période donnée. Voici le bilan, l'état financier. Il vous dit quels sont l'actif et le passif et quels sont les changements survenus dans cet actif et dans ce passif. Nous établissons des normes à cet égard, car nous pouvons établir des principes rigoureux, bien fondés à partir desquels nous raisonnons.

Il a également remarqué que :

... la recherche montre que les rapports financiers qui ont été préparés jusqu'ici selon la comptabilité d'exercice sont également ceux qui permettent le mieux de prédire l'avenir .

M. Bruce Bennett, contrôleur intérimaire au ministère des Finances de l'Ontario, a témoigné devant le Comité de l'expérience de sa province de l'application de la comptabilité d'exercice à l'affectation de crédits. Après avoir indiqué les nombreux obstacles rencontrés, il a déclaré que cela avait été une expérience constructive. À propos des avantages de cette méthode, il a affirmé :

Le plus important réside dans la possibilité de mieux évaluer les dépenses liées aux programmes. De plus, on dispose d'une meilleure base pour comparer les dépenses liées aux programmes d'un exercice à l'autre. Autrement dit, le moment où un paiement est effectué est moins important que celui où la dépense correspondante a été engagée.

La nouvelle méthode assure une meilleure base pour le contrôle tant législatif qu'administratif des dépenses provinciales. [...] elle élimine la confusion découlant du maintien de deux méthodes de comptabilité différentes pour les budgets des dépenses et les états financiers condensés de la province.

M. Arn van Iersel, vérificateur général intérimaire au Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, a présenté une longue liste de coûts et de défis qu'a présentés pour sa province le passage à la comptabilité d'exercice. Il a cependant expliqué que la décision d'adopter cette méthode était basée sur les bénéfices attendus. Compte tenu de son expérience, il estime que la comptabilité d'exercice « augmente la transparence et la responsabilité lorsque les prévisions budgétaires et les comptes publics sont présentés sur la même base ». Il juge également que ce mode de comptabilité améliore la gestion des ressources gouvernementales :

Nous croyons en outre que le nouveau système améliore la gestion ou l'intendance des ressources, dont les éléments d'actif font partie. Dans l'ancien système, les éléments d'actif étaient imputés à un exercice donné. On avait donc tendance à les acheter simplement parce qu'il restait assez d'argent dans le budget en fin d'exercice. En quelque sorte, on les achetait, puis on les oubliait.

Cela ne se produit plus maintenant. Lorsqu'on achète des biens, on sait, selon la période d'amortissement, qu'il y aura un coût à reporter dans les budgets futurs. Si on acquiert un bien important, cela se répercute bien sûr sur d'autres frais de fonctionnement. Nous croyons, par conséquent, que le nouveau système rend les gens plus responsables en matière d'immobilisations.

E) Quelques préoccupations

Même si les témoins qui ont comparu devant le Comité étaient généralement en faveur de l'adoption de la comptabilité d'exercice au gouvernement, le Comité est conscient que le processus soulève certaines préoccupations. Il peut être très complexe et onéreux pour l'appareil gouvernemental d'adopter la comptabilité d'exercice intégrale. Les témoins de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont

expliqué très clairement au Comité les nombreux obstacles et défis que présente le passage réussi à la comptabilité d'exercice. En outre, le Comité a étudié une analyse détaillée effectuée pour le Secrétariat du Conseil du Trésor sur les questions et les problèmes que le gouvernement fédéral aurait à surmonter s'il adoptait cette méthode de comptabilité. Ainsi, il est clair que la préparation d'états financiers plus complets et l'ajout de nouveaux éléments aux documents budgétaires nécessiteront initialement plus de ressources par rapport à la situation actuelle. Cependant, ces coûts supplémentaires seront compensés par l'élimination de coûts importants liés aux rapprochements qui doivent être faits à la fin de chaque exercice financier en raison de l'utilisation simultanée de deux méthodes comptables par le gouvernement fédéral. De plus, l'accroissement de la transparence des documents financiers du gouvernement entraînera des économies permanentes par le biais de la prise de meilleures décisions par les ministères.

Le Comité a estimé que la plupart des défis et problèmes cités pour contester la pertinence de l'adoption de la comptabilité d'exercice sont des questions d'ordre technique qui ont été généralement résolues par les comptables. En particulier, il y a des problèmes d'évaluation des biens patrimoniaux et militaires et du passif environnemental et social. Évidemment, ces problèmes techniques ne sont pas courants dans le secteur privé où la comptabilité d'exercice est pratiquée depuis longtemps. Le principal problème tient à l'existence d'éléments d'actif et de passif uniques au secteur public pour lesquels il n'existe aucune règle bien établie pour guider les responsables de la préparation des documents et des états financiers. Faute de règles, ces éléments d'actif et de passif pourraient être traités inadéquatement, ce qui pourrait se répercuter sur la politique budgétaire. Lorsque les programmes se traduisent par des flux de trésorerie futurs, la budgétisation selon la comptabilité d'exercice est telle que les coûts sont comptabilisés à une date ultérieure et que l'on peut ainsi évaluer la viabilité de la politique budgétaire. En revanche, lorsqu'une activité porte sur des immobilisations, la budgétisation selon la comptabilité d'exercice retarde la comptabilisation des coûts en les échelonnant sur la vie utile des biens, ce qui pourrait nuire aux politiques budgétaires.

Le fait que certains éléments d'actif et de passif peuvent s'accumuler pendant une période et que leur amortissement se fait dans une autre période est également préoccupant. La comptabilité d'exercice permet de constater des événements qui pourraient un jour donner lieu à l'octroi de crédits pluriannuels ou à l'acquisition d'éléments d'actif dont la période d'amortissement serait plus longue que le mandat du Parlement. Une telle perspective inquiète bien des gens soucieux de discipline budgétaire.

Enfin, si le gouvernement fédéral devait adopter la comptabilité d'exercice intégrale, il faudrait qu'il remanie le contenu des rapports budgétaires qu'il présente au Parlement, de telle sorte que ces derniers tiennent compte de la situation financière, ainsi que de l'état des finances et de la trésorerie du gouvernement.

Le Comité a discuté de toutes ces préoccupations avec les divers témoins et il exprime ses opinions dans les chapitres qui suivent.

Après avoir examiné les témoignages qu'il a reçus sur les avantages et les inconvénients de l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits, le Comité a conclu que les avantages d'une telle méthode surpassent les préoccupations exprimées par ses détracteurs. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada adopte la comptabilité d'exercice intégrale pour sa budgétisation et l'affectation des crédits.

CHAPITRE TROIS — UNE MEILLEURE INFORMATION SUR LES COÛTS POUR UNE MEILLEURE GESTION DE RESSOURCES : LE CAS DES IMMOBILISATIONS CORPORELLES

... si des ministères ont retenu l'option la moins économique au moment d'acquérir des bureaux, c'est en partie parce qu'ils n'ont pas utilisé de l'information financière fondée sur la comptabilité d'exercice.

Sheila Fraser, Vérificatrice général du Canada, le mardi 26 septembre 2006

Le principal intérêt de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale est que celle-ci permet de mesurer le rendement d'une organisation en mettant davantage l'accent sur les éléments d'actif, sur la gestion du passif et sur le plein coût des programmes et des services. Bref, la comptabilité d'exercice s'intéresse à la gestion des ressources et non plus exclusivement à la disponibilité des fonds et à l'équilibre des flux de trésorerie à court terme. Dans un modèle de *comptabilité de caisse modifiée* comme celui actuellement utilisé par le gouvernement fédéral, l'attention se concentre presque exclusivement sur les dépenses. Les dépenses relatives aux immobilisations corporelles, une fois effectuées, sont en quelque sorte radiées complètement et ne figurent plus nulle part. Avec la comptabilité d'exercice, il faut continuer de les comptabiliser, car la sortie de caisse crée un élément d'actif, ayant une valeur et cette notion de valeur est au cœur de la philosophie qui sous-tend la méthode de la comptabilité d'exercice.

La méthode de la comptabilité d'exercice comporte de nombreux autres avantages, dont le plus important est de donner aux gestionnaires du gouvernement un tableau plus complet des résultats financiers de leurs programmes. Elle s'avère donc un meilleur outil pour déterminer la meilleure façon de gérer les ressources disponibles. Pour les parlementaires, la comptabilité d'exercice intégrale permettrait de mieux tenir le gouvernement responsable de la gestion de ses biens, du coût intégral de ses programmes et de sa capacité de respecter ses obligations financières à court et à long terme.

A) Immobilisations matérielles : l'exemple de l'acquisition de bureaux loués

Le rapport de mai 2006 du Bureau de la vérificatrice générale, dont le chapitre 7 sur l'acquisition de bureaux loués a fait l'objet d'une réunion du Comité, a fourni un exemple probant des avantages potentiels de la comptabilité d'exercice dans le processus de prise de décision menant à la location ou à l'achat d'espaces à bureaux par le gouvernement fédéral. Selon le Bureau de la vérificatrice générale, la méthode de comptabilité actuelle fait en sorte que le gouvernement fédéral ne choisit pas toujours la solution la plus économique pour répondre aux besoins en

locaux des ministères clients et par conséquent, l'impôt des contribuables n'est pas utilisé de manière optimale. Cette situation tient au fait que les décisions concernant le financement des opérations relatives aux immobilisations corporelles sont contraintes par la disponibilité des fonds (crédits parlementaires) et ceci constitue une entrave importante à la gestion efficace des ressources.

B) Un exemple typique

Dans un modèle de comptabilité de caisse, la totalité d'une somme déboursée pour l'acquisition d'immobilisations est inscrite comme une dépense au cours de l'exercice financier correspondant à la transaction. Tout en ne procurant aucune information sur la valeur des immobilisations du gouvernement ou sur les coûts associés à leur utilisation dans le but d'offrir des services au cours des années subséquentes comme dans le cas d'immeubles à bureaux par exemple, cette méthode introduit un biais négatif vis-à-vis des dépenses d'immobilisations et l'acquisition d'actifs par le gouvernement dans un contexte de contrôle des dépenses. Dans un tel contexte, le gouvernement préférera louer des espaces à bureaux à long terme plutôt d'acheter pour minimiser ses déboursés à court terme. Or, cette solution est souvent la moins avantageuse.

À l'opposé, dans un modèle de comptabilité d'exercice, le gouvernement n'imputerait plus, à un seul exercice financier, la totalité du coût d'acquisition d'un actif dont l'utilisation s'étendrait sur plusieurs années. Plutôt, le gouvernement intégrerait cette nouvelle acquisition à son portefeuille d'actifs et répartirait les coûts liés à l'utilisation et au maintien de cet actif (incluant l'amortissement) à titre de charges au cours des exercices financiers subséquents. La gestion des actifs ferait alors davantage appel à des concepts comme celui de *durée de vie utile* ou de *cycle de vie*.

Pour illustrer la situation, prenons le cas fictif suivant, présenté au Comité par le Bureau de la vérificatrice générale le 26 septembre 2006 :

Le 1^{er} avril 2004, le gouvernement achète un appareil qui coûte 100 000 \$. Selon les prévisions, la durée de vie utile de cet appareil devrait être de dix ans et fournir un rendement uniforme au cours de cette période.

- Selon la comptabilité d'exercice, on comptabiliserait les 100 000 \$ comme un élément d'actif au cours de l'exercice financier où l'appareil a été acheté (c'est-à-dire en 2004-2005). On inscrirait ensuite 10 000 \$ à titre d'amortissement annuel durant toute la vie utile, soit 10 ans.
- Selon la méthode de la comptabilité de caisse, le coût total de l'appareil (soit 100 000 \$) aurait été simplement comptabilisé à titre de dépense durant l'exercice financier 2004-2005 dans les livres du gouvernement.

De plus, avec la comptabilité d'exercice, le solde annuel de cet élément d'actif serait inscrit aux livres, permettant ainsi de suivre l'évolution de son utilisation jusqu'à ce qu'il soit vendu ou disposé. La méthode de la comptabilité de caisse n'offre aucune indication à propos du solde dans les livres.

Tableau 2

ACHAT D'UN APPAREIL DE 100 000 \$		
	Au 31 mars	
	2004-2005	2005-2006
Effets sur les résultats	—	—
Comptabilité de caisse	(100 000 \$)	0
Comptabilité d'exercice	(10 000 \$)	(10 000 \$)
Effet sur le bilan (immobilisations corporelles)	—	—
Comptabilité de caisse	0	0
Comptabilité d'exercice	(90 000 \$)	(80 000 \$)

Source : Bureau du vérificateur général, Aperçu de la budgétisation et de l'affectation des crédits suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, mémoire présenté au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, 26 septembre 2006.

C) Mieux gérer les actifs de l'État

À la lumière des témoignages entendus, le Comité est d'avis que la budgétisation et l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau ministériel pourraient être un catalyseur permettant de lancer de vastes réformes de la gestion de l'administration publique. Cette importante réforme comptable pourrait notamment ouvrir de nouvelles perspectives en matière de décisions d'investissement, de reddition de compte et de gestion des actifs de l'État en :

- fournissant un contexte propice aux débats concernant l'entretien, le renouvellement, le remplacement et le financement des actifs;
- établissant une base commune de mesure pour l'évaluation de la valeur des actifs;
- fournissant un point de départ pour l'évaluation de la condition physique des infrastructures et des autres actifs sur une base régulière et au fil des années;
- procurant une meilleure idée des coûts liés à la prestation de services à la population qui requiert l'utilisation d'immobilisations ou d'autres actifs.

Par ailleurs, le Comité pense qu'une meilleure information sur les immobilisations et les actifs en général, permettra au gouvernement de prendre de meilleures décisions afin de :

- se départir plus rapidement et à meilleur prix des actifs excédentaires afin d'en utiliser le produit pour réduire l'endettement de l'État ou investir dans d'autres missions de l'État;
- mieux anticiper le processus normal de détérioration des immobilisations et des infrastructures afin de prendre les mesures nécessaires pour limiter les coûts futurs liés à leur entretien, leur renouvellement ou leur remplacement.

CHAPITRE QUATRE — LES DÉFIS COMPTABLES PROPRES AU SECTEUR PUBLIC : ACTIFS ET PASSIFS DE LONG TERME

L'adoption de la budgétisation selon la comptabilité d'exercice par les gouvernements soulève certaines difficultés techniques qui ne sont pas présentes dans le secteur privé où la comptabilité d'exercice est pratiquée depuis longtemps.

Essentiellement, les défis proviennent du fait qu'il existe des actifs et des passifs uniques au secteur public, au sujet desquels il existe peu ou pas de règles établies pour guider les agents responsables de la préparation des documents et des états financiers gouvernementaux. Ce manque d'orientation peut mener au traitement inadéquat de certains éléments, ce qui aurait des répercussions sur la politique budgétaire.

Avant de recommander l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'octroi des crédits, le Comité a tenu à clarifier la situation auprès de personnes qui font autorité en la matière. Cette démarche visait à s'assurer que les difficultés propres au secteur public ne représentaient pas des obstacles insurmontables pouvant faire en sorte que la réforme comptable proposée devienne un véritable casse-tête pour le gouvernement et se termine par un échec.

A) Actifs et passifs de long terme

Lors de ses audiences sur le sujet, le Comité a concentré ses efforts sur les difficultés associées aux infrastructures, aux actifs patrimoniaux et militaires et aux passifs environnementaux.

1. L'infrastructure publique

Dans un premier temps, les difficultés inhérentes de l'évaluation de l'infrastructure ont amené certains membres du Comité à se demander si les avantages de son évaluation aux fins de la responsabilité, de la gestion et de l'assurance surpassent les coûts potentiellement énormes de cette évaluation.

Au sein des pays qui ont adopté la comptabilité d'exercice, il existe plusieurs démarches quant à l'évaluation de l'infrastructure des gouvernements, chacune pouvant avoir des répercussions différentes sur la valeur finale des biens. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, on inscrit les autoroutes selon la fraction non amortie du coût de remplacement, en estimant le coût actuel de la construction du bien existant. Le terrain sur lequel sont construites les autoroutes est évalué selon un coût de renonciation basé sur l'utilisation adjacente. Au Royaume-Uni, les

réseaux routiers sont évalués selon le coût de remplacement actuel non amorti afin de tenir compte de l'état général du réseau. En Suède, les routes et les chemins de fer sont comptabilisés selon leur valeur d'acquisition moins l'amortissement. Par ailleurs, on peut également se baser sur le coût d'origine moins tout amortissement cumulé et employer toute perte de valeur cumulée comme point de repère.

Fondamentalement, les diverses bases d'évaluation sont liées à la question de la préservation du patrimoine, ce qui est important dans la conception d'un système d'établissement des budgets selon la comptabilité d'exercice. Aussi, la littérature comptable sur le sujet soutient qu'il peut être utile d'opter pour une base de comptabilité au coût actuel pour pouvoir assurer la capacité de fonctionnement de l'infrastructure.

C'est ainsi que dans la foulée de ces considérations plutôt techniques, la question de la préservation des actifs et du « déficit d'infrastructure » est rapidement devenue un sujet de préoccupation du Comité. Il est en effet généralement reconnu que le Canada fait face à un important déficit au chapitre de l'entretien et de la mise à niveau de ses infrastructures et que plusieurs n'hésitent pas à comparer celui-ci à une « dette nationale ». Puisqu'une partie de ces infrastructures est la propriété du gouvernement fédéral, le déficit qui y est associé pourrait, à première vue, être porté au bilan du gouvernement.

Or, d'après Ronald Salole, les états financiers selon la comptabilité d'exercice sont excellents pour faire état des transactions et des événements qui se sont produits au cours d'une période donnée. Néanmoins, ils ne peuvent pas aussi bien rendre compte de ce qui n'a pas été dépensé pour l'entretien des actifs. Pour le moment, la méthode de la comptabilité d'exercice vise surtout à renseigner sur les coûts historiques, les transactions réelles plutôt que la juste valeur marchande.

Face aux coûts potentiellement gigantesques des divers passifs auxquels le gouvernement peut être appelé à faire face, mis à part celui relatif aux infrastructures, le Comité s'est alors penché sur la question de la nécessité de rapporter ou de faire mention de certains passifs dans les états financiers de gouvernement. Et tout d'abord, sur la validité de comptabiliser le déficit d'infrastructure comme un passif. Selon la définition de l'Institut canadien des comptables agréés, un passif devient réel lorsqu'un avantage économique futur sera perdu et qu'il n'existe aucun moyen de s'y soustraire ou qu'il y a responsabilité par imputation (affectation d'une somme au règlement d'une dette particulière).

À cet effet, le Comité a retenu que le traitement comptable d'éléments susceptibles d'être considérés comme des passifs à long terme et pour lesquels le gouvernement n'a pas pris d'engagement devait se faire de façon à privilégier d'abord la déclaration objective de la valeur de l'obligation, sous la forme d'une note aux états financiers, mais sans les y inclure.

Si on comptabilise aujourd'hui le déficit sur le plan de l'infrastructure, demain, qu'est-ce qui empêcherait quelqu'un de vouloir comptabiliser le

déficit sur le plan de l'éducation ou sur tout autre plan? Étant donné la façon dont nous établissons les normes, ce ne sont pas des choses qui répondent à notre définition d'une dette¹³.

2. Les biens patrimoniaux

Le Comité s'est aussi intéressé à la comptabilisation des biens patrimoniaux qui est aussi problématique que la question des infrastructures en raison des nombreuses difficultés pratiques relatives à l'attribution d'une valeur aux biens culturels ou historiques ou au patrimoine naturel d'un pays.

Tout le monde convient qu'il s'agit d'un patrimoine national et qu'à ce titre, il devrait figurer dans les états financiers du gouvernement. De plus, on convient habituellement que ces biens ne font généralement pas l'objet d'une provision pour amortissement (à l'exception possible des édifices). En Nouvelle-Zélande, ils sont inscrits à titre de « propriété, installation de production et équipement » du gouvernement et des explications à leur sujet se trouvent dans les informations supplémentaires des états financiers. On les évalue selon un « coût d'origine modifié » (coût d'origine corrigé selon la réévaluation). Au Royaume-Uni, la valeur doit être établie selon ce qu'on appelle les biens patrimoniaux opérationnels (les biens patrimoniaux qui offrent toujours des services au pays). Cette valeur est la valeur la plus faible parmi les suivantes : coût de remplacement et montant à recouvrer (la valeur la plus grande parmi les suivantes : valeur nette de réalisation et la valeur d'usage). Pour nombre d'autres biens, appelés biens patrimoniaux non opérationnels, (comme les collections des musées et des galeries, les sites archéologiques, les tertres funéraires, les ruines, les monuments et les statues), il n'est pas nécessaire d'inscrire une valeur dans les états financiers du gouvernement. Cependant, s'il existe un marché pour les biens de ce genre, on peut alors leur donner, dans les états financiers gouvernementaux, la valeur la plus faible entre le coût de remplacement non amorti et la valeur nette de réalisation.

Pour Ronald Salole, de l'Institut canadien des comptables agréés, le traitement comptable des biens patrimoniaux est une question qui n'a pas été totalement résolue et qui illustre très bien les limites des rapports financiers. La comptabilisation des biens patrimoniaux, en plus d'être coûteuse, présente le risque de surcharger les états financiers. Malgré l'expérience de certains pays et au moment où l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) se penche sur la pertinence de comptabiliser les biens patrimoniaux à leur juste valeur marchande, la tendance lourde consiste à ne pas les inclure dans les états financiers. Le Comité partage cet avis et recommande :

¹³M. Ronald Salole (Vice-président, Normalisation, Institut canadien des comptables agréés, le jeudi 5 octobre 2005

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada inscrive une note aux états financiers et aux documents budgétaires concernant les passifs aux infrastructures et aux biens patrimoniaux.

3. Équipement et biens militaires

Une difficulté comptable se pose quant à la manière de prendre en compte les actifs militaires utilisés pour la guerre. Cela touche principalement l'équipement et les munitions, et non pas les bases, les installations navales et les terrains d'aviation, car ces derniers peuvent être évalués de la même manière que les terrains et les édifices gouvernementaux. Le problème de la comptabilisation des actifs militaires est de savoir si on les considère comme des biens pouvant être amortis sur plusieurs années ou des charges. Le problème provient du fait que la nature économique de ces articles change lorsque le pays entre en guerre. En temps de paix, l'équipement militaire et les munitions peuvent être considérés comme des biens dans le bilan du gouvernement. En temps de guerre, ils peuvent être utilisés et détruits très rapidement. En Nouvelle-Zélande, on les considère comme un équipement spécial et on les inscrit comme biens dans le bilan du gouvernement. Au Royaume-Uni, on les considère comme des dépenses en capital, dont la valeur est amortie au fil du temps.

Malgré ces différences, les équipements militaires, comme les autres biens, peuvent être inscrits dans les états financiers des gouvernements. En temps de guerre, ils peuvent être considérés au même titre que tout poste extraordinaire et inscrits dans les frais d'exploitation du bilan. L'inclusion de ces postes dans les états financiers gouvernementaux a comme avantage de donner une meilleure mesure de l'ampleur de l'investissement du secteur public dans l'équipement militaire et souligne la capacité du gouvernement à gérer ses ressources. La divulgation de l'importance des investissements militaires permet également une plus grande transparence dans une démocratie où on doit prendre des décisions sur la répartition des dépenses du gouvernement parmi les besoins concurrents. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que pour fin de transparence, des notes aux états financiers et aux documents budgétaires fassent mention de tout changement relatif au traitement comptable de l'équipement et des biens militaires.

4. Autres ministères et organismes

Bien que de façon plus exceptionnelle, d'autres ministères ou organismes, mise à part la Défense nationale, peuvent devoir radier des actifs en raison de pertes soudaines occasionnées par des événements catastrophiques. Pour cette raison et comme il le recommande dans le cas des biens et de l'équipement militaires, le Comité s'attend à ce que le gouvernement fasse mention de ces événements sous la forme de notes explicatives dans ses états financiers et les documents budgétaires présentés au Parlement. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 4

Que pour des fins de transparence, des notes explicatives aux états financiers et aux documents budgétaires présentés au Parlement fassent mention des changements apportés au traitement comptable de tous les équipements et biens du gouvernement.

5. Passif environnemental

Les gouvernements ont la responsabilité globale de maintenir la qualité générale de l'environnement du pays. Ils ont également comme responsabilité particulière de remédier à toute incidence de leurs activités, notamment leurs activités antérieures, sur la qualité de l'environnement. Ces responsabilités se traduisent par des obligations gouvernementales possibles dont on doit faire état dans les états financiers.

À cet égard, la méthode de la comptabilité d'exercice prévoit que l'évaluation de l'ensemble des coûts reliés aux activités d'assainissement et de restauration est comptabilisée à titre de passif. Les sommes allouées à l'assainissement, la restauration et la gestion des lieux constituent des charges qui viennent réduire le passif. Dans un système de comptabilité de caisse, les coûts des activités d'assainissement sont simplement passés aux dépenses lorsque les activités ont lieu.

Rappelons que depuis l'exercice financier 2005-2006, une nouvelle norme comptable fait en sorte de que les ministères du gouvernement fédéral sont tenus d'enregistrer un passif éventuel¹⁴ s'ils évaluent qu'il est probable qu'une éventualité donnera lieu à un passif et s'ils peuvent raisonnablement en estimer le montant.

L'application du traitement comptable du passif éventuel dans des situations spécifiques est illustrée dans le tableau ci-dessous :

¹⁴ Norme comptable du Conseil du Trésor 3.6 — Éventualités
http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/accstd/con-eve1_f.asp

Tableau 3

	Situation probable	Situation indéterminable	Situation improbable
Montant pouvant faire l'objet d'une estimation	Enregistrer une estimation du passif éventuel	Divulguer par voie de notes	Ne pas divulguer par voie de notes ni enregistrer
Montant ne pouvant pas faire l'objet d'une estimation	Divulguer par voie de notes	Divulguer par voie de notes	Ne pas divulguer par voie de notes ni enregistrer

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Norme comptable du Conseil du Trésor 3.6 — Éventualités

Le passif éventuel qui a été enregistré doit être reconnu jusqu'à ce qu'il soit réglé ou éteint ou jusqu'à ce que l'on considère que la survenance de l'événement futur déterminant est considérée comme improbable.

Ceci dit, pour améliorer le traitement comptable des passifs environnementaux et renforcer la transparence dans le cadre de l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits, le Comité est d'avis qu'il est important que le gouvernement poursuive la déclaration objective du passif environnemental de chaque ministère via un crédit législatif. De plus, pour renforcer le contrôle parlementaire, le Comité estime important que les députés votent sur les crédits octroyés pour les activités de restauration ou de gestion des lieux. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada instaure un système de doubles crédits pour le passif environnemental, comprenant un crédit législatif pour l'évaluation du passif et un crédit annuel voté pour la charge liée à la restauration et la gestion des lieux.

RECOMMANDATION 6

Que des notes explicatives relativement aux passifs environnementaux éventuels soient inscrites aux états financiers et à l'ensemble des documents budgétaires produits par le gouvernement.

CHAPITRE CINQ — OPTIONS

Ce chapitre passe en revue les options qui ont été étudiées par le Comité pour l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits. Il présente aussi certains enjeux qui touchent directement le Parlement.

A) L'étude de Price Waterhouse Coopers

Au cours de ses travaux, le Comité a pris connaissance d'une étude que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a commandée à Price Waterhouse Coopers sur les questions que pose l'adoption de la comptabilité d'exercice dans l'ensemble du gouvernement. Cette étude, intitulée *Utilisation accrue de la comptabilité d'exercice pour le cycle budgétaire et de dépenses*, a été présentée au SCT le 31 mars 2006. Le Comité a pu discuter des conclusions de l'étude de PWC avec le contrôleur général et la vérificatrice générale.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor avait pour objectif d'obtenir une étude théorique de la comptabilité d'exercice afin de déterminer si celle-ci devrait être étendue au cycle budgétaire et de dépenses du gouvernement canadien. Il a cherché à établir si un usage accru de cette méthode comptable pour le cycle budgétaire et de dépenses améliorerait la transparence, la reddition de comptes et la gestion financière des ressources fédérales pour les parlementaires, les organismes centraux, la direction des ministères et la population.

PWC avait essentiellement pour mandat de cerner les divers scénarios d'adoption de la comptabilité d'exercice au gouvernement et d'en étudier les conséquences. Dans son rapport, PWC dégage les options privilégiées qui pourraient intéresser le gouvernement et cerne les obstacles à surmonter si le gouvernement adoptait la comptabilité d'exercice sur un horizon de cinq ans.

Dans le cadre de son travail, Price Waterhouse Cooper a examiné le processus de budgétisation et d'affectation des crédits dans d'autres pays et divers ordres de gouvernement. Dans son étude, il indique les conclusions de ses recherches sur l'application de la comptabilité d'exercice dans d'autres pays, en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique. Il y résume et analyse également des documents reçus d'organismes comptables canadiens et étrangers.

Ainsi, PWC a pu établir quelques grandes considérations portant précisément sur les questions qui se poseraient si le gouvernement fédéral canadien adoptait la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits. PWC a cherché à savoir si ce dernier était prêt à étendre l'usage de la comptabilité d'exercice dans son cycle budgétaire et de dépenses et il a pu élaborer différentes approches pour y parvenir.

Dans son étude, PWC a envisagé six scénarios possibles de comptabilité d'exercice, dont l'un était la méthode actuelle. Après avoir consulté le SCT, des agents financiers supérieurs des ministères fédéraux et des hauts fonctionnaires d'organismes centraux, il en a retenu trois pour tester l'état de préparation du gouvernement à la mise en place de changements et pour élaborer un plan d'adoption. Finalement, PWC n'a retenu qu'une seule possibilité qualifiée d'« option privilégiée ».

En s'appuyant sur ses recherches, PWC arrive à la conclusion qu'il faudra cinq ans au gouvernement pour adopter la comptabilité d'exercice. PWC a élaboré les grandes lignes d'un plan quinquennal d'adoption graduelle de la comptabilité d'exercice, assortie d'une estimation des coûts, reposant sur l'étude de l'état de préparation du gouvernement canadien et des contraintes relevées. Ces questions sont discutées de façon plus approfondie dans le chapitre suivant.

B) L'option privilégiée pour la comptabilité d'exercice

Cette approche comporte l'intégration des états financiers à trois volets (un état de la situation financière prévue, un état des opérations prévues et un état des flux de trésorerie projetés) au cycle budgétaire. Elle suppose l'ajout au budget d'un état de la situation financière et la division du rapport sur les dépenses réelles en un document sur les résultats et un état des flux de trésorerie. Les états financiers pro forma de l'ensemble du gouvernement seraient également ajoutés à la Partie I du budget des dépenses, et des états pro forma des ministères seraient inclus dans les rapports sur les plans et les priorités. En vertu de cette option privilégiée, le gouvernement effectuerait l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice, mais seuls les éléments ayant un effet sur la trésorerie seraient financés (l'amortissement ne serait pas financé). La structure des crédits devrait être établie de façon à pouvoir distinguer un élément lié à une dépense future (financée) d'une charge liée à une dépense antérieure. L'ajout de postes hors trésorerie, comme l'amortissement, au processus d'affectation des crédits améliorerait l'information disponible pour le processus décisionnel et soulignerait l'importance de ces éléments pour la gestion des activités du gouvernement.

Selon cette option privilégiée, il y aurait une utilisation accrue de la comptabilité d'exercice et une importance nouvelle accordée à l'état de la situation financière. Cette option représente un léger changement à la gestion financière du gouvernement fédéral et répond à certaines des préoccupations qu'ont évoquées le Comité permanent des comptes publics et le Bureau du vérificateur général.

C) Contrôle parlementaire

Le Comité a débattu des caractéristiques essentielles de l'option privilégiée avancée par PWC avec des représentants du Bureau du vérificateur général, du Bureau du contrôleur général et du Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'établir la

pertinence de cette approche pour le Canada et d'analyser l'incidence qu'elle pourrait avoir sur le Parlement et la fonction publique. Il est apparu clairement que l'adoption de la comptabilité d'exercice pourrait avoir une incidence importante sur le contrôle qu'exerce le Parlement sur les plans de dépenses du gouvernement.

Le Parlement vote le plan budgétaire global incarné par le Budget et les affectations de crédits. Le contrôle qu'il exerce sur les crédits est un élément crucial du modèle canadien de budgétisation et d'affectation des crédits des ministères. S'il envisage de modifier sa comptabilité, le gouvernement fédéral doit établir les changements qu'il pourrait avoir à apporter dans la façon dont le Parlement vote les crédits. M. Moloney, du Secrétariat du Conseil du Trésor, a indiqué au Comité certaines des grandes questions auxquelles les députés doivent répondre :

- Quel genre de contrôle le Parlement veut-il exercer sur certaines dépenses ou certains revenus, dans le cadre du plan financier établi par le Budget?
- Quels renseignements seront nécessaires pour exercer ces contrôles? Où et quand ces renseignements seront-ils nécessaires?

M. Moloney a rappelé au Comité que les réponses à ces questions se répercuteraient non seulement sur la forme et l'étendue des crédits, mais aussi sur l'information fournie dans les documents budgétaires dont les ministères devraient rendre compte et, par ricochet, sur les activités de gestion financière des ministères. Pour expliquer au Comité certaines des incidences de la comptabilité d'exercice sur le contrôle parlementaire, M. Moloney a donné un exemple portant sur des immobilisations corporelles.

Il a pris l'exemple d'une pièce d'équipement devant être construite sur une période de deux ans. Les coûts de construction s'élèvent à 25 millions de dollars la première année et à 75 millions la seconde. L'équipement commence à être utilisé après trois ans et sa durée de vie est de 10 ans. Les données sont présentées dans le tableau ci-après. La décision d'investir dans cet équipement touche immédiatement le bilan, mais ne se répercute sur l'état des résultats (excédent ou déficit annuel) qu'après trois ans et pendant encore neuf ans.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a présenté quatre modèles d'affectation de crédits à étudier. Chaque option est analysée ci-après.

TABLEAU 4

EXEMPLE SIMPLE D'ACQUISITION D'IMMOBILISATIONS CORPORELLES			
Année	Coûts d'acquisition Millions de dollars	Comptabilité d'exercice Millions de dollars	
		Actifs	Charges
1	25	25	
2	75	75	
3		(10)	10
...		(10)	10
12		(10)	10
Total	100	0	100

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'octroi de crédits, exposé au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires 7 novembre 2006

L'option 1 représente l'approche actuelle selon laquelle le Parlement vote des crédits uniquement pour les coûts d'acquisitions (vote de 25 millions l'année 1 et vote de 75 millions de dollars l'année 2). Le Parlement ne vote pas les charges d'amortissement annuelles de 10 millions pour les années 3 à 12. Dans ce modèle, le Parlement continue de ne voter que les sorties d'argent traditionnelles, et non les charges constatées au titre de l'amortissement. Le Parlement a donc un vote qui lui permet d'autoriser un certain niveau de dépenses pour acquérir ou améliorer les immobilisations corporelles. Les budgets des dépenses fournissent des renseignements sur les dépenses en capital pour l'exercice visé, et les gestionnaires peuvent rendre compte des décisions en matière de dépenses.

L'option 1 présente certains inconvénients :

- il est difficile d'obtenir des fonds pour les dépenses de capital, ce qui peut contribuer à la détérioration des immobilisations;
- les décisions des ministères en matière de location ou d'achat sont biaisées en faveur de la location;
- les projets pluriannuels peuvent exiger des engagements de la part du gouvernement qui vont au-delà du cycle des crédits annuels;
- l'information fournie est biaisée en faveur de la prestation de services au coût actuel et l'approche encourage une perspective à court terme de la part des gestionnaires (voir chapitre 3 à ce sujet).

Selon l'**option 2**, le Parlement peut choisir de ne pas voter les coûts d'acquisitions et d'avoir plutôt 10 votes annuels de 10 millions portant sur les charges d'amortissement au cours des années 3 à 12. Selon cette approche, il y a un vote qui autorise la consommation d'immobilisations corporelles dans la prestation de services. En voici les avantages :

- les ministères peuvent prendre leurs décisions en matière de location ou d'achat sans se soucier des contraintes de liquidité à court terme;
- il est plus facile de remplacer les immobilisations;
- on dispose de meilleurs renseignements sur le coût actuel de la prestation de services — on peut mettre en parallèle les coûts et la consommation des ressources et
- cette option encourage une approche de gestion des ressources à plus long terme.

L'option 2 présente certains inconvénients :

- le Parlement ne contrôle pas l'achat ni la construction de biens;
- la gestion de la trésorerie à l'échelle de la fonction publique est affaiblie;
- il semble possible de contrôler les amortissements, mais ces derniers sont régis par des normes comptables qui pourraient limiter la latitude des gestionnaires ou du Parlement en la matière;
- elle ne tient pas compte de ce qui se produirait si le Parlement n'autorisait pas les charges d'amortissements une année donnée;
- elle ne tient pas compte de ce qui se produirait en cas de dépassement de crédit dû à des frais hors caisse imprévus et la reddition de comptes est affaiblie, parce que le gouvernement et les gestionnaires en place sont tenus responsables des décisions passées et que les gestionnaires et gouvernements futurs seront tenus responsables des effets des décisions actuelles.

Selon l'**option 3**, le Parlement pourrait choisir de voter les coûts des acquisitions et les charges d'amortissement. Il y aurait donc un vote pour les coûts des acquisitions dans le budget des dépenses de l'année 1 s'élevant à 25 millions de dollars, un vote pour les coûts des acquisitions dans le budget des dépenses de l'année 2 s'élevant à 75 millions de dollars et un vote pour les charges

d'amortissement dans chacun des budgets des dépenses des années 3 à 12 s'élevant à 10 millions de dollars. Le Parlement devrait voter 12 fois pour un même projet. Parce que le Parlement a un double vote selon cette approche, il approuve le niveau de dépenses en immobilisations corporelles et la consommation d'immobilisations corporelles sous forme de charges d'amortissement. Voici les principaux avantages de cette option :

- facilite la décision des ministères de louer ou d'acheter;
- fournit de l'information sur le coût du programme (dépenses) et les grandes immobilisations (dépenses) si bien que l'on dispose toujours d'autant de renseignements aux fins de la gestion de la trésorerie;
- permet d'expliquer pourquoi il peut y avoir des besoins de trésorerie en période d'excédent annuel selon la comptabilité d'exercice et
- tient compte des incidences à court et à long terme des décisions.

Inconvénients de l'option 3 pour le Parlement :

- pourrait être source de confusion au moment de voter et de gérer les coûts d'acquisition et les charges d'amortissement;
- même si elle semble permettre de contrôler les amortissements, de façon générale ceux-ci sont gérés par des normes comptables qui pourraient limiter la latitude des gestionnaires ou des parlementaires en la matière;
- ne tient pas compte des conséquences au cas où le Parlement n'approuverait pas les charges d'amortissement une année donnée;
- ne tient pas compte des conséquences d'un dépassement de crédits dû à des frais hors caisse inattendus et ne résout qu'en partie les questions de l'affaiblissement de la reddition de comptes et de la gestion de la trésorerie à l'échelle du gouvernement.

Selon l'**option 4**, le Parlement voterait les coûts d'acquisition et un crédit législatif pour les charges d'amortissement. Selon ce modèle, le Parlement pourrait envisager de voter les coûts d'acquisition dans le Budget des dépenses pour l'année 1 qui s'élèveraient à 25 millions de dollars, ainsi que les coûts d'acquisition dans le Budget des dépenses pour l'année 2 qui s'élèveraient à 75 millions de dollars, en plus d'approuver un crédit législatif pour les charges d'amortissement dans chacun des budgets des dépenses pour les années 3 à 12 qui s'élèveraient à

10 millions de dollars. Dans ce scénario, le Budget des dépenses autoriserait le niveau des dépenses en immobilisations corporelles et fournirait des renseignements sur la consommation d'immobilisations corporelles (amortissement). Toutefois, le crédit législatif appellerait une modification de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour pouvoir être utilisé dans une telle situation. L'option 4 présente les avantages suivants :

- facilite les décisions en matière de location ou d'achat;
- fournit des renseignements sur le coût d'un programme (dépenses) et les grandes acquisitions d'immobilisations (décaissements) de sorte qu'il n'y a pas de baisse dans la gestion de la trésorerie;
- contribue à expliquer pourquoi il y a des besoins de liquidités en période d'excédent selon la comptabilité d'exercice;
- tient compte de l'impact des décisions à court et à long terme et évite les contraintes liées au contrôle de l'amortissement.

L'option 4 pourrait présenter les inconvénients suivants :

- confusion éventuelle en raison de la présence de deux montants distincts pour un projet dans le budget des dépenses et les parlementaires et les gestionnaires pourraient se concentrer uniquement sur le coût des acquisitions.

En analysant les caractéristiques des quatre options, le Comité a pris conscience du fait que l'adoption de la comptabilité d'exercice pour le cycle budgétaire et de dépenses du gouvernement ajoute de nouveaux éléments au Budget des dépenses du gouvernement sur lesquels le Parlement pourrait devoir se pencher. Bien qu'il soit possible d'apporter assez facilement les modifications exigées par l'adoption de la comptabilité d'exercice pour le budget et l'affectation de crédits, l'adjonction de renseignements sur les immobilisations et les éléments de passif exige que le Parlement fournisse une certaine orientation. M. Moloney a rappelé au Comité les différentes approches utilisées lors des deux dernières réformes du Budget des dépenses.

- a) La réforme de la structure et du contenu du Budget des dépenses au début des années 1980 a fait suite à une recommandation du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes selon laquelle le Bureau du vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor devaient demander à divers députés leur avis (25 députés avaient été retenus à partir d'une liste de 51 intéressés dont les noms avaient été fournis par les présidents des caucus).

- b) Au milieu des années 1990, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a fait observer dans son 110^e rapport de 1995 : « Toute révision du Budget et d'autres documents connexes doit s'attacher avant tout à répondre aux besoins du Parlement ». Pour cette réforme, le Secrétariat du Conseil du Trésor a travaillé avec un groupe de travail parlementaire à un modèle détaillé de budget des dépenses révisé. Il en est résulté une motion présentée en Chambre pour scinder la Partie III du Budget en un rapport sur les plans et les priorités, présenté au printemps, et un rapport sur le rendement des ministères, présenté à l'automne.

Après avoir analysé les avantages et les contraintes de chacune des quatre options avancées par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Comité estime que l'option privilégiée pour l'adoption de la comptabilité d'exercice pour le budget des dépenses et l'affectation des crédits consiste à faire adopter l'option 4 par le Parlement, qui prévoit un vote des acquisitions et un crédit législatif pour les charges d'amortissement connexes. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Canada prévoie dans ses budgets des dépenses des crédits votés pour les coûts d'acquisition des immobilisations et des crédits législatifs pour les charges d'amortissement connexes.

Lors de ses discussions avec la vérificatrice générale et le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Comité a pris conscience que le Parlement pourrait être tenu d'envisager l'acquisition d'immobilisations exigeant des décaissements pendant plus d'une année. Actuellement, un tel investissement exigerait du Parlement qu'il vote chaque année des décaissements jusqu'à ce que l'investissement prévu soit terminé. Aucun autre vote ne serait nécessaire. Selon la comptabilité d'exercice, tout l'investissement est constaté au moment où la décision est prise d'investir dans le projet. Le Parlement pourrait approuver l'investissement, tout en sachant que les fonds seront déboursés les années ultérieures, au fur et à mesure des besoins du projet. Le Parlement pourrait également continuer de voter chaque décaissement.

D) Crédits pluriannuels ¹⁵

Un crédit pluriannuel est un crédit doté d'un but précis et d'un seuil monétaire accordé par le Parlement et qui peut être utilisé sur plus d'un exercice. Actuellement, le Parlement vote généralement un crédit pour un but précis pour un exercice donné. Toutefois, une telle approche peut créer des difficultés. Les crédits annuels sont parfois insuffisants compte tenu des besoins à plus long terme des politiques gouvernementales. Aussi, n'accorder que des crédits annuels peut aboutir à toutes sortes de distorsions comme une surconsommation ou un sous-investissement. Si l'utilisation de la comptabilité d'exercice révèle une telle distorsion dans la gestion des ressources gouvernementales, il faudra peut-être alors privilégier les crédits pluriannuels.

Les crédits pluriannuels comportent des avantages qui permettent d'optimiser les dépenses publiques :

- amélioration des liens entre les décisions budgétaires pour l'exercice en cours et les besoins de dépenses pour les années subséquentes;
- baisse des coûts administratifs associés aux crédits annuels;
- plus grande souplesse dans la conduite des activités gouvernementales;
- moins de risques de gaspillage sous forme de dépenses de fin d'année;
- fin des débats récurrents sur les mêmes questions et plus de temps pour la surveillance;
- perspective à plus long terme pour la budgétisation.

Les crédits pluriannuels présentent cependant les inconvénients suivants :

- démarche plus longue et plus litigieuse la première année, car les enjeux peuvent être plus grands;
- règle générale, le Parlement doit approuver chaque année les plans de dépenses. Les crédits pluriannuels ne lui permettent pas de revoir les dépenses prévues annuellement par le

¹⁵ Pour un aperçu plus complet du sujet, veuillez consulter : Anderson, Barrett B., [Statement on Biennial Budgeting](#), Subcommittee on Legislation and Budget Process Committee on Rules, Chambre des représentants des É.-U., 27 juillet 2005; OCDE, « Models of Public Budgeting and Accounting Reform », La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, supplément 1, 2002; ministère des Finances de Nouvelle-Zélande, [A Guide to the Public Finance Act](#), août 2005, et [Multi-Year Appropriations](#), circulaire 2000/17, 21 décembre 2000.

gouvernement. Il faut cependant éviter la confusion avec les dépenses législatives sur lesquelles le Parlement n'a aucun contrôle annuel; au moins le plan de dépenses est communiqué et fait l'objet d'un vote chaque année;

- sans crédits annuels, le Parlement pourrait commencer à perdre son pouvoir de surveillance des dépenses du gouvernement et tout problème que les parlementaires auraient pu déceler pourrait passer inaperçu pendant plus longtemps.

Pour que les crédits pluriannuels soient bien gérés et bien évalués, les ministères devront se montrer responsables en se dotant de systèmes et de pratiques saines en matière de gestion financière. En outre, un plan pluriannuel de dépenses devrait comprendre des jalons, des dates butoir et des rapports d'étape.

Actuellement, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni recourent tous deux à une forme de crédits pluriannuels¹⁶. En Nouvelle-Zélande, les crédits pluriannuels sont autorisés pour un maximum de cinq ans. Ils sont utilisés dans des situations bien définies et limitées, pour lesquelles les charges sont échelonnées sur deux exercices financiers ou plus. D'habitude, le recours à ces crédits pluriannuels est souhaitable parce qu'il y a une incertitude considérable sur la répartition des coûts entre les exercices.

Au Royaume-Uni, il n'y a de crédits pluriannuels que pour certains articles de dépenses. Il n'y en a pas pour les dépenses qui ne peuvent être raisonnablement assujetties à des limites fermes et portant sur plusieurs années, comme les prestations de sécurité sociale, les versements en vertu de la politique agricole, les transferts aux autorités locales, l'intérêt sur la dette et les versements aux institutions de l'Union européenne. Les crédits pluriannuels peuvent s'étendre sur une période allant jusqu'à trois ans et des limites pour les dépenses des ministères sont établies. Les ministères jouissent donc d'une plus grande stabilité financière et peuvent mieux contrôler leurs propres coûts à moyen terme.

Au Canada, le Budget des dépenses prévoit des crédits semestriels pour l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada et Parcs Canada. Le Comité est d'avis qu'il existe d'autres cas où l'acquisition d'immobilisations pourrait être plus efficiente et efficace si les ministères pouvaient disposer de crédits pluriannuels. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement du Canada adopte des crédits pluriannuels, d'une durée maximale de cinq ans, dans son cycle budgétaire et de dépenses.

¹⁶ Au Canada, le Québec, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan utilisent à l'occasion les crédits pluriannuels.

CHAPITRE SIX — MISE EN ŒUVRE : UN LEADERSHIP FORT POUR LA MISE EN PLACE DE MEILLEURS OUTILS DE PRISE DE DÉCISIONS

La comptabilité d'exercice intégrale vous coûtera plus cher, surtout au début, à cause de l'investissement nécessaire en matière de technologies de l'information. Il faut en outre donner une formation préalable pour que tout le monde soit prêt à appliquer le nouveau système. Toutefois, en fin de compte, je crois que vous obtiendrez une meilleure information pour les décideurs.

Jim McCarter, Vérificateur général de l'Ontario, le jeudi 26 octobre 2006

Les témoignages des hauts fonctionnaires des provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ont confirmé le sentiment du Comité à l'effet que l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'octroi des crédits sera une entreprise qui nécessitera beaucoup de détermination, de leadership et de ressources de la part du gouvernement. Toutefois, le Comité juge de cette réforme en vaut la peine et que le gouvernement a déjà relevé des défis plus complexes dans le passé notamment le passage au système métrique ou l'introduction de la Taxe sur les produits et services (TPS).

À ce titre, une planification soignée de la mise en œuvre, comprenant un échéancier réaliste, des ressources financières et humaines adéquates et un suivi périodique permettant de rendre compte des progrès, est essentielle au succès de la réforme.

A) Déclaration d'intention du gouvernement

Mais d'abord, le Comité est d'avis que le gouvernement doit envoyer un signal fort en signalant clairement son intention d'aller de l'avant et de mener à terme cette réforme. Qui plus est, au-delà d'une déclaration politique, le Comité estime que cette volonté doit venir du Cabinet et qu'elle doit se traduire par le dépôt d'un projet de loi prévoyant les changements nécessaires à la mise en place de la réforme.

B) Bureau de gestion de projet

Pour donner l'élan qui suscitera les changements nécessaires à la réforme, pour assurer la coordination des efforts et mobiliser les ressources, le gouvernement devra mettre sur pied un bureau de gestion de projet (BGP) dirigé par une personne bien en vue et très respectée. Cette personne devra être un excellent communicateur qui, sans être nécessairement un expert, pourra s'asseoir avec les sous-ministres adjoints des différents ministères, les réunir et gagner tout le monde à la cause. Tel que suggéré dans l'Étude PWC déposée devant le Comité par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le BGP devrait avoir les responsabilités suivantes :

Gestion de projet — Agir comme centre de coordination du projet pour assurer le bon déroulement du projet, gérer le plan de mise en œuvre, cerner les dépendances, assurer la gestion des risques, coordonner la communication d'information, administrer le budget et fournir des services de soutien administratif.

Gestion du changement — Assurer la direction et l'orientation générale des activités du projet pour apporter les changements nécessaires aux processus, systèmes et ressources humaines dans le but d'accepter les résultats attendus du projet.

Communications — Élaborer et assurer la communication prévue des résultats aux intervenants du projet.

Gestion des intervenants — Sensibiliser les personnes qui participent au projet ou touchées par celui-ci et favoriser leur adaptabilité.

Formation — Élaborer la stratégie de formation à l'appui de la réalisation du projet.

Par ailleurs, lors de leurs témoignages devant le Comité, les hauts fonctionnaires de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont souligné à quel point il était important que le BGP soit composé de personnes de différentes disciplines s'intéressant vraiment au processus budgétaire, à son objet et à la réforme envisagée. Il devrait bien sûr être constitué de comptables, mais aussi de gens qui représentent d'autres intérêts, par exemple d'anciens législateurs, des universitaires, etc. Dans la même veine, le Comité a appris que lors de sa transition vers la comptabilité d'exercice, le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé un comité consultatif de la politique comptable, composé d'experts-comptables respectés de l'extérieur. Il y a lieu de signaler que ce comité a été créé par voie législative et qu'il continue à conseiller le gouvernement provincial sur les questions comptables.

En ce qui a trait à la mise en place d'un comité consultatif et au recrutement d'experts extérieurs à la fonction publique fédérale, le Comité est d'avis qu'il s'agit de bonnes idées, mais préfère donner toute la latitude nécessaire au gouvernement pour ne pas contraindre inutilement le processus de mise en œuvre. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement du Canada mette sur pied un bureau de gestion de projet, énonce son mandat et ses responsabilités.

C) Ressources humaines et formation

L'adoption par le gouvernement du Canada de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits comporte une importante dimension humaine puisqu'elle nécessitera l'élaboration d'un vaste plan de formation pour l'ensemble de l'administration. Le Comité a appris qu'en Ontario, il a presque fallu donner des cours élémentaires de comptabilité dans les services financiers des ministères. Cette démarche fut critique pour assurer le succès de la conversion.

La question des ressources humaines est d'autant plus importante qu'il est actuellement assez difficile de recruter des comptables un peu partout au Canada et que beaucoup d'agents financiers du gouvernement n'ont pas de certification professionnelle en comptabilité et ne sont donc pas nécessairement rompus aux dernières avancées en matière de normes comptables. Par ailleurs, il est probable que cet important changement rencontre de la résistance auprès de certains fonctionnaires. Un important travail de communication et de persuasion sera sans doute nécessaire. Le rôle du BGP sera alors déterminant.

Enfin, le Comité a été particulièrement interpellé par le fait qu'il importe de ne pas limiter la formation et les communications aux seuls services financiers des ministères. En effet, pour maximiser les avantages liés avec cette importante réforme comptable, les hauts fonctionnaires de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont dit qu'il était souhaitable d'élargir la compréhension de la comptabilité d'exercice et des rapports au-delà des services financiers et notamment aux gestionnaires de programme. Ceci permettrait de donner à ces gestionnaires une meilleure information pour qu'ils prennent de meilleures décisions. Ce dernier aspect rejoint le souhait, maintes fois exprimé par divers membres du Comité, quant à la nécessité de profiter de cette réforme comptable pour insuffler le changement de culture tant attendu dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement du Canada développe un plan de communication et de formation à l'intention de ses agents financiers et qu'il sensibilise les gestionnaires des programmes gouvernementaux aux nouvelles dimensions apportées par la comptabilité d'exercice, en mettant l'emphase sur la gestion des ressources de l'État, ses actifs et ses passifs.

Le Comité est d'avis qu'il sera nécessaire d'offrir aux parlementaires un soutien technique afin qu'ils puissent se familiariser avec les changements apportés aux documents budgétaires suite à l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que le gouvernement du Canada organise des sessions d'information à l'intention des parlementaires afin qu'ils puissent se familiariser avec les notions de comptabilité d'exercice et la nouvelle présentation des documents budgétaires.

D) Ressources financières et systèmes financiers

L'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits nécessitera des ressources financières additionnelles. L'Étude PWC estime que le coût total de cette réforme pourrait se situer à l'intérieur d'une fourchette allant de 40 à 160 millions de dollars. Selon M. Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, la somme approximative de 150 millions de dollars est réaliste¹⁷.

Le Comité est d'avis qu'une estimation précise des coûts devrait accompagner le dépôt d'un plan de mise en œuvre par le Bureau de gestion de projet.

Cela dit, à la lumière de l'expérience des provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, le montant du coût total dépendra essentiellement des choix qui seront faits en matière de systèmes financiers. En effet, les principaux coûts de cette réforme seront liés aux systèmes financiers, que ce soit l'achat de nouveaux systèmes ou la mise à niveau des systèmes existants. La formation des ressources humaines ne devrait constituer qu'une faible proportion des coûts totaux. À titre de référence, l'Étude PWC évalue ces coûts à environ 6 millions de dollars.

L'envergure et la complexité du gouvernement fédéral, qui compte sept systèmes financiers différents, constituera sans doute un défi de taille et par conséquent la conversion à la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits devrait se révéler plus longue et plus difficile que dans les provinces. Rappelons que la Colombie-Britannique par exemple, fonctionnait avec un seul système financier pour tous ses ministères et organismes.

Cela dit, la Vérificatrice générale du Canada et le Contrôleur général du Canada ont affirmé devant le Comité, lors de la réunion du 7 novembre 2006, qu'il n'était toutefois pas souhaitable pour le gouvernement fédéral de procéder à un changement complet de ses systèmes financiers étant donné les investissements importants dont ils ont fait l'objet il y a seulement quelques années. Dans la mesure où les systèmes financiers sont compatibles et répondent aux nouvelles exigences, cette approche permettrait sans doute de

¹⁷ Le Comité n'a pas en sa possession tous les renseignements qui lui permettraient d'évaluer précisément les coûts reliés à l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits. De la même manière, le Comité n'est pas en mesure d'évaluer les coûts annuels liés au fonctionnement dans ce nouvel environnement comptable. Toutefois, le Comité est persuadé que l'impact sera globalement positif.

minimiser les coûts et d'éviter que le gouvernement fédéral ne se retrouve otage d'un seul fournisseur.

E) Échéancier et suivi

Le Comité est conscient de l'ampleur de la tâche qui attend le gouvernement. Néanmoins, il est convaincu que ce projet peut être mis en œuvre dans des délais raisonnables. À cet égard, la feuille de route développée dans l'Étude PWC devrait être sérieusement considérée par le gouvernement. Le Comité pense en effet qu'un échéancier de cinq années permettrait au gouvernement de mener à bien cette réforme comptable en progressant à un rythme offrant suffisamment de marge de manœuvre pour qu'il puisse être possible d'adapter correctement le cycle budgétaire et des dépenses, de procéder à la formation des ressources humaines et de mettre en place les nouveaux systèmes financiers.

Par ailleurs, le Comité pense qu'il est essentiel que le gouvernement fasse rapport de ses progrès à la Chambre des communes chaque année.

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement du Canada complète la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits sur une période maximale de cinq ans et fasse rapport annuellement à la Chambre des communes de ses progrès et des dépenses engagées.

F) Convivialité des rapports présentés au Parlement

L'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits aura pour effet d'accroître la richesse, mais aussi la complexité de l'information présentée dans les rapports destinés aux parlementaires. Pour maintenir et accroître l'intérêt des parlementaires vis-à-vis de l'examen des crédits, la présentation de l'information sur actifs, les passifs et les dépenses d'amortissement du gouvernement devra leur permettre de profiter pleinement de celle-ci. Le Comité est d'avis que l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits constitue une occasion unique de remodeler en profondeur le format et le contenu des rapports présentés au Parlement. Il s'agit d'un impératif pour faciliter leur examen par les parlementaires. En effet, malgré certains progrès, l'information dans les documents sur le Budget des dépenses reste aride et les constatations faites par le Comité¹⁸ en 2003 demeurent valides :

L'administration fédérale à travers des rapports présentés au Parlement doit impérativement améliorer sa capacité à bien communiquer l'information jugée pertinente par ses clients que sont les parlementaires et le public canadien et ce, dans un format qui leur convient. Comme toute autre publication à caractère économique ou financier qui communique une

¹⁸ [Rapport 6 - Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire](#) (Adopté par le Comité le 24 septembre 2003; Présenté à la Chambre le 25 septembre 2003).

information chiffrée, à commencer par les documents du Budget par exemple, les rapports présentés au Parlement devraient faire un usage plus intensif d'outils statistiques comme les tendances et les variations annuelles et se servir de tableaux et de graphiques pour présenter les résultats et les idées. Les graphiques et les tableaux devraient être appuyés par de courts textes à valeur ajoutée qui viennent bonifier l'information chiffrée. En effet, mis à part les informations de base sur les crédits budgétaires, les rapports devraient s'employer à mettre en relief les succès, mais aussi les insuccès des programmes, des ministères et des organismes, leurs causes et les correctifs devant être apportés pour atteindre les objectifs.

Le Comité juge qu'il est nécessaire de prévoir, par exemple, des catégories distinctes pour les crédits (à voter ou législatifs) sur les budgets de fonctionnement, les immobilisations et dorénavant les passifs du gouvernement, dans la partie II du Budget des dépenses. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 13

Que le gouvernement du Canada élabore, en consultation avec les députés, un format de présentation de l'information sur les crédits dans les documents relatifs au Budget des dépenses.

CONCLUSIONS

Les travaux du Comité sont venus confirmer le sentiment initial, exprimé par la motion du 15 juin 2006, à l'effet que le gouvernement du Canada doit aller de l'avant avec l'adoption de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits.

Cette réforme comptable, que le Comité appelle de tous ses vœux, constituera un outil supplémentaire à la disposition du gouvernement afin qu'il puisse améliorer la gestion des affaires de l'État.

Le Comité croit fermement que cette réforme est dans l'intérêt des citoyens et qu'elle permettra de jeter un regard neuf sur la façon dont sont utilisés les fonds publics. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'elle devrait être menée à terme le plus rapidement possible en tenant compte des recommandations formulées dans ce rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada adopte la comptabilité d'exercice intégrale pour sa budgétisation et l'affectation des crédits.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada inscrive une note aux états financiers et aux documents budgétaires concernant les passifs aux infrastructures et aux biens patrimoniaux.

RECOMMANDATION 3

Que pour fin de transparence, des notes aux états financiers et aux documents budgétaires fassent mention de tout changement relatif au traitement comptable de l'équipement et des biens militaires.

RECOMMANDATION 4

Que pour des fins de transparence, des notes explicatives aux états financiers et aux documents budgétaires présentés au Parlement fassent mention des changements apportés au traitement comptable de tous les équipements et biens du gouvernement.

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada instaure un système de doubles crédits pour le passif environnemental, comprenant un crédit législatif pour l'évaluation du passif et un crédit annuel voté pour la charge liée à la restauration et la gestion des lieux.

RECOMMANDATION 6

Que des notes explicatives relativement aux passifs environnementaux éventuels soient inscrites aux états financiers et à l'ensemble des documents budgétaires produits par le gouvernement.

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Canada prévoie dans ses budgets des dépenses des crédits votés pour les coûts d'acquisition des immobilisations et des crédits législatifs pour les charges d'amortissement connexes.

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement du Canada adopte des crédits pluriannuels, d'une durée maximale de cinq ans, dans son cycle budgétaire et de dépenses.

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement du Canada mette sur pied un bureau de gestion de projet, énonce son mandat et ses responsabilités.

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement du Canada développe un plan de communication et de formation à l'intention de ses agents financiers et qu'il sensibilise les gestionnaires des programmes gouvernementaux aux nouvelles dimensions apportées par la comptabilité d'exercice, en mettant l'emphase sur la gestion des ressources de l'État, ses actifs et ses passifs.

RECOMMANDATION 11

Que le gouvernement du Canada organise des sessions d'information à l'intention des parlementaires afin qu'ils puissent se familiariser avec les notions de comptabilité d'exercice et la nouvelle présentation des documents budgétaires.

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement du Canada complète la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits sur une période maximale de cinq ans et fasse rapport annuellement à la Chambre des communes de ses progrès et des dépenses engagées.

RECOMMANDATION 13

Que le gouvernement du Canada élabore, en consultation avec les députés, un format de présentation de l'information sur les crédits dans les documents relatifs au Budget des dépenses.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	2006/09/26	15
Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada		
David Moloney, secrétaire adjoint principal		
Bureau du vérificateur général du Canada		
Sheila Fraser, vérificatrice générale		
Clyde MacLellan, directeur principal		
Douglas Timmins, vérificateur général adjoint		
Institut canadien des comptables agréés		
Martha Denning, directrice	2006/05/10	18
Ronald Salole, vice-président		
Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique		
Arn van Iersel, vérificateur général intérimaire	2006/10/26	22
Bureau du vérificateur général de l'Ontario		
Jim McCarter, vérificateur général		
Gouvernement de l'Ontario		
Bruce Bennett, contrôleur intérimaire		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	2006/07/11	25
Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada		
David Moloney, secrétaire adjoint principal		

Organisations et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada		
Sheila Fraser, vérificatrice générale		
Clyde MacLellan, directeur principal		
Douglas Timmins, vérificateur général adjoint		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du vérificateur général du Canada

Institut canadien des comptables agréés

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 12 décembre 2006
Séance n° (32)

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 7, dans la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Diane Marleau, présidente.

Membres du Comité présents : Harold Albrecht, Omar Alghabra, l'hon. Navdeep Bains, Raymond Bonin, Daryl Kramp, l'hon. Diane Marleau, James Moore, Richard Nadeau, Peggy Nash, Pierre Poilievre, Louise Thibault et Chris Warkentin.

Aussi présents : Bibliothèque du Parlement : Guy Beaumier, analyste; Philippe Le Goff, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur la budgétisation selon la comptabilité d'exercice.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport soit adopté.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: *La comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits au gouvernement fédéral*.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et l'analyste 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 le mercredi 13 décembre 2006.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

À 11 h 56, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

Bibiane Ouellette
Le greffier du Comité