

26 mai 2020



DÉCLARATION DE GAINS ET DE PERTES DANS LES RÉSULTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Ce rapport répond à la consultation publique du gouvernement, *Changements proposés à la déclaration de gains et de pertes dans les résultats financiers du gouvernement du Canada*. Le rapport fournit les commentaires du DPB sur la question de changer la manière de déclarer les gains et les pertes actuariels dans les résultats financiers du gouvernement du Canada.

Collaborateurs :

Jason Jacques, dirigeant principal des finances et directeur général

Chris Matier, directeur général

Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp, Carol Faucher, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

1. Contexte	1
2. Réduire la volatilité de la valeur et accroître la fidélité de la représentation	2
3. Améliorer la présentation des résultats d'exploitation et de la position financière	4
4. Assurer la continuité des analyses techniques	5
5. Recommandations	6
Annexe A : Présentation pro forma des tableaux financiers	7
Notes	9

1. Contexte

Conformément au mandat du directeur parlementaire du budget (DPB), qui est de « promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire », nous avons examiné avec grand intérêt les changements proposés à la déclaration des états financiers du gouvernement. Les observations qui suivent tiennent compte de notre expérience à aider nos clients parlementaires à effectuer des études dans le domaine financier de même que de questions concernant la continuité des analyses techniques que nous effectuons conformément à *la Loi sur le Parlement du Canada*¹.

Nos observations portent également sur le contexte global dans lequel les états financiers du secteur public sont préparés et présentés. Plus précisément, les états financiers doivent être *compréhensibles* pour les utilisateurs; représenter avec *fidélité* la position financière du gouvernement à court terme, à moyen terme et à long terme; être *utiles* pour la reddition de comptes du gouvernement.

À cette fin, nous nous laissons guider par les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public :

- « En tant que représentants élus du public, les législateurs et les conseillers sont les principaux utilisateurs des états financiers du gouvernement. Ils confèrent au gouvernement l'autorité de gérer les ressources publiques et les activités financières et le tiennent responsable de sa gestion financière »²;
- Les états financiers fiables possèdent la caractéristique suivante : « image fidèle ». « L'image que donnent les états financiers est fidèle lorsque la présentation qu'on y trouve des opérations et des faits qui influent sur la marche du gouvernement concorde avec les opérations et faits réels sous-jacents »³;
- Les données présentées dans les états financiers devraient être pertinentes, ce qui signifie qu'elles ont une « valeur prédictive, rétrospective, et redditionnelle »⁴.

Nous estimons qu'il est possible d'améliorer la qualité et la transparence de la façon dont l'actif et le passif sont rapportés. Nos observations portent sur trois domaines : réduire la volatilité de la valeur des postes du bilan et accroître la fidélité de la représentation; améliorer la présentation des résultats d'exploitation et de la position financière du gouvernement; assurer la continuité des analyses techniques pertinentes.

2. Réduire la volatilité de la valeur et accroître la fidélité de la représentation

Comme l'indique le document de consultation du gouvernement, la volatilité associée à la valeur des obligations non capitalisées des régimes de retraite du secteur public et des futures obligations en matière d'avantages a augmenté après l'adoption d'une nouvelle méthode de calcul du taux d'actualisation en 2018⁵. Dans le document de consultation, on reconnaît que cette volatilité est un problème de « communications », mais nous estimons qu'il reflète fondamentalement une démarche lacunaire à l'égard du calcul du taux d'actualisation approprié pour ces obligations.

Les obligations évaluées ne sont pas capitalisées directement par l'émission d'une dette publique. Par conséquent, il existe un écart entre la valeur actuelle des obligations et leur coût ultime. De plus, la récente volatilité quotidienne des taux d'intérêt sur la courbe de rendement démontre qu'il ne s'agit pas d'une méthode d'évaluation utile pour fournir des renseignements pertinents en vue de prédire le coût ultime associé à ces obligations.

Conscients qu'il est fort peu probable que le gouvernement déclare faillite et que ses régimes de pensions prennent fin prématurément, nous recommanderions qu'une meilleure méthode d'estimation soit adoptée et que l'on s'inspire de la méthode employée pour prédire et calculer la valeur du Régime de pensions du Canada⁶. Il s'agirait d'actualiser le coût futur de ces obligations en utilisant les prévisions du secteur privé pour le taux d'intérêt des obligations à long terme du gouvernement, dont le taux ultime est rajusté tous les trois ans.

Par exemple, à moyen terme (c'est-à-dire d'ici cinq ans), le taux d'actualisation correspondrait aux prévisions moyennes du secteur privé pour les obligations de référence du gouvernement pour dix ans, selon les résultats du sondage réalisé par le ministère des Finances du Canada. À long terme, ce taux convergerait vers son taux ultime (ou stable), qui correspondrait à la meilleure estimation des experts. La prévision du taux ultime serait clairement présentée parallèlement aux prévisions moyennes du secteur privé en matière de taux d'intérêt. Cette méthode serait adoptée dans le cadre actuel qui reconnaît les gains et les pertes actuariels, ou pourrait être adoptée en même temps que des changements au cadre actuel.

Si cette méthode était adoptée, elle réduirait la volatilité annuelle de la valeur et augmenterait la fidélité de la représentation en s'assurant que les résultats financiers déclarés représentent le plus fidèlement possible les coûts finaux. Qui plus est, nous croyons que cette méthode aiderait davantage les parlementaires à comprendre les états financiers et, du coup, les aiderait à

mieux s'acquitter de leur rôle qui consiste à demander des comptes au gouvernement quant à la façon dont celui-ci prélève et dépense les fonds publics.

3. Améliorer la présentation des résultats d'exploitation et de la position financière

Nous croyons que le concept de solde de fonctionnement de Finances Canada pourrait aider un peu les parlementaires à comprendre les engagements financiers réels du gouvernement au cours d'une année donnée. Il est toutefois possible de l'améliorer.

S'il est vrai que l'élimination de l'incidence des pertes et des gains actuariels pourrait améliorer la présentation actuelle, la conservation des recettes provenant des investissements et des frais de la dette publique nuit à cette mesure de la position financière discrétionnaire du gouvernement.

Si l'objectif principal est d'améliorer la transparence et la reddition de comptes concernant les activités de fonctionnement prévues et réelles, nous recommandons le concept de « solde primaire ». Le solde primaire représente les recettes ne provenant pas d'investissements, auxquelles on soustrait les dépenses de programmes, en excluant les pertes et les gains actuariels. Cette mesure serait plus efficace pour établir clairement la position financière discrétionnaire du gouvernement, de même que son incidence immédiate sur l'activité économique. De plus, elle constitue une mesure clé pour évaluer la viabilité financière. D'ailleurs, le DPB et d'autres organismes l'utilisent dans leur évaluation de la viabilité financière.

Pour donner une idée de la position financière globale du gouvernement (pas seulement de sa position discrétionnaire), nous recommandons en fait de soustraire l'incidence des pertes et des gains actuariels du solde budgétaire et d'ajouter immédiatement la valeur totale des pertes et des gains au poste « Autres éléments du résultat global ». Cette approche suivrait le traitement actuel des « Autres éléments du résultat global », qui complète la relation stock flux du solde budgétaire par rapport à la dette fédérale.

L'annexe A renferme une présentation pro forma des changements que nous recommandons pour les exercices 2017-18 et 2018-2019.

Nous soulignons que l'élimination des pertes et des gains actuariels du solde budgétaire semble correspondre à la nouvelle norme du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) en matière de présentation des états financiers. Cette norme entrera en vigueur à l'exercice 2021-2022 pour permettre que certains gains ou pertes ne soient pas comptabilisés dans le déficit ou le surplus annuel. Comme l'indique le document du gouvernement, « selon le CCSP, cette présentation améliorera la responsabilisation en discernant le rendement financier dû aux activités d'exploitation de l'incertitude accrue associée au rendement non réalisé »⁷.

4. Assurer la continuité des analyses techniques

Si le gouvernement choisit de modifier ses méthodes de calcul et de présentation de ses états financiers, le DPB recommande que les principaux états financiers soient refaits à compter de 2008-2009 au moins (afin de présenter un cycle économique complet). Une période similaire a été rajustée en 2018 pour refléter le nouveau calcul du taux d'actualisation. Le DPB recommande également que les données recalculées pour produire les états financiers révisés soient également rendues publiques.

Ces changements sont nécessaires pour que le DPB et plusieurs autres intervenants puissent procéder à des analyses techniques utiles de la position financière du gouvernement à l'intention des parlementaires et des Canadiens. Il s'agit notamment d'établir le coût des programmes existants ou proposés. C'est donc un aspect essentiel de nos fonctions pour appuyer les législateurs et ainsi favoriser un débat parlementaire rigoureux.

5. Recommandations

1. Pour réduire la volatilité de la valeur et accroître la fidélité de la représentation :

Le DPB recommande l'adoption d'une méthode de meilleure estimation – en s'inspirant de la méthode employée pour prédire et évaluer la capitalisation du Régime de pensions du Canada – afin d'évaluer les obligations non capitalisées des régimes de retraite du secteur public et les futures obligations en matière d'avantages sociaux.

2. Pour améliorer la présentation des résultats d'exploitation et de la position financière :

Le DPB recommande d'utiliser le solde primaire pour représenter les recettes ne provenant pas d'investissements, desquelles seraient soustraites les dépenses de programmes, en excluant les pertes et les gains actuariels, à titre d'indicateur des résultats d'exploitation.

Le DPB recommande de soustraire l'incidence des pertes et des gains actuariels du solde budgétaire et d'ajouter immédiatement la pleine valeur des pertes et des gains au poste « Autres éléments du résultat global » à titre d'indicateur de la position financière.

3. Pour assurer la continuité des analyses techniques :

Le DPB recommande que les principaux états financiers soient recalculés à partir de l'exercice 2008-2009 au moins et que les données recalculées utilisées pour produire les états financiers révisés soient rendues publiques.

Nous vous remercions de nous avoir permis de formuler nos observations sur les changements proposés par le gouvernement. Nous serons heureux de discuter plus en détail de nos recommandations.

Annexe A: Présentation pro forma des tableaux financiers

Tableau A-1 Présentation actuelle

G\$	2017-2018	2018-2019
Total des revenus	311,2	332,2
Charges de programmes	308,3	322,9
Frais de la dette publique	21,9	23,3
Total des charges	330,2	346,2
Solde budgétaire	-19,0	-14,0
Autres éléments du résultat global (perte)	-0,8	-0,2
Déficit accumulé	671,3	685,5

Sources : Comptes publics du Canada et directeur parlementaire du budget.

Tableau A-2 Ajustements

G\$	2017-2018	2018-2019
Total des revenus (présentation actuelle)	311,2	332,2
Moins : revenus des placements	1,3	1,8
Moins : nets des opérations de change	1,5	1,7
Total des revenus (présentation proposée)	308,4	328,7
Charges de programmes (présentation actuelle)	308,3	322,9
Moins : pertes des avantages futurs des employés	12,8	8,2
Charges de programmes (présentation proposée)	295,5	314,7
Autres éléments du résultat global (présentation actuelle)	-0,8	-0,2
Plus : revenus des placements	1,3	1,8
Plus : nets des opérations de change	1,5	1,7
Plus : gains (pertes) actuariels	-12,2	-39,2
Autres éléments du résultat global (présentation proposée)	-10,2	-36,0

Sources : Comptes publics du Canada et directeur parlementaire du budget.

Note : Les pertes des avantages futurs des employés sont des estimations du DPB.

Tableau A-3

Présentation proposée par le DPB

G\$	2017-2018	2018-2019
Total des revenus	308,4	328,7
Charges de programmes	295,5	314,7
Solde primaire	12,9	14,0
Frais de la dette publique	21,9	23,3
Total des charges	317,4	338,0
Solde budgétaire	-8,9	-9,2
Autres éléments du résultat global (perte)	-10,2	-36,0
Déficit accumulé	670,7	715,9

Sources : Comptes publics du Canada et directeur parlementaire du budget.

Tableau A-4

Différence entre les présentations du DPB et celles de Finances Canada

G\$	2017-2018	2018-2019
Total des revenus	-2,8	-3,5
Charges de programmes	-12,8	-8,2
Solde primaire	s.o.	s.o.
Frais de la dette publique	-	-
Total des charges	-12,8	-8,2
Solde budgétaire	10,0	4,7
Autres éléments du résultat global (perte)	-9,4	-35,8
Déficit accumulé	-0,6	30,4

Sources : Comptes publics du Canada et directeur parlementaire du budget.

Notes

1. [*Loi sur le Parlement du Canada*](#), art. 79.01.
2. Public Sector Accounting Standard 1000, art. .16, Conseil sur la comptabilité dans le secteur public [TRADUCTION].
3. Public Sector Accounting Standard 1000, art. .29, Conseil sur la comptabilité dans le secteur public [TRADUCTION].
4. Public Sector Accounting Standard 1000, art. .28, Conseil sur la comptabilité dans le secteur public [TRADUCTION].
5. [*Document de consultation : Changements proposés à la déclaration de gains et de pertes dans les résultats financiers du gouvernement du Canada*](#).
Gouvernement du Canada.
6. Le Bureau de l'actuaire en chef utilise des hypothèses de « meilleure estimation » qui « sont déterminées en examinant les tendances historiques à long et à court terme et en appliquant un jugement quant à la mesure où ces tendances se maintiendront à l'avenir. Ces hypothèses reflètent le meilleur jugement de l'actuaire en chef. » Les projections en matière de taux de rendement des investissements du RPC sont utilisées pour établir la valeur des futures contributions et obligations en termes d'avantages sociaux. Voir le [*30^e rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2018*](#).
7. Ibid., note 5.