



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2014

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le président

David Christopherson

NOVEMBRE 2014

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

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

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2014

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le président

David Christopherson

NOVEMBRE 2014

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

David Christopherson

VICE-PRÉSIDENTS

John Carmichael

Yvonne Jones

MEMBRES

Dan Albas

Malcolm Allen

Jay Aspin

Ted Falk

Alain Giguère

Bryan Hayes

Stephen Woodworth

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Édison Roy-César, analyste

Alex Smith, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié les Comptes publics du Canada 2014, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2014

INTRODUCTION

Les Comptes publics du Canada présentent les états financiers consolidés du gouvernement fédéral et des renseignements financiers connexes. C'est un rapport important qui permet de rendre des comptes sur la tenue financière du gouvernement au cours de l'exercice écoulé — au chapitre des revenus, des charges et de l'équilibre budgétaire. Le document donne également un aperçu de la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice — au chapitre du passif, des immobilisations et de la dette publique nette. Les *Comptes publics du Canada 2014*, qui portent sur l'exercice 2013-2014, ont été déposés à la Chambre des communes le 29 octobre 2014¹.

Les Comptes publics du Canada fournissent au Parlement et aux Canadiens une assurance indépendante quant à la fiabilité des états financiers consolidés du gouvernement fédéral; pour cette raison, ils indiquent si, selon l'opinion du vérificateur général du Canada, les états financiers :

- donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement;
- ont été établis conformément aux méthodes comptables du gouvernement fédéral;
- appliquent ces méthodes comptables de la même manière qu'au cours des exercices précédents, tout en tenant compte des changements conformes aux normes comptables canadiennes pour le secteur public².

Si le vérificateur général conclut que ces critères ont été respectés, il exprimera une opinion favorable non modifiée à l'égard des états financiers. Par contre, s'il constate que les états financiers comportent un nombre assez élevé d'inexactitudes susceptibles d'influencer les décisions d'une personne qui s'y fie, il ajoutera des modifications ou des réserves à son opinion. Qui plus est, le vérificateur général peut faire des observations sur plusieurs points particuliers qu'il souhaite porter à l'attention du Parlement, mais qui, quoique dignes d'intérêt, ne sont pas assez importants pour avoir une incidence sur l'opinion générale à l'égard des états financiers.

Chaque année, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) se penche sur les Comptes publics du Canada et l'opinion

1 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, [*Comptes publics du Canada 2014 – Volume I : Revue et États financiers consolidés*](#), Ottawa, 2014.

2 *Ibid.*, p. 2.4.

exprimée par le vérificateur général sur le document. Cette année, le Comité a tenu une audience sur les *Comptes publics du Canada 2014* le 6 novembre 2014³. Le Comité a alors reçu les témoignages du Bureau du vérificateur général (BVG), du Bureau du contrôleur général et du ministère des Finances. Le BVG a été représenté par Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe, Karen Hogan, directrice principale, et Louise Bertrand, directrice principale. Le Bureau du contrôleur général a été représenté par Bill Matthews, contrôleur général, et Michel Vaillant, directeur exécutif par intérim, Politique comptable et rapports du gouvernement. Le ministère des Finances a été représenté par Nicholas Leswick, directeur général, Direction des politiques économique et fiscale.

RENDEMENT FINANCIER ET SITUATION FINANCIÈRE

Au cours de l'exercice 2013-2014, le rendement financier du gouvernement fédéral s'est amélioré par comparaison à l'exercice précédent. Le déficit budgétaire s'est établi à 5,2 milliards de dollars en 2013-2014, soit 13,2 milliards de moins que le déficit de 18,4 milliards enregistré en 2012-2013⁴. Par ailleurs, en 2013-2014, les revenus ont atteint les 271,7 milliards de dollars, et les charges ont totalisé 276,8 milliards de dollars, soit des hausses respectives de 5,9 %⁵ et de 0,6 %⁶ par rapport à l'exercice précédent. Au 31 mars 2014, le déficit accumulé – l'écart entre le total des passifs du gouvernement et le total de ses actifs – a été de 611,9 milliards de dollars, une augmentation de 2,5 milliards par comparaison à l'exercice précédent⁷, et la dette nette – le total de son passif moins ses actifs financiers – s'est établie à 682,3 milliards de dollars, une hausse de 4 milliards depuis 2012-2013⁸.

Le gouvernement fédéral a réduit le pourcentage des revenus consacré au service de la dette. En 2013-2014, le ratio des frais d'intérêt – les frais de la dette publique en proportion des revenus – s'est élevé à 10,4 %, moins que les 11,2 % enregistrés en 2012-2013. Ce ratio avait atteint un sommet de 37,6 % en 1990-1991⁹. Bill Matthews, le contrôleur général du Canada, a expliqué pourquoi il était bon d'abaisser le ratio des frais d'intérêt : « Lorsque l'on arrive à faire baisser le pourcentage du budget consacré aux frais de la dette, cela permet essentiellement de mettre plus d'argent dans les programmes¹⁰. »

3 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2e session, 41e législature, 6 novembre 2014, réunion n° 37.

4 Comptes publics du Canada 2014, p. 1.4.

5 *Ibid.*, p. 1.6.

6 *Ibid.*, p. 1.7.

7 *Ibid.*, p. 1.13.

8 *Ibid.*, p. 1.21.

9 *Ibid.*, p. 1.9.

10 Réunion n° 37, 1600.

En outre, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le ratio de la dette au PIB de l'ensemble des administrations publiques du Canada s'est établi à 40,4 % en 2013. Il s'agit du ratio le plus bas parmi les pays du G-7¹¹. Nicholas Leswick, directeur général au ministère des Finances, a expliqué comment ce ratio a diminué :

Nous avons gardé un œil sur la dynamique de notre endettement afin de veiller à ce que le fardeau de la dette ne prenne pas le pas sur la taille de notre économie, laquelle a ralenti ces derniers temps. Pour le gouvernement fédéral, le ratio de la dette au PIB est passé d'un sommet de près de 70 % au milieu des années 1990 au ratio de 30 % d'aujourd'hui. Alors, lorsque vous placez ce chiffre dans le contexte de l'ensemble des administrations publiques, il est facile de voir dans quelle mesure nous contribuons à la performance pancanadienne à cet égard¹².

Le ratio des revenus – exprimé en pourcentage du PIB – s'est établi à 14,4 % en 2013-2014, en hausse par rapport au taux de 14,1 % enregistré en 2012-2013, mais il a diminué en moyenne de 18 % entre 1996-1997 et 2000-2001¹³. M. Leswick a indiqué que le gouvernement continue de percevoir plus de recettes fiscales parce que l'économie se développe. Le ratio des revenus diminue globalement parce que « notre économie croît plus rapidement que le rythme auquel nous percevons les impôts¹⁴ ». Il a ajouté : « Bien que les taux d'imposition soient à la baisse, l'économie est à la hausse, les gens consomment davantage et ils ont de meilleurs revenus, alors nous prélevons plus d'impôts, sans compter le taux d'imposition réel plus bas. C'est vraiment juste une question de croissance économique¹⁵. »

En ce qui a trait à l'avenir de la croissance, M. Leswick a dit au Comité que l'incertitude observée en Europe et le ralentissement de la croissance en Chine pèseront sur la croissance intérieure et le potentiel d'exportation du Canada. Selon lui, « la demande externe est probablement la plus grande menace qui pèse sur l'économie canadienne à l'heure actuelle¹⁶. »

En 2013-2014, les charges totales ont augmenté de 1,7 milliard de dollars, soit 0,6 %, par rapport à l'exercice précédent¹⁷. Les principaux transferts aux particuliers, comme les prestations du Supplément de revenu garanti, de la Sécurité de la vieillesse et d'assurance-emploi, de même que la Prestation universelle pour la garde d'enfants, ont augmenté de 2,7 % entre 2012-2013 et 2013-2014. Les principaux transferts aux autres

11 Comptes publics du Canada 2014, p. 1.22.

12 Réunion n° 37, 1620.

13 Comptes publics du Canada 2014, p. 1.6.

14 Réunion n° 37, 1625.

15 *Ibid.*, 1700.

16 *Ibid.*, 1600.

17 Comptes publics du Canada 2014, p. 1.10.

ordres de gouvernement, comme le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et les transferts de péréquation ont affiché une hausse de 3,6 %. D'autres paiements de transfert, comme les dépenses consacrées aux programmes des Autochtones et aux infrastructures, ont augmenté de 5,3 %. Les charges de programmes ministériels ont cependant diminué de 1,9 %.

Les Comptes publics du Canada 2014 comprennent une comparaison entre le rendement financier réel et les prévisions contenues dans les budgets de mars 2013 et de février 2014. En 2013-2014, le déficit budgétaire a été inférieur de 12,9 milliards de dollars à celui prévu dans le budget de 2013, et inférieur de 10,7 milliards de dollars à celui prévu dans le budget de 2014¹⁸. La comparaison entre le rendement financier réel et les prévisions contenues dans le budget de mars 2013 repose sur des normes comptables, les résultats devant être comparés au budget initial. M. Leswick a expliqué qu'une comparaison est aussi faite avec le budget de 2014, car les données financières disponibles sont alors plus complètes : « Lorsque vient le temps du budget de février 2014, nous avons au moins deux trimestres de données économiques et huit périodes de données financières — ou les dépenses réelles du gouvernement pendant huit mois — alors la prévision est manifestement beaucoup plus solide à seulement quelques mois de la ligne d'arrivée¹⁹. » M. Matthews a parlé du fait que les charges de programmes prévues dans le budget de 2014 étaient à 1 % près du résultat réel :

Lorsque nos collègues du ministère des Finances préparent le budget, ils savent que les ministères ne dépenseront pas tout le financement que le Parlement autorise, alors ils projettent eux-mêmes leurs dépenses réelles. Je crois que le montant d'une projection tiendrait compte de ce que Finances et les organismes centraux estiment être les dépenses habituelles. Lorsque vous avez vu le financement inutilisé dans la documentation, il s'agissait de la comparaison avec les montants que le Parlement a autorisés, alors il était beaucoup plus élevé. Ce montant de 1 % témoigne vraiment de la capacité des fonctionnaires du ministère des Finances de faire des prévisions exactes, et ils ont fait un très bon travail²⁰.

Les Comptes publics du Canada indiquent aussi combien chaque ministère et agence a dépensé au cours de l'exercice comparativement aux autorisations de dépenser approuvées par le Parlement au moyen des projets de loi de crédits. Les autorisations de dépenser imposent aux ministères et aux agences un plafond de dépenses. Les montants qui restent inutilisés à la fin de l'exercice ne peuvent pas être reportés. En 2013-2014, les ministères et les agences ont laissé 7,4 milliards de dollars inutilisés²¹. De cette somme, 926 millions de dollars l'ont été par le ministère de la Défense nationale, et 172 millions

18 *Ibid.*, p. 1.11.

19 Réunion n° 37, 1650.

20 *Ibid.*, 1655.

21 Comptes publics du Canada 2014, vol. II, p. 1.49.

par le ministère des Pêches et des Océans²². M. Matthews a fait savoir au Comité que, si des fonds sont inutilisés, c'est surtout en raison des compressions prévues :

Ironiquement, pendant les années de compressions, les fonds inutilisés sont généralement plus élevés que pendant les années où il n'y en a pas. C'est un phénomène étrange en quelque sorte, mais il témoigne de l'importance de ne pas dépasser son budget. Au cours du présent exercice, la majeure partie du financement inutilisé net était prévue : il y a eu des reports de fonds d'immobilisations et des reports de fonds de fonctionnement²³.

Il a aussi fait remarquer, à propos des subventions et des contributions, que les fonds inutilisés se concentraient dans deux secteurs : « [l']infrastructure, qui suppose des négociations complexes, alors ce n'est pas étonnant; et Affaires indiennes et du Nord où, encore une fois, les négociations peuvent être difficiles, alors ils ont souvent de montants élevés de financement inutilisé²⁴ ».

En 2013-2014, le compte des opérations de l'assurance-emploi a affiché un excédent de 3,2 milliards de dollars²⁵. Comme un déficit avait été reporté de l'exercice précédent, le déficit accumulé à la fin de l'exercice s'élevait à 2,7 milliards de dollars. Le gouvernement prévoit que le solde du compte s'améliorera en raison de la croissance économique. M. Leswick a soutenu, à ce sujet : « En ce qui concerne le solde du compte des opérations de l'assurance-emploi, nos prévisions les plus récentes ont été faites lors du Budget 2014. Il avait alors été établi que le solde cumulatif pour 2014-2015 allait accuser un déficit d'environ 1,5 milliard de dollars, et que des surplus successifs marqueraient les années subséquentes. La situation excédentaire se consolidera graduellement en fonction du renforcement de l'économie²⁶. »

Selon la section des *Comptes publics du Canada 2014* relative à l'analyse économique, il y avait en décembre 2013 plus d'un million de Canadiens de plus qui travaillaient qu'en juillet 2009, au début de la relance économique²⁷. L'analyse n'indique cependant pas le nombre d'emplois perdus pendant la récession mondiale, ni donc le nombre net d'emplois créés depuis 2007. Elle ne précise pas, non plus, si le revenu moyen a augmenté ou diminué, et elle ne mentionne pas le taux de participation au marché du travail. En réponse à une question sur le sujet, M. Leswick a observé que « l'économie canadienne a récupéré tous les emplois perdus durant la récession²⁸ ». Il a ajouté que le Canada peut se vanter « d'avoir le taux de participation le plus élevé du

22 *Ibid.*, p. 14.9 et 24.11.

23 Réunion n° 37, 1655.

24 *Ibid.*

25 Comptes publics du Canada 2014, p. 4.19.

26 Réunion n° 37, 1635.

27 Comptes publics du Canada 2014, p. 1.3.

28 Réunion n° 37, 1605.

G-7 [...] Comme l'indiquent les faits saillants économiques, nous avons depuis 2006 les meilleurs chiffres pour la création d'emplois²⁹. »

L'état consolidé de la situation financière à la fin de l'exercice – les passifs, les actifs et le déficit accumulé – constitue une partie importante des états financiers du gouvernement³⁰. En réponse à une question visant à savoir si les états financiers renfermaient assez de renseignements sur les actifs et les passifs des régimes de pensions du secteur public, aussi bien avant 2000, à l'époque où les régimes n'étaient pas capitalisés, que depuis cette même année, à partir de laquelle les fonds ont été investis par l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, M. Matthews a dit : « Un coup d'oeil aux états financiers du gouvernement suffit pour constater qu'il y a beaucoup d'information donnée sur les régimes de retraite, qu'ils soient capitalisés ou non. Selon moi, c'est trop³¹ ». Même s'il a reconnu qu'une norme comptable internationale s'applique à la présentation des actifs et des passifs des régimes de pensions du secteur public, M. Matthews a soutenu que le gouvernement fédéral suivait les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

OPINION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ET OBSERVATIONS SUR LES COMPTES PUBLICS DU CANADA 2014

Le vérificateur général du Canada a exprimé une opinion non modifiée à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement fédéral pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2014. Le gouvernement recevait ainsi une opinion non modifiée pour une 16^e année consécutive³². Selon le vérificateur général, les états financiers présentaient une image fidèle de la situation financière du gouvernement, ils étaient établis selon les conventions comptables énoncées par le gouvernement, et les conventions en question ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent, compte tenu de l'application rétrospective du changement apporté à la méthode de comptabilisation des escomptes et primes découlant du rachat d'obligations.

Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe, a souligné l'importance de la réalisation que constitue le fait d'avoir reçu des opinions non modifiées pendant autant d'années consécutives :

Les 16 années consécutives avec une opinion sans réserve et non modifiée sont bel et bien un exploit exceptionnel. J'ai demandé à mon personnel de regarder rapidement du côté des autres pays du G8 pour avoir une idée de la situation des rapports financiers et des résultats des audits ailleurs. Certains pays n'ont même pas ce que nous appelons des comptes pour l'ensemble de l'administration [...] Aux États-Unis, l'auditeur se voit dans l'impossibilité d'exprimer une opinion sur la question depuis 2007 [...] C'est nul

29 *Ibid.*

30 Comptes publics du Canada 2014, p. 1.26.

31 Réunion n° 37, 1625.

32 Comptes publics du Canada 2014, p. 2.4 et 2.43.

doute un exploit exceptionnel de la part du Canada; nous avons vraiment des états financiers de grande qualité³³.

M. Matthews a parlé des efforts soutenus qui sont investis dans la production des états financiers :

[T]out le personnel du milieu financier au sein de l'administration fédérale devrait également être fier [du fait que des opinions non modifiées ont été accordées pour 16 années consécutives]. Je ne peux pas parler de l'opinion de l'auditeur sans remercier mes collègues du Bureau du vérificateur général. Cela représente beaucoup de travail et nécessite une excellente collaboration, ce que nous avons eu encore une fois cette année³⁴.

Le Comité convient que l'obtention d'une opinion non modifiée de la part du vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement fédéral représente une belle réalisation. Il souligne donc le travail des responsables des ministères et des agences qui produisent les états financiers, les conseils financiers et le leadership du Bureau du contrôleur général et le travail de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada.

Dans ses observations sur les comptes publics, le vérificateur général a fait le point sur une question dont il traite dans ses rapports depuis 2003 : les efforts du ministère de la Défense nationale (MDN) pour améliorer la comptabilisation et l'évaluation de ses stocks et éléments d'actif groupés³⁵. Le vérificateur général a constaté que le MDN avait fait certains progrès dans la prise d'inventaire physique à la clôture de l'exercice; cependant, pour différents contrôles relatifs à la gestion de l'inventaire, les progrès ont été limités. Dans un plan fourni au Comité en octobre 2013, le MDN a indiqué qu'il passerait à un seul système de gestion des ressources. Le vérificateur général a observé que, même si le MDN a adopté un seul système pour la comptabilisation de ses stocks et éléments d'actif groupés en 2013-2014, la transition n'a pas été suffisamment planifiée, ce qui exigera des ajustements de clôture totalisant environ 1 milliard de dollars³⁶.

M^{me} Cheng a fait remarquer que le MDN avait fait quelques progrès dans la mise en œuvre de contrôles compensatoires. Selon elle, le MDN « n'est pas encore rendu au point où nous pouvons nous y fier pour établir l'existence et la condition des stocks, mais le ministère est sur la bonne voie³⁷ ». Elle a indiqué que certains des problèmes peuvent découler d'un manque de sensibilisation ou de formation³⁸. Elle a insisté sur l'importance

33 Réunion n° 37, 1545.

34 *Ibid.*, 1535.

35 Comptes publics du Canada 2014, p. 2.43.

36 *Ibid.*, p. 2.44.

37 Réunion n° 37, 1555.

38 *Ibid.*

d'appliquer les contrôles qui s'imposent : « Des contrôles de gestion financière efficaces réduisent le risque que les états financiers consolidés comportent des anomalies et que des décisions soient prises à partir de renseignements inexacts³⁹. »

Le Comité encourage le MDN à continuer d'améliorer la comptabilisation et l'évaluation de ses stocks et éléments d'actif groupés, et il espère que le Ministère réglera la question bientôt.

CONCLUSION

Le rendement financier du gouvernement fédéral au cours de l'exercice 2013-2014 a été meilleur que prévu, le déficit budgétaire réel ayant totalisé 5,2 milliards de dollars, soit 10,7 milliards de moins que ce que prévoyait le budget déposé en février 2014. En outre, le déficit budgétaire a été inférieur de 13,2 milliards de dollars à celui enregistré lors de l'exercice précédent. À la fin de 2013-2014, le déficit accumulé – l'écart entre le total des passifs et le total des actifs – a été de 611,9 milliards de dollars, une augmentation de 2,5 milliards par comparaison à l'exercice précédent. Cependant, compte tenu du contexte économique mondial, les risques pointent plutôt vers une baisse. Pour cette raison, les projections de croissance économique, et donc les prévisions des revenus et des charges du gouvernement fédéral, devront être faites avec prudence.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a reçu, pour la 16^e année consécutive, une opinion « sans réserve » ou non modifiée du vérificateur général à l'égard de ses états financiers consolidés. Le Comité estime qu'il s'agit d'un exploit considérable. Néanmoins, le ministère de la Défense nationale doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la comptabilisation et l'évaluation de ses stocks et éléments d'actif.

39 Réunion n° 37, 1530.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Finances Nicholas Leswick, directeur général, Direction des politiques économiques et budgétaires	2014/11/06	37
Bureau du vérificateur général du Canada Louise Bertrand, directrice générale Nancy Cheng, vérificatrice générale adjointe Karen Hogan, directrice principale		
Bureau du contrôleur général du Canada Bill Matthews, contrôleur général du Canada Michel Vaillant, directeur exécutif par intérim, Comptabilité gouvernementale, politique et rapport		

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 37 et 39](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

David Christopherson

