

Groupe de discussion sur la comptabilité dans le secteur public

Compte rendu de la réunion publique

Le 15 mars 2017

Le Groupe de discussion sur la comptabilité dans le secteur public (le Groupe) se veut seulement un cadre d'échanges. Il a pour vocation d'appuyer le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) en permettant la discussion dans un cadre public des questions que suscite l'application du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public (Manuel du secteur public). Les membres du Groupe, qui proviennent d'horizons diversifiés, s'expriment en leur propre nom, et les opinions formulées pendant la réunion ne représentent pas nécessairement celles de l'organisation à laquelle ils appartiennent, ni celles du CCSP. Les résultats des discussions du Groupe ne constituent pas des prises de position officielles ni des indications faisant autorité.

Le présent document a été préparé par les permanents du CCSP, d'après les discussions tenues lors de la réunion du Groupe.

Les commentaires formulés sur l'application des dispositions du Manuel du secteur public ne sont pas censés constituer des conclusions concernant les applications acceptables ou inacceptables des dispositions du Manuel du secteur public. Seul le CCSP peut prendre ce genre de décisions.

QUESTIONS PRÉSENTÉES ET TRAITÉES

Chapitre SP 3410 : Autorisation de payer et transferts à recevoir

Le Groupe discute de trois questions relatives à la comptabilisation des transferts par le bénéficiaire selon le chapitre SP 3410, « Paiements de transfert ». Les questions portent principalement sur la nécessité ou non de toujours établir si le cédant a obtenu l'autorisation de payer pour déterminer le moment de la comptabilisation d'un transfert à recevoir.

La question 1 vise à établir si le moment de la comptabilisation par le cédant détermine le moment de la comptabilisation par le bénéficiaire. Le Groupe est d'avis que s'il y a généralement comptabilisation symétrique par le cédant et le bénéficiaire, ce ne devrait pas toujours être le cas. Chaque partie à un transfert détermine elle-même si l'autorisation a été obtenue. Même si le public peut s'attendre à ce que le moment de la comptabilisation soit le même pour les deux parties, le fait est que celles-ci ne se fondent pas nécessairement sur les mêmes éléments de preuve pour justifier la comptabilisation.

La question 2 vise à déterminer si un bénéficiaire peut considérer un transfert comme étant autorisé si le cédant a prévu une clause indiquant que les paiements futurs sont « sous réserve de crédits futurs ». Le Groupe suggère que le bénéficiaire examine la substance de l'accord et d'autres éléments de preuve (par exemple, voir comment le payeur a l'habitude d'agir dans le cadre d'accords semblables, notamment quant au recours à la clause) pour déterminer si la définition d'un actif est respectée. L'évaluation de la probabilité que le cédant applique la clause de manière à ne pas procéder au paiement prévu par l'accord fait partie de la détermination annuelle de la substance de l'opération. Il arrive parfois qu'une clause indiquant que les paiements sont « sous réserve de crédits futurs » soit

davantage qu'une reconnaissance juridique des autorisations parlementaires; il existe des exemples de cas où un gouvernement a invoqué cette clause pour se soustraire à des paiements futurs.

La question 3 porte sur le cas où la loi interdit la constatation de la créance jusqu'à ce que l'autorisation de payer soit obtenue. Le Groupe exprime son malaise à l'égard de pratiques comptables imposées par la loi, en particulier si ces dispositions sont incompatibles avec les principes comptables généralement reconnus (PCGR). S'en trouve compromise la capacité du bénéficiaire de déterminer lui-même l'existence d'une autorisation et d'un actif sur la base d'une évaluation globale de tous les éléments dont il dispose.

Le Groupe demande au CCSP de voir s'il y a lieu d'améliorer le libellé de la norme afin de clarifier les exigences relatives à l'autorisation pour les bénéficiaires.

Chapitre SP 1300 : Substance économique des fiducies et des sociétés de portefeuille

Le Groupe discute de deux questions portant sur la substance économique de la relation de l'entité économique délimitée par le périmètre comptable d'un gouvernement avec, respectivement, une fiducie et avec une société de portefeuille selon le chapitre SP 1300, « Périmètre comptable du gouvernement ».

Fiducies : La question 1 vise à déterminer si toutes les fiducies sont considérées comme des « biens détenus en fiducie » et donc exclues du périmètre comptable du gouvernement selon le chapitre SP 1300. Le Groupe est d'avis que la nature d'une fiducie exclue repose sur la substance de la relation de la fiducie avec l'entité économique délimitée par le périmètre comptable. L'analyse comporte deux étapes, portant respectivement sur :

- la notion de fiducie (dûment constituée);
- la notion de détention en fiducie au sens du chapitre SP 1300.

L'idée maîtresse est que ce qui est « détenu en fiducie » n'est pas contrôlé au sens du chapitre SP 1300; les deux types de relation sont mutuellement exclusifs.

Sociétés de portefeuille : Avec la question 2, le Groupe revient sur le sujet des liens entre les sociétés de portefeuille et les activités hydroélectriques municipales¹ afin d'établir si toute société de portefeuille a une substance économique à des fins comptables. D'après la situation décrite, il existe des entreprises publiques distinctes pour la distribution et la production hydroélectriques. La distribution est séparée parce qu'il s'agit d'une activité à tarifs réglementés. Certains gouvernements détiennent directement les entités de distribution et de production, tandis que d'autres ont recours à une société de portefeuille.

Le Groupe estime qu'il n'y a pas qu'une seule réponse. La substance des sociétés de portefeuille varie. Certaines n'ont pas de substance économique (par exemple, administrateurs passifs et réunions menées pour la forme, absence d'objectif commercial ou d'activités qui s'y rattachent, etc.). D'autres

¹ Voir la discussion du Groupe sur la question de savoir si une société de portefeuille peut être une entreprise publique (réunion du 18 novembre 2016).

ont une substance économique et leur nature doit être évaluée. On peut faire valoir qu'une société de portefeuille est une entreprise si elle fonctionne de la même manière qu'une entreprise (elle a par exemple un conseil d'administration actif, des activités régulières, etc.), et que le conseil prend des décisions en matière d'investissement (par exemple s'il peut décider de verser un dividende au gouvernement ou de réinvestir dans son activité, si la société de portefeuille est financièrement autonome grâce aux tarifs d'hydroélectricité, etc.).

Certains membres indiquent que dans l'exemple portant sur l'hydroélectricité, la société de portefeuille pourrait être une entreprise publique parce qu'elle détient des participations dans des entités qui, ensemble, constituent une entreprise. Les activités de la société de portefeuille sont étroitement liées entre elles. Le seul mandat de la société de portefeuille est d'exploiter une entreprise d'hydroélectricité scindée en deux entités pour des raisons d'ordre légal et réglementaire, y compris de prendre des décisions en matière de dividende et de réinvestissement. En pareil cas, une société de portefeuille qui est une entreprise publique d'hydroélectricité dans son intégralité — sur une base consolidée selon les Normes internationales d'information financière (IFRS) — serait à intégrer dans les états financiers du gouvernement selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation.

Deux autres exemples possibles font l'objet de discussions :

- La société de portefeuille est un autre organisme public qui choisit d'appliquer les IFRS parce qu'elle détient des participations dans des entreprises distinctes et non liées entre elles qui sont soit des entreprises publiques, soit des entreprises autres que des entreprises publiques, soit une combinaison des deux. L'élément à retenir est que les participations détenues par la société de portefeuille ne constituent pas collectivement une entreprise. Lorsque la société de portefeuille est consolidée avec les états financiers du gouvernement, les entités dans lesquelles elle a des participations sont traitées par le gouvernement en fonction de leur substance propre, comme il est décrit dans la Préface.
- La société de portefeuille est un autre organisme public qui applique les normes du Manuel du secteur public parce qu'elle détient des participations dans des entités dont le mandat tient en partie des activités commerciales et en partie des politiques sociales. Lorsque la société de portefeuille est consolidée avec les états financiers du gouvernement, les entités dans lesquelles elle a des participations sont traitées par le gouvernement en fonction de leur substance propre, comme il est décrit dans la Préface.

Chapitre SP 2600 : Dette en devise — Taux et couvertures

Le Groupe ne se penche que sur l'une des trois questions soulevées, reportant les questions liées aux couvertures à une réunion ultérieure. La question relative au taux concerne les états financiers ministériels et vise à établir quel taux de change, du taux initial sur la dette ou du taux courant, un ministère doit utiliser pour convertir un emprunt et la réaffectation à un organisme public d'un montant libellé en devise. Le ministère applique le chapitre SP 2600, « Conversion des devises ».

Trois opérations sont prises en considération :

- Un ministère emprunte à l'étranger, en monnaie étrangère.

- La somme empruntée par le ministère est ensuite prêtée à un organisme public selon les mêmes modalités; ce prêt du ministère à l'organisme public compense directement la dette du ministère.
- L'organisme bénéficiaire conclut un contrat dérivé en vue de couvrir l'exposition au risque de change que lui occasionne sa dette envers le ministère.

Aucun consensus clair n'est dégagé sur la question. Le Groupe prend le temps de préciser les mécanismes de l'emprunt et de la réaffectation de la somme empruntée. Certains membres reconnaissent qu'une interprétation large du chapitre SP 2600 pourrait permettre de conclure que l'emprunt et la réaffectation constituent un instrument synthétique qui reproduit les caractéristiques d'une dette et d'une créance comparables en dollars canadiens, du fait que l'accord n'est exposé à aucun risque de change et qu'on s'attend à ce que les gains et pertes de change connexes ne soient jamais réalisés. Les membres sont également conscients que les coûts d'établissement d'un mécanisme pour reporter et amortir des gains et des pertes qui pourraient ne jamais se réaliser l'emporteraient sur les avantages. Pour autant, ils ne sont cependant pas tout à fait à l'aise avec l'idée de ne pas comptabiliser les gains et les pertes sur une telle dette en devises et la créance connexe. Étant donné que le chapitre SP 2600 ne traite pas directement de la question soulevée, la hiérarchie des PCGR appelle la prise en compte du chapitre SP 3450, « Instruments financiers », qui contient des indications à jour et détaillées sur la compensation d'actifs financiers et de passifs financiers.