

# Groupe de discussion sur la comptabilité dans le secteur public

---

## Compte rendu de la réunion publique

Le 3 mars 2016

*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 lors de la réunion du 3 mars 2016

[Jugement professionnel](#)

[Chapitres SP 1000, SP 1100 et SP 1300 : Définition du terme « gouvernement » dans le contexte des fiducies des Premières Nations](#)

[Chapitres SP 1000, SP 3100, SP 3200 et SP 3210 : Dotations – Points particuliers](#)

[Chapitre SP 3450, IFRS 9 et NCECF : Exposé sur les instruments financiers](#)

---

## QUESTIONS PRÉSENTÉES ET TRAITÉES

### Jugement professionnel

Aujourd'hui plus que jamais, l'exercice du jugement professionnel est essentiel à l'application des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Manuel du secteur public. En effet, les opérations et les faits que l'on observe de nos jours sont de plus en plus complexes. Il faut par ailleurs consigner les jugements portés dans la préparation des états financiers, car les auditeurs les évaluent.

En décembre 2015, l'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) a publié un appel à commentaires intitulé [\*Enhancing Audit Quality in the Public Interest : A Focus on Professional Skepticism, Quality Control and Group Audits\*](#), qui traite notamment de l'importance de l'esprit critique en audit. Or, les éléments des états financiers à l'égard desquels les auditeurs doivent faire preuve d'esprit critique sont souvent ceux qui relèvent du jugement professionnel des préparateurs. Le Groupe est donc invité à se demander si le temps n'est pas venu d'établir des indications pour aider les préparateurs à exercer leur jugement professionnel.

#### ***Question 1 : Le secteur public canadien a-t-il besoin d'indications sur l'exercice du jugement professionnel?***

Trois points de vue sont étudiés.

*Point de vue A : Non, il n'est pas nécessaire de fournir des indications.*

Selon ce point de vue, il serait contradictoire d'établir des indications (c'est-à-dire des règles) sur l'exercice du jugement professionnel, puisque l'objectif de l'adoption de normes fondées sur des principes est justement de laisser place au jugement professionnel.

*Point de vue B : Des indications seraient utiles, mais elles ne devraient pas faire autorité.*

D'après ce point de vue, il pourrait être utile de fournir des indications supplémentaires sur les aspects à prendre en considération lors de l'exercice du jugement professionnel et sur la manière de consigner les jugements portés. Ces indications ne constitueraient pas des règles régissant l'exercice du jugement professionnel. Étant donné que l'esprit critique fera l'objet de nouvelles indications, il pourrait être bon de fournir aux préparateurs des indications sur le jugement professionnel afin de les aider à répondre aux préoccupations soulevées par les auditeurs.

*Point de vue C : Des indications seraient utiles et elles devraient faire autorité.*

Selon ce point de vue, le Manuel du secteur public comporte des lacunes qu'il faut combler par l'ajout d'indications expliquant les tenants et les aboutissants de l'exercice du jugement professionnel et la manière de consigner les jugements portés.

#### ***Question 2 : S'il convenait d'établir des indications sur le jugement professionnel à l'intention du secteur public canadien, quels types d'indications seraient utiles et quelle forme devraient-elles prendre?***

Les trois points de vue étudiés supposent tous l'élaboration d'un cadre balisant l'exercice du jugement professionnel et la consignation des jugements portés, mais ils diffèrent quant à la forme à donner aux

indications. L'objectif serait de fournir aux préparateurs un cadre reposant sur des indications reconnues et issues d'un processus consultatif afin de les aider à démontrer qu'ils ont fait preuve de jugement dans la résolution des questions de comptabilité et d'information financière. Ce cadre servirait aussi aux auditeurs. La question a été posée au Groupe sur la prémisse qu'un cadre sur le jugement professionnel pourrait réduire les divergences en ce qui concerne l'exercice du jugement et la façon de consigner les jugements portés.

Pour donner aux membres du Groupe une idée du type d'indications en cause, on leur a présenté une ébauche de cadre inspirée des indications fournies aux préparateurs dans le document [A Professional Judgment Framework for Financial Reporting](#), qui a été publié en 2012 par l'Institute of Chartered Accountants of Scotland.

*Point de vue A : Les indications devraient être publiées sous la forme d'un énoncé de pratiques recommandées (PR).*

D'après ce point de vue, l'exercice du jugement professionnel n'est pas une question d'application de nature financière à proprement parler. Il serait donc plus approprié d'opter pour un énoncé de pratiques recommandées, qui établirait un cadre d'indications reconnues, mais ne faisant pas autorité.

Les énoncés de pratiques recommandées n'ont aucun caractère obligatoire ou prescriptif. Ils concernent la communication d'informations en sus de celles qui sont contenues dans les états financiers.

On peut faire valoir qu'un cadre sur le jugement professionnel concerne des informations contenues dans les états financiers et qu'il déborde donc du champ d'application des énoncés de pratiques recommandées. Cela dit, on pourrait très bien ajouter l'exercice du jugement professionnel aux autres sujets de nature non financière qui sont traités dans les énoncés de pratiques recommandées. De plus, des indications ne faisant pas autorité pourraient paraître moins intrusives à ceux pour qui l'exercice du jugement professionnel fait partie intégrante du travail quotidien.

*Point de vue B : Les indications devraient être publiées dans les PCGR, sous la forme d'une note d'orientation.*

Selon ce point de vue, les énoncés de pratiques recommandées ne font pas autorité et un cadre sur le jugement professionnel n'entre pas nécessairement dans leur champ d'application. Les défenseurs de ce point de vue soutiennent qu'un tel cadre serait plus utile aux préparateurs s'il était intégré aux PCGR. Une note d'orientation sur le jugement professionnel ferait autorité et constituerait une base sur laquelle les préparateurs pourraient s'appuyer pour porter des jugements et les consigner en dossier.

Les notes d'orientation présentent soit la façon dont le CCSP interprète les normes existantes, soit l'opinion du CCSP sur d'autres problèmes qui se posent en ce qui a trait au choix des méthodes comptables et des informations à fournir mais pour lesquels il ne convient pas, ou il serait trop long, de publier des normes précédées d'un exposé-sondage.

Les indications sur l'exercice du jugement professionnel entrent donc dans le champ d'application des notes d'orientation. Une note d'orientation sur le jugement professionnel serait une source de PCGR, mais elle aurait un degré d'autorité moindre qu'une norme sur le sujet (selon l'ordre d'autorité énoncé

au chapitre SP 1150, « Principes comptables généralement reconnus »). Elle ne dicterait pas quand ou comment exercer le jugement.

*Point de vue C : Les indications devraient être publiées dans les PCGR, sous la forme d'une norme comptable.*

D'après ce point de vue, l'exercice du jugement professionnel fait partie intégrante d'une approche de normalisation fondée sur des principes. Il convient donc que l'exercice du jugement professionnel et la consignation des jugements portés fassent l'objet d'indications explicites dans une norme.

### *Discussion du Groupe*

Le Groupe discute simultanément des questions 1 et 2.

Les membres du Groupe soulignent que l'exercice du jugement professionnel et la consignation des jugements portés transcendent les secteurs. On fait remarquer que d'autres normalisateurs ont tenu des discussions sur le jugement professionnel, mais qu'ils n'ont pas publié d'indications faisant autorité. Les membres du Groupe estiment que le CCSP devrait se montrer prudent en évitant de publier des indications faisant autorité avant les autres, et remettent en question la pertinence de publier des indications faisant autorité sur le sujet. Un membre fait observer que le jugement professionnel est lié aux codes de déontologie et que la formation des CPA devrait insister plus sur cet aspect de la profession.

Le Groupe conclut, en ce qui concerne les deux questions, qu'aucune indication faisant autorité ne devrait être publiée sur le jugement professionnel et qu'on devrait tout au plus élaborer un document de consultation sur le sujet. Selon lui, il ne serait pas approprié de publier un énoncé de pratiques recommandées, même si ce type d'indications ne fait pas autorité, car les énoncés de pratiques recommandées concernent la communication d'informations hors du cadre des états financiers. Certains membres font remarquer que le rôle du jugement professionnel et la consignation des jugements portés pourraient être mentionnés dans une version révisée du cadre conceptuel.

Le Groupe fait observer que, dans le cas des nouveaux employés ou des employés qui n'ont pas complété leur formation par des cours de perfectionnement professionnel ou du mentorat au sein d'un cabinet comptable, les difficultés liées à l'exercice du jugement professionnel relèvent principalement d'un manque de formation. Un membre du Groupe signale que la formation ne contribue qu'en partie au développement du jugement professionnel. Si l'on tentait de quantifier l'importance de différents facteurs dans le développement du jugement professionnel, on accorderait 10 % à la formation, 20 % à l'encadrement par des professionnels plus expérimentés, et la majeure partie à l'expérience directe. Le jugement professionnel étant développé par chacun grâce à la formation et à l'expérience, il ne saurait être « normalisé ».

Certains membres craignent que des indications sur le jugement professionnel, telles que celles figurant dans l'ébauche de cadre présentée aux fins de la discussion, soient utilisées comme une « liste de contrôle » et que cela ait pour effet de limiter, sans qu'on le veuille, l'exercice du jugement professionnel. La publication d'indications officielles risque par ailleurs d'amener les préparateurs à consigner à outrance les jugements qu'ils portent dans les situations où le niveau de risque est faible. Un membre du Groupe fait remarquer qu'au lieu d'établir un cadre global sur le jugement professionnel,

il serait peut-être plus utile de fournir dans chacune des normes où cela est pertinent des indications sur les éléments pertinents à considérer pour un sujet particulier. On donne en exemple les indicateurs de contrôle énoncés dans le chapitre SP 1300, « Périmètre comptable du gouvernement ».

Le Groupe considère qu'un document d'information ou une formation sur le jugement professionnel, notamment sur certains des aspects de l'exercice de ce dernier et sur la consignation des jugements portés, serait utile aux entités de tous les secteurs.

### **Chapitres SP 1000, SP 1100 et SP 1300 : Définition du terme « gouvernement » dans le contexte des fiducies des Premières Nations**

De nombreuses Premières Nations signent des accords de règlement de revendications territoriales avec d'autres gouvernements. La somme versée en vertu d'un tel accord est généralement déposée dans une fiducie au profit de la Première Nation ayant conclu l'accord. On rédige alors une convention de fiducie, qui décrit comment l'argent peut être dépensé, et on désigne les fiduciaires. Dans certains cas, les fiduciaires sont nommés par le chef et le conseil de bande. Dans d'autres cas, les fiduciaires sont élus séparément par les membres de la Première Nation.

La question soumise au Groupe porte principalement sur ce second cas. On a constaté que la comptabilisation de telles fiducies n'était pas uniforme. Ainsi, certaines Premières Nations consolident les fiducies, alors que d'autres ne les consolident pas. Des disparités ont été relevées même entre des conventions de fiducie dont les termes sont semblables.

Les indicateurs de contrôle énoncés dans le chapitre SP 1300, « Périmètre comptable du gouvernement », font maintes fois référence au « gouvernement ». Donc, pour apprécier correctement les indicateurs de contrôle, il faut d'abord interpréter correctement le terme « gouvernement ».

Le Groupe n'a pas été appelé à déterminer si ces types de fiducies font partie du périmètre comptable du gouvernement d'une Première Nation. On lui demande seulement de clarifier le sens du terme « gouvernement » dans le contexte du chapitre SP 1300.

Les points discutés par le Groupe pourraient également être valables pour les fiducies similaires qui sont établies au profit des Inuits et des Métis et qui appliquent les dispositions du Manuel du secteur public.

#### *Situation*

- On a créé une fiducie au profit d'une Première Nation pour administrer les fonds issus d'un règlement de revendications territoriales.
- Les fiduciaires ont été élus par les membres de la Première Nation.
- Le chef et le conseil de bande ont également été élus par les membres de la Première Nation.
- Les bénéficiaires de la fiducie sont les membres de la Première Nation.
- Les états financiers de la Première Nation sont préparés conformément aux dispositions du Manuel du secteur public.

**Question : Comment faut-il interpréter le terme « gouvernement » aux fins de l'appréciation des indicateurs de contrôle des paragraphes SP 1300.18 et .19?**

Les membres du Groupe demandent et obtiennent des éclaircissements avant d'entamer la discussion.

- On demande s'il est déjà arrivé que le conseil de bande prenne le contrôle de la fiducie d'une Première Nation, dicte l'utilisation des ressources de la fiducie ou démette des fiduciaires de leurs fonctions. On répond que la convention de fiducie est soigneusement rédigée de façon à assurer la mise sur pied d'un groupe de fiduciaires indépendants et que les fiduciaires élus par les membres ne peuvent être démis de leurs fonctions que par l'ensemble des membres. On admet toutefois que les conseils de bande peuvent souvent avoir une influence notable sur les décisions des fiduciaires.
- On demande qui sont les signataires de telles conventions de fiducie. On explique que les fonds afférents à un règlement de revendications territoriales proviennent généralement du gouvernement fédéral et que les signataires sont généralement le gouvernement fédéral, le chef et le conseil de bande de la Première Nation concernée, ainsi que la société de fiducie chargée d'administrer la fiducie jusqu'à ce que des fiduciaires soient élus par les membres de la Première Nation.
- On demande si les membres qui élisent les fiduciaires sont les mêmes que ceux qui élisent le chef et le conseil de bande, et s'ils sont les bénéficiaires de la fiducie. On répond que les Premières Nations ne sont pas toutes structurées de la même façon. Bon nombre des chefs et des conseils de bande sont élus, mais il y a également beaucoup de Premières Nations qui suivent un modèle de succession héréditaire selon lequel le titre de chef est transmis au sein d'une famille donnée. Dans le premier cas, le chef et le conseil de bande sont élus par les mêmes membres que les fiduciaires; dans le second, seuls les fiduciaires sont élus par les membres de la Première Nation.
- On précise que la convention de fiducie est établie au profit de l'ensemble des membres de la Première Nation. Selon certaines conventions, les fonds sont répartis également entre les membres, lesquels peuvent recevoir leur part lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité. Selon d'autres, une partie des fonds est répartie également entre les membres, et le reste est investi dans la Première Nation.
- On demande de quelle nature sont les règlements conclus. On répond que leur nature varie à l'échelle du pays. Certains ne prévoient que le versement d'une somme pour compenser la perte d'un territoire. D'autres prévoient par exemple un transfert de terres ou l'octroi de droits relatifs aux ressources en plus de la somme versée.
- Des éclaircissements sont demandés sur ce qui se passe lorsque des fonds provenant d'une fiducie sont investis dans une entreprise. Dans un tel cas, l'entreprise est-elle dirigée par les fiduciaires ou par la Première Nation? Est-ce qu'il peut arriver que le chef et le conseil de bande en obtiennent le contrôle? Bien que ces points débordent le cadre de la question soumise au Groupe, on explique qu'une demande visant l'utilisation des fonds en fiducie à des fins autres que la distribution en parts égales aux membres (par exemple, une requête du chef et du conseil de bande demandant d'investir dans la communauté) doit généralement être présentée aux fiduciaires. Ces derniers examinent la demande, déterminent si elle respecte les dispositions de la

convention de fiducie et décident s'il convient de fournir des fonds ou d'autres ressources à la Première Nation.

Trois points de vue sont étudiés.

*Point de vue A : Le terme « gouvernement » doit être interprété comme signifiant le chef et le conseil de bande.*

Le paragraphe .02 du chapitre SP 1000, « Fondements conceptuels des états financiers », et le paragraphe .02 du chapitre SP 1100, « Objectifs des états financiers », définissent « gouvernement » comme étant :

« les politiciens et les administrateurs élus ou nommés qui, ensemble, exercent le pouvoir exécutif et ont la responsabilité de préparer les états financiers ».

L'interprétation selon laquelle le terme « gouvernement » utilisé dans le chapitre SP 1300 s'entend du chef et du conseil de bande élus concorde avec le quatrième objectif des états financiers, énoncé au paragraphe SP 1100.61, qui se rapporte au contrôle législatif et à l'obligation de reddition de comptes des gouvernements. Elle rejoint aussi le paragraphe SP 1000.15, qui explique pourquoi le public compte parmi les utilisateurs clés des états financiers des gouvernements. Selon ces deux paragraphes, le gouvernement est tenu de rendre compte de ses activités financières, de ses obligations et de sa gestion des ressources publiques; soit des responsabilités associées au pouvoir exécutif qu'exercent les autorités élues pour l'appareil gouvernemental tout entier.

Une interprétation plus large du terme « gouvernement » pourrait faire en sorte que les états financiers reflètent les décisions prises par d'autres personnes que le chef et le conseil de bande élus. Or, ce sont eux qui exercent le pouvoir exécutif et qui, à ce titre, prennent des décisions au nom de la Première Nation. Les fiduciaires sont élus uniquement pour prendre des décisions à l'égard des ressources de la fiducie.

Dans le même ordre d'idées, même lorsqu'ils sont élus, les membres des conseils d'administration, les fiduciaires et les autres dirigeants de composantes et d'organismes publics des gouvernements d'ordre supérieur ou des administrations municipales ne sont pas considérés comme des représentants élus formant le gouvernement, car ils n'exercent pas le pouvoir exécutif pour l'appareil gouvernemental tout entier, mais seulement pour une partie du gouvernement.

*Point de vue B : Le terme « gouvernement » doit s'entendre de tous les politiciens et les administrateurs élus qui, ensemble, gèrent les activités de l'entité politique définie au profit de la Première Nation, ce qui comprend les fiduciaires élus.*

Le terme « gouvernement » doit être interprété comme signifiant tous les politiciens et les administrateurs élus qui gèrent les activités financières et les ressources de l'entité politique définie (c'est-à-dire, la Première Nation). Il englobe donc le chef élu, le conseil de bande élu et les fiduciaires élus de la fiducie de la Première Nation. Par conséquent, les états financiers de la Première Nation devraient rendre compte de la nature et de l'étendue des activités financières et des ressources contrôlées par le chef et le conseil de bande, mais aussi par les fiduciaires de la fiducie de la Première Nation.

Selon le point de vue B, la fiducie n'est pas une entité distincte : elle fait partie intégrante du gouvernement. Il n'est donc pas nécessaire de déterminer si le patrimoine fiduciaire répond à la définition de « bien détenu en fiducie », ni de prendre en compte la définition du contrôle et les indicateurs de contrôle. Si l'on considère que les fiduciaires élus font partie des représentants élus qui forment le gouvernement de la Première Nation, il n'est pas très logique de soutenir que la fiducie ne fait pas partie du périmètre comptable du gouvernement.

Les tenants du point de vue B, tout comme ceux du point de vue A, se basent principalement sur la définition de « gouvernement » énoncée aux paragraphes SP 1000.02 et SP 1100.02. Ils avancent toutefois que ces paragraphes ne font pas référence à un seul groupe de représentants élus. S'ils sont élus par les mêmes membres que le chef et le conseil de bande, les fiduciaires font partie, tout comme le chef et le conseil de bande, des politiciens et des administrateurs élus ou nommés. Les fonds de la fiducie sont détenus au profit des membres de la Première Nation, tout comme les autres ressources de la Première Nation. Donc, les éléments d'actif en fiducie constituent des ressources publiques que les fiduciaires administrent pour la Première Nation.

*Point de vue C : La définition de « gouvernement » manque de clarté. Par conséquent, les points de vue A et B sont tous deux valables.*

Selon ce point de vue, la définition de « gouvernement » manque de clarté.

- Dans le Manuel du secteur public, le terme « gouvernement » a deux sens : selon les paragraphes SP 1000.02 et SP 1100.02, il signifie « autorités élues », alors qu'ailleurs, sauf dans les paragraphes du chapitre SP 3410, « Paiements de transfert », qui traitent de l'autorisation d'un paiement de transfert, il est employé au sens d'« organismes faisant partie du périmètre comptable du gouvernement ».
- Dans les paragraphes SP 1000.02 et SP 1100.02, la définition de « gouvernement » repose sur le rôle des représentants élus. Or, les descriptions de ce rôle que l'on trouve dans le Manuel du secteur public sont parfois contradictoires.

Selon les définitions énoncées aux chapitres SP 1000 et SP 1100, les représentants élus constituent le gouvernement, car ils établissent les politiques, exercent le pouvoir exécutif et ont la responsabilité de préparer les états financiers. Toutefois, au paragraphe SP 1000.16, on dit que les représentants élus sont désignés comme les principaux utilisateurs des états financiers des gouvernements et que ces états financiers sont utilisés pour tenir les gouvernements responsables de leur gestion financière.

Selon la loi, la responsabilité de la préparation des états financiers incombe aux représentants élus (qui, dans le cas des gouvernements d'ordre supérieur, sont représentés par le cabinet du parti au pouvoir). Cela constitue le fondement de la définition énoncée aux paragraphes SP 1000.02 et SP 1100.02. La plupart du temps, les représentants élus ne préparent pas eux-mêmes les états financiers; il arrive même qu'ils ne participent à peu près pas au processus. Ils doivent cependant veiller à ce que les états financiers soient préparés. Et, bien souvent, la responsabilité concerne la préparation d'états financiers non seulement pour le gouvernement dans son ensemble, mais aussi pour certains de ses composantes et organismes.

On s'attend par ailleurs à ce que les représentants élus agissent au nom du public qui les a élus. Les états financiers définitifs, qui constituent en quelque sorte un rapport de reddition de comptes, les aident à remplir ce rôle. Ils résument l'incidence financière de leurs décisions sur l'entité publiante, ainsi que les opérations de l'entité publiante et les autres faits la concernant pour la période considérée. De plus, les informations qu'ils contiennent aident les représentants élus à prendre des décisions.

Les représentants élus sont donc à la fois des administrateurs et des utilisateurs des états financiers, car ils assument deux rôles : ils doivent prendre des décisions et agir au nom du public en obligeant le gouvernement à rendre des comptes. Cette dichotomie ne pose pas de problème au niveau provincial ou fédéral, car les représentants élus ne font pas tous partie du « gouvernement » et les membres élus du parti au pouvoir ne font pas tous partie du cabinet. Toutefois, au niveau municipal et dans bon nombre de Premières Nations, le « gouvernement » est généralement formé de tous les représentants élus. Par conséquent, il est plus difficile d'établir la distinction entre les deux rôles des représentants élus et de définir le terme « gouvernement » au niveau municipal et, surtout, au sein des gouvernements des Premières Nations.

### *Discussion du Groupe*

La discussion fait ressortir que le point de vue A est celui qui recueille le plus d'appuis. Selon ce point de vue, le terme « gouvernement » doit être interprété comme signifiant le chef et le conseil de bande aux fins de l'appréciation des indicateurs de contrôle du chapitre SP 1300 en ce qui concerne une fiducie créée au profit d'une Première Nation du même type que la fiducie décrite dans la situation présentée.

Le Groupe estime que le pouvoir exécutif est manifestement exercé par le chef et le conseil de bande, et que le mandat des fiduciaires est très restreint. Certains membres du groupe font par ailleurs remarquer que si les fiduciaires sont considérés comme faisant partie du gouvernement (point de vue B), l'établissement d'une convention de fiducie officielle perd tout son sens, puisque cette dernière vise à séparer la gestion des fonds en fiducie de la gestion des autres ressources publiques de la Première Nation. On souligne que, dans le cadre d'une convention de fiducie, les fiduciaires assument, bien évidemment, une responsabilité fiduciaire. De plus, la convention et les fiduciaires désignés ne peuvent être modifiés sans l'approbation des membres de la Première Nation, ce qui fait en sorte que les fonds en fiducie sont gérés dans l'intérêt de l'ensemble des membres.

Un membre du Groupe explique toutefois que l'exclusion de la fiducie du périmètre comptable du gouvernement ne peut reposer uniquement sur le fait que l'élection des fiduciaires est distincte de celle du gouvernement de la Première Nation. Il donne l'exemple des commissions scolaires : les commissaires font l'objet d'une élection distincte, mais les commissions scolaires sont néanmoins comprises dans le périmètre comptable du gouvernement en raison de leur lien avec le gouvernement. Selon lui, il pourrait être approprié d'adopter le point de vue B lorsque la convention de fiducie ne prévoit pas de dispositions strictes qui empêchent le chef et le conseil de bande d'exercer leur emprise sur les fiduciaires ou de les démettre de leur fonction. Il fait remarquer que, comme les membres qui élisent les fiduciaires sont les mêmes que ceux qui élisent le chef et le conseil de bande, il est difficile de tracer une démarcation entre les fiduciaires et le gouvernement de la Première Nation. On précise que la plupart des conventions de fiducie sont établies avec beaucoup de rigueur et qu'elles prévoient

des mécanismes pour assurer le bon fonctionnement de la fiducie, encadrer l'élection des fiduciaires et régler les désaccords qui peuvent survenir entre ces derniers. Les fiducies sont établies de façon à être autogérées.

Plusieurs membres du Groupe font valoir que le chef et le conseil de bande exercent le pouvoir exécutif et que ce pouvoir est étendu, alors que les fiduciaires n'exercent que leur mandat et disposent de pouvoirs limités. Les fiduciaires ne forment pas un gouvernement en soi et ne font pas non plus partie du gouvernement de la Première Nation. Un membre du groupe fait observer qu'il n'y a pas de contrôle collectif sur des ressources mises en commun. La convention de fiducie établit un contrôle distinct pour le patrimoine fiduciaire, même si l'objectif du chef et du conseil de bande est le même que celui des fiduciaires, soit de gérer les ressources au profit de la Première Nation.

Des membres du groupe signalent que le chef et le conseil de bande sont en outre signataires de la convention de fiducie initiale et qu'ils ont donc eu l'occasion de se prononcer sur l'objet et la conception de la fiducie et sur le choix des fiduciaires. Un membre du groupe fait remarquer que le fait que le chef et le conseil de bande soient signataires de la convention de fiducie est un exemple de leur pouvoir exécutif et que cela renforce l'idée qu'ils forment le gouvernement. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que la convention de fiducie est sous leur contrôle ni qu'elle doit être incluse dans le périmètre comptable du gouvernement de la Première Nation. Un autre membre du Groupe abonde dans le même sens et précise que la convention de fiducie est signée au nom de la Première Nation par le chef et le conseil de bande, et par le gouvernement fédéral, que la signature de tous les signataires est nécessaire pour rompre la convention, et que la plupart des conventions de fiducie sont pour ainsi dire « coulées dans le béton » une fois signées.

Le Groupe discute de la possibilité soulevée par le point de vue C, c'est-à-dire que la définition de « gouvernement » manque de clarté dans le Manuel du secteur public. Les tenants de ce point de vue avancent que :

- le terme « gouvernement » revêt deux sens différents dans le Manuel du secteur public;
- les représentants élus y sont désignés comme les constituants du gouvernement, mais ils y sont également désignés comme ceux qui demandent des comptes au gouvernement et qui, à ce titre, sont les principaux utilisateurs des états financiers du gouvernement.

Le Groupe se penche ensuite sur ce qui caractérise les fiduciaires et sur la question de savoir s'ils forment un gouvernement. Des membres font observer que les administrations locales sont sous l'autorité des gouvernements provinciaux, alors que les Premières Nations sont sous l'autorité du gouvernement fédéral. On ajoute que les administrations locales ont l'obligation de rendre des comptes à leur vaste électorat et qu'elles exercent le pouvoir exécutif dans leur circonscription. Les instances dirigeantes des Premières Nations qui constituent des gouvernements ont des responsabilités et des pouvoirs exécutifs similaires, ce qui n'est pas le cas des fiduciaires, dont les pouvoirs diffèrent par leur nature et leur portée. De plus, l'obligation des fiduciaires de rendre des comptes est plus circonscrite que celle du chef et du conseil de bande, malgré le fait que tous doivent rendre compte au même électorat.

La majorité des membres du Groupe adhère au point de vue A et considère que, aux fins de la présentation de son information financière, une fiducie ne constitue pas un gouvernement. D'après le Groupe, la prochaine étape consiste à déterminer si la fiducie fait partie du périmètre comptable du gouvernement de la Première Nation et si elle doit donc être consolidée dans les états financiers de celui-ci.

### **Chapitres SP 1000, SP 3100, SP 3200 et SP 3210 : Dotations – Points particuliers**

Depuis que le CCSP a modifié la Préface du Manuel du secteur public, en décembre 2010, les organismes sans but lucratif du secteur public (OSBLSP) doivent, aux fins de la préparation de leurs états financiers, appliquer :

- soit les normes du Manuel du secteur public, y compris les chapitres élaborés à l'intention des OSBLSP (les « chapitres de la série SP 4200 »);
- soit les normes du Manuel du secteur public sans les chapitres de la série SP 4200.

Dans le Manuel du secteur public, il n'est question de la comptabilisation des dotations que dans les chapitres de la série SP 4200.

Or, certaines provinces ont imposé à tous leurs OSBLSP de préparer leurs états financiers selon les normes du Manuel du secteur public sans les chapitres de la série SP 4200. Les OSBLSP de ces provinces ont donc besoin d'indications sur la façon de comptabiliser les dotations selon le Manuel du secteur public sans ces chapitres.

Les dotations ne sont pas toutes assorties des mêmes conditions et restrictions. Ces conditions se font même de plus en plus créatives pour répondre aux besoins des donateurs et des OSBLSP.

Le CCSP et le CNC se pencheront sur les apports, y compris les dotations, dans le cadre de leurs projets respectifs concernant les Normes comptables pour les organismes sans but lucratif. D'ici à ce que ces projets soient menés à terme, les OSBLSP qui appliquent les normes du Manuel du secteur public sans les chapitres de la série SP 4200 et les auditeurs de leurs états financiers doivent composer avec la comptabilisation des dotations ainsi que des placements et des produits qui s'y rattachent. Le Groupe a accepté de discuter du sujet parce que les questions soulevées concernent l'application de PCGR existants et que la discussion pourrait être utile aux OSBLSP qui appliquent les normes du Manuel du secteur public sans les chapitres de la série SP 4200 ainsi qu'aux auditeurs de leurs états financiers et pourrait favoriser la convergence des points de vue sur ces questions.

#### *Situation*

Aux fins de la discussion, le Groupe suppose ce qui suit :

- un OSBLSP a reçu une dotation;
- cette dotation provenait d'un tiers;
- le capital initial de la dotation est affecté à perpétuité;
- les revenus tirés des placements afférents aux dotations peuvent être affectés ou non.

**Question 1 : Est-ce que l'organisme contrôle les placements afférents aux dotations ?**

Les membres du Groupe demandent et obtiennent des éclaircissements sur divers points avant d'entamer la discussion. On demande notamment si le gouvernement a la capacité de déterminer comment les fonds sont investis et s'il peut changer quoi que ce soit à l'utilisation de la dotation, par exemple rembourser le donateur postérieurement à la délivrance d'un reçu à celui-ci. On répond que, selon la jurisprudence, une fois qu'un apport grevé d'une affectation en vertu de laquelle le capital initial doit être maintenu à perpétuité a été versé au bénéficiaire et qu'un reçu a été remis au donateur, ni l'un ni l'autre ne peuvent apporter de changement à l'utilisation de cette dotation. Toutefois, il se peut que l'accord de dotation prévoie le retour des fonds dans le cas où le bénéficiaire ne remplirait pas certaines obligations. Par ailleurs, s'adresser aux tribunaux pourrait être un moyen de faire changer l'utilisation de la dotation si l'évolution de la législation et des droits rendait un tel changement nécessaire.

Deux points de vue sont étudiés.

*Point de vue A : L'organisme contrôle les placements*

Ce point de vue soutient que les placements afférents aux dotations sont des actifs de l'OSBLSP qui reçoit ou recevra l'apport. Il est fondé sur l'application des dispositions du chapitre SP 3210, « Actifs ».

C'est l'organisme qui reçoit la dotation, qui remet un reçu pour dons de bienfaisance au donateur et qui prend les décisions de placement concernant la dotation. C'est aussi l'organisme qui profite des revenus de placement et qui a le contrôle de l'accès à ces revenus, sous réserve des contraintes stipulées dans l'accord de dotation. La dotation peut par ailleurs être assortie de conditions obligeant l'organisme à renflouer le capital advenant un rendement négatif des placements. Les placements afférents à la dotation exposeraient alors l'organisme à un risque de perte. Les tenants de ce point de vue estiment que les placements afférents aux dotations sont contrôlés par l'OSBLSP.

Ils font de plus valoir que l'inclusion dans les états financiers de l'organisme favorise la transparence, et montre que ce dernier assume la responsabilité de l'ensemble du portefeuille afférent à la dotation.

*Point de vue B : L'organisme ne contrôle pas les placements; ceux-ci constituent des biens en fiducie.*

Ce point de vue soutient que les placements afférents aux dotations ne sont pas des actifs de l'OSBLSP, mais des biens détenus en fiducie.

Par définition, une dotation est un apport de biens devant être détenus à perpétuité. Ce sont les stipulations particulières de l'accord de dotation qui déterminent l'utilisation des placements afférents à la dotation. Dans la situation considérée, l'organisme ne peut pas utiliser ces placements pour financer ses activités courantes, car le capital de la dotation est affecté à perpétuité. Les tenants de ce point de vue estiment donc que les placements afférents aux dotations sont des biens détenus en fiducie et non des actifs contrôlés par l'organisme.

Ils font valoir que comme l'organisme n'a jamais directement accès aux placements afférents aux dotations, on peut douter que ceux-ci constituent des actifs de cet organisme. Si les placements afférents aux dotations sont essentiellement des biens détenus en fiducie plutôt que des actifs de

l'organisme, il conviendrait peut-être de les assimiler à des « intérêts économiques » et de mentionner leur existence dans les notes complémentaires plutôt que de les comptabiliser à titre d'actifs.

Selon le paragraphe .40 du chapitre SP 1300, « Périmètre comptable du gouvernement », les biens détenus en fiducie par l'organisme sont complètement exclus des états financiers de ce dernier et n'en constituent pas des actifs. Les revenus des placements afférents aux dotations seront alors également exclus des états financiers de l'organisme, car les revenus d'une fiducie reviennent aux bénéficiaires de celle-ci.

### *Discussion du Groupe*

Le Groupe arrive à la conclusion que les placements afférents aux dotations sont contrôlés par l'OSBLSP lorsqu'ils sont reçus (ou à recevoir) et qu'ils constituent des actifs de l'OSBLSP.

Voici les constatations qui l'ont amené à cette conclusion :

- On peut difficilement considérer que les placements afférents aux dotations ne constituent pas des actifs de l'OSBLSP, car il existe des normes pour les OSBL (les chapitres de la série SP 4200) qui les reconnaissent comme des actifs et que ces normes ont le même cadre conceptuel que les autres normes du Manuel du secteur public. Le cadre conceptuel des Normes comptables pour les organismes sans but lucratif du secteur privé (la Partie III du *Manuel de CPA Canada – Comptabilité*) est également assez semblable à celui du Manuel du secteur public, et ces normes traitent aussi les placements afférents aux dotations comme des actifs.
- C'est l'OSBLSP qui contrôle les politiques de placement et qui délivre des reçus aux donateurs lorsqu'il a reçu les apports.
- Le fait qu'un apport soit grevé d'une affectation n'empêche pas qu'il puisse s'agir d'un élément d'actif pour l'organisme qui en est le bénéficiaire.
- C'est l'OSBLSP qui détient les placements et profite des revenus connexes.
- Si une dotation n'est pas une fiducie légalement constituée, elle ne devrait pas être considérée comme telle.

### ***Question 2 : Si les placements afférents aux dotations répondent à la définition d'actifs d'un OSBLSP, comment doivent-ils être présentés dans les états financiers? Comme des actifs financiers ou comme des actifs non financiers?***

La réponse peut se fonder sur les types d'actifs (trésorerie, actions, obligations, etc.) détenus dans le fonds de dotations ou sur la nature des affectations qui grèvent les actifs reçus à titre de dotations. Les affectations ne changent pas la nature de l'actif, mais elles peuvent avoir une incidence sur l'utilisation que l'on peut faire des ressources.

Trois points de vue sont étudiés.

*Point de vue A : Les placements afférents aux dotations sont des actifs financiers.*

Les placements afférents aux dotations sont généralement constitués de trésorerie ou d'équivalents de trésorerie, d'actions, d'obligations, etc. En raison de leur nature, les placements sont généralement

considérés comme des actifs financiers. Le classement des placements afférents aux dotations devrait reposer sur les types de placements généralement détenus dans un fonds de dotation.

L'organisme qui détient des placements afférents à des dotations gère généralement ceux-ci comme ses autres placements, compte tenu des conditions de la dotation. Comme c'est le cas pour tout autre placement, les revenus tirés des placements afférents aux dotations procurent des avantages à l'organisme, qui a le contrôle de l'accès à ces revenus, sous réserve des obligations stipulées dans l'accord de dotation. Les revenus de placement peuvent servir à rembourser des dettes et à financer des activités futures, même si le capital initial est grevé d'une affectation. Les tenants de ce point de vue estiment que de gérer les dotations et de procéder à des distributions à même celles-ci font partie des activités de l'organisme.

Ils font donc valoir que, compte tenu de la nature des placements détenus dans les fonds de dotations, il est approprié de classer les dotations dans les actifs financiers aux fins de la préparation des états financiers.

*Point de vue B : Les placements afférents aux dotations sont des actifs non financiers.*

Ce point de vue est fondé non pas sur la nature des ressources détenues dans un fonds de dotation, mais plutôt sur les définitions des actifs financiers et des actifs non financiers et de la souplesse qu'elles offrent dans leur application. Le paragraphe .32 du chapitre SP 1100, « Objectifs des états financiers », fait ressortir les différences entre la nature des actifs non financiers et celles des actifs financiers :

« Une distinction essentielle entre les actifs financiers et non financiers du gouvernement tient à la mesure dans laquelle le gouvernement a le choix d'en déterminer l'utilisation. Les actifs financiers peuvent servir à rembourser des dettes ou à fournir des services, alors que les actifs non financiers ne peuvent normalement être utilisés que pour la prestation de services. »

Les placements correspondant au capital initial de la dotation doivent être maintenus à perpétuité et ne peuvent donc pas servir à rembourser des dettes ou à financer des activités futures. On ne peut donc pas classer ces placements dans les actifs financiers. Leur présentation comme actifs non financiers montre clairement qu'ils ne peuvent pas servir à financer les activités courantes de l'organisme.

De plus, la dette nette est l'un des indicateurs clés présentés par les entités du secteur public, car elle fournit une mesure des ressources économiques nettes constatées dont l'entité dispose à la date des états financiers pour rembourser des dettes ou fournir des services futurs. Or, ce ne sera plus la mesure indiquée par la dette nette si on inclut les placements afférents aux dotations dans les actifs financiers.

Il n'y a que deux catégories d'actifs dans le Manuel du secteur public : les actifs financiers et les actifs non financiers. Ensemble, ils composent tout l'actif de l'organisme. Si une ressource répond à la définition d'un actif, elle doit également répondre soit à la définition d'un actif financier, soit à celle d'un actif non financier. Le fait de séparer les éléments d'actif en deux catégories facilite le calcul de la dette nette.

Si les placements afférents aux dotations qui sont affectés à perpétuité ne répondent pas à la définition des actifs financiers, alors ils constituent forcément des actifs non financiers.

*Point de vue C : Les placements afférents aux dotations ne répondent ni à la définition des actifs financiers ni à celle des actifs non financiers.*

Les placements afférents aux dotations ne répondent pas à la définition des actifs financiers, mais ils ne répondent pas plus à celle des actifs non financiers. Ils ne servent normalement pas à la prestation de services publics et ne sont pas destinés à être consommés ou vendus dans le cours normal des activités. Ils ne constituent pas un potentiel de service non consommé.

Si les placements afférents aux dotations ne répondent ni à la définition des actifs financiers ni à celle des actifs non financiers, que sont-ils?

- Sont-ils vraiment des actifs de l'OSBLSP? Faudrait-il reconsidérer la réponse à la question 1?
- S'ils sont des actifs de l'OSBLSP, mais qu'ils ne répondent ni à la définition des actifs financiers ni à celle des actifs non financiers, est-ce que cela signifie que l'une de ces définitions est inexacte, sinon les deux? Ou bien existe-t-il une troisième catégorie d'actifs pour les entités du secteur public?

### *Discussion du Groupe*

Les membres du Groupe ne s'entendent pas sur le classement des placements afférents aux dotations. Certains axent leur raisonnement sur la nature de ces placements, lesquels sont généralement constitués d'actifs financiers, comme il a été expliqué lors de la présentation du point de vue A. Ils font valoir que les placements afférents aux dotations génèrent un revenu qui peut être utilisé pour rembourser des dettes ou financer des activités futures. Le fait que le capital soit affecté à perpétuité ne change pas la nature des placements. Ces membres soulignent également le fait que les placements afférents aux dotations ne répondent pas à la définition des actifs non financiers.

D'autres membres du Groupe expriment des préoccupations concernant la comptabilisation des placements afférents aux dotations à titre d'actifs financiers, car cela aurait pour effet de diminuer la dette nette, alors que le capital ne peut pas être utilisé pour rembourser des dettes ou financer des activités futures. Ils jugent qu'afin d'exclure les actifs affectés à perpétuité du calcul de la dette nette, il convient de comptabiliser les placements afférents aux dotations à titre d'actifs non financiers même s'ils ne répondent pas exactement à la définition de ces derniers.

Un membre se demande s'il ne faudrait pas reconsidérer la conclusion du Groupe sur la question 1. Si les placements afférents aux dotations ne répondent ni à la définition des actifs financiers ni à celle des actifs non financiers, se pourrait-il que les dotations constituent des fiducies? Le membre ajoute qu'il faudrait aborder les normes sur les dotations sous un nouvel angle pour tenir compte de leur nature particulière.

Une question est soulevée concernant la conclusion selon laquelle les dotations sont des actifs non financiers : le chapitre SP 3450, « Instruments financiers », s'applique-t-il aux placements afférents aux dotations si ceux-ci sont classés à titre d'actifs non financiers? C'est le CCSP qui devrait répondre à cette question dans le cadre d'un projet futur.

Les membres du Groupe conviennent qu'il vaut mieux discuter conjointement des questions 2 et 3, puisque la réponse à chacune de ces questions peut avoir une incidence sur le calcul de la dette nette.

### **Question 3 : Où comptabiliser les dotations?**

Si les placements afférents aux dotations sont des biens en fiducie comme l'affirmaient les tenants du point de vue B sur la question 1, alors ces placements et les revenus connexes sont exclus du périmètre comptable de l'OSBLSP selon les paragraphes .40 à .46 du chapitre SP 1300, « Périmètre comptable du gouvernement ».

Si les placements afférents aux dotations sont des actifs de l'OSBLSP comme l'affirmaient les tenants du point de vue A sur la question 1, où comptabilise-t-on le crédit correspondant à l'apport de ressources reçues (ou à recevoir)?

Selon le Manuel du secteur public, un crédit ne peut être qu'un revenu ou un élément de passif. Les PCGR du secteur public ne permettent pas de créditer directement l'actif net ou le passif net (l'excédent ou le déficit accumulé). Le solde de l'actif net ou du passif net n'est pas défini comme une composante des états financiers. Il s'agit seulement d'un reliquat et non d'un solde de compte pouvant être directement crédité. En pratique, toutefois, le CCSP a opté pour un compromis pragmatique en permettant que certains éléments soient comptabilisés directement dans l'excédent ou le déficit accumulé.

*Point de vue A : Les dotations sont des passifs*

Les tenants de ce point de vue se fondent sur la comptabilisation des rentrées grevées d'affectations d'origine externe selon le chapitre SP 3100, « Actifs et revenus affectés ». Ils considèrent que les dotations grevées d'affectations d'origine externe à perpétuité devraient donner lieu à la comptabilisation d'un actif et d'un passif correspondant lorsqu'elles sont reçues (ou à recevoir).

Les donateurs d'apports affectés importants, tels que les dotations, ne se réservent généralement pas de droit de recouvrement dans l'éventualité où l'affectation ne serait pas respectée. Une telle obligation de restitution pourrait empêcher la reconnaissance de l'apport comme don de bienfaisance au point de vue fiscal. Quoi qu'il en soit, les organismes honorent généralement leurs engagements en respectant les affectations déterminées par les donateurs, sinon ils nuiraient grandement à leurs collectes de fonds futures. Le respect des affectations est pour eux une préoccupation importante.

Les affectations imposées par les donateurs limitent l'utilisation des apports. Elles sont plus restrictives quant à cette utilisation que ne le sont le cadre général constitué par la nature de l'organisme ou l'environnement dans lequel il exerce ses activités, ou encore ses statuts ou ses règlements (ou les documents équivalents, dans le cas d'une association sans personnalité morale). Ainsi, en général, les affectations imposées par les donateurs constituent en substance des affectations d'origine externe aux fins du chapitre SP 3100.

*Point de vue B : Les dotations sont des revenus*

Les tenants de ce point de vue se fondent sur la définition des passifs énoncée dans le chapitre SP 1000, « Fondements conceptuels des états financiers », et dans le chapitre SP 3200,

« Passifs », et plus particulièrement sur les explications et interprétations du chapitre SP 3200 relatives à cette définition.

Le chapitre SP 3100 permet de comptabiliser à titre de passifs des rentrées grevées d'affectations d'origine externe, ce qui entre en contradiction avec la définition des passifs énoncée dans le cadre conceptuel présenté au chapitre SP 1000 et avec les dispositions du chapitre SP 3200, qui développe la notion et précise l'interprétation à lui donner. Cela s'explique par le fait que le chapitre SP 3100 a été publié avant le cadre conceptuel et le chapitre SP 3200. Le CCSP reconnaît que les indications du chapitre SP 3100 vont à l'encontre de la définition des passifs énoncée dans le cadre conceptuel et verra à résoudre ces incohérences selon les priorités de son programme de travail.

La définition des passifs énoncée aux paragraphes SP 1000.44 et .45 ainsi que le chapitre SP 3200 ne permettent pas la comptabilisation de rentrées grevées d'affectations d'origine externe à titre de passifs.

Selon la définition des passifs, leur règlement est censé donner lieu à une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques. Une dotation, qui est affectée à perpétuité, ne donnera jamais lieu à une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques pour l'OSBLS qui en est bénéficiaire.

Une dotation est affectée à perpétuité, ce qui est censé impliquer l'obligation de maintenir le capital initial de la dotation, de l'investir et de gérer les revenus de placement qui en découlent conformément aux dispositions de l'accord de dotation. Or, aux fins de la communication de l'information financière, ces obligations sont de nature fiduciaire plutôt que financière.

Les tenants de ce point de vue soutiennent que le chapitre SP 3200, qui inclut la définition des passifs, est une norme ayant au moins le même niveau d'autorité que le chapitre SP 3100. C'est-à-dire que la définition n'est pas seulement énoncée dans le cadre conceptuel; elle est d'ordre normatif. Interpréter « passifs » au sens du chapitre SP 3200 dans le contexte des dotations constitue une solution conforme au cadre conceptuel et, par conséquent, est plus justifiable sur le plan théorique que celle qui consisterait à appliquer les indications concernant la comptabilisation des rentrées grevées d'affectations d'origine externe du chapitre SP 3100.

Par ailleurs, même si l'on appliquait le chapitre SP 3100, le capital initial de la dotation ne serait jamais utilisé « aux fins prescrites » comme l'exige le paragraphe SP 3100.11. En effet, puisque le capital doit être maintenu à perpétuité, aucune fin n'est prescrite. Par conséquent, le chapitre SP 3100 ne permet pas non plus de comptabiliser de tels apports à titre de passifs.

Les rentrées qui ne donnent pas lieu à un passif ne peuvent être que des revenus et devraient donc être comptabilisées à ce titre. Les tenants de ce point de vue considèrent que les dotations répondent à la définition des revenus, car elles constituent des augmentations des ressources économiques et que leur réception n'entraîne aucun passif. Il s'agit donc d'une rentrée qui augmente l'actif net, ce qui améliore la situation financière de l'entité.

*Point de vue C : Les dotations devraient être comptabilisées directement dans l'excédent accumulé.*

Les points de vue A et B sont tous les deux justifiables sur le plan théorique compte tenu des indications contradictoires contenues dans les normes du Manuel du secteur public en ce qui concerne

les rentrées grevées d'affectations d'origine externe. Par conséquent, les tenants du point de vue C soutiennent que le Manuel du secteur public n'indique pas vraiment la manière de rendre compte de la situation particulière des dotations, dont le capital initial doit être maintenu à perpétuité. Du fait de leur affectation à perpétuité, il ne convient pas de les comptabiliser à titre de revenus ni à titre de passifs.

Les tenants de ce point de vue s'appuient sur trois précédents des PCGR du secteur public, où des normes permettent la comptabilisation d'éléments directement dans l'excédent ou le déficit accumulé. Le chapitre SP 2120, « Modifications comptables », exige le retraitement rétroactif en cas de modification de méthode comptable ou de correction d'une erreur dans les états financiers d'exercices antérieurs. De plus, les gains et pertes de réévaluation ainsi que la fraction de la quote-part des résultats d'une entreprise publique provenant des autres éléments du résultat étendu sont tous deux exclus des résultats des activités; ils ne sont inclus que dans l'état des gains et pertes de réévaluation. Ils sont portés en ajustement du solde de clôture des gains et pertes de réévaluation cumulés, et de ce fait, on peut considérer qu'ils sont directement imputés aux gains et pertes de réévaluation cumulés, qui est une composante de l'excédent ou du déficit accumulé.

D'autres sources de PCGR permettent de comptabiliser les dotations directement dans l'excédent ou le déficit accumulé. Le chapitre SP 4210 (qui est appliqué seulement par les OSBLSP qui appliquent la série SP 4200) et le chapitre 4410 de la Partie III du *Manuel de CPA Canada – Comptabilité*, « Apports – comptabilisation des produits », indiquent tous deux que, selon la méthode du report (qui est la méthode la plus compatible avec les dispositions du chapitre SP 3100), les dotations doivent être comptabilisées directement dans l'actif net.

### *Discussion du Groupe*

Les opinions des membres du Groupe sont partagées sur la question 3, comme elles l'étaient sur la question 2. Ainsi, alors que la majorité des membres du Groupe s'entendaient, lors de la discussion sur la question 1, pour dire que les placements afférents aux dotations affectées à perpétuité sont des actifs de l'organisme bénéficiaire, les avis étaient partagés, lors de la discussion sur la question 2, quant à savoir s'il s'agit d'actifs financiers ou non financiers. Les différentes positions adoptées par les membres sur la question 2 se reflètent dans celles adoptées sur la question 3.

Ainsi, les membres du Groupe qui considèrent que les placements afférents aux dotations sont des actifs financiers ont tendance à souscrire au point de vue A, selon lequel les dotations sont des passifs. Les membres du Groupe qui considèrent que les placements afférents aux dotations sont des actifs non financiers ont, quant à eux, tendance à souscrire au point de vue B, selon lequel les dotations sont des revenus. Ces positions résultent essentiellement d'une préoccupation quant à l'incidence du traitement comptable des dotations sur le calcul de la dette nette. Ainsi, les membres qui souscrivent au point de vue A sur les questions 2 et 3 – à savoir la comptabilisation d'un actif financier et d'un passif – soutiennent que leur position est appropriée entre autres parce qu'elle a pour effet de neutraliser l'incidence de la comptabilisation des placements afférents aux dotations à titre d'actifs financiers sur le calcul de la dette nette. Ils font également valoir que la comptabilisation des dotations à titre de revenus lorsque celles-ci sont reçues (ou à recevoir) a pour effet de fausser la performance financière de l'entité. Quant aux membres qui souscrivent au point de vue B sur les questions 2 et 3 – à savoir la comptabilisation d'un actif non financier et d'un revenu –, ils soutiennent que leur position est

appropriée parce qu'elle reflète l'affectation à perpétuité des dotations et qu'il s'agit d'un traitement comptable qui ne fausse pas le calcul de la dette nette. Ils font également valoir que les dotations ne donnent lieu à aucun passif, et que même si elles donnaient lieu à un passif, il ne serait jamais « réglé ». Un membre du Groupe ajoute que les dotations comptabilisées à titre de revenus pourraient être présentées séparément de manière à ce que les donateurs et autres utilisateurs des états financiers comprennent ce dont il s'agit.

Commentant le point de vue C, un membre du Groupe fait observer qu'il ne serait pas approprié de comptabiliser les dotations dans l'actif net (ou les capitaux propres), car elles font partie intégrante des activités d'un OSBLSP. Un autre membre réplique que de présenter les dotations dans un poste distinct de l'actif net (ou des capitaux propres) refléterait bien la nature de celles-ci, à savoir qu'elles sont grevées d'affectations permanentes. Un troisième membre signale que, selon la hiérarchie des PCGR établie au chapitre SP 1150, « Principes comptables généralement reconnus », on peut se référer à d'autres sources si les dispositions du Manuel du secteur public ne permettent pas de trancher une question. Cela amènerait probablement l'OSBLSP à se reporter à la série SP 4200 ou, si l'application de cette série est expressément interdite par la législation de sa province, aux normes équivalentes du secteur privé énoncées dans la Partie III du *Manuel de CPA Canada – Comptabilité*, plus précisément les chapitres 4410 et 4420, « Apports à recevoir ». Le membre ajoute toutefois que cette approche pourrait être inappropriée, car elle irait à l'encontre de l'esprit de l'exigence du gouvernement contrôlant l'OSBLSP, qui impose à ce dernier d'appliquer le Manuel du secteur public sans la série SP 4200.

Les membres du Groupe sont d'avis que leurs opinions divergentes rendent compte des problèmes auxquels sont confrontés les préparateurs et les auditeurs en ce qui concerne la comptabilisation des dotations dans le secteur public. Certains sont d'avis que si les points de vue A et B sur les questions 2 et 3 sont tous deux justifiables, c'est que les normes comportent des lacunes auxquelles le CCSP doit remédier. Les membres insistent sur l'importance de la mesure de la dette nette et du fait que les éléments pris en compte dans son calcul ne doivent pas en altérer la signification. Les membres du Groupe font remarquer que la comptabilisation des dotations nécessitera peut-être un traitement atypique et que ce sujet devrait figurer parmi les priorités du programme de travail du CCSP.

### **Chapitre SP 3450, IFRS 9 et NCECF : Exposé sur les instruments financiers**

Le Groupe assiste à un exposé comparant les normes sur les instruments financiers respectivement appliquées par les entités canadiennes du secteur public et celles du secteur privé. L'exposé met notamment en relief les similitudes et les différences qui existent entre le chapitre SP 3450, « Instruments financiers », le chapitre 3856 des Normes comptables pour les entreprises à capital fermé (NCECF) et IFRS 9, qui s'applique aux entreprises ayant une obligation d'information du public. Il précise plus particulièrement comment chacune de ces normes traite de la comptabilité de couverture.

Après avoir assisté à un exposé similaire en décembre 2015, le CCSP a demandé que cet exposé soit utilisé pour amorcer les consultations avec ses parties prenantes des gouvernements d'ordre supérieur dans l'ensemble du Canada. Établir une compréhension commune des diverses normes sur les

instruments financiers aidera les permanents du CCSP à cerner les problèmes qui poussent certains gouvernements d'ordre supérieur à lui demander d'envisager l'adoption de dispositions formelles concernant la comptabilité de couverture qui s'apparenteraient à celles contenues dans IFRS 9.

Il a été jugé pertinent d'inscrire l'exposé à l'ordre du jour de la réunion du Groupe pour offrir une visibilité publique à cet exposé de même que l'occasion au CCSP d'obtenir un point de vue d'experts (en l'occurrence, les membres du Groupe).

### *Discussion du Groupe*

L'exposé est interactif; les membres du Groupe demandent et obtiennent des éclaircissements et formulent des commentaires au cours de celui-ci.

- Un membre du Groupe demande si les dérivés doivent être comptabilisés à la juste valeur selon chacune des trois normes. Les permanents du CCSP répondent que oui.
- Un autre membre du Groupe demande si l'objectif de la consultation est de revoir l'ensemble de la norme sur les instruments financiers ou seulement d'envisager l'ajout d'une option de comptabilité de couverture. Les permanents du CCSP précisent que la consultation vise à obtenir les commentaires des parties prenantes afin de comprendre les problèmes qui poussent certains gouvernements d'ordre supérieur à demander au CCSP d'envisager l'ajout d'une option de comptabilité de couverture dans la norme sur les instruments financiers. Il subsiste en effet un doute qu'une telle option ne règle pas nécessairement les problèmes en cause. Par exemple, une option de comptabilité de couverture ne réglerait pas le problème associé à la volatilité qui est introduite dans la dette nette lorsque certains instruments financiers sont comptabilisés à la juste valeur. Par ailleurs, l'ajout de dispositions sur la comptabilité de couverture introduirait un test d'efficacité complexe dans la norme, lequel devrait être audité.
- Un membre du Groupe fait observer que les opérations de couverture ne servent pas seulement à gérer la volatilité, mais également à des fins d'investissement structurel. Par exemple, il peut être avantageux, en termes de points de base, d'émettre des instruments d'emprunt, puis de réaliser des opérations de couverture pour obtenir un meilleur taux. Les permanents du CCSP expliquent qu'il faut faire la distinction entre la couverture à des fins économiques (le mécanisme) et la comptabilité de couverture (le processus de justification de certains choix relatifs à l'information présentée dans les états financiers).
- La discussion du Groupe fait ressortir que les services de trésorerie et les services comptables de nombreuses entités du secteur public n'ont pas la même définition de la couverture.
- Un membre du Groupe fait remarquer que de présenter certains éléments à la juste valeur pourrait entraîner une non-concordance comptable. Par exemple, un dérivé désigné en tant qu'instrument de couverture pourrait être présenté à la juste valeur, alors que l'emprunt couvert ne le serait pas. En pareil cas, le traitement comptable n'est pas représentatif de la gestion de l'emprunt. En revanche, la comptabilité des instruments synthétiques qui était permise selon l'ancien chapitre SP 2600, « Conversion des devises », aurait reflété l'objectif de gestion de l'opération de couverture. Les gouvernements gèrent des flux de trésorerie, pas des justes valeurs. Cela dit,

l'option d'évaluation à la juste valeur pourrait permettre de présenter l'emprunt sous-jacent à la juste valeur également.

- Un membre du Groupe fait observer que le chapitre SP 3450 permet d'appliquer la comptabilité de couverture sans imposer un test d'efficacité comme le font les deux autres normes. En effet, cette norme n'exige pas que la partie inefficace de la couverture soit comptabilisée séparément dans l'excédent ou le déficit. Les exigences semblent donc moins lourdes pour les entités du secteur public.
- Les membres du Groupe signalent la difficulté qu'ont les entités du secteur public d'obtenir des swaps correspondants aux longues durées qui caractérisent leur secteur, ce qui les oblige à conclure de multiples swaps de courte durée pour pouvoir atteindre certains objectifs de couverture.
- Un membre du Groupe fait remarquer qu'il faudrait que le CCSP comprenne mieux les pratiques de gestion des risques et de la trésorerie des gouvernements d'ordre supérieur, et qu'il fasse en sorte que la norme sur les instruments financiers prenne mieux en compte ces pratiques. Par exemple, il y a certains éléments que les gouvernements d'ordre supérieur ne détiennent jamais dans l'intention de les réaliser avant leur échéance. Leur intention est de réaliser ces éléments à leur échéance, en même temps que des éléments égaux de sens inverse. Les normes devraient viser à ce que les vrais risques soient circonscrits et mis en évidence. On suggère, pour de tels risques qui ne se matérialiseront pas, d'envisager l'approche du Governmental Accounting Standards Board, c'est-à-dire de les présenter à titre de rentrées et sorties de fonds reportées. Cette approche permettrait d'éliminer l'incidence sur la dette nette.
- Quelques membres du Groupe font observer que l'obligation de comptabiliser certains instruments financiers à la juste valeur pose problème à certaines administrations. Ils concèdent toutefois que l'ajout d'une option de comptabilité de couverture ne réglerait pas ce problème. D'autres membres du Groupe répliquent que les organismes qui appliquent les IFRS évaluent certains instruments financiers à la juste valeur depuis 2011 et que leurs commentaires sont relativement neutres.

Les membres du Groupe ont apprécié l'exposé. Ils se disent surpris de constater à quel point la volatilité de la dette nette est problématique. La question n'était pas ressortie de manière aussi évidente lors de l'élaboration de la norme sur les instruments financiers. Le CCSP était pourtant conscient de l'incidence que les réévaluations auraient sur la dette nette, étant donné que le modèle d'information financière actuel exige que les gains et pertes de réévaluation soient présentés séparément dans l'état de la variation de la dette nette. La question de la volatilité de la dette nette n'avait cependant pas été explicitement soulevée.

Le Groupe estime que l'exposé est utile et que de l'utiliser pour amorcer les consultations pancanadiennes avec les gouvernements d'ordre supérieur est une bonne idée. Des membres signalent que les comptables et les gestionnaires financiers ne voient pas la comptabilité de couverture de la même façon. Le Groupe suggère donc au CCSP de s'assurer que les comptables et les gestionnaires financiers assistent ensemble aux exposés pour essayer de faire converger leur conception de la comptabilité de couverture.