



Chambre des communes
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 015 • 1^{re} SESSION • 39^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 26 septembre 2006

—
Présidente

L'honorable Diane Marleau

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca>

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le mardi 26 septembre 2006

•(1115)

[Traduction]

La présidente (L'hon. Diane Marleau (Sudbury, Lib.)): La séance est ouverte.

Comme vous vous en souviendrez, nous avons décidé au printemps dernier de faire une étude sur la comptabilité de caisse au niveau fédéral. Nous avons pris des dispositions afin que la vérificatrice générale et les fonctionnaires du Conseil du Trésor nous rencontrent la semaine dernière. Malheureusement, il nous a fallu annuler. Cependant, ils sont ici aujourd'hui, et j'aimerais sans plus tarder ouvrir le bal.

Je vais commencer par céder la parole à la vérificatrice générale, qui pourra nous présenter les personnes qui l'accompagnent, après quoi ce sera au tour des représentants du Bureau du contrôleur général.

Madame.

[Français]

Mme Sheila Fraser (vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada): Merci, madame la présidente.

Nous vous remercions de nous avoir invités à la séance d'information visant à aider le comité dans son examen d'une question soulevée dans notre rapport *Le Point* de mai 2006. Dans le premier chapitre intitulé « La gestion gouvernementale : l'information financière », nous avons traité de la nécessité pour le gouvernement de régler la question de la budgétisation et de l'affectation de crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel.

Je suis accompagnée, aujourd'hui, des responsables de la vérification, Douglas Timmins, vérificateur général adjoint, et Clyde MacLellan, directeur principal.

À notre avis, le comité a eu une excellente idée en décidant de mener une étude approfondie de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Cette initiative donne suite à une série de recommandations du Comité permanent des comptes publics, qui préconisait l'utilisation par le gouvernement de cette méthode aux fins de la budgétisation et de l'affectation des crédits. J'espère que les présentations d'aujourd'hui vous permettront de mieux comprendre les concepts et les questions dans ce domaine.

Comme je le disais aux membres de votre comité dans ma déclaration d'ouverture du 13 juin dernier, les personnes qui n'ont aucune formation en comptabilité peuvent avoir de la difficulté à comprendre les concepts de la méthode de la comptabilité d'exercice, de même que ceux de la budgétisation, de l'affectation des crédits et de l'information financière fondée sur cette méthode.

Nous avons donc remis au comité une version imprimée d'un exposé que mon bureau et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont présenté aux parlementaires lors de la publication par le gouverne-

ment de ses premiers états financiers sommaires en comptabilité d'exercice.

[Traduction]

Nous avons utilisé certains éléments de cet exposé pour préparer celui que nous vous présentons aujourd'hui. Dans un premier temps, nous brosserons un tableau des concepts de la comptabilité d'exercice, en expliquant les avantages de l'information financière fondée sur ce type de comptabilité. Dans un deuxième temps, nous mettrons en lumière des renseignements importants dans le domaine de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Même si le gouvernement a mis en oeuvre des éléments de la comptabilité d'exercice pour ses activités de budgétisation pangouvernementale, j'ai précisé au comité le 13 juin que les ministères et les organismes n'utilisent pas efficacement l'information financière fondée sur la comptabilité d'exercice. En fait, le contraire serait étonnant puisqu'ils utilisent en grande partie la méthode de la comptabilité de caisse pour préparer leurs budgets et affecter leurs crédits. Par ailleurs, à mon avis, si des ministères ont retenu l'option la moins économique au moment d'acquiescer des bureaux, c'est en partie parce qu'ils n'ont pas utilisé de l'information financière fondée sur la comptabilité d'exercice. Nous avons abordé cette question dans notre chapitre intitulé « L'acquisition de bureaux loués » et lors de la réunion tenue par le comité le 1^{er} juin.

Dans notre chapitre sur l'information financière, nous avons admis que les besoins de trésorerie et la gestion de trésorerie des ministères continueront de fournir une information importante pour le Parlement. Nous avons toutefois conclu que le Parlement aurait aussi avantage à trouver de l'information fondée sur la comptabilité d'exercice dans les documents portant sur les budgets et l'affectation des crédits. Cette façon de faire rendrait le processus plus conforme à celui qu'utilise le gouvernement dans ses rapports financiers sur ses résultats.

Le gouvernement étudie cette question depuis 1998, mais il n'a pas pris clairement position sur la voie qu'il prendra. À mon avis, après huit années d'étude, il est temps qu'il prenne une décision. L'attention particulière que porte le comité à ces questions et son étude du sujet devraient sensibiliser le gouvernement au fait que les parlementaires souhaitent qu'une solution soit trouvée et qu'ils veulent savoir comment il s'y prendra pour gérer et mettre en oeuvre les réformes nécessaires.

Madame la présidente, je termine ainsi ma déclaration d'ouverture. Permettez-moi de céder la parole à Douglas Timmins, afin qu'il vous présente l'aperçu de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice. Comme je l'ai déjà mentionné, j'espère que cet exposé permettra aux membres du comité de bien comprendre les concepts, les questions et les solutions possibles dans le domaine de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau ministériel.

Après les exposés, nous serons, bien sûr, heureux de répondre à toutes les questions que voudront nous poser les membres du comité.

Merci.

• (1120)

La présidente: Merci.

Allez-y, je vous prie, monsieur Timmins.

[Français]

M. Douglas Timmins (vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada): Madame la présidente, membres du comité, bonjour.

C'est avec plaisir que je fais cette présentation afin d'aider le comité à entreprendre l'étude de la budgétisation et de l'affectation des crédits parlementaires.

Étant donné que ce sujet est très complexe, même pour les comptables, nous avancerons de façon progressive. Tout d'abord, nous expliquerons sommairement le concept de la comptabilité d'exercice; suivront une explication de son application sur le plan budgétaire ainsi qu'une discussion sur les enjeux pour les budgets et les crédits parlementaires.

Voyons maintenant l'ordre du jour. Notre présentation portera sur les sujets suivants: comptabilité d'exercice, principes, budgétisation et affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice, raisons justifiant l'importance de faire avancer le dossier, quelques difficultés et préoccupations, situation à l'échelle internationale, situation à l'échelle nationale, questions susceptibles d'être posées au gouvernement par le comité et conclusion.

[Traduction]

À la page 3 de la présentation, nous passons en revue les principes de base. Nous avons pensé commencer par les principes de base de la comptabilité d'exercice. Je sais que l'objet de la réunion d'aujourd'hui est de discuter de la budgétisation et de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, mais je vais faire un rapide survol des principes de la comptabilité d'exercice pour mieux faire ressortir les différences. Je reviendrai là-dessus, pour mieux en expliquer le fonctionnement, au fur et à mesure que je passerai en revue les autres questions.

La comptabilité d'exercice est recommandée par l'Institut canadien des comptables agréés et les normes internationales. Elle est par ailleurs utilisée par le gouvernement dans la plupart des contextes à l'heure actuelle, ou en tout cas c'est ce vers quoi il tend.

Avec la comptabilité d'exercice, les revenus sont comptabilisés au moment où ils sont gagnés et les charges le sont au moment où elles sont engagées plutôt qu'au moment où les liquidités ou leurs équivalents sont reçus ou versés, ce que prévoyait l'ancienne méthode. La comptabilité d'exercice n'attend pas que l'argent change de mains pour que la transaction soit enregistrée. Elle permet de comptabiliser les actifs et les dettes depuis leur inscription initiale jusqu'à leur règlement, paiement ou utilisation. Elle permet donc d'établir le coût de leur utilisation pendant leur vie utile, et ce surtout dans le cas des actifs.

Passant maintenant à la page 4, je vais parcourir avec vous un exemple très simple. Si une organisation achète et reçoit en mars des fournitures pour un montant de 1 000 \$, elle n'effectue le paiement qu'en avril. Selon la comptabilité d'exercice, les 1 000 \$ seraient comptabilisés à la date d'achat des fournitures, dans ce cas-ci en mars. En vertu de la comptabilité de caisse, la transaction serait inscrite au moment du paiement, soit en avril.

Je vais maintenant passer en revue un autre exemple, légèrement plus complexe. Le gouvernement achète le 1^{er} avril 2004 du matériel qui coûte 100 000 \$. Il s'attend à pouvoir utiliser ce matériel pendant dix ans. Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, on comptabiliserait les 100 000 \$ qu'a coûté l'acquisition de l'élément d'actif à la fin de l'exercice se terminant le 31 mars 2005. On inscrirait ensuite chaque année 10 000 \$ à titre d'amortissement annuel durant les dix ans.

Selon la méthode comptable utilisée auparavant, le coût total de 100 000 \$ aurait été comptabilisé à titre de dépense durant l'exercice financier au cours duquel la somme aurait été versée. Il n'y a aucune reconnaissance de l'utilisation de l'élément d'actif dans le temps. Avec la comptabilité d'exercice, l'on suit l'évolution du solde correspondant à cet actif jusqu'à ce qu'il soit vendu ou retiré du service.

• (1125)

Poursuivant l'examen de cet exemple à la transparence 6, la comptabilité se ferait comme suit. Vous avez l'incidence sur les opérations la première année, soit l'année 2005. Avec la méthode de comptabilité d'exercice, ce serait 10 000 \$, et en 2006, ce serait 10 000 \$. Cela correspond à l'amortissement qui serait reflété dans chacune de ces années. Avec l'ancienne méthode, à la deuxième ligne, effet sur les résultats, la totalité des 100 000 \$ serait enregistrée en 2005 et rien dans les années subséquentes.

Nous voyons ensuite l'effet sur le bilan. Dans ce cas-ci, avec la méthode actuelle, c'est-à-dire comptabilité d'exercice, vous continueriez d'inscrire la valeur amortie de l'élément d'actif, de telle sorte qu'à la fin de la première année vous auriez les 100 000 \$ moins les 10 000 \$ d'amortissement, soit 90 000 \$. La deuxième année, vous auriez encore 10 000 \$ d'amortissement, ce qui ramènerait le solde à 80 000 \$, et ainsi de suite. Avec l'ancienne méthode, rien n'aurait été inscrit; le montant serait nul, car avec la méthode utilisée auparavant, la valeur totale de 100 000 \$ de l'achat aurait été inscrite au moment de la transaction.

J'ai encore un autre exemple à la transparence 7. J'y reviendrai plus tard pour vous expliquer ce à quoi cela correspond sur le plan budgétisation et affectation des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice. Dans cet exemple, le 31 mars le gouvernement reconnaît qu'il lui faut financer des travaux d'assainissement environnemental à un site toxique, et le coût est évalué à 100 000 \$, étalés sur dix ans. Les travaux doivent commencer le 31 juillet 2005, et le coût cette année-là sera de 10 000 \$.

En vertu de l'actuelle méthode, le gouvernement comptabiliserait la totalité des 100 000 \$ le 31 mars 2005. Il enregistrerait la totalité de ce passif à cette date-là. Selon la méthode comptable utilisée auparavant, seuls 10 000 \$ auraient été inscrits, soit le montant payé. En comptabilité d'exercice, l'on continuerait de suivre cet élément de passif jusqu'à ce que le solde dû ait été pleinement payé. La première tranche de 10 000 \$ serait retirée du montant de 100 000 \$, comme dans l'exemple 1 que j'ai expliqué relativement à des dépenses d'immobilisations.

À la transparence 8, l'on se penche à nouveau sur la comptabilisation de cet effet de la transaction. En comptabilité d'exercice, les 100 000 \$ seraient inscrits pour les opérations de 2005. Cela correspond au moment où la dépense intervient, car la pleine obligation se sont les 100 000 \$ indiqués. Selon la méthode utilisée auparavant, aucun montant n'aurait été inscrit pour 2005 et le paiement de 10 000 \$ n'aurait été enregistré qu'en 2006. L'effet côté bilan est quelque peu semblable à ce que l'on a vu dans l'exemple de l'investissement en immobilisations. Avec la comptabilité d'exercice en vigueur à l'heure actuelle, l'on enregistrerait 100 000 \$ la première année, 90 000 \$ la deuxième année, du fait des 10 000 \$ ayant été payés. Avec l'ancien système, le bilan n'aurait rien montré, car c'était une comptabilité de caisse et seuls auraient été inscrits les 10 000 \$ versés.

Je viens de vous donner trois exemples de comptabilité d'exercice. L'important ici est le moment auquel est enregistrée la dépense correspondant à l'événement, même si le paiement doit venir des années plus tard. La différence est la plus marquée ou la plus visible lorsqu'il s'agit d'éléments de passif ou d'actif à long terme. Dès lors qu'il s'agit de quelque chose d'immédiat ou d'un court terme, l'effet est bien moindre. Les grosses différences surviennent lorsqu'il est question d'immeubles ou de matériel, de passif découlant de régimes de retraite ou de coûts environnementaux. Avec la comptabilité d'exercice, le passif et l'actif reconnus demeurent inscrits et diminuent en fonction de l'usage qui en est fait ou des paiements effectués dans le temps.

• (1130)

Je passe maintenant à la transparence 9 et vais vous expliquer quelques avantages essentiels offerts par la comptabilité d'exercice. Cette transparence donne une vue d'ensemble de l'étendue et de l'ampleur au sein du gouvernement des ressources et des actifs financiers et non financiers reconnus. Les obligations, c'est-à-dire tous les passifs, sont reconnues, ainsi que les coûts. L'on insiste ici sur la consommation faite des ressources. L'on voit un lien entre le coût de l'exécution d'un programme donné et les résultats obtenus, et l'on voit que sont conservés tous les renseignements, notamment en ce qui concerne les avoirs, en attendant que les ressources soient pleinement utilisées dans le cadre des opérations.

La transparence 10 poursuit l'explication sur ces mêmes avantages.

[Français]

La comptabilité d'exercice permet au gouvernement de rendre compte aux parlementaires et au public de la gestion des actifs des contribuables, de tous les coûts associés à chacun des programmes et de la capacité de payer la dette nationale.

Par conséquent, cette méthode brosse un tableau complet de toutes les décisions prises par un gouvernement, plutôt que de se limiter à ne montrer que les décisions prises pour payer des emprunts, des actifs, des achats et des services.

[Traduction]

Le gouvernement bénéficie avec cette méthode de renseignements plus complets. L'on met davantage l'accent sur les éléments d'actif. L'on s'attarde davantage sur la gestion du passif et sur le plein coût des programmes et des services.

La transparence 12 est un cliché des différentes méthodes en vigueur à l'heure actuelle et explicite celles qui utilisent la comptabilité d'exercice et celles qui utilisent la quasi-caisse. Vous verrez plus tard à ce sujet un résumé semblable dans l'exposé du contrôleur général.

Ce que j'aimerais souligner ici est que le budget fédéral à l'échelle du gouvernement ainsi que les états financiers sommaires et les états financiers des ministères sont établis selon la comptabilité d'exercice. Ces états financiers de ministère sont à l'heure actuelle non vérifiés, mais il y a en place un plan tendant vers leur vérification.

La clé dont je vais vous parler dans le restant de mon exposé vous est présentée sur cette transparence-ci: la deuxième ligne sous budgétisation, budgétisation des ministères et prévisions; et la troisième ligne, crédits. Ces éléments, comme vous le verrez dans la colonne ministérielle, s'inscrivent dans la catégorie quasi-caisse. Nous disons qu'il serait tout à fait opportun de gérer la budgétisation et les crédits des ministères selon la comptabilité d'exercice, afin qu'ils cadrent avec les rapports que l'on retrouve au niveau des états financiers ministériels ainsi qu'avec le budget fédéral, lui aussi établi selon la comptabilité d'exercice.

Comme je l'ai déjà dit, la comptabilité d'exercice existe, mais c'est surtout du côté des ministères que l'on constate des lacunes. Il y a certes eu une augmentation du recours à la comptabilité d'exercice. Les mémoires au Cabinet utilisent aujourd'hui la comptabilité d'exercice, mais il n'est pas routinier que la direction ministérielle se concentre sur des données issues de la comptabilité d'exercice. Elle continue de rendre compte des budgets et des crédits, qui s'inscrivent dans la méthode quasi-caisse.

Je reviendrai un petit peu là-dessus plus tard.

La transparence 13 expliquerait quel serait l'effet si la budgétisation et l'affectation des crédits étaient préparées selon la comptabilité d'exercice.

Eh bien, les budgets, les budgets pour les principales dépenses ainsi que les crédits seraient plus étroitement liés aux coûts et aux revenus prévus pour l'exercice, peu importe la date de réception ou de versement des fonds; la budgétisation et les prévisions seraient fondées sur les événements économiques, les revenus ou les coûts de fonctionnement prévus pour l'exercice, plutôt que sur les rentrées et les sorties de fonds anticipées; et les gestionnaires des ministères seraient tenus davantage responsables des renseignements issus de la comptabilité d'exercice. Nous estimons que cela est important. Il importe qu'ils réfléchissent à plus que les simples renseignements quasi-caisse lorsqu'ils prennent leurs décisions. Il s'agit là pour nous d'un changement essentiel sur lequel nous reviendrons plus tard.

Il y a, certes, certaines questions dont il faudra régler le sort, par exemple celles liées aux immobilisations et aux obligations à long terme, s'agissant surtout de crédits, et je pense que le contrôleur général nous suggérera quelques pistes lorsqu'il prendra la parole tout à l'heure.

Il est à mon sens important que l'on envisage de séparer la budgétisation et l'affectation des crédits. Il est certes plus facile de changer les choses côté budgétisation. Il y a peut-être certaines questions liées aux crédits sur lesquelles vous voudrez vous pencher plus tard dans vos discussions.

Je passe maintenant à la transparence 14.

•(1135)

[Français]

Voici les avantages de l'utilisation de la méthode de comptabilité d'exercice sur le plan budgétaire: l'information présentée serait comparable et un meilleur contrôle et suivi seraient exercés sur la performance actuelle; une transparence accrue de la performance du gouvernement; une reddition de comptes améliorée au niveau des ministères et des organismes — l'utilisation des ressources financières selon la même méthode que le budget; de l'information de meilleure qualité pour la planification, le contrôle des dépenses de fonctionnement et d'immobilisation et la prise de décision; un accent accru sur les conséquences à long terme des décisions courantes.

[Traduction]

Il y a des défis et des sujets de préoccupation.

Le recyclage des gestionnaires financiers est, certes, une question qui a été soulevée. Le concept est difficile à comprendre. J'espère que ce que nous faisons aujourd'hui aidera un petit peu les gens à comprendre.

Il demeure important pour le gouvernement de gérer la trésorerie et, oui, nous en convenons. Il y a la difficulté de la gestion des importantes dépenses non en espèces ou les charges à payer ultérieurement. Il y a également une courbe d'apprentissage et la question de la gestion du changement, ce qui rejoint un petit peu l'aspect recyclage.

Nous pensons que le leadership sera en la matière essentiel, et la gestion des charges non monétaires importantes à long terme constitue certainement un défi, surtout en ce qui concerne l'affectation de crédits. Mais, comme je vais l'expliquer dans quelques instants, d'autres ont trouvé des solutions et nous pensons que le Canada le pourra lui aussi.

Je pense qu'il est important de souligner, et j'ai déjà mentionné cela une ou deux fois, que les gestionnaires des ministères doivent être tenus davantage responsables de la gestion des actifs non financiers et de certaines dettes.

J'en reviens à l'exemple dont j'ai parlé plus tôt au sujet de la comptabilisation des coûts d'assainissement environnemental. La méthode utilisée actuellement pour la budgétisation et l'affectation des crédits dans les ministères — et ceci est important; l'on parle ici de la budgétisation et de l'affectation des crédits dans les ministères et non pas de la comptabilité d'exercice dans les états financiers — ne ferait figurer en 2006 que le montant versé pour les travaux de nettoyage. Même si les coûts totaux de 100 000 \$ figureraient dans les états financiers sommaires du gouvernement, aucun montant ne serait consigné au budget ou dans les crédits du ministère. Il s'agit là d'un décalage qu'il importe selon nous de corriger.

L'actuelle méthode de budgétisation n'exige pas des gestionnaires des ministères qu'ils tiennent compte du plein coût des mesures d'assainissement. Il leur suffit de tenir compte des coûts à court terme. Le principal défi pour nous est de veiller à ce que les gestionnaires des ministères s'attardent sur les coûts engagés, se concentrent sur la perspective plus large du coût intégral des programmes et laissent aux soins des gestionnaires financiers des différentes organisations la conversion en espèces des données fournies par la comptabilité d'exercice.

Cela est à mon sens tout à l'opposé de la situation actuelle. En effet, en ce moment, les renseignements financiers sont compilés dans la boutique financière à la fin de l'année en vue de la production des états financiers des ministères et du gouvernement du Canada selon la méthode de la comptabilité d'exercice, mais la gestion au

sein de l'organisation ne gère que les affectations de crédits en espèces.

Nous disons que cela devrait être renversé. Que les renseignements qui sont fournis dans les budgets et les prévisions budgétaires soient établis en fonction de la comptabilité d'exercice. Les gestionnaires géreront cette information, puis feront le rapprochement des comptes pour établir le montant en espèces devant être affecté. Que ce soient les gestionnaires des finances et non pas les gestionnaires de l'exploitation qui se préoccupent de la question de savoir s'il y a suffisamment d'argent dans la caisse. C'est là un élément essentiel.

J'aimerais maintenant vous parler rapidement de ce qui se passe ailleurs dans le monde.

La plupart des pays membres de l'OCDE ont adopté ou vont adopter la méthode de la comptabilité d'exercice. La France a adopté la comptabilité d'exercice, mais continue de préparer son budget selon la comptabilité de caisse. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni préparent leurs budgets et affectent leurs crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice. Ce sont ces pays qui ont donné l'exemple et fait avancer la chose. Je sais que d'aucuns se demandent s'ils sont pleinement satisfaits, mais, d'après les renseignements dont nous disposons, ils continuent d'avancer sur cette voie.

Les choses changent encore plus rapidement à l'échelle nationale. La plupart des provinces et territoires préparent leur budget pangouvernemental selon la méthode de la comptabilité d'exercice et plusieurs d'entre eux font leur travail de budgétisation et d'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Nous pensons qu'il serait peut-être bon que le comité discute avec des représentants de certaines des provinces de la façon dont celles-ci ont abordé les différents problèmes et défis. Nous pourrions certainement vous recommander les noms d'un certain nombre de personnes qui seraient prêtes à discuter avec le comité de l'approche suivie chez elles.

•(1140)

Pour ce qui est du Canada, le gouvernement fédéral accuse clairement du retard. Nous estimons qu'il devrait prendre des mesures sur ce plan.

[Français]

Finalement, nous croyons que le comité pourrait jouer un rôle très important en posant plusieurs questions au gouvernement, dont les suivantes.

Qui, au sein du gouvernement, est chargé de défendre et de faire progresser ce dossier? Cette personne a-t-elle reçu un appui suffisant?

[Traduction]

Quelle stratégie le gouvernement compte-t-il adopter pour implanter la méthode de comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits, notamment dans le cas des acquisitions d'immobilisations et des passifs à long terme, lesquels posent un défi particulier?

[Français]

Le gouvernement a-t-il les ressources humaines et les compétences nécessaires pour réaliser un changement de cette envergure? Si la réponse est non, comment compte-t-il surmonter cet obstacle?

[Traduction]

Le gouvernement a-t-il prévu des fonds suffisants pour modifier le processus de budgétisation et d'affectation des crédits?

En conclusion, nous croyons que les préoccupations dont il est question ne devraient pas empêcher le dossier d'avancer. L'appui du comité contribuerait selon nous à persuader le gouvernement d'avancer dans ce domaine.

Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à ce dossier. *Thank you.*

• (1145)

La présidente: Merci.

Les membres du comité aimeraient-ils qu'il y ait un tour de questions avant que de passer aux représentants du Bureau du contrôleur général?

M. Mike Wallace (Burlington, PCC): J'ai des questions.

La présidente: Alors pourquoi ne pas y aller tout de suite avec cela? Nous allons commencer avec M. Bains.

L'hon. Navdeep Bains (Mississauga—Brampton-Sud, Lib.): Merci beaucoup, madame la présidente. J'aurai quelques questions.

Premièrement, merci beaucoup de votre exposé. J'ai une certaine expérience de la comptabilité, et votre exposé me rappelle certains des cours que j'ai pris lorsque j'étais à l'université. J'en ai des frissons dans le dos.

Des voix: Oh! Oh!

L'hon. Navdeep Bains: C'est passionnant tout cela, je peux vous le dire. C'est pourquoi je me suis lancé dans la politique, soit dit en passant. J'ai décroché mon certificat de CMA et je me suis rendu compte que la comptabilité n'était pas ma vocation.

J'ai apprécié votre exposé, car il nous a aidés à comprendre les principes de base de la comptabilité d'exercice. La transparence 12 fait ressortir que ce n'est pas une simple question de comptabilité d'exercice pure. L'actuelle méthode est davantage un système hybride réunissant comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice.

Ma question pour vous est la suivante: ce décalage constitue-t-il un problème? Est-il préférable d'avoir deux bases d'encaisse, lorsqu'on parle budgétisation versus rapports? Côté rapports, l'on a la méthode de la comptabilité d'exercice, tandis que côté budgétisation, on a la méthode de la comptabilité de caisse. Cela peut-il donner lieu à un conflit? Par exemple, lorsqu'une décision est prise, si vous l'examinez du point de vue encaisse, cela peut paraître logique, tandis que dans le contexte d'une comptabilité d'exercice, ce peut être le contraire. Est-ce là un conflit que vous constatez souvent, ou bien ce problème ne se pose-t-il pas?

Mme Sheila Fraser: Je pense que le conflit souligné par M. Bains est précisément ce sur quoi nous voulions insister ici. Pour les états financiers sommaires, les états financiers du gouvernement tout entier, et pour le budget sommaire, le gouvernement a adopté la méthode de la comptabilité d'exercice, qui est selon nous une meilleure méthode comptable et que la plupart des pays, je pense... les pays de l'OCDE que l'on a mentionnés tout à l'heure tendent vers cette méthode. La comptabilité d'exercice est de loin préférable à la comptabilité de caisse.

La difficulté est que cela n'est pas descendu jusque dans les ministères, qui continuent donc pour la plupart d'utiliser la méthode de la comptabilité de caisse. Cela crée en effet des problèmes, et je vous renverrai au chapitre de notre rapport portant sur les locaux et les immeubles loués par le gouvernement et pour lesquels le ministère ne choisissait pas la solution la plus économique, qui, dans bien des cas, aurait été d'acheter, l'argent n'étant pas disponible dans le budget pour l'année en question. Du fait que ces ministères fonctionnaient selon la méthode de la comptabilité de caisse, ils

optaient pour ces baux à long terme. Je suis convaincue que si l'on instaurait la méthode de la comptabilité d'exercice, alors ces ministères n'incluraient dans leurs résultats, si vous voulez, qu'une portion du coût, c'est-à-dire que la durée de vie de l'immeuble refléterait le coût total de celui-ci, et je suis certaine que dans une telle situation les décisions seraient différentes.

L'hon. Navdeep Bains: Ce modèle hybride que nous avons, avec un mécanisme pour les rapports et un autre pour la budgétisation — comptabilité de caisse versus comptabilité d'exercice —, cause-t-il davantage de problèmes sur le plan prise de décisions? Est-il tout simplement préférable de suivre ou la méthode de la comptabilité d'exercice ou celle de la comptabilité de caisse?

Mme Sheila Fraser: Nous disons que ce devrait être la même méthode comptable d'un bout à l'autre.

L'hon. Navdeep Bains: La raison pour laquelle je pose la question est que nous avons opté pour la méthode de la comptabilité d'exercice pour les rapports, mais il me semble que cela pose davantage de problèmes du fait que les décisions, elles, soient fondées sur la comptabilité de caisse. Ce que j'essaie de dire c'est que nous aurions dû nous en tenir à la comptabilité de caisse pour ensuite faire un bond énorme pour adopter la comptabilité d'exercice, au lieu d'y aller par étape. Êtes-vous d'accord ou non avec moi là-dessus?

Mme Sheila Fraser: Le gouvernement a décidé, il y a de cela plusieurs années, de n'adopter ce système que pour les rapports. Je pense qu'il méritait à l'époque d'en être félicité, car le Canada a ainsi été un chef de file mondial en la matière et produisait parmi les meilleurs rapports financiers au monde. Je pense qu'il lui a sans doute fallu procéder par étape du fait qu'il s'agit de changements énormes qui supposent d'importants changements sur le plan gestion financière au sein du gouvernement. Mais la difficulté est que de nombreux gestionnaires des finances sont en train de dire que cela revient plus ou moins à tenir deux jeux de livres.

L'hon. Navdeep Bains: Précisément. Cela crée davantage de travail.

Mme Sheila Fraser: Ils travaillent tout au long de l'année selon la méthode de la comptabilité de caisse, puis il leur faut déployer tous ces efforts en fin d'année pour transformer le tout aux fins de la comptabilité d'exercice. Les gens n'utilisent donc en réalité jamais les concepts de la comptabilité d'exercice et, de ce fait, ne gèrent pas les passifs, ne gèrent pas les actifs, ne réfléchissent pas à ces choses car cela ne vient qu'en fin d'exercice.

L'hon. Navdeep Bains: Justement, et il n'y a même pas de valeur ajoutée car le rapprochement des deux est pour la plupart un exercice de tenue de livres.

Vous avez également parlé de la transition de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice et avez fait état de certaines questions que le comité pourrait poser au gouvernement relativement aux ressources qui seraient requises et à ce que cela coûterait. Avez-vous calculé, sous une forme ou une autre, ce qu'il en coûterait pour amener les ministères à faire la transition entre l'actuelle méthode de comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice?

Mme Sheila Fraser: Non.

L'hon. Navdeep Bains: A-t-on une idée du coût que cela supposerait, ou au moins un ordre de grandeur?

• (1150)

Mme Sheila Fraser: Le contrôleur général pourrait peut-être vous renseigner là-dessus.

L'hon. Navdeep Bains: Avez-vous une idée approximative de la fourchette à l'intérieur de laquelle s'inscrirait le coût du passage des ministères de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice?

M. Charles-Antoine St-Jean (contrôleur général du Canada, Bureau du contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada): Madame la présidente, l'estimation supérieure serait de l'ordre de 150 millions de dollars. Il y a de nombreuses hypothèses qui entrent en ligne de compte. Il ne s'agit pas d'un exercice de 5 ou de 10 millions de dollars, et ce n'est donc pas insignifiant comme coût. Mais nous gérons une organisation de 200 milliards de dollars, alors il nous faut mettre les choses en contexte.

L'hon. Navdeep Bains: Outre le coût de la formation, de la transformation de la culture, de l'implantation de la nouvelle culture de travail, comment cela s'inscrirait-il dans le temps? Admettons que les ressources sont là, que l'argent est là, et la richesse semble être là aussi. Tous les membres du comité semblent s'entendre pour dire que ce changement doit se faire; en tout cas, il semble qu'il y ait au moins un consensus là-dessus. Combien de temps faudrait-il prévoir pour effectuer un changement de cet ordre? Qu'établiriez-vous comme délai pour amener ce changement, en dehors des ressources financières, qui en sont l'autre élément?

M. Charles-Antoine St-Jean: Nous allons devoir examiner l'étude. L'étude nous a fixé une fenêtre de cinq ans pour effectuer les changements de façon progressive. D'ici cinq ans, donc, tout le monde pourrait fonctionner selon la méthode de la comptabilité d'exercice et pour les rapports et pour l'affectation des crédits. Mais il y a également l'aspect changement culturel. Il va falloir du temps pour réaliser ce changement, pour convaincre les gens et pour les amener à apprendre comment faire. Lorsque j'en ai parlé à mes collègues néo-zélandais, ils m'ont dit qu'il leur avait fallu environ dix ans pour effectuer la transformation. Mais dans notre pays, nous avons bien sûr fait tous les rapports nous-mêmes, alors il ne nous reste plus qu'à boucler la dernière étape, soit le budget et les crédits.

Cela va donc nous demander du temps. Ce n'est pas quelque chose qui peut se faire du jour au lendemain.

L'hon. Navdeep Bains: Je ne suis pas certain que vous pourriez répondre à cette question-ci. Mes intentions sont tout à fait honnêtes ici.

Vous avez indiqué que certaines provinces ont adopté la comptabilité d'exercice et il y a eu cette discussion au sujet du déséquilibre fiscal concernant le transfert d'argent des provinces au fédéral et inversement. D'après ce que vous savez, a-t-on, pour déterminer quel est ce déséquilibre fiscal, utilisé la comptabilité d'exercice ou la comptabilité de caisse? Pouvez-vous répondre à cette question, car c'est un aspect important lorsqu'on parle rapports. C'est une dispute ou une discussion qui a lieu en public, mais le simple citoyen, pour commencer, ne comprend même pas ce qu'est la méthode de la comptabilité d'exercice.

En ce qui concerne cet écart dont il a été question, comment celui-ci est-il déterminé par les gouvernements fédéral ou provinciaux dans le cadre de cette discussion? Je ne sais trop si vous pouvez répondre à cette question.

Mme Sheila Fraser: Je ne peux pas vraiment y répondre, monsieur le président. Je sais que la plupart des provinces et territoires préparent leurs états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice, ou une variante de celle-ci. Je ne suis cependant pas convaincue que ce sont là les chiffres qu'ils utilisent dans ce calcul du déséquilibre fiscal. Je pense qu'ils s'appuient en fait davantage sur des études économiques et autres. Je ne suis donc pas certaine que cela influe là-dessus.

L'hon. Navdeep Bains: C'est juste une question corollaire, car nous parlons de la comptabilité d'exercice. C'est une simple question qui m'est venue à l'esprit.

La présidente: Merci beaucoup.

Avant de passer à l'intervenant suivant, il y a une étude interne à laquelle vous oeuvrez depuis quelque temps. A-t-elle été rendue publique?

M. Charles-Antoine St-Jean: Nous allons faire état de cette étude, qui a été faite par un expert-conseil externe, dans le cadre de notre exposé.

La présidente: Oui, mais nous n'en avons pas eu copie.

M. Charles-Antoine St-Jean: Nous allons en faire état; cela figure dans certains des renseignements émanant du vérificateur.

La présidente: Madame Thibault.

[Français]

Mme Louise Thibault (Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les Basques, BQ): Je n'ai pas de question. Tout comme monsieur, j'ai toute la misère du monde à comprendre ce dont il est question. Cela ne veut pas dire que je n'en aurai pas dans quelques jours. Je vous remercie.

[Traduction]

La présidente: M. Nadeau a une question.

[Français]

M. Richard Nadeau (Gatineau, BQ): Ce sont des aspects que j'essaie d'assimiler afin de comprendre davantage l'ensemble des documents que vous m'avez remis et que j'ai étudiés avec attention. J'ai quelques questions à poser.

Prenons comme exemple l'achat d'un édifice pour la somme de 100 000 \$, somme qui n'est pas prévue au budget, qui figure pas dans les fonds accrédités, et supposons qu'on étale les paiements sur 10 ans à raison de 10 000 \$ par année. Comment, de toute façon, pourrait-on acheter cet édifice si on n'a pas les 100 000 \$? Je ne sais pas si vous voyez un peu où je veux en venir.

Mme Sheila Fraser: Madame la présidente, c'est un des défis qu'il faut résoudre au niveau des crédits parlementaires. Il faut toujours que le Parlement approuve l'utilisation des fonds publics.

Une solution serait d'avoir, par exemple, un budget de 100 000 \$ identifié pour le capital, mais que du côté des résultats, le budget des ministères ne représente que 10 000 \$ par année. Il faut trouver des combinaisons pour bien refléter la partie en caisse, qui demeure toujours importante. Évidemment, il faut toujours observer l'état de la trésorerie, mais en ce qui concerne les opérations, il faut que ce soit fait sur la même base que les états financiers sommaires à la fin de l'année. Il peut donc y avoir une combinaison, si on veut, des deux.

●(1155)

M. Richard Nadeau: D'accord.

Dans les documents, on propose de suivre la comptabilité d'exercice. Le gouvernement a déjà dit qu'il allait mettre cela en place après un certain temps, etc.

Cela dit, si j'ai bien compris, un certain nombre de pays et de provinces l'utilisent déjà. À la question que je viens de poser, il doivent avoir trouvé des solutions. Je présume que c'est dans l'ordre de ce que vous nous avez soumis comme situation.

La question que je vais poser porte sur l'aspect historique. Ce n'est peut-être pas à vous que je devrais la poser, alors je la pose de façon générale.

Depuis combien d'années le gouvernement dit-il qu'il va mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice?

Mme Sheila Fraser: La comptabilité d'exercice est en place depuis quatre ans. D'ailleurs, les Comptes publics devraient être déposés jeudi, et ce sera la quatrième année que le gouvernement rapporte ses résultats selon la comptabilité d'exercice.

M. Richard Nadeau: Intégralement? Il n'y a pas de système hybride?

Mme Sheila Fraser: Non.

M. Richard Nadeau: On procède de cette façon.

Mme Sheila Fraser: Oui.

M. Richard Nadeau: D'accord. C'est une bonne nouvelle.

Monsieur St-Jean, vous disiez que dans certains pays — vous parliez de la Nouvelle-Zélande —, il a fallu environ 10 ans pour faire le changement de culture ou, du moins, de système.

Au Canada, a-t-on une perspective de cette nature? Est-on sur la bonne voie?

M. Charles-Antoine St-Jean: À ce stade-ci, étant donné qu'on a déjà fait la portion du rapport financier qui représente 50 p. 100 du travail, nous avons fait un bon bout de chemin. Nous faudrait-il 10 ans? Non. On parle plutôt de cinq ans, peut-être, mais c'est ce que ça va prendre.

Mme Sheila Fraser: J'aimerais ajouter que le gouvernement n'a jamais énoncé publiquement — à moins que M. St-Jean ne l'ait fait aujourd'hui — qu'il va passer à la prochaine étape. On a toujours dit que des états financiers allaient être présentés selon la comptabilité d'exercice, mais le gouvernement n'a jamais fait d'annonce ou pris l'engagement de poursuivre.

C'est pour cela qu'on dit qu'après tant d'années d'étude, il faudrait prendre une décision.

M. Richard Nadeau: D'accord. Merci.

Merci, madame la présidente.

La présidente: Merci.

M. Kramp.

[Traduction]

M. Daryl Kramp (Prince Edward—Hastings, PCC): J'aimerais traiter de deux ou trois points généraux, mais j'aimerais commencer par remercier notre équipe de documentalistes de nous avoir aidés à nous préparer pour cette étude en se consacrant cet été à la compilation d'une tonne d'informations, afin que nous puissions parcourir tout cela et, en principe, en savoir un peu plus là-dessus qu'au départ.

Ce processus va être tout un défi, mais moi-même et plusieurs membres du comité croyons qu'il nous faut en arriver au stade où des décisions seront prises. Vous avez souligné que cela fait huit ans, et qu'aucune décision n'a encore été prise. Je suis pour ma part convaincu qu'il nous faut en arriver à un point où une décision sera rendue, quelle que soit cette décision. Il faut qu'il y ait une certaine harmonisation des opérations. J'espère donc que les renseignements nécessaires nous seront fournis par des témoins comme vous et d'autres à qui l'on fera appel pour au moins nous diriger sur une piste définitive. Voilà donc une petite déclaration générale que j'avais à faire.

J'ignore si vous êtes autorisée à le dire, mais ce ne sont manifestement pas toutes vos recommandations qui ont été acceptées par le gouvernement. Je me souviens également d'avoir siégé au comité des comptes publics où des recommandations étaient élaborées et le gouvernement ne les acceptait pas, ou alors seulement en partie. Avez-vous eu quelque communication directe pour qu'on vous explique les raisons du rejet ou a-t-on expliqué à vos services pour quelles raisons il ne serait pas préférable de poursuivre sur cette voie? Y a-t-il même eu communication entre vous et les différents paliers de gouvernement, agences et(ou) ministères, pour vous exposer des réserves au sujet de la méthode de la comptabilité d'exercice?

Mme Sheila Fraser: Je dirais que les principales discussions ont eu lieu au fil des ans avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. Je ne sais trop si l'on nous a jamais donné de raisons explicites quant au pourquoi. La difficulté revient au fait qu'il n'y ait pas eu de décision. Le gouvernement a sans cesse répété au fil des ans qu'il s'agit d'une question complexe, qu'il s'y penchait et qu'il y réfléchissait.

Nous, nous disons que le moment est venu de décider ou d'aller de l'avant — et, clairement, il y aura de nombreuses questions à examiner, cela demandera du temps et ce ne sera pas une chose facile qui pourra se faire du jour au lendemain — ou de dire non, auquel cas il faut qu'il y ait moyen, au sein des ministères, de gérer plus que de l'argent comptant. Je pense qu'il faut qu'il y ait une décision.

Il n'y a en fait jamais eu de véritable rejet de la recommandation. Il a davantage été question de l'étudier.

• (1200)

M. Daryl Kramp: Alors je vais peut-être reprendre la question et interroger là-dessus M. Charles-Antoine St-Jean. Selon vous, et selon vos prédécesseurs, pourquoi ne sont-ils pas allés de l'avant avec cela? Pourquoi n'ont-ils ni adopté ni mis en oeuvre cette méthode, et quelles raisons ont-ils invoquées? Existe-t-il des réponses écrites, ou bien cela flotte-t-il encore dans les limbes et l'ignore-t-on simplement béatement?

M. Charles-Antoine St-Jean: Je ne pense pas que l'on ignore cela béatement. Comme l'a dit la vérificatrice générale, il s'agit d'une question complexe. On l'examine depuis huit ans, et ainsi de suite.

Il y a différents joueurs autour de la table. Si nous préparons des renseignements financiers dans un objet précis et sur une base précise, alors il faut également que ces renseignements correspondent aux besoins des utilisateurs. Si nous inscrivons les prévisions budgétaires sous la méthode de la comptabilité d'exercice, cela veut également dire que le Parlement devra se pencher sur l'utilisation faite de ressources et non pas sur l'utilisation faite d'argent. Jusqu'ici, l'on s'est surtout intéressé à la trésorerie, à la quasi-caisse, à la quasi-comptabilité de caisse. J'épouse la vision selon laquelle nous sommes les gardiens de toutes les ressources du gouvernement du Canada: encaisse, passifs, actifs à court et à long terme — pas seulement l'encaisse. Cela veut également dire que les députés devront se pencher sur toute l'utilisation faite des actifs et des passifs du gouvernement du Canada.

M. Daryl Kramp: Vous êtes donc en train de dire que la comptabilité est ou devrait être une science exacte. Or, elle a été influencée pour diverses raisons par les décisions ou l'absence de décision de la part des politiques. Est-ce cela que vous êtes en train de dire?

M. Charles-Antoine St-Jean: Non, je ne suis pas en train de dire qu'il y a eu influence politique. C'est tout simplement que lorsque les décideurs — les parlementaires — se penchent sur les prévisions budgétaires, ils les examinent du point de vue encaisse ou quasi-caisse. À l'avenir, si vous optez pour la gestion des ressources, alors il vous faudra examiner l'actif et le passif, le bilan.

Pour le moment, vous vous limitez plutôt à regarder le compte d'exploitation général du gouvernement du Canada. Vous ne regardez pas le bilan. Lorsque vous approuvez le budget des dépenses, vous n'approuvez pas un bilan et vous ne demandez pas un bilan ou un bilan provisionnel.

M. Daryl Kramp: Justement, alors l'implantation de la comptabilité d'exercice supprimerait-elle une partie du pouvoir discrétionnaire des ministères et(ou) du Parlement?

M. Charles-Antoine St-Jean: Cela fournirait à tous de meilleurs renseignements.

M. Daryl Kramp: Merci.

La présidente: Je pense que M. Moloney voulait ajouter quelque chose.

M. David Moloney (secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada): Merci.

C'est le Secrétariat du Conseil du Trésor, travaillant avec le contrôleur général et le Bureau du contrôleur général, qui prépare les demandes de crédit que le président du Conseil du Trésor dépose dans les projets de loi de crédits sur lesquels vous votez au Parlement.

J'aimerais, si vous le voulez bien, répondre à votre question. Il y a trois points que j'aimerais rapidement vous soumettre. Je pense qu'ils sont couverts dans l'exposé que parcourra avec nous le contrôleur général, mais je vais en faire un rapide survol.

L'engagement en 1998 a été que le gouvernement adopte la méthode de la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et les rapports. En fait, comme l'a déclaré la vérificatrice générale, cela a été instauré il y a quatre ans — pour les rapports du gouvernement et le budget annuel du gouvernement.

Deuxièmement, pour ce qui est des décisions les plus importantes sur le plan financier, qu'il s'agisse d'actifs ou de passifs, celles qui sont suffisamment lourdes de conséquences pour exiger l'approbation du Cabinet sont en fait prises selon la comptabilité d'exercice. Ce changement est survenu il y a quatre ans, lorsque le gouvernement a remanié sa méthode générale de comptabilité et de rapport. Par exemple, s'il est décidé d'acheter un immeuble ou de procéder à quelque autre acquisition suffisamment importante pour exiger une décision du Cabinet, alors la demande de crédit que nous déposons au Parlement reflétera ce besoin ponctuel unique approuvé par le Cabinet, mais non pas l'amortissement continu que ferait ressortir la comptabilité d'exercice.

Et cela m'amène au troisième point. Un député a demandé si ces autres gouvernements ou provinces ont en fait trouvé la solution face au besoin du Parlement — comme le dit le contrôleur général — de voir et le coût de la prestation des services et les ramifications monétaires d'une année sur l'autre, car nous ne pouvons en fait pas laisser aux gestionnaires financiers oeuvrant au sein des ministères le soin de vérifier s'il y a dans la caisse suffisamment d'argent.

Cela est bien sûr important à l'échelle du gouvernement. Les gestionnaires sont responsables de gérer les crédits que vous approuvez pour eux. Mais lorsqu'on regarde du côté des provinces et de gouvernements d'autres pays, il existe en fait quantité de

moyens pour les parlementaires de voter, de contrôler et de surveiller les dépenses au moyen de la budgétisation et des rapports selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel.

Je songe à l'exemple très simple de l'achat de 100 000 \$. À l'heure actuelle, si un gestionnaire a dans ses crédits les 100 000 \$ dont il a besoin, il est autorisé à dépenser cet argent et nous n'en voyons pas les conséquences d'une année sur l'autre. L'exemple donné montre qu'avec une durée de vie de dix ans, selon la méthode de la comptabilité d'exercice, il serait approprié de refléter un coût de 10 000 \$. Certains parlements votent sur le crédit de 100 000 \$, comme c'est votre cas, et les 10 000 \$ ne ressortent pas pour vous. Certains parlements ne votent que sur les 10 000 \$. Certains parlements votent sur les 100 000 \$, puis autorisent automatiquement un crédit pluriannuel afin d'imputer annuellement les 10 000 \$.

Cela n'a pas été dans le passé une méthode qui avait la faveur du Parlement du Canada et des parlementaires, soit d'encombrer automatiquement le cadre financier avec —

● (1205)

M. Daryl Kramp: Très franchement, ce dont vous parlez en ce moment, c'est pour moi comme les hiéroglyphes de l'Égypte antique. Vous me perdez totalement avec votre explication. Je comprends le point de départ, mais sachez que vous vous adressez à des profanes. Nous ne sommes pas des comptables professionnels.

Il me faut des explications plus simples pour arriver à vous suivre. J'aimerais quelque chose d'aussi simple que de nous expliquer pourquoi il est avantageux de conserver le statu quo plutôt que de passer à l'étape suivante.

La présidente: Monsieur Kramp, nous verrons peut-être cela sous peu. Vous avez déjà largement dépassé votre temps.

Je vais donner la parole à Mme Nash, ensuite je demanderai au contrôleur général de nous faire son exposé, ce qui lui permettra peut-être d'expliquer certaines de ces choses plus clairement.

Madame Nash.

Mme Peggy Nash (Parkdale—High Park, NPD): Merci, madame la présidente.

Vous connaissez le dicton au sujet d'une petite quantité d'information, surtout en matière de comptabilité.

Premièrement, je tiens à vous remercier de vos exposés. J'ai aussi apprécié les notes de la Bibliothèque du Parlement. C'est très utile pour quelqu'un comme moi qui connaît peu de choses en comptabilité. Il nous faut des explications simples.

Il m'a été utile de voir, dans les notes d'information que nous avons reçues, en quoi la comptabilité d'exercice permet de mieux décrire les achats de biens immobiliers et de prendre de meilleures décisions pour le long terme, par opposition au court terme. J'ai trouvé cela intéressant et je crois comprendre les exemples que vous avez présentés.

Une question qui vient à l'esprit concernant le passif du gouvernement intéresse les pensions de la fonction publique. Pouvez-vous nous expliquer la différence entre la manière dont les obligations du gouvernement fédéral relativement aux retraites des fonctionnaires sont décrites aujourd'hui et la manière dont elles seraient décrites avec une comptabilité d'exercice?

Mme Sheila Fraser: Je commencerai par dire que le gouvernement fédéral utilise la comptabilité d'exercice pour ses obligations au titre des régimes de retraite, et ce depuis quatre ans pour ce qui est des obligations principales. Qu'il s'agisse de la retraite des fonctionnaires ou des pensions d'anciens combattants, etc., tout cela est consigné dans les livres du Canada.

La principale différence avec la comptabilité de caisse est qu'à l'heure actuelle, avec la comptabilité d'exercice, on calcule au fur et à mesure que les fonctionnaires cotisent chaque année le coût lié à la pension qui leur sera due. Une évaluation actuarielle est effectuée périodiquement — j'essaie de simplifier — si bien que l'on peut calculer le coût, et ce montant est inscrit comme dépense de fonctionnement.

Le montant effectivement versé dans un fonds de pension peut être totalement différent. Dans bien des cas, aucun versement dans le régime de retraite n'a lieu, mais l'on enregistre le montant qui sera payable en fin de compte aux employés. Le passif apparaît donc, c'est-à-dire le montant que le gouvernement devra pour couvrir les frais de pension futurs, et ce montant est comptabilisé année après année au fur et à mesure que les fonctionnaires travaillent et accumulent ces droits aux prestations de retraite.

• (1210)

Mme Peggy Nash: Mais c'est ce qui se fait en ce moment?

Mme Sheila Fraser: Cela se fait en ce moment.

Mme Peggy Nash: Il n'y aura donc pas de changement.

Mme Sheila Fraser: Il n'y aura pas de changement. Il importe de signaler qu'au niveau sommaire, comme nous le disons à la page 12, les états financiers sommaires sont présentés selon la comptabilité d'exercice, et ce depuis quatre ans. Le budget fédéral, lui aussi, est présenté selon la comptabilité d'exercice. Les problèmes dont nous parlons se situent réellement au niveau ministériel. Les ministères travaillent en effet sur la base de la trésorerie; ils ne gèrent pas... Par exemple, ils ne s'occupent pas des prestations de retraite dans leurs opérations au jour le jour, ils ne s'inquiètent que de la caisse.

Doug, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

M. Douglas Timmins: Oui, j'ajoute que les obligations relatives aux pensions futures sont reconnues dans les états financiers consolidés du gouvernement fédéral, mais les ministères, à leur niveau, ne budgétisent que pour le montant qu'il leur faudra pour payer cette obligation au cours de l'exercice.

Mme Sheila Fraser: Un exemple plus facile à comprendre, je pense, est celui du passif environnemental, l'exemple de Doug. Dans les états financiers sommaires, le gouvernement passe en revue et valorise tous les sites — il a effectué les études — et dit que le coût de l'assainissement ou des mesures à prendre sera de x milliards de dollars, consignés comme passif, comme montant qu'il faudra finir par payer pour assainir les sites contaminés.

Au niveau ministériel, tout ce qui les intéresse, c'est le montant qu'ils ont dans la caisse au cours de l'exercice pour assainir un site. Je schématise peut-être à l'excès, mais ils ne connaissent pas le chiffre de l'obligation future globale. Ils ne gèrent pas le passif futur, ils gèrent l'encaisse de leur ministère.

Mme Peggy Nash: Je poserai juste une dernière question là-dessus, afin de bien comprendre. Si le gouvernement — mettons un gouvernement néo-démocrate — décidait, par exemple, de créer un programme national de garde d'enfants et que la décision était prise de dépenser pour cela tel montant sur une période de dix ans, la comptabilisation ne changerait pas par rapport à ce qui se pratique aujourd'hui, car c'est déjà une comptabilité d'exercice. Mais pour les

ministères, la comptabilisation des dépenses chaque année changerait, et ils devraient afficher un plus grand passif au départ.

Est-ce que...?

Mme Sheila Fraser: C'est là que les choses vont se compliquer. Non, c'est l'une des dépenses que nous appelons dépenses courantes, comme Doug l'a mentionné. S'il y avait un programme de garde d'enfants, les services seraient fournis année après année et les montants seraient probablement payés année après année. Donc, le montant de la consommation de ressources est probablement presque identique à celui de la comptabilité de caisse.

Ce n'est pas comme si vous disiez... Je cherche un exemple. Les questions surviennent par rapport à ce que nous appelons un passif à long terme. Par exemple, lorsque vous avez des employés qui travaillent pendant de nombreuses années et qui auront droit à une pension de retraite à la fin, nous disons qu'il faut comptabiliser leurs droits à cette pension pendant qu'ils sont encore actifs. On consigne donc une partie de cette dépense chaque année.

Dans le cas des sites contaminés, nous reconnaissons aujourd'hui qu'il faudra procéder à un assainissement ultérieur. Nous disons donc qu'il y a là une obligation. L'assainissement lui-même pourra prendre de nombreuses années. Ce sera une dépense ponctuelle, alors que dans le cas d'un programme de garde d'enfants — et la plupart des opérations du gouvernement sont dans le même, d'ailleurs — c'est un événement qui se produira dans le courant de l'exercice. Il n'y a pas d'implication à plus long terme.

• (1215)

Mme Peggy Nash: Merci de cet éclaircissement.

La présidente: Merci.

Je crois que nous allons passer maintenant à M. St-Jean afin qu'il puisse nous faire son exposé, selon la perspective opposée.

M. Charles-Antoine St-Jean: C'est une perspective très similaire.

La présidente: Très similaire, dites-vous?

Je me demande s'il n'y aurait pas là une petite trace de complaisance. Je ne suis pas sûr.

[Français]

M. Charles-Antoine St-Jean: Merci, madame la présidente, de nous donner l'occasion de présenter une perspective du contrôleur général et du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'utilisation de la comptabilité d'exercice au gouvernement fédéral. Nous avons une brève présentation de 18 pages.

[Traduction]

Je précise pour M. Wallace que vous pouvez vous reporter à l'annexe si vous voulez en savoir davantage. L'exposé lui-même ne couvre que les 17 ou 18 premières pages.

[Français]

À la page 3, *The Background*, comme mon collègue l'a mentionné, le budget de 1996 a indiqué que le gouvernement entendait mettre en place la comptabilité d'exercice pour le budget et aux fins des états financiers du gouvernement fédéral.

Comme la vérificatrice générale l'a mentionné, depuis 2002-2003, les états financiers du gouvernement, les Comptes publics et le budget sont présentés sur une base courue. Le Canada est donc un des seuls pays du G7 à avoir des états financiers préparés sur une base courue et accompagnés d'un rapport du vérificateur sans réserves.

[Traduction]

La Nouvelle-Zélande et l'Australie utilisent les mêmes états financiers que nous.

Les budgets des dépenses, les crédits et la plupart des plans et rapports ministériels continuent d'utiliser la comptabilité de quasi-caisse. Les avantages d'une communication de l'information financière sur la base de l'exercice sont de plus en plus admis à l'échelle internationale, mais il n'y a pas de consensus sur l'extension de cette dernière à la budgétisation ou à l'affectation des crédits.

Lorsque nous parlons à nos collègues ailleurs dans le monde, nous constatons que très peu d'entre eux, comme mon collègue l'a dit, sont allés jusqu'à utiliser la comptabilité d'exercice pour la budgétisation. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, et le Royaume-Uni sont les trois à l'avoir fait; d'autres ont choisi de ne pas les suivre. Les États-Unis, par exemple, ont choisi de ne pas le faire, pour diverses raisons.

Nous présentons ensuite un classement des différentes méthodes comptables, allant de la comptabilité de caisse à la comptabilité de quasi-caisse et à la comptabilité d'exercice. M. Timmins a déjà expliqué ces catégories de comptabilité en donnant divers exemples, et il n'est donc pas nécessaire que j'y revienne, sauf peut-être pour ce qui est de la méthode d'exercice.

On parle très souvent des dépenses, mais il faut aussi parler des recettes. Le gouvernement du Canada comptabilise les revenus ne provenant pas d'échanges — impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés, — selon la méthode de l'exercice. Il en va de même pour les revenus non fiscaux, de l'ordre de 7 milliards de dollars, sauf quelques exceptions, où, pour différentes raisons, nous continuons à comptabiliser selon la méthode de caisse. Cela fait qu'il devient très difficile de rapprocher les chiffres.

Nos amis de la GRC sont le meilleur exemple. À la fin de l'année, elle perçoit les comptes débiteurs de toutes les municipalités du pays. Elle s'assure que chaque compte débiteur soit encaissé le 31 mars. Donc, au lieu d'avoir un compte débiteur le 31 mars, elle a un encaissement...

Désolé?

• (1220)

M. Mike Wallace: Le compte est payé?

M. Charles-Antoine St-Jean: Il est payé. Il lui faut une encaisse plutôt qu'une créance pour que le revenu soit reconnu. Partout ailleurs une créance est reconnue comme un revenu, mais à la GRC, il leur faut avoir l'encaissement. Cela fait qu'il est un peu plus compliqué d'expliquer à un profane pourquoi certains organismes utilisent la comptabilité d'exercice et d'autres la comptabilité de caisse.

C'est là l'une des difficultés du passage à une méthode comptable uniforme.

M. Mike Wallace: Je reviendrai là-dessus pendant mon tour de questions.

M. Charles-Antoine St-Jean: D'accord.

À la page suivante, vous pouvez voir le déroulement des fonctions financières. Il y a différents cycles dans la fonction financière, depuis la budgétisation et la planification jusqu'à la gestion financière, puis la communication de l'information financière.

La budgétisation et la planification interviennent au début de l'année. C'est là où vous dressez vos plans. C'est là où le ministère des Finances prépare le budget et c'est là où est établi le budget principal des dépenses. C'est aussi à ce moment-là que l'on prépare les RPP, les plans ministériels.

Dans le courant de l'exercice, la fonction de gestion financière comprend la prise de décisions et la gestion des ressources au fur et à mesure. Il s'agit de gérer non seulement la trésorerie mais aussi le rendement. Il s'agit donc de gérer les créances, les obligations, l'actif fixe, les prêts — tous les avoirs non financiers, tous les avoirs financiers, etc. et tout cela de manière à maximiser le rendement interne.

Une fois ce cycle bouclé pour l'exercice, il vous faut rendre compte de ce que vous avez fait. C'est là où intervient la communication de l'information financière, et c'est là où nous dressons les comptes publics, qui seront déposés plus tard cette année.

Les rapports financiers peuvent servir à établir les états financiers à usage général, tels que les comptes publics, mais également des rapports externes spécialisés, comme nous en fournissons au Parlement sur certains aspects.

La présidente: Pouvez-vous nous dire comment Revenu Canada présente ses comptes? Revenu Canada possède des créances, n'est-ce pas?

M. Charles-Antoine St-Jean: Oui.

La présidente: Je suis sûre qu'elle présente ses rapports de revenu selon une comptabilité d'exercice; les créances sont présentées comme un élément d'actif. Mais lorsque le Ministère budgétise, comment fait-il? Le budget n'est pas dressé selon la comptabilité d'exercice, n'est-ce pas?

M. Charles-Antoine St-Jean: Le revenu du gouvernement du Canada est calculé au niveau budgétaire. Le ministre des Finances établit des projections de recettes aux fins du budget, et il le fait selon la comptabilité d'exercice.

La présidente: Selon la méthode d'exercice, mais je parle de cela maintenant parce que je sais que Revenu Canada, d'autre part, lorsqu'il dresse son budget... son budget de fin d'année ou je ne sais quoi. Tout d'un coup, les bureaucrates reçoivent l'ordre de ne plus voyager parce qu'il n'y a plus rien dans le budget des voyages, ou bien on leur impose telle autre coupure. Autant dire que vous allez renoncer à percevoir les arriérés d'impôt, parce que vous avez coupé le budget des gens qui font rentrer l'impôt.

Y a-t-il moyen de rapprocher les chiffres de façon à ce que l'on connaisse l'effet réel d'une coupure budgétaire à Revenu Canada, c'est-à-dire que l'on va laisser échapper tel montant supplémentaire de recettes, ou bien...?

M. Charles-Antoine St-Jean: Il y a deux flux différents. Du côté des recettes, le ministère des Finances établit sa projection, son budget, en calculant le montant d'impôt qui sera levé. Ce dont vous parlez, ce sont les dépenses opérationnelles du Ministère et c'est là où le Ministère, dans sa gestion, veille à avoir assez de ressources pour s'assurer de percevoir —

La présidente: Mais il se passe souvent quelque chose d'étrange chez Revenu Canada. J'ai du mal à comprendre comment ces décisions sont prises.

Madame Fraser.

Mme Sheila Fraser: Nous venons effectivement de faire une vérification des comptes débiteurs et de la gestion de l'Agence Revenu Canada. Le calcul des comptes débiteurs à la fin de l'année est un travail très ardu qui prend plusieurs mois. Ils attendent donc que les avis de cotisation soient envoyés en mai, par exemple, dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, et partent de ces données pour effectuer des estimations.

En gros, tout au long de l'année, ils gèrent leurs perceptions en espèces et l'un des constats que nous avons tiré lors de cette vérification était que la gestion des comptes débiteurs, qui totalisent, si je me souviens bien, 18 milliards de dollars — doit être considérablement améliorée. En effet, la gestion focalise sur la perception des paiements comptants, et non sur le recouvrement des 18 milliards de créances. C'est là, je pense, l'un des exemples démontrant la nécessité d'intégrer dans les opérations au jour le jour la budgétisation selon la comptabilité d'exercice.

La présidente: Quoi qu'il en soit, c'était juste une question imprévue. Veuillez poursuivre.

M. Charles-Antoine St-Jean: Merci de la précision.

À la page 5, nous parlions des trois cycles, des trois éléments majeurs de la fonction financière: la budgétisation, la gestion financière et la communication de l'information financière.

Passant à la page 6, vous voyez que différentes informations servent à remplir différentes fonctions pour différents usagers. En ce qui concerne la planification et la budgétisation, cette fonction intervient avant l'action et concerne les activités d'une période ultérieure, ces activités étant exprimées en termes financiers. Cette fonction s'adresse à des usagers internes et externes.

La gestion financière requiert une grande diversité d'information, le but étant de fournir des informations spécifiques requises par des situations spécifiques — par exemple, la prise de décisions, la supervision et le contrôle — et elle s'adresse principalement à des usagers internes.

La communication de l'information financière vise à présenter les résultats financiers et la situation financière d'une entité donnée. On peut distinguer entre les états financiers à usage général et les rapports financiers à vocation spéciale. Cette fonction s'adresse principalement à des usagers externes.

La clé ici est que nous fournissons des informations différentes à différents usagers, car leurs besoins sont différents. Les usagers externes veulent savoir ce que l'on a fait globalement, alors que l'administration interne veut savoir ce qui a été fait spécifiquement pour certains programmes ou certaines activités. Il est normal d'utiliser des bases comptables différentes selon que l'on s'adresse à la direction interne ou à une direction externe.

À la page 7, comme Doug Timmins l'a mentionné, vous avez une ventilation des méthodes comptables utilisées soit au niveau agrégé soit au niveau ministériel. Vous voyez que pour certaines fonctions on utilise la comptabilité d'exercice et pour certaines autres une comptabilité de quasi-caisse. Le budget des dépenses suit la comptabilité de quasi-caisse, le RPP aussi, la planification des immobilisations emploie la comptabilité d'exercice au niveau agrégé mais celle de quasi-caisse au niveau ministériel. Donc, même si beaucoup de progrès ont été réalisés au cours des huit ou neuf dernières années, depuis 1996 et plus particulièrement depuis 2003, et si la comptabilité d'exercice s'est répandue dans l'administration, on continue d'employer différentes bases. C'est là où intervient une certaine confusion, lorsqu'on utilise des bases comptables différentes pour les rapports ou la gestion.

L'une des diapositives peut-être les plus importantes, sur lesquelles j'aimerais focaliser votre attention, comme je l'ai mentionné, est celle de la page 8. C'est là où il faut répondre clairement aux besoins du Parlement, mais ce dernier doit aussi nous dire ce qu'il préfère. Voulez-vous que nous focalisions sur la trésorerie ou bien plutôt sur les ressources? Je dirais que les ressources, qui englobent la trésorerie, seraient une bonne décision. Mais il faut élargir la perspective des parlementaires afin qu'ils ne voient pas seulement la trésorerie mais aussi l'affectation de la totalité des fonds.

Lorsque vous regardez les systèmes financiers, soit la case bleue, c'est là où vous trouvez la plupart des données d'exercice. Dans la case gris-vert, vous avez les données de type quasi-caisse ou quasi-exercice. Parce que vous nous demandez des rapports contenant des données de caisse ou de quasi-caisse pour l'affectation de crédits, nous faisons la comptabilité selon les deux méthodes. Nous faisons la comptabilité aux fins des rapports financiers, la case en bleu, mais aussi la comptabilité pour les affectations de crédits, la case verte. Il y a quelques différences entre les deux. Vous voyez donc que le Volume I des Comptes publics, qui sera déposé très bientôt, est établi selon la méthode d'exercice. C'est dans le Volume II que nous faisons le rapprochement avec toutes les autorisations.

• (1225)

[Français]

Tous les autorisations et crédits que vous nous donnez sont présentés davantage sur une base de *near cash*. C'est à ce moment-là qu'on revoit les différences. Il faut donc faire un rapprochement. L'an passé, dans les Comptes publics du gouvernement canadien, la note 5 ou 6 des états financiers faisait état d'un rapprochement de 32 ou 33 milliards de dollars entre les Comptes publics et les crédits. Il s'agit d'un gros montant à rapprocher entre des états financiers préparés sur une base semblable à celle de *near cash* et ceux qui sont préparés sur une base de comptabilité d'exercice. C'est une note qu'il est important de voir, car elle indique que le rapprochement peut représenter un gros montant.

[Traduction]

L'écart entre les deux méthodes est considérable.

À la page 9 vous avez un aperçu des crédits actuels, avec un plafonnement annuel des montants de la quasi-caisse pour les trois types de dépenses. Normalement, il y a le crédit de fonctionnement, le crédit d'immobilisations et le crédit pour les subventions et contributions, soit les crédits 1, 5 et 10, mais cela varie d'un ministère à l'autre, ce qui signifie que vous avez des renseignements limités aux fins de la gestion des finances et des dépenses au niveau des mesures d'efficacité, des décisions de réaffectation, de l'intendance ministérielle et de la prise de décisions dysfonctionnelle. Comme la vérificatrice générale l'a dit, en cours d'exercice, le Ministère va gérer sur la base de la trésorerie, et à la fin de l'exercice il va devoir rapprocher chaque chiffre sur la base de l'exercice — au lieu de le faire tout au long de l'année, en gérant selon la méthode d'exercice comme tout le monde.

Donc, le système de gestion financière actuel autorise la gestion selon la méthode d'exercice au niveau agrégé, mais au niveau ministériel, les choses sont un peu plus complexes. C'est ainsi que le Parlement a décidé d'exercer son contrôle, mettant l'accent davantage sur la trésorerie plutôt que sur les ressources.

• (1230)

La présidente: N'est-ce pas là la vieille façon de faire les choses? C'est une habitude très ancienne, et c'est la seule raison de continuer ainsi. Les grandes entreprises font l'inverse. Certes, il y a des flux de trésorerie. Il faut savoir combien de liquidités sont nécessaires pour fonctionner au jour le jour, mais ce calcul, vous ne le faites pas à posteriori, mais à priori. Ainsi, les gestionnaires savent qu'ils ont besoin de tant d'argent en caisse, et on procède de cette manière.

M. Charles-Antoine St-Jean: Bien entendu, mais il faut aussi faire la part des choses. Nous avons cité l'exemple de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Royaume-Uni. Ce ne sont pas 180 pays dans le monde qui procèdent ainsi. Mais nous sommes loin en avance sur beaucoup d'autres pays. Ces trois pays-là nous ont montré la voie. En outre, de nombreuses provinces le font aussi, et je pense donc que nous devons changer.

La présidente: Nous allons dans cette direction. Nous allons vous pousser dans cette direction.

M. Charles-Antoine St-Jean: Passant à la page 10, j'aimerais vous parler brièvement de l'étude du consultant. Elle a été menée l'an dernier et le rapport nous a été remis le 31 mars. Nous l'examinons pour nous assurer de bien le comprendre. Nous devons avoir d'autres discussions avec le consultant mais aussi à l'interne pour bien comprendre les conclusions et voir où elles nous mènent.

C'était une étude conjointe du Bureau du contrôleur général et du Groupe du système de gestion des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il importe que les deux éléments se rejoignent dans cette étude car c'est là que se situent les deux pôles de communication des résultats financiers.

La présidente: Quelqu'un sait-il quand ou si cette étude sera rendue publique? Nous sommes impatientes d'en connaître les résultats et les recommandations détaillées qui en découlent.

M. Charles-Antoine St-Jean: J'aimerais pouvoir vous dire cela aujourd'hui, madame la présidente. Je dois laisser au secrétaire le soin de confirmer, mais je peux vous donner les points saillants de l'étude.

Si on regarde l'étude elle-même, page 11, nous avons demandé aux consultants de comparer le Canada à un certain nombre d'autres pays. Nous leur avons demandé où en sont les pays à régime de type Westminster, soit l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, dans ce processus. Nous leur avons demandé également d'examiner la France, les États-Unis et les Pays-Bas. Ce n'était pas une sélection au hasard, car ces pays sont connus comme étant les plus avancés sur le plan de la gestion financière et des rapports financiers.

Les États-Unis ne prévoient pas du tout de mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice pour les affectations budgétaires. Sa réforme privilégie l'amélioration des mesures du rendement et des rapports financiers, c'est-à-dire que le pays connaissant le plus gros budget a décidé de ne pas aller dans cette direction.

Les Pays-Bas ont opté pour la budgétisation et les rapports selon la comptabilité d'exercice au niveau des organismes, mais les affectations de crédits continuent d'utiliser la méthode de caisse et des engagements, et donc on trouve tout un mélange dans ces pays.

Les trois pays les plus proches d'une comptabilité d'exercice pure pour les affectations budgétaires sont la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni.

Passant à la page 12, qui traite du point de vue de certaines provinces choisies, l'étude s'est penchée sur la situation actuelle en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, en particulier, et sur

l'évolution en cours dans les autres provinces — la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario. Il ne fait aucun doute que les provinces sont en avance sur le gouvernement fédéral dans ce domaine. La Colombie-Britannique et l'Alberta, en particulier, sont les plus en pointe pour ce qui est de la budgétisation selon la comptabilité d'exercice.

Nous indiquons à la page 13 les conclusions de l'étude. Pour ce qui est des avantages potentiels, l'un des plus évidents est une meilleure transparence du fait que moins de rapprochements sont nécessaires. Si vous gérez selon une méthode comptable et que vous communiquez l'information financière selon la même, vous n'avez plus à effectuer toute cette concordance à la fin de l'exercice et cela vous donne une meilleure transparence. En outre, les états financiers sont plus compréhensibles car si tout le monde travaille selon la même méthode comptable, cela facilite la vie à tout le monde. Il y a des avantages sur le plan de la responsabilisation, grâce à de meilleures informations en vue de la reddition de comptes par le gouvernement. Il est plus facile de comparer les résultats financiers et les plans. Les autres avantages sont une gestion améliorée grâce à de meilleures informations sur le coût des programmes dont vous connaissez le coût intégral.

Pour ce qui est de l'investissement dans les immobilisations, le gouvernement fédéral dépense globalement 210 milliards de dollars, dont environ 4 à 5 milliards de dollars représentent des dépenses d'immobilisations, et la méthode autorise une meilleure gestion de ces montants.

Il y a aussi tous les autres éléments d'actif non financiers et le passif. Par ce dernier, j'entends les emprunts, les obligations environnementales, les revendications territoriales. Il est plus facile de cerner tous ces éléments.

Comme mon collègue l'a dit, un autre aspect important est la séparation de la gestion de la trésorerie et de la gestion des programmes. Les mouvements de caisse doivent être gérés comme une fonction du trésor. Le rôle du ministère des Finances est d'assurer que le gouvernement du Canada a l'argent en caisse. Il ne faudrait pas multiplier cette responsabilité par 10 000 agents financiers —

• (1235)

La présidente: Mais n'est-ce pas le Conseil du Trésor qui gère aujourd'hui la caisse?

M. Charles-Antoine St-Jean: Du fait que les affectations de fonds suivent la méthode de la quasi-caisse, il gère effectivement la caisse, mais il s'agit plutôt ici de séparer la trésorerie et les opérations, en particulier lorsqu'il s'agit d'actifs fixes. Il s'agit de prendre la bonne décision du point de vue de l'utilisation de l'actif, et voir ensuite comment financer. Allez voir votre trésorier pour savoir comment payer, soit comptant, soit sous forme de contrat de location-exploitation ou de location-acquisition, tout ce que vous voudrez. Mais il faut que la décision initiale soit la bonne.

Ainsi donc, la gestion d'un éventail plus large d'éléments d'actif et de passif s'en trouve améliorée. Le plus gros avantage est que cela réduit le niveau de confusion pour tous les intéressés lorsqu'ils considèrent les affectations de crédits et les rapports financiers.

À la page 14 vous voyez les principaux enjeux au niveau de la mise en oeuvre. La nécessité en est un... lorsque vous introduisez ce genre de changement, il doit probablement s'inscrire dans une transformation plus large. Il faudra une modification de la culture administrative. Mes collègues du système de gestion des dépenses travaillent fort à la politique MRRS et à l'architecture du programme.

La présidente: Qu'est-ce que le MRRS? Beaucoup de gens ne comprennent pas, et ne sont pas habitués à ce jargon.

M. David Moloney: Il s'agit de la politique relative à la structure de communication des résultats de gestion.

La présidente: Nous ne connaissons pas toujours vos sigles.

M. Charles-Antoine St-Jean: Mes excuses; c'est le mot à la mode. Désolé, je ferai attention.

Dans le cadre de la stratégie des rapports au Parlement, comment souhaitez-vous que l'on vous communique les résultats des activités? Je pense que cela devrait s'inscrire dans le même effort.

Pour ce qui est de l'ampleur des changements, il se posera sans aucun doute quelques problèmes techniques, au niveau des politiques, des procédures et des systèmes. Nous avons une directive CAFE, mais cela ne concerne que la fin de l'exercice — CAFE signifie « crédateurs à la fin de l'exercice ». Si nous allons gérer cela selon une comptabilité d'exercice, peut-être nous faudra-t-il calculer les comptes créditeurs à la fin de chaque journée. Nous allons veiller à saisir en continu tous les éléments de passif, et pas seulement une fois à la fin de l'année, ou du moins sur une base trimestrielle, pour assurer que vous ayez l'information. Il faudra aussi des modifications législatives, probablement à la LGFP, pour adopter la méthode comptable appropriée pour refléter cela.

Pour ce qui est du changement culturel, j'ai eu cette discussion. C'est un peu comme lorsque nous avons adopté le système métrique au Canada — nous sommes passés de l'échelle Fahrenheit à l'échelle Celsius, ou des milles aux kilomètres. Certains d'entre nous se souviennent encore de cette transition. Il a fallu plusieurs années et parfois il a fallu revenir en arrière aux livres de viande. Il faudra donc un peu de temps; il faudra un peu de temps pour que nos esprits s'adaptent.

La présidente: Ne pourrait-on pas, pour commencer, se concentrer sur les actifs fixes, ou bien...? Si vous pensez que ce sera difficile, commencez par une chose...

M. Charles-Antoine St-Jean: C'est un état d'esprit. Nous gérons des ressources.

La présidente: C'est donc l'état d'esprit qui pose problème?

M. Charles-Antoine St-Jean: Ce n'est pas un problème. C'est un état d'esprit qu'il faut adopter pour gérer des ressources et pas seulement la trésorerie. Un portefeuille de prêts est aussi important qu'un actif fixe. Le changement culturel est important, mais cela ne se fait pas du jour au lendemain.

Pour ce qui est du coût estimatif, le consultant nous dit qu'il sera considérable. Ce pourrait être 150 millions de dollars. Tout dépendra du système qu'il nous faudra, car nous devons continuer à suivre les mouvements de caisse. Il nous faudra aussi suivre la base d'exercice et nous devons comparer les chiffres. Certains de nos agents financiers, accoutumés à gérer la trésorerie, auront besoin d'une longue formation et d'un recyclage. C'est un processus nouveau avec des méthodes nouvelles. Tout cela prendra du temps. Le coût estimé est important, de l'ordre de 150 millions de dollars.

Pour ce qui est de la chronologie, si nous adoptons cette approche, nous recommandons de la mettre en place en même temps que nous mettons en oeuvre les autres politiques, sur les résultats et la structure et aussi l'AAP afin de coordonner tous les changements.

Si vous regardez la page 15, elle vous donne une idée de la complexité et des raisons de cette complexité. Si vous connaissez un peu l'algèbre, sur l'axe y vous avez six approches différentes et sur l'axe x cinq approches différentes. Ce n'est pas non plus

unidirectionnel. Différents pays ont utilisé diverses approches. L'Australie, par exemple, a utilisé l'approche six, la capitalisation du coût entier, puis est revenue en arrière à quelque chose qui se rapproche de l'approche 4. Elle a mis à l'essai quelque chose qui n'a pas bien marché. Il faut donc être prudent et choisir la solution gagnante.

Si je devais deviner quelle sera la solution optimale pour le gouvernement fédéral à long terme, je dirais probablement que 5.4 ne serait pas un mauvais choix, mais cela prendra un peu de temps. Ce serait pangouvernemental et couvrirait les affectations de crédits et les états financiers selon la comptabilité d'exercice. Ce serait un bon endroit où atterrir.

Mais vous pouvez voir que nous avons des options de un à six. Ce sont des modèles différents. Je suis désolé, j'aimerais pouvoir simplifier, mais ce sont là des approches différentes disponibles sur le marché en ce moment. Elles sont disponibles pour différents pays, différentes provinces. Vous pouvez aller de pangouvernemental seulement à pangouvernemental et tous les ministères. Je suis désolé, mais ce n'est pas simple.

Passant à la page 16, le plan de mise en oeuvre théorique, nous avons demandé à nos consultants combien cela coûterait et quelles seraient les principales étapes. Ils ont estimé qu'il faudrait sans doute 60 mois pour la solution complète. Il y aurait des points de contrôle intermédiaires pour s'assurer que nous sommes sur la bonne voie et que les parlementaires sont à l'aise avec l'information présentée. Encore une fois, la page 15 nous dit que c'est complexe et la page 16 nous dit que ce sera long, et les parlementaires devront faire preuve d'un peu de patience en attendant la solution.

À la page 17, la conclusion de l'étude, bien que l'utilisation croissante de la comptabilité d'exercice représente un changement d'ordre technique, elle pourra avoir des répercussions considérables sur les personnes, les processus et les systèmes. Aussi, si on va aller dans ce sens, la manière de procéder sera déterminante. Il importera d'avoir la bonne information tout au long de la transformation.

Il faudra également déterminer quelle information vous voulez avoir pour assurer la reddition de comptes gouvernementale. Je pense que c'est une voie à deux sens. Nous pouvons vous donner certaines informations mais nous aurons besoin également que vous nous guidiez quant à ce qui vous serait utile.

À la page 18, le dernier point, nous proposerons un cadre conceptuel proprement canadien. Au niveau fédéral, nous devons faire face à certains problèmes spécifiques que les provinces ne connaissent pas dans la même mesure. Je parle de l'obligation environnementale. J'ai vu dans les comptes publics que nous avons un passif de 5 à 6 milliards de dollars au titre des obligations environnementales. Les provinces, normalement, n'ont pas un chiffre de passif environnemental aussi important. Je pense qu'il importera que le Parlement reconnaisse cette obligation, mais les parlementaires devront aussi nous indiquer à quel rythme ils souhaitent que nous nous en déchargions. Il faudra concilier ces deux éléments d'information.

● (1240)

Je vais m'arrêter là-dessus.

● (1245)

La présidente: Merci.

Nous avons du temps pour encore quelques questions.

Je passe à M. Alghabra.

M. Omar Alghabra (Mississauga—Erindale, Lib.): Merci, madame la présidente.

Merci à tous d'être revenus nous aider à naviguer à travers ce qui paraît être une situation très complexe, bien que je crois détecter ici un consensus pour dire que la comptabilité d'exercice est une bonne chose.

Si je peux demander à M. St-Jean de résumer ou d'isoler les trois grandes difficultés de la mise en oeuvre, il s'agirait de problèmes de procédure, de la gestion de la trésorerie et du changement culturel. Est-ce bien cela?

M. Charles-Antoine St-Jean: Oui, dans une large mesure.

M. Omar Alghabra: Madame Fraser, en ce qui concerne le secteur privé — il y a beaucoup de sociétés et d'organisations de grande envergure, dont certaines de la taille des plus grandes économies du monde — quels systèmes comptables utilisent-elles ou quel type de mécanismes de communication de l'information financière utilisent-elles, selon votre expérience?

Mme Sheila Fraser: Le secteur privé emploie la comptabilité d'exercice et ce depuis des décennies. La différence avec le secteur privé, bien entendu, c'est que les entreprises n'ont pas d'affectations budgétaires. C'est donc une différence majeure entre elles et le gouvernement et le secteur parlementaire.

Le secteur privé budgétise selon la méthode d'exercice, mais a aussi des outils tels que des tableaux de trésorerie qui lui permettent de faire un suivi. Il dispose de plusieurs outils qui lui donnent une panoplie complète, et donc les flux de trésorerie, par exemple, sont une donnée très importante dans le secteur privé.

M. Omar Alghabra: J'allais faire valoir que les entreprises ont, plutôt que des affectations budgétaires comme nous, une forme de gestion de la trésorerie et aussi des affectations de liquidités provenant de leur trésor ou de leurs prêteurs.

Mme Sheila Fraser: Absolument. La fonction de trésorerie est souvent l'une des fonctions les plus critiques dans une grosse société.

La présidente: Je crois que M. Moloney souhaite ajouter quelque chose.

M. David Moloney: Il y a un élément supplémentaire, un quatrième domaine, à mon sens, à savoir le contrôle du Parlement. Comment le Parlement aimerait-il voir, superviser et contrôler les dépenses?

Si les membres veulent bien s'y reporter, vous avez à la page 44 un résumé de l'exemple particulier utilisé par la présidente lorsqu'elle parlait des immobilisations matérielles. Comme le député l'a dit, on s'accorde à dire que l'on obtiendrait de meilleures décisions financières, du point de vue de la gestion des ressources, si les administrateurs ministériels pouvaient suivre la méthode d'exercice. Cela supposerait que le Parlement modifie la nature de ses crédits.

À la page 44, nous examinons les immobilisations matérielles. Il y a de nombreux autres aspects. Je suis désolé, j'ai déjà essayé d'expliquer très vite le contenu de la page 44. C'est compliqué car il existe au moins quatre modèles et, d'ailleurs, dans les pages suivantes nous en résumons d'autres encore.

Aujourd'hui, les crédits alloués couvrent les frais d'acquisition; c'est le modèle actuel. Le crédit pourrait ne couvrir que l'amortissement et pas le coût d'acquisition. Comment aimeriez-vous que soit présentée la dépense de 100 000 \$ lorsque vous allouez 10 000 \$ d'année en année?

Le troisième modèle est celui que nous qualifions par le terme vague de crédit législatif. Une autre désignation serait affectation pluriannuelle. Donc, la première année, le Parlement déciderait par un vote que l'amortissement pourrait être effectué sur les dix années suivantes, sans autre examen parlementaire. Ce serait un changement considérable. Mais vous pourriez néanmoins vous prononcer une fois sur le crédit d'acquisition.

Ou bien vous pourriez faire ce que font d'autres pays: vous pourriez voter les deux chaque année. C'est ce que je parlais de faire au mois de juin. Certains parlements trouvent cela assez déroutant: nous venons de voter pour cela; vous voulez 100 000 \$, et maintenant vous voulez 10 000 \$? Comment suivre tout cela? Mais ce n'est pas une tâche impossible.

Nous, au Secrétariat, sommes très heureux que vous teniez ces audiences et du fait que vous acceptiez de leur consacrer votre temps, car il nous faudra des instructions très explicites et votre accord pour changer la nature même de nombre de ces crédits, et il nous faudra pour cela du temps. Mais la quatrième dimension est —

M. Omar Alghabra: Je comprends cela. Merci, monsieur Moloney.

Mais si je reviens à l'exposé du contrôleur général, les avantages indiqués sont une meilleure transparence, une meilleure reddition de comptes et une meilleure gestion. Donc, si j'admetts qu'il y aura quelques difficultés et peut-être quelques changements au mécanisme des crédits parlementaires, la réalité est que la comptabilité d'exercice — et là je pense qu'il y a consensus — améliorera la transparence, la reddition de comptes et la gestion.

J'ai déjà posé la question la dernière fois: est-ce que l'on n'encourt pas un coût à chaque fin d'exercice lorsqu'il faut concilier la façon dont nous gérons notre trésorerie et la façon dont nous communiquons l'information selon la comptabilité d'exercice? Cette nécessité n'existerait plus si nous adoptions la comptabilité d'exercice.

• (1250)

M. Charles-Antoine St-Jean: Il n'y a pas seulement des coûts à la fin de l'année, il y a aussi des surprises. Voilà un aspect. Mais ce n'est pas seulement à la fin de l'exercice. Du fait que nous avons deux méthodes comptables, cela complique la vie tout au long de l'année. On demande toujours quel sera l'impact du bilan de fin d'année, mais il n'y a pas que la fin de l'année, les problèmes se posent tout au long de l'année.

M. Omar Alghabra: C'est donc un coût énorme et il y a des surprises. Convenez-vous que ces inconvénients seraient quelque peu minimisés si l'on adoptait la comptabilité d'exercice dans notre gestion?

M. Charles-Antoine St-Jean: Une fois que les gens se seront mentalement accoutumés à la nouvelle façon de faire les choses... et cela prendra quelque temps. Ne négligeons pas cela.

M. Omar Alghabra: Pour ce qui est de l'excédent qui vient d'être annoncé, est-il calculé selon la comptabilité d'exercice ou de caisse?

Mme Sheila Fraser: La comptabilité d'exercice.

M. Omar Alghabra: Merci.

[Français]

La présidente: Avez-vous des questions, madame Thibault, monsieur Nadeau?

M. Richard Nadeau: Vous avez donné l'exemple du système métrique. Quand on a adopté le système métrique, la culture de pouces et de pieds existait encore. Il n'en demeure pas moins qu'on est passé à un autre système, même si cela a pris un certain temps.

À la page 7 du document que vous nous avez préparé, je vois une information identique ou semblable à ce qu'on retrouve aussi dans la présentation qui a été faite précédemment.

Serait-il possible, dans un avenir prochain, pour ce qui est des critères inscrits à gauche du tableau, qu'on se retrouve avec une comptabilité d'exercice partout, c'est-à-dire tant au niveau agrégé que ministériel?

M. Charles-Antoine St-Jean: Éventuellement.

M. Richard Nadeau: Est-ce qu'on se dirige vers cela?

M. Charles-Antoine St-Jean: Comme je l'ai mentionné au sujet de ce tableau, cela démontre qu'il y a eu un mouvement important depuis 1996, soit en 2003 et par la suite. Il reste encore un bout de chemin à faire, mais c'est ce vers quoi on aimerait aller, soit une seule base pour les deux niveaux.

M. Richard Nadeau: Il devra donc y avoir une décision politique pour aller au bout de ce processus?

M. David Moloney: Un volet de cette décision relève strictement du Parlement, étant donné que la nature des crédits serait différente. Évidemment, le gouvernement doit...

M. Richard Nadeau: Serait-il possible d'avoir quelque chose par écrit qui pourrait nous aider à présenter une motion, par exemple, ou à faire adopter une loi par la Chambre des communes qui dirait qu'avec l'adoption de cette loi, on passe de l'âge de pierre à l'âge de la lumière, à la comptabilité d'exercice? Je caricature peut-être trop, mais est-ce possible, étant donné que cela existe ailleurs?

M. Charles-Antoine St-Jean: La décision d'adopter cette base revient au gouvernement. Il y a des avantages et des désavantages. Je ne caricaturerais pas la position actuelle en disant qu'elle est de l'âge de pierre, loin de là.

M. Richard Nadeau: C'est ce qui est suggéré comme voie à suivre par la vérification générale, mais cela ne va pas à la vitesse d'un développement qui... C'est donc une approche purement politique.

M. Charles-Antoine St-Jean: Comme mon collègue l'a dit, cela dépend de ce que les députés veulent avoir pour tenir le gouvernement responsable. Lors de ma première comparution au Comité des comptes publics, j'ai demandé au président si on pouvait introduire la notion des crédits pluriannuels, ce qui nous donnerait une plus grande facilité. Le président m'avait répondu qu'ici, on gérait sur une base de *cash* et que les crédits se faisaient sur une base de *cash*. J'essaie de concilier les deux.

• (1255)

[Traduction]

Mme Sheila Fraser: Sauf tout mon respect pour les représentants du gouvernement, je trouve qu'ils font preuve d'un peu de mauvaise foi en blâmant les parlementaires de l'immobilisme à cet égard. Le Comité des comptes publics a recommandé déjà au moins quatre ou cinq fois au gouvernement d'adopter la budgétisation et l'affectation

de crédits selon la comptabilité d'exercice. Un comité parlementaire, en tout cas, s'est prononcé en faveur de cela.

Je trouve un peu exagéré de penser que les parlementaires vont décider par eux-mêmes comment traiter les affectations budgétaires pour les immobilisations. C'est tout de même au gouvernement qu'il appartient de décider d'aller de l'avant ou non. Certes, consultez les parlementaires, montrez-leur les options, faites les participer, mais c'est réellement au gouvernement qu'il incombe de décider si cela est opportun ou non.

[Français]

La présidente: Monsieur Nadeau, pouvons-nous céder la parole pendant une minute à M. Wallace?

[Traduction]

M. Richard Nadeau: Madame la présidente, j'ai toute une page de questions. Pouvons-nous les inviter à revenir?

La présidente: Oui.

M. Richard Nadeau: Merci.

Il ressort bien de l'exposé que très peu de pays font cela à l'échelle nationale. Certains sont revenus un peu en arrière. Nous avons cinq comptables assis en face de nous disant que c'est une méthode comptable —

Mme Sheila Fraser: Est-ce une bonne ou une mauvaise chose?

M. Richard Nadeau: Il n'y a guère de comptables élus, et je ne sais pas comment cela se fait.

J'ai beaucoup de questions et je ne pense pas qu'il soit approprié d'essayer de —

La présidente: Nous leur demanderons de revenir, si possible, mais pas ce jeudi car nous devons étudier les prévisions budgétaires. Nous rencontrerons Mme Barrados mardi prochain, mais nous pourrons le faire le jeudi suivant, si c'est possible.

M. Mike Wallace: Je propose de lever la séance.

La présidente: Je vous rappelle que jeudi nous allons voter et adopter le budget principal des dépenses, si bien que nous n'aurons pas de témoins.

M. Mike Wallace: Aurons-nous l'occasion d'en discuter?

La présidente: Oui.

[Français]

Voulez-vous dire quelque chose?

M. Charles-Antoine St-Jean: Je suis désolé, madame la présidente, mais jeudi de la semaine suivante, je dois coprésider un comité international.

La présidente: Nous verrons ce que nous pouvons faire. Toutefois, il est important que nous continuions la discussion.

[Traduction]

Nous vous verrons jeudi. La séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante :

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address:

<http://www.parl.gc.ca>

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.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.