



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2017

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, le président

**NOVEMBRE 2017
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

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

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

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 de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

COMPTES PUBLICS DU CANADA 2017

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

NOVEMBRE 2017

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

Chandra Arya

Rémi Massé

Shaun Chen

Joyce Murray

Gérard Deltell

Alexander Nuttall

Paul Lefebvre

Brenda Shanahan

Steven Mackinnon

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Pierre Breton

Martin Shields

Dave Van Kesteren

Mark Warawa

Ron Liepert

GREFFIER DU COMITÉ

Michel Marcotte

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
Service d'information et de recherche parlementaires
André Léonard, analyste
Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

TRENTE-TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)*g*) du Règlement, le Comité a étudié les Comptes publics du Canada 2017 et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



COMPTES PUBLICS DU CANADA 2017

INTRODUCTION

A. Comptes publics du Canada

Les *Comptes publics du Canada* se divisent en trois volumes :

- le volume I présente les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement, ainsi que d'autres informations financières;
- le volume II présente, par portefeuille ministériel, les opérations financières du gouvernement;
- le volume III présente des informations et analyses supplémentaires¹.

Les *Comptes publics du Canada 2017*, qui portent sur l'exercice 2016-2017, ont été déposés à la Chambre des communes le 5 octobre 2017².

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu une audience sur les *Comptes publics du Canada 2017* le 17 octobre 2017³. Du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG ou le Bureau), le Comité a rencontré Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Karen Hogan, directrice principale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) était représenté par Bill Matthews, contrôleur général du Canada, et Diane Peressini, directrice exécutive, Comptabilité gouvernementale, Politique et Rapport. Pour finir, Paul Rochon, sous-ministre, et Nicholas Leswick, sous-ministre adjoint, Direction de la politique économique et fiscale, ont comparu au nom du ministère des Finances Canada⁴.

B. Responsabilité du gouvernement du Canada

Le gouvernement fédéral est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ses états financiers consolidés conformément à ses méthodes comptables – qui s'appuient sur les normes comptables canadiennes pour le secteur public – « ainsi que du contrôle

1 Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada 2017*.

2 *Ibid.*

3 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, *réunion n° 71*, 17 octobre 2017.

4 *Ibid.*



interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs⁵ ».

C. Responsabilité du vérificateur général du Canada

La responsabilité du vérificateur général du Canada (VG) consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement, sur la base de son audit effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que le VG se « conforme aux règles de déontologie et [qu'il] planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives⁶ ».

Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, BVG, a souligné que les états financiers consolidés « sont un document clé de reddition de comptes du gouvernement, qui peut aider les parlementaires à comprendre les résultats des opérations financières du gouvernement ». Il a ajouté, par ailleurs : « Peu de gouvernements nationaux obtiennent une opinion d'audit sans réserve selon laquelle leurs états financiers sont conformes à un ensemble établi de normes comptables. C'est toutefois ce que le gouvernement du Canada a accompli au cours des 19 dernières années⁷. »

RÉSULTATS FINANCIERS ET SITUATION FINANCIÈRE

Les *Comptes publics du Canada 2017* décrivent les résultats financiers du gouvernement à l'exercice 2016-2017 et sa situation financière au 31 mars 2017⁸. Parmi les faits saillants financiers, notons les suivants :

- L'exercice s'est soldé par un déficit de 17,8 milliards de dollars (0,9 % du produit intérieur brut [PIB] du Canada), par rapport à un déficit de 1,0 milliard de dollars l'exercice précédent⁹.

5 Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2017, volume I](#), p. 2.4.

6 *Ibid.*

7 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0845.

8 Receveur général du Canada, « À propos des Comptes publics du Canada », [Comptes publics du Canada 2017](#).

9 *Ibid.*, [volume I](#), p. 1.5.

- Les revenus se sont établis à 293,5 milliards de dollars, en baisse de 2,0 milliards de dollars (0,7 %) par rapport à l'exercice précédent¹⁰.
- Les charges de programmes ont atteint 287,2 milliards de dollars, en hausse de 16,2 milliards de dollars (6,0 %) par rapport à l'exercice précédent; cette situation reflète une augmentation des principaux paiements de transfert aux particuliers et à d'autres ordres de gouvernement, ainsi que d'autres paiements de transfert¹¹.
- Les frais de la dette publique ont totalisé 24,1 milliards de dollars, en baisse de 1,3 milliard de dollars (5,2 %) par rapport à l'exercice précédent; cette situation reflète une diminution du taux d'intérêt effectif moyen sur l'encours de la dette portant intérêt¹².
- Le ratio des frais d'intérêt – frais de la dette publique en proportion des revenus – a reculé, passant de 8,6 % en 2015-2016 à 8,2 % en 2016-2017. Cela signifie que, en 2016-2017, « le gouvernement a consacré environ 8 cents de chaque dollar de revenus au paiement des intérêts sur la dette publique »; c'est beaucoup moins que le sommet de 37,6 % enregistré en 1990-1991¹³.
- Au 31 mars 2017, le déficit accumulé – l'écart entre le total des passifs et le total des actifs – s'est établi à 632 milliards de dollars (31,2 % du PIB). L'exercice précédent, il avait totalisé 616 milliards de dollars (31,0 % du PIB)¹⁴.

COMPOSITIONS DES REVENUS ET DES CHARGES POUR 2016-2017

Les figures 1 et 2 ci-dessous illustrent la composition des revenus et des charges, respectivement, pour l'exercice 2016-2017 :

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

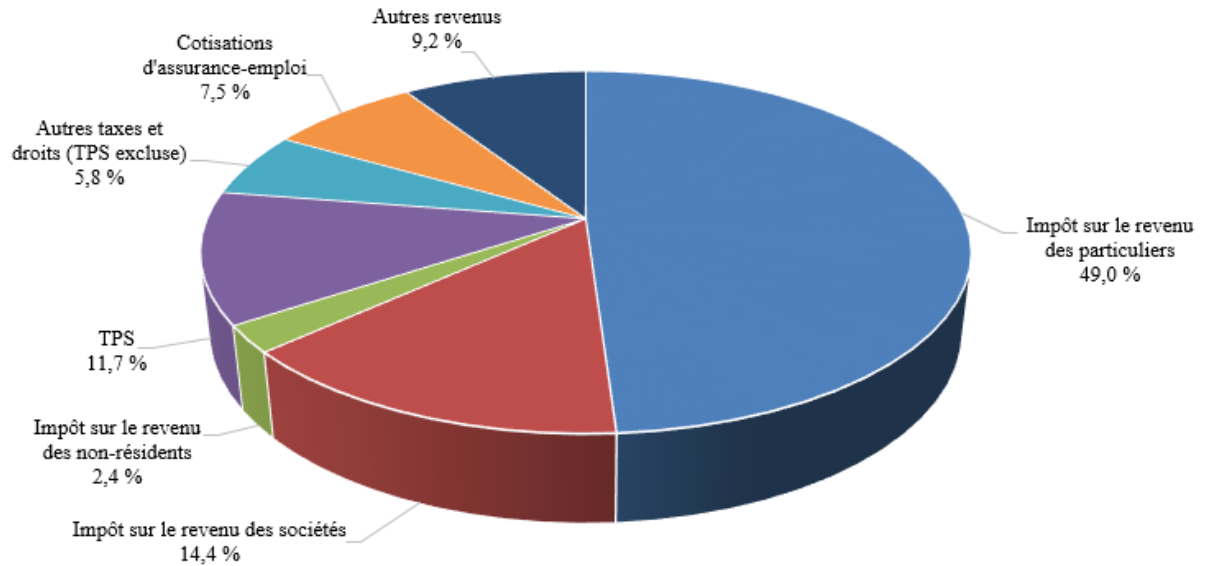
12 *Ibid.*

13 *Ibid.*, p. 1.9.

14 *Ibid.*, p. 1.5.

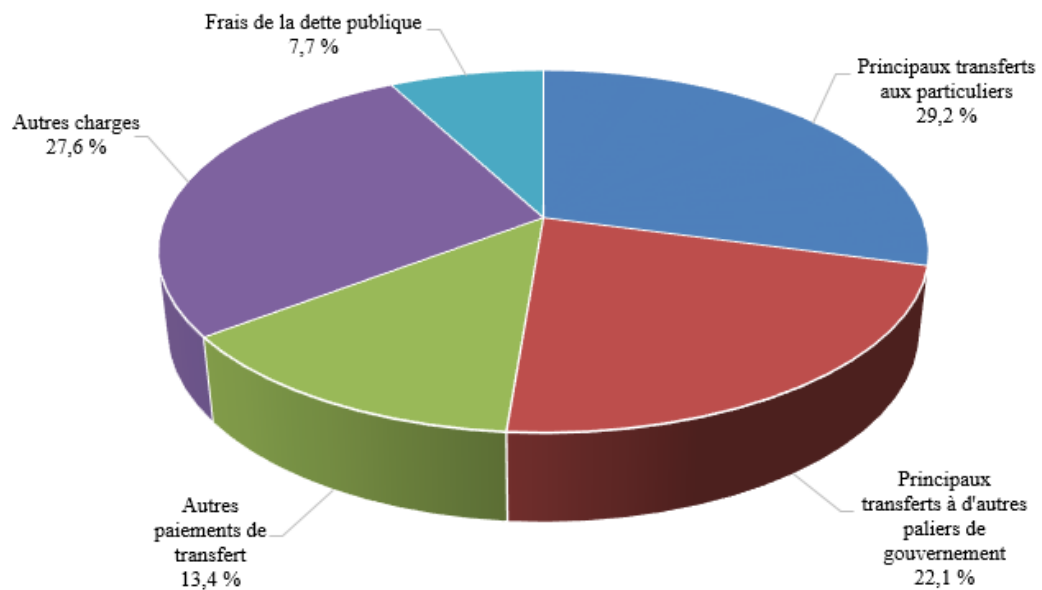


Figure 1 – Composition des revenus pour 2016-2017



Source : Receveur général du Canada, [*Comptes publics du Canada 2017, volume I*](#), p. 1.6.

Figure 2 – Composition des dépenses pour 2016-2017



Source : Receveur général du Canada, [*Comptes publics du Canada 2017, volume I*](#), p. 1.9.

DIVERS SUJETS ÉTUDIÉS PAR LE COMITÉ

A. Fonds inutilisés et affectations bloquées

Bill Matthews, contrôleur général du Canada, SCT, a parlé des fonds non inutilisés. Il a expliqué qu'il s'agit du « montant d'argent voté par le Parlement par rapport au montant que le ministère a réellement dépensé [...] Il y aura toujours certains montants non dépensés. Quelques ministères présentent de façon chronique des écarts plus élevés que d'autres en raison de la nature de leurs activités¹⁵ ».

En réponse à des questions portant précisément sur les fonds inutilisés du portefeuille de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique (ISDE), M. Matthews a dit :

Si vous examinez ISDE, l'Agence spatiale canadienne a été mise en évidence. Son [montant de fonds inutilisés] est lié très étroitement à un grand projet, soit les projets du satellite radar, et lorsqu'on a affaire à un projet complexe comme la mise au point de satellites, il est possible d'imaginer qu'il y ait des retards. Il y a donc là des retards qui causent un écart. Ce n'est pas une situation idéale, mais on peut l'expliquer¹⁶.

Il a également parlé des fonds inutilisés de manière plus générale, et notamment de ce qui advient de ces fonds :

[Dans] d'autres organisations que vous avez mentionnées, [...] il y a des fonds inutilisés dans les subventions et contributions. Le gouvernement a des preneurs; il vous faut des postulants. Parfois, les postulants se concrétisent en quantité telle que, parfois, le nombre dépasse nos attentes. Il y a aussi la question de savoir si vous pouvez négocier ou non un accord de paiement de transfert. Selon la nature du ministère, vous pourriez constater certains retards. Les infrastructures sont un excellent exemple de cas où les négociations causent des retards.

En ce qui concerne la capacité de reporter les fonds, il y a un report de fonds intégré concernant les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations. Les ministères sont autorisés à reporter 5 % des dépenses de fonctionnement et un certain pourcentage au titre des immobilisations. Il n'y a pas de reconduction automatique des fonds consacrés aux subventions et contributions. Si un ministère n'arrive pas à dépenser ses subventions et contributions, il doit présenter une demande à nos amis du ministère des Finances et dire qu'il aimerait dépenser cet argent au cours de l'exercice suivant. Si les Finances avalisent le report, cela sera remis dans le cycle budgétaire, renvoyé au Parlement pour y faire l'objet d'un vote, et c'est reparti¹⁷.

15 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0905.

16 *Ibid.*, 0945.

17 *Ibid.*



M. Matthews, par ailleurs, a décrit les allocations bloquées de la manière suivante :

Parfois, au cours de l'année, il arrive qu'un ministère sache qu'il ne peut pas dépenser l'argent. Une décision est prise, et on dit au ministère de ne pas dépenser l'argent. Il pourrait s'agir d'une réduction du budget, comme celle imposée pour les voyages, qui a été mise en place il y a quelques années, et une autre pour les services professionnels. Nous bloquons les fonds.

Quand vous voyez une affectation bloquée, si vous essayez de comprendre ce qui s'est passé avec le ministère, il est important de vous demander quelle part était prévue et quelle part était gelée ou non. C'est pour vous indiquer s'il s'agit simplement d'argent qui n'a pas été dépensé dans le cadre du programme ou s'il y avait autre chose de sorte que, en fait, il s'agissait d'une non-utilisation prévue. C'est pourquoi nous vous avons divulgué maintenant ces affectations bloquées. Il s'agit d'une nouvelle information disponible dans le volume II depuis deux ans dans les affectations bloquées, ce qui donne aux membres une meilleure idée de ce qu'il en est réellement des dépenses des ministères et des résultats qu'ils obtiennent¹⁸.

Selon le gouvernement du Canada, pour l'exercice 2016-2017, « le montant bloqué des autorisations votées s'élevait à 2 958 440 536 \$ en date du 10 janvier 2017. La plupart de ces affectations bloquées sont attribuables au report de fonds prévu (2 119 910 423 \$) à des exercices ultérieurs ainsi qu'à des autorisations non engagées provenant des crédits centraux du Conseil du Trésor (579 378 780 \$)¹⁹ ».

B. Composition de la dette des administrations publiques du Canada

Comme le montrent la figure 3 et les *Comptes publics du Canada 2017*, « [s]elon le FMI [Fonds monétaire international], le ratio de la dette au PIB de l'ensemble des administrations publiques du Canada s'établissait à 27,6 % en 2016. Il s'agit du ratio le plus faible parmi les pays du G7, dont la moyenne devait s'élever à 83,0 % du PIB, selon les estimations de cet organisme²⁰ ». La dette nette pour l'exercice 2016-2017 s'est élevée plus précisément à 714 milliards de dollars²¹. M. Matthews en a décrit la composition de la façon suivante :

La dette nette, c'est le total des passifs moins le total des actifs financiers. Ce sont les liquidités et ce que nous pouvons transformer en liquidités, comme les créances, par exemple. Voilà comment nous calculons la dette nette. Soustrayez le total des actifs

18 *Ibid.*, 0905.

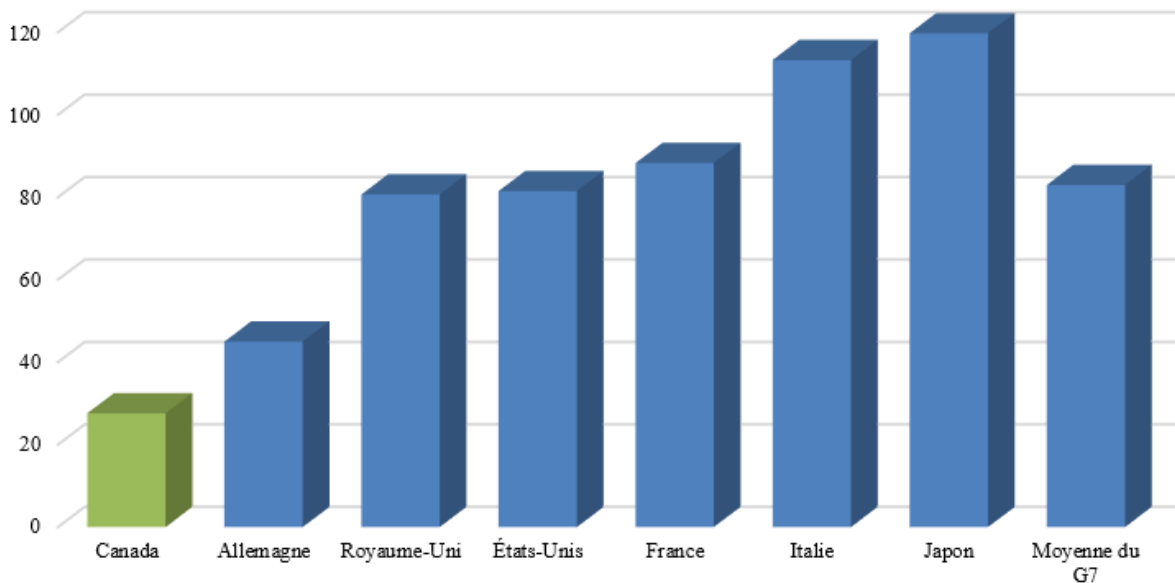
19 Gouvernement du Canada, *Affectations bloquées dans les autorisations votées pour le budget supplémentaire des dépenses (C) 2016-2017*.

20 Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada 2017, volume I*, p. 1.23.

21 *Ibid.*, p. 1.13.

financiers du total des passifs, et vous obtenez une dette nette de 714 milliards de dollars²².

Figure 3 – Dette nette de l'ensemble des administrations publiques des pays du G7 en pourcentage du PIB, 2016



Source : Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2017, volume I](#), p. 1.23.

En réponse à une question concernant la méthode utilisée par le FMI pour calculer cette valeur et faire une comparaison entre divers pays, Michael Ferguson a indiqué :

À mon avis, les calculs du FMI concernant la dette nette au PIB sont une bonne mesure d'un point de vue relatif, mais pas d'un point de vue absolu. De façon relative, la mesure est très bonne, parce qu'elle montre comment le Canada se compare de façon relative, si l'on compare des pommes et des pommes par rapport à d'autres pays. Elle montre essentiellement que le pays du G7 qui arrive au deuxième rang a un fardeau de la dette qui est environ deux fois supérieur à celui du Canada – et je crois que c'est l'Allemagne – et ensuite, je crois que ce sont le Royaume-Uni et les États-Unis, qui ont une dette quatre fois supérieure à celle du Canada. De façon relative, c'est une bonne mesure²³.

Il a toutefois exprimé l'opinion suivante :

Cependant, je n'aime pas vraiment la comparaison des pourcentages, parce qu'elle utilise la dette nette du gouvernement fédéral et, comme je crois le comprendre, déduit

22 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0920.

23 *Ibid.*, 0950.



les passifs au titre du régime de retraite du gouvernement fédéral. Je crois que les 240 milliards de dollars que le gouvernement fédéral doit à ses employés en passifs au titre du régime de retraite sont déduits. Cela s'ajoute à la dette nette des provinces et des administrations locales, et cela élargit donc la dette nette pour englober non seulement celle du gouvernement du Canada, mais aussi toutes les dettes nettes de tous les gouvernements au Canada. Puis, on déduit les actifs du régime de retraite du Canada et du Régime de rentes du Québec. De nouveau, on passe à travers tout cela pour essayer d'établir une comparaison avec d'autres pays, parce que ce ne sont pas tous les pays qui consignent leurs passifs au titre du régime de retraite. Une raison qui explique pourquoi le Canada reçoit depuis 19 ans une opinion sans réserve, c'est qu'il consigne ses passifs du régime de retraite, tandis que d'autres pays ne le font pas.

[...]

À mon avis, la meilleure mesure de la dette au PIB – en ce qui concerne le gouvernement fédéral lui-même – c'est la mesure du ratio de la dette nette au PIB, qui correspond aux 714 milliards de dollars de la dette nette par rapport au PIB du Canada, qui est probablement juste un peu plus de 2 billions de dollars. Je crois que cela arrive à environ 35 %, et je crois que c'est la meilleure mesure²⁴.

C. Exactitude des prévisions de déficit

En réponse à des questions sur l'exactitude, ou l'« honnêteté » des prévisions de déficit dans le budget fédéral – prévisions qui sont parfois beaucoup plus importantes que les déficits réels indiqués dans les Comptes publics –, M. Matthews a fait les observations suivantes :

La capacité de prévision s'est améliorée au fil des ans. L'économie change, et je vais laisser mes collègues des Finances expliquer ce qui s'est passé de ce côté. Si, selon la théorie, la prévision est marquée d'un pessimisme délibéré – il y a un peu de cela – en ce qui a trait au risque, les Finances vous en parleront, mais est-ce qu'on surestime le déficit de façon systématique et délibérée? Non. C'est difficile, à la lumière de tous les résultats économiques et de ce qui se passe à l'échelle mondiale, aujourd'hui²⁵.

De plus, Paul Rochon, sous-ministre du ministère des Finances Canada, y est allé de cette explication supplémentaire :

J'ajouterais que, si on compare les 29 milliards de dollars aux 17 milliards de dollars, il s'agit d'une différence d'à peu près 12 milliards de dollars. De cette somme, 6 milliards de dollars sont en fait liés à une réserve d'urgence qui avait été incluse dans les 29 milliards de dollars. Il s'agit d'une prévision qui avait été faite en mars 2016, à un moment où l'économie était faible. Les prix du pétrole se situaient à environ 25 \$, si ma mémoire est bonne. Bien entendu, l'économie s'est très bien rétablie, et elle est très bien rétablie, alors le fait qu'on n'a pas eu besoin de cette somme d'urgence, combiné à

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*, 1010.

une économie plus forte, vu que c'est ainsi que la situation a évolué, a fait en sorte que le déficit global a été bien moins important que prévu²⁶.

D. Stratégie de gestion de la dette

En réponse à une question qui visait précisément à établir pourquoi les frais d'intérêt du gouvernement pour 2016-2017 étaient inférieurs à ce qui était prévu dans le budget, Paul Rochon a expliqué que « le taux des obligations d'État à 10 ans s'est retrouvé à 30 points de base environ sous le taux que [le Ministère avait] projeté au moment du budget²⁷ ».

De manière plus générale, Bill Matthews a mentionné « le document exposant la stratégie de gestion de la dette, une publication du ministère des Finances [qui est] un document extrêmement utile à qui veut comprendre la stratégie de gestion de la dette du gouvernement fédéral²⁸ ». La *Stratégie de gestion de la dette* « énonce les objectifs, la stratégie et les plans d'emprunt du gouvernement du Canada au chapitre de son programme d'emprunt sur le marché intérieur et de la gestion de ses réserves officielles de liquidités internationales. Les opérations d'emprunt servent à assurer le refinancement des titres du gouvernement qui arrivent à échéance, ainsi que l'exécution du plan budgétaire et des autres opérations financières du gouvernement²⁹ ».

E. Créances – radiations ou renonciations

En réponse au Comité, qui voulait obtenir des exemples de radiations, et en quoi consistaient principalement les 4,3 milliards de dollars que le gouvernement fédéral avait radiés ou auxquels il avait renoncé lors de l'exercice 2016-2017³⁰, Bill Matthews a indiqué :

C'est effectivement dans la section 2 du volume III que l'on retrouve toutes sortes d'information sur les radiations et les renonciations, par ministère. Si vous regardez cette section, les montants qui sautent aux yeux sont ceux qui touchent les services à l'enfance et à la famille et l'agence du revenu. Il est question ici de programmes comme les prêts d'études canadiens et les impôts, entre autres. La nature du programme est très importante, car ce sont des cas où le gouvernement détermine s'il peut récupérer ou non le montant ou s'il radie la dette³¹.

26 *Ibid.*, 1015.

27 *Ibid.*, 1000.

28 *Ibid.*

29 Gouvernement du Canada, Budget de 2017, *Annexe 2 – Stratégie de gestion de la dette de 2017-2018*.

30 Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada 2017, volume III*, p. 2.11.

31 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, *réunion n° 71*, 17 octobre 2017, 0925.



M. Matthews a ajouté ce qui suit :

[L]orsque nous préparons les Comptes publics du Canada, en tant que comptables, nous devons évaluer combien d'argent nous allons recevoir des personnes et des organisations. Si nous pensons que nous ne recevrons pas certaines sommes, nous pouvons faire des ajustements aux Comptes publics.

C'est la comptabilité que nous faisons tout en arrière-plan. Si un prêt équivalait à 100 \$ et qu'il est probable que le débiteur nous paiera seulement 90 \$, nous pouvons faire des ajustements – et c'est quelque chose que le vérificateur général nous demanderait effectivement de faire –, de façon à dire « Voici ce qu'on peut espérer recouvrer, dans le meilleur des cas ». C'est un autre processus que celui qui s'applique à la radiation, à la renonciation ou à la remise.

À quelques exceptions près, le processus suppose de demander une approbation formelle au Conseil du Trésor. C'est une saine façon de gérer les comptes, et c'est aussi divulgué au public. C'est une raison pour laquelle le processus est si important.

Disons que vous consentez des prêts étudiants ou que vous fournissez de l'aide à des Canadiens en difficulté et que vous songez à émettre des prêts pour immigration... vous allez perdre de l'argent. C'est pourquoi nous encourageons effectivement les ministères à venir nous voir, en temps opportun, pour radier la dette s'ils estiment qu'il est impossible de la recouvrer.

D'un côté, il y a beaucoup d'argent en jeu; d'un autre côté, nous voulons que les ministères aient une saine gestion de leurs comptes et qu'ils suivent le processus³².

Des questions ont aussi été posées à Bill Matthews concernant les nouvelles pratiques que suivent les ministères pour faire preuve d'une plus grande diligence raisonnable dans la collection des dettes qui pourraient être radiées. M. Matthews a parlé de quelques projets pilotes mis en œuvre actuellement :

Les projets ont abouti. Relativement à ces projets pilotes [...], je ne suis pas convaincu que cela aboutirait dans tous les cas, mais en ce qui concerne les dettes liées aux versements excédentaires des pensions et d'autres cas de ce genre où il existe une relation entre l'organisation et la personne, ça fonctionne, forcément. Pour les cas isolés où il n'y a eu qu'une interaction avec l'organisation, le receveur général se heurterait probablement aux mêmes problèmes qu'une entreprise privée. Malgré tout, nous avons eu de bons résultats et nous allons poursuivre le projet pilote. Nous allons même l'élargir.

[...]

Le projet pilote va nous permettre de fournir une orientation – sans imposer « d'obligations » – aux ministères. S'il s'agit de ce type de dette, la meilleure solution est

32 *Ibid.*, 0930.

de faire appel au receveur général; pour un autre type de dette, il est plus approprié de demander à l'ARC; et pour un autre type de dette, la solution est tout autre³³.

OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA SUR LES *COMPTES PUBLICS DU CANADA 2017*

A. Opinion du vérificateur général du Canada

Pour un 19^e exercice consécutif, le VG a exprimé une opinion d'audit non modifiée sur les états financiers consolidés du gouvernement du Canada (telle qu'elle est présentée dans les *Comptes publics du Canada 2017*)³⁴. Bill Matthews a souligné pour sa part « l'excellent travail du milieu financier dans l'ensemble du gouvernement qui a permis d'obtenir de tels résultats », tout en ajoutant que « le cadre de présentation de rapports financiers du Canada reprend de nombreuses pratiques exemplaires de l'OCDE et qu'une de ses caractéristiques notables est l'utilisation de sites Web et de données de l'InfoBase du Secrétariat du Conseil du Trésor, pour fournir un accès généralisé à nos rapports³⁵ ».

B. Observations du vérificateur général du Canada

Lorsqu'il vérifie les états financiers consolidés du gouvernement, le VG fait parfois des observations sur des questions qu'il aimerait que son bureau porte à l'attention du Parlement. Pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2017, le VG a fait trois observations sur les sujets suivants : la transformation de l'administration de la paye (y compris les questions concernant le système Phénix); le choix des taux d'actualisation choisis par la direction; et les stocks du ministère de la Défense nationale³⁶.

(i) Transformation de l'administration de la paye

Selon le VG, la « paye et les avantages sociaux représentent ensemble une des dépenses les plus importantes du gouvernement du Canada. Afin de transformer l'administration de la paye des employés, le gouvernement a regroupé plusieurs de ses services de paye à Miramichi, au Nouveau-Brunswick, et a mis en œuvre un nouveau système de paye, Phénix, pour environ 290 000 fonctionnaires fédéraux. Ce système a été entièrement mis

33 *Ibid.*, 0935.

34 Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2017, volume I](#), p. 2.44.

35 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0855. Pour plus de renseignements, consulter : *Rationalising Government Fiscal Reporting: Lessons Learned from Australia, Canada, France and the United Kingdom on how to Better Address Users' Needs*, Organisation for Economic Co-operation and Development, mai 2017 (présentement disponible en anglais seulement).

36 Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2017, volume I](#), p. 2.44-2.47.



en œuvre à la fin d'avril 2016 et a permis de traiter environ 22 milliards de dollars de charges salariales au cours de l'exercice 2016-2017³⁷ ».

À la suite de l'analyse qu'il a effectuée afin d'étayer son opinion d'audit, le VG a déterminé qu'il ne pouvait pas se fier aux contrôles internes du nouveau système pour assurer un traitement et un enregistrement exacts de la paye³⁸. Le VG a ajouté, à ce sujet :

Par exemple, un système de technologies de l'information doit être doté de contrôles robustes en ce qui concerne les personnes ayant obtenu un droit d'accès, les personnes pouvant modifier les données et les changements auxquels ces personnes peuvent procéder. Ces contrôles sont particulièrement importants lorsqu'un grand nombre de personnes peuvent accéder à un système, comme c'est le cas avec Phénix. De plus, les tâches principales doivent être effectuées par des employés distincts; dans le cas contraire, des opérations de paye incorrectes pourraient être créées ou des utilisateurs pourraient accéder de manière non autorisée aux renseignements personnels d'autres employés. Le gouvernement n'a pas pu expliquer [au BVG] de manière suffisante les tâches que certains utilisateurs étaient en mesure d'accomplir dans Phénix³⁹.

Le VG a signalé par ailleurs que, afin d'atténuer les problèmes constatés dans les contrôles internes du système, le BVG a examiné un échantillon d'opérations plus grand que lors des exercices précédents⁴⁰. Certains des résultats de la vérification sont présentés ci-dessous :

- 62 % des employés figurant dans l'échantillon ont reçu une paye inexacte au moins une fois au cours de l'exercice⁴¹;
- en moyenne, les employés qui ont reçu des payes inexactes ont été confrontés à des erreurs touchant trois types d'éléments (heures supplémentaires, indemnités d'affectation temporaire, etc.)⁴²;
- certaines des erreurs se sont reproduites sur plusieurs périodes de paye⁴³;
- au 31 mars 2017, des corrections devaient être apportées à la paye de 56 % des employés de l'échantillon⁴⁴.

37 *Ibid.*, p. 2.44.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

Quels que soient les problèmes à résoudre, le VG a pu déterminer que les états financiers du gouvernement du Canada sont présentés de façon juste et exacte; en effet, les salaires versés en trop ou en moins aux employés se compensent partiellement⁴⁵. Le VG a ajouté, à ce sujet :

L'étendue des erreurs constatées et le temps nécessaire pour faire les corrections sont inacceptables en raison de leur incidence directe sur les employés. La résolution des problèmes de paye constitue une responsabilité partagée à l'échelle du gouvernement. Même si Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) est chargé du traitement des opérations relatives à la paye, les ministères jouent aussi un rôle important en communiquant à SPAC de l'information actuelle et exacte sur les changements qui concernent la paye des employés⁴⁶.

Le VG a également observé que « l'étendue des erreurs qui ont touché les employés et les délais pour résoudre les erreurs de paye ne sont pas acceptables » et rapporté que le Bureau mène « actuellement deux audits de performance de l'initiative de transformation de l'administration de la paye du gouvernement. Nous prévoyons présenter les résultats du premier de ces audits au Parlement en novembre 2017⁴⁷ ».

Malgré la responsabilité du Comité de se concentrer sur les aspects comptables de ce rapport et le fait que les paiements excédentaires et insuffisants versés aux employés, d'une valeur de 20 millions de dollars chacun, s'annulent, le Comité tient à souligner que ces erreurs peuvent avoir des répercussions importantes sur la vie des fonctionnaires.

Quels que soient les progrès réalisés dans la correction des problèmes touchant le nouveau système d'administration de la paye ou dans toute enquête, étude ou vérification du rendement en cours, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1 – Sur le système d'administration de la paye

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *gouvernement du Canada* remette au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant en détail les progrès réalisés dans l'amélioration des contrôles internes du système d'administration de la paye.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0850.



(ii) Choix des taux d'actualisation de la direction

Comme le VG le signale dans les *Comptes publics du Canada 2017*, « le gouvernement du Canada a un projet en cours visant à actualiser la méthode utilisée pour déterminer les taux d'actualisation servant à calculer le montant estimatif des passifs à long terme. Le caractère raisonnable de ces estimations a une incidence directe sur l'information financière présentée dans les états financiers consolidés et utilisée par le Parlement et la population canadienne pour la prise de décisions. Même si le gouvernement a analysé des solutions possibles à cet égard, il n'a pas encore décidé de la manière dont il va modifier sa méthode pour déterminer les taux d'actualisation⁴⁸ ».

Le VG a aussi expliqué qu'il est important que le processus suivi par l'administration fédérale pour déterminer les taux d'actualisation soit rigoureux et étayé par des données observables et pertinentes⁴⁹. Par ailleurs, même si le BVG a conclu « que les hypothèses qui sous-tendent les estimations importantes du gouvernement se situent dans une fourchette de valeurs raisonnables, certains taux d'actualisation se sont trouvés par le passé dans la limite supérieure de la fourchette acceptable par rapport aux tendances du marché. L'utilisation d'un taux d'actualisation plus élevé a pour effet de donner un montant estimatif des passifs à long terme plus faible⁵⁰ ».

Compte tenu de l'incidence possible de ces estimations sur les états financiers consolidés du gouvernement, le VG a dit s'attendre « à ce que le gouvernement achève son projet et modifie la méthode qu'il utilise pour déterminer les taux d'actualisation lors de l'exercice 2017-2018 ». Il a également recommandé au gouvernement que, dans le cadre des exigences prévues par les Normes comptables pour le secteur public du Canada, il tienne compte « des pratiques sectorielles établies dans les secteurs public et privé, des changements dans les normes ainsi que de l'évolution du marché financier canadien. Dorénavant, le gouvernement devrait valider régulièrement ses estimations en les comparant aux données réelles et adapter ses méthodes au besoin⁵¹ ».

Le VG a donné la réponse suivante à une question sur le sujet :

Je pense que lorsqu'il s'agit de choisir des taux d'actualisation pour des choses comme la partie non capitalisée du régime de retraite, c'est là qu'il peut y avoir quelques différences entre ce que le gouvernement fédéral utilise pour déterminer un taux d'actualisation et ce que d'autres gouvernements pourraient utiliser.

48 Receveur général du Canada, [*Comptes publics du Canada 2017, volume I*](#), p. 2.45.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

Une des parties de l'analyse qui doit être faite par rapport aux taux d'actualisation consiste à examiner cette comparaison avec d'autres et aussi à s'assurer qu'il y a une cohérence entre les différents passifs que possède le gouvernement fédéral et la façon dont il choisit les taux d'actualisation pour ces divers passifs.

À certains endroits, le gouvernement fédéral choisira les taux d'actualisation d'une façon qui lui est propre, mais tout cela doit faire partie de l'analyse que nous avons recommandé qu'il fasse pour rationaliser les taux d'actualisation qu'il utilise⁵².

Paul Rochon, pour sa part, a ajouté ce qui suit :

Lorsque les taux d'intérêt augmentent, naturellement, les frais associés à notre dette contractée sur les marchés augmentent aussi. Toutefois, la valeur actuarielle des obligations relatives aux régimes de retraite entraînera une compensation, car au fur et à mesure que le taux d'actualisation lié à ces obligations augmente, les frais de service actuels diminueront, mais je m'attendrais à ce que la valeur nette... pour répondre à votre question, de manière générale, l'augmentation des taux d'intérêt entraîne une augmentation du fardeau de la dette⁵³.

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2 – Sur les taux d'actualisation utilisés pour l'estimation des passifs à long terme

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *contrôleur général du Canada*, le *receveur général du Canada* et le *ministère des Finances Canada* remettent au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport conjoint sur la façon dont le *gouvernement du Canada* détermine les taux d'actualisation utilisés pour l'estimation des passifs à long terme, et que ce rapport décrive les progrès réalisés concernant A) la mise à jour de la façon dont les taux d'actualisation sont établis; B) l'examen des pratiques sectorielles établies dans les secteurs public et privé, des nouveaux changements dans les normes et des dernières tendances du marché financier canadien; C) la validation régulière des estimations en comparaison des données réelles.

(iii) Stocks du ministère de la Défense nationale

Les stocks du ministère de la Défense nationale (MDN) représentent un élément important des états financiers consolidés parce qu'ils étaient évalués à 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2017, soit 85 % du total des stocks du gouvernement⁵⁴. Le VG a signalé pour la

52 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0950.

53 *Ibid.*, 0920.

54 Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2017, volume I](#), p. 2.45.



première fois, il y a 14 ans, les difficultés éprouvées par le MDN « pour comptabiliser et évaluer correctement ses stocks. Depuis, les problèmes persistent. Au cours des dernières années, toutefois, [le BVG a] noté des améliorations⁵⁵ ».

Le VG a signalé que, lors de l'exercice 2016-2017, le MDN a présenté un plan d'action à long terme au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Il a par ailleurs observé ce qui suit :

[Le] ministère de la Défense nationale [semble] être en voie de terminer le plan d'action présenté au Comité permanent des comptes publics. Le Ministère a grandement amélioré ses connaissances sur les quantités d'articles en stock dans ses principaux dépôts, mais il doit perfectionner ses méthodes d'inventaire dans les autres lieux de stockage. Il devra encore déployer des efforts considérables pour améliorer l'attribution des coûts aux articles en stock, la comptabilisation des articles obsolètes et le classement des articles entre « stocks » et « éléments d'actif groupés »⁵⁶.

Karen Hogan, directrice principale au BVG, a tenu les propos suivants sur la même question :

Comme au cours des quatre dernières années, au cours du dernier exercice, les choses ont progressé dans une certaine mesure au [MDN]. Cette année, le ministère a entrepris un projet de grande envergure visant à examiner le prix des munitions. Les erreurs relatives au prix des munitions ont incontestablement diminué.

Nous avons déterminé que les lacunes tiennent surtout à l'obsolescence et à l'évaluation de la valeur des biens consommables. Il existe deux types de stocks au ministère : les munitions et le reste; c'est donc tout ce qui ne concerne pas les munitions qui doit être amélioré, au moins un peu.

Nous avons mentionné que l'indemnité a été mise en place l'année dernière pour compenser le problème d'obsolescence, mais même si cela a réglé les problèmes liés aux états financiers, ça n'a pas réglé les problèmes de fond.

Il y a, dans le plan d'action du ministère pour l'exercice à venir, des mesures pour régler une partie des problèmes⁵⁷.

SUGGESTION DU COMITÉ

Dans les trois volumes des *Comptes publics du Canada*, les organisations fédérales sont en général présentées en ordre alphabétique; cette pratique complique cependant l'examen

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*, p. 2.46.

57 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, [réunion n° 71](#), 17 octobre 2017, 0930.

et la comparaison parallèle des versions produites dans les deux langues officielles du Canada. Par conséquent, dans le but de faciliter la comparaison des versions française et anglaise des *Comptes publics du Canada*, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3 – Sur la présentation des Comptes publics du Canada

Que, dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport, le *receveur général du Canada* examine la possibilité de présenter, à l'aide de renvois, l'information sur les organisations fédérales figurant aux Comptes publics du Canada afin de tenir compte des ordres différents dans lesquels ces organisations apparaissent dans les versions française et anglaise, et que la pagination soit simplifiée (c.-à-d. p. 1, 2, 3... plutôt que p. 1.2, 1.21, 1.3, etc.).

CONCLUSION

Le Comité tient à remercier le vérificateur général du Canada et son bureau pour leur audit approfondi. Il félicite également le gouvernement du Canada d'avoir obtenu une opinion non modifiée pour une 19^e année consécutive, ce qui démontre qu'il a présenté sa performance financière globale de manière appropriée au Parlement et aux Canadiens pour l'exercice 2016-2017.

Dans le présent rapport, le Comité fait deux recommandations qui visent à améliorer les contrôles internes du système d'administration de la paye et la façon dont le gouvernement détermine les taux d'actualisation utilisés pour la production des rapports financiers, et une recommandation qui vise à faciliter l'examen et la comparaison des versions des *Comptes publics du Canada* produites dans les deux langues officielles.



SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET DES DÉLAIS CONNEXES

Tableau 1 – Sommaire des mesures recommandées et des délais connexes

Recommandation	Mesure recommandée	Délai
Recommandation 1	Le <i>gouvernement du Canada</i> doit remettre au Comité un rapport décrivant en détail les progrès réalisés dans l'amélioration des contrôles internes du système d'administration de la paye.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport
Recommandation 2	En ce qui a trait à la façon dont le <i>gouvernement du Canada</i> détermine les taux d'actualisation utilisés pour l'estimation des passifs à long terme, le <i>contrôleur général du Canada</i> , le <i>receveur général du Canada</i> et le <i>ministère des Finances Canada</i> doivent remettre au Comité un rapport conjoint sur les progrès réalisés concernant A) la mise à jour de la façon dont les taux d'actualisation sont établis; B) l'examen des pratiques sectorielles établies dans les secteurs public et privé, des nouveaux changements dans les normes et des dernières tendances du marché financier canadien; C) la validation régulière des estimations en comparaison des données réelles.	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport
Recommandation 3	Le <i>receveur général du Canada</i> devrait examiner la possibilité de présenter, à l'aide de références croisées, l'information sur les organisations fédérales figurant aux <i>Comptes publics du Canada</i> afin de tenir compte des ordres différents dans lesquels ces organisations apparaissent dans les versions française et anglaise, et que la pagination soit simplifiée (c.-à-d. p. 1, 2, 3... plutôt que p. 1.2, 1.21, 1.3, etc.).	Dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Terrance DeJong, vérificateur général adjoint Karen Hogan, directrice principale	2017/10/16	70
Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation John Reed, président-directeur général Régent Chouinard, associé		
Secrétariat du Conseil du Trésor Bill Matthews, contrôleur général du Canada Diane Peressini, directrice exécutive, Comptabilité gouvernementale, Politique et Rapport, Bureau du contrôleur général		
Bureau du vérificateur général Michael Ferguson, vérificateur général du Canada Karen Hogan, directrice principale	2017/10/17	71
Ministère des Finances Nicholas Leswick, sous-ministre adjoint, Direction de la politique économique et budgétaire Paul Rochon, sous-ministre		
Secrétariat du Conseil du Trésor Bill Matthews, contrôleur général du Canada Diane Peressini, directrice exécutive, Comptabilité gouvernementale, Politique et Rapport, Bureau du contrôleur général		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (réunions n^{os} 70, 71 et 77) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson

