
La « question de l'entité » dans les comptes publics de la Colombie-Britannique

par Russ Francis

Le présent article traite d'une controverse récente survenue en Colombie-Britannique au sujet du format des comptes publics dans cette province. La question est essentiellement de savoir si les états financiers sommaires la liste la plus détaillée de la situation financière du gouvernement devrait comprendre les écoles, les universités, les collèges et les hôpitaux.

Quel devrait être exactement la quantité d'information que les comptes publics annuels de la province devraient comprendre ? Un débat acerbe sur cette question a fait rage l'été et l'automne derniers lors des réunions du Comité des comptes publics de la Colombie-Britannique, présidé par le chef suppléant de l'Opposition, Fred Gingell. À la fin de novembre dernier, il a semblé que le vérificateur général, George Morfitt, préfacerait les comptes publics de l'exercice 1996-1997 avec une opinion défavorable, car « ils ne représentaient pas fidèlement la situation financière et les résultats des activités du gouvernement », pour utiliser les termes qu'il avait employés lors de la réunion du 29 juillet 1997 du Comité¹.

Entité élargie pour 1995-1996

Pour la première fois, les chiffres relatifs aux écoles, aux universités, aux collèges et aux hôpitaux figuraient dans les états financiers sommaires des comptes publics de 1995-1996, et le vérificateur général avait loué le gouvernement pour cette initiative. À l'époque, il y avait 75 districts scolaires, 120 organismes de soins de santé et sociétés connexes, 29 districts hospitaliers régionaux et 25 collèges, instituts et universités.

Nous sommes heureux de constater que, après avoir étudié la question au cours des années et en avoir discuté avec notre

bureau, le gouvernement a élargi son entité comptable. Cela signifie que tous les organismes qui doivent rendre compte de l'administration de leurs affaires financières et de leurs ressources soit à un ministre soit directement à l'assemblée législative et qui appartiennent au gouvernement ou sont contrôlés par lui, font maintenant partie des états financiers du gouvernement².

Le vérificateur général de la Colombie-Britannique a avancé que, selon les recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés, l'entité comptable du gouvernement doit comprendre les organismes :

- qui sont comptables au gouvernement
- qui appartiennent au gouvernement ou sont contrôlés par lui.

Les conseils scolaires, les collèges, les instituts, les universités et les organismes de santé répondent à ces deux critères et devraient donc figurer dans les états financiers sommaires.

Selon les explications du gouvernement sur l'entité comptable dans les Comptes publics de 1995-1996 :

Ces états financiers comprennent les comptes des organismes qui doivent rendre compte de l'administration de leurs affaires financières et de leurs ressources soit à un ministre soit directement à l'assemblée législative et qui sont possédés ou contrôlés par le gouvernement³.

Il est intéressant de noter qu'il ne s'agit pas de savoir si l'information financière doit être publiée. En vertu de la *Financial Information Act*, ces organismes, de même que les municipalités, doivent publier chaque année un état encore plus détaillé de leur situation financière qui comprend notamment la liste de

Russ Francis est rédacteur du *Monday Magazine* à Victoria.

tous les employés qui reçoivent plus de 50 000 \$ en versements par an.

Ces données ne sont toutefois pas centralisées même la bibliothèque de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique n'en conserve qu'une partie. Le vérificateur général a tenu compte du fait que l'information est éparpillée dans des centaines de publications. Comme il l'a mentionné au Comité :

Je ne pense pas qu'il soit raisonnable de s'attendre à ce que le public ou les membres de l'Assemblée consultent tous ces documents et essaient d'avoir un aperçu des activités du gouvernement et de ce qu'il fait⁴.

Entité réduite pour 1996-1997

À la suite des élections provinciales de mai 1996, qui ont ramené le NPD au pouvoir avec une majorité réduite, le nouveau ministre des Finances, dans une lettre du 22 avril 1997, annonçait à Fred Gingell, président du Comité des comptes publics, qu'il souhaitait la révision de la question de l'entité.

Jusqu'à ce que la question soit résolue, le gouvernement devait revenir à sa politique précédente, qui consistait à inclure dans les états financiers sommaires le Trésor, les sociétés d'État et les autorités de financement d'immobilisations, mais non les écoles, les universités, les collèges et les hôpitaux.

Même si le vérificateur général recommande l'élargissement de l'entité, je crains que les questions de reddition de comptes, de budget et autres qui y sont associées n'aient pas été suffisamment étudiées⁵.

Le sous-ministre des Finances, Gerry Armstrong, a exprimé une opinion encore plus forte sur le sujet. Dans une lettre adressée au vérificateur général le 15 août 1997, il soulevait des observations sur l'utilisation, par celui-ci, des recommandations du CCVOSP.

Le problème de l'entité est une question de politique publique qui risque d'avoir des effets concrets sur les programmes financés par le gouvernement. En tant que telle, cette question doit faire l'objet d'un débat et d'une décision des élus plutôt que d'une décision d'un groupe de praticiens techniques de la comptabilité qui se sont désignés eux-mêmes⁶.

Il a également critiqué l'argument du vérificateur général ? fondé sur une enquête effectuée par son bureau – selon lequel d'autres provinces canadiennes prévoyaient élargir leur entité afin d'inclure l'ensemble du secteur des écoles, des universités, des collèges et des hôpitaux ou certains de ses éléments.

À notre avis, cette décision répondait en grande partie à des pressions de la part des vérificateurs provinciaux en vue de se conformer à l'entité élargie des Comptes publics de la Colombie-Britannique en 1995-1996. Maintenant que la Colombie-Britannique a décidé de revenir à une entité qui ne comprend pas le secteur des écoles, des universités, des collèges et des hôpitaux, je pense que la plupart des autres provinces pourraient également changer d'avis⁷.

Dans leurs présentations respectives au Comité en novembre dernier, le vérificateur général et les responsables du ministère

des Finances n'étaient même pas d'accord sur les pratiques des autres provinces. Selon un tableau fourni au Comité par le vérificateur général, la Nouvelle-Écosse avait l'intention d'élargir son entité⁸, Mais un tableau semblable présenté par le ministère des Finances au Comité prétendait que la Nouvelle-Écosse n'avait pas l'intention d'apporter de changement⁹.

Aspects politiques

Alors que leurs collègues libéraux ont appuyé généralement la position du vérificateur général, les membres néo-démocrates du Comité des comptes publics ont soutenu les responsables du ministère des Finances, notamment le contrôleur général, Alan Barnard, dans sa volonté de revenir à une entité limitée. Cette attitude est surprenante, dans la mesure où l'inclusion du secteur des écoles, des universités, des collèges et des hôpitaux aurait permis de réduire le déficit accumulé de 2,3 milliards de dollars et le déficit annuel de 62 millions de dollars.

Le gouvernement néo-démocrate est la cible de vives critiques de la part de l'opposition et des milieux d'affaires en raison du montant de la dette publique provinciale – qui s'élève à un peu plus de 30 milliards de dollars – et de son incapacité à présenter un budget équilibré depuis plusieurs années.

Pour l'exercice se terminant le 31 mars 1998, le ministre des Finances, M. Petter, a déclaré, le 27 novembre 1997, que le gouvernement s'attendait à un déficit de 185 millions de dollars¹⁰, ce qui représenterait le sixième déficit consécutif du gouvernement néo-démocrate. Le fait d'ajouter le secteur des écoles, des universités, des collèges et des hôpitaux aurait permis au gouvernement de se rapprocher d'un budget équilibré, ce qui serait évidemment nécessaire pour le NPD, sur le plan politique, pour gagner un troisième mandat consécutif.

La réduction du déficit accumulé s'explique ainsi : le passif du gouvernement augmenterait de presque un milliard de dollars et les prêts à rembourser de 4,7 milliards de dollars, mais l'actif augmenterait de plus de 8 milliards de dollars. Le déficit annuel diminuerait, car le gouvernement recevrait davantage en droits de scolarité, en frais médicaux et en autres revenus de ce secteur qu'il ne dépense à des postes comme les salaires des professeurs et des infirmières¹¹.

Un des arguments avancés à l'encontre de l'élargissement de l'entité par M. Barnard et les membres néo-démocrates du Comité des comptes publics veut que, si les écoles, les universités et les organismes de santé doivent être inclus, pourquoi n'inclurait-on pas aussi les municipalités? Les quatre types d'organisations sont comptables au gouvernement et sont également contrôlés par lui. Par exemple, la *Municipal Act* régit la plupart des municipalités de Colombie-Britannique et fixe des limites strictes à leur pouvoir, notamment sur la façon dont elles peuvent réunir des fonds et les dépenser. Pourtant, l'ajout des 179 gouvernements locaux de Colombie-Britannique serait un cauchemar pour Barnard et ses collègues du ministère des Finances et rendrait les états financiers sommaires trop

compliqués. Par conséquent, selon cet argument, les écoles, les universités, les collèges et les hôpitaux ne devraient pas être inclus. Ainsi, Rick Kasper, député provincial néo-démocrate de Malahat—Juan de Fuca, a déclaré :

Je sais que le ministère des Finances ne souhaite pas inclure les municipalités : je le sais de source sûre. Et je ne pense pas que vous le souhaitiez non plus. Mais, si nous devons utiliser les normes ou les critères qui sont fixés par le CCVOSP sur la façon de déterminer ce que signifie la propriété, le contrôle et la reddition de comptes, nous devons alors revoir cette question des municipalités¹² [...]

Cependant, le vérificateur général, citant la documentation du CCVOSP, a rejeté l'argument :

Même si une province a l'autorité de créer un gouvernement local, celui-ci peut déterminer le niveau d'imposition et le montant de la dette qu'il est prêt à engager pour financer le niveau de service et les dépenses en immobilisations. C'est pourquoi, bien que la constitution confie la responsabilité des affaires municipales à la province, cela ne veut pas dire nécessairement que la province doit être tenue responsable de la situation et des résultats financiers de la municipalité¹³.

Les responsables du ministère des Finances ont prétendu que l'élargissement de l'entité comptable présentait un autre problème, en dehors du fait que les états financiers deviendraient trop compliqués.

Le ministère des Finances s'inquiétait du lien créé entre le gouvernement central et les organismes qui ne relèvent pas directement de lui, comme les écoles et les universités. Comme l'a dit le sous-ministre des Finances, Chris Trumpy :

La deuxième série d'arguments porte sur la question de savoir si l'élargissement de l'entité aboutirait à une plus grande intervention du gouvernement dans le secteur public en général. Par exemple, si le budget du gouvernement devait comprendre les dépenses de toutes les institutions postsecondaires et des universités et que, à un moment donné de l'année, le gouvernement décide que les recettes diminuaient un peu trop et qu'il fallait prendre des mesures du côté des dépenses pour atteindre les cibles budgétaires, demanderait-il alors aux institutions postsecondaires de réduire leurs dépenses alors qu'elles ont d'importantes sources de revenus non gouvernementales? Quelles seraient les implications d'une entité élargie sur les comportements¹⁴?

Cependant, le vérificateur général avait une réponse à cet argument. Selon lui, ce qui est rapporté dans les comptes publics et la façon de le faire ne peuvent pas influencer la nature des divers liens du gouvernement avec les organismes qu'il finance ou contrôle à un degré ou à un autre.

L'inclusion de ces entités dans les états financiers peut-elle entraîner des problèmes de comportement? À mon avis, le fait de les exclure présente des problèmes de reddition de comptes pour le ministre. Si elles sont effectivement responsables de la façon dont les écoles fonctionnent dans la province, on doit les inclure. Si elles ne sont pas responsables, on ne les inclut pas. Mais le simple fait d'inclure les aspects financiers des entités dans les états financiers sommaires ne devrait pas, selon moi, entraîner de comportement négatif¹⁵.

Cet argument est quelque peu renforcé par une nouvelle loi. Lors de la dernière session, l'Assemblée législative a modifié la *Municipal Act* et abrogé certaines des dispositions exigeant que les gouvernements locaux demandent une autorisation au gouvernement provincial. Au 30 novembre 1997, le vérificateur général n'avait pas encore décidé s'il allait rendre une opinion défavorable sur les Comptes publics de la Colombie-Britannique¹⁶.

Malgré l'intensité du débat sur leur contenu, les Comptes publics de la Colombie-Britannique sont loin d'être un best-seller. Sur les 1 200 exemplaires imprimés chaque année, seulement 150 sont distribués à l'extérieur du gouvernement et une bonne partie est destinée aux bibliothèques et aux chercheurs. Néanmoins, le débat sera certainement suivi par d'autres provinces qui envisagent de modifier le format du budget des dépenses ou des comptes publics.

Notes

1. Colombie-Britannique, *Proceedings*, Select Standing Committee on Public Accounts, 29 juillet 1997, p. 402.
2. Vérificateur général de la Colombie-Britannique, *1997 Annual Report*, p. 31.
3. Ministère des Finances et des Relations avec les corporations, *1995/96 Public Accounts*, Vol. 1, Notes aux états financiers sommaires, p. A20.
4. Colombie-Britannique, *Proceedings*, Select Standing Committee on Public Accounts, 4 novembre 1997, p. 417.
5. Réimprimé dans : Vérificateur général de la Colombie-Britannique, *The Government Reporting Entity Briefing Book for the Select Standing Committee on Public Accounts*, octobre 1997.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. Vérificateur général de la Colombie-Britannique, *The Government Reporting Entity Briefing Book for the Select Standing Committee on Public Accounts*, octobre 1997, p. 29.
9. Ministère des Finances, *The Reporting Entity of the Province of British Columbia Presentation to the Select Standing Committee on Public Accounts*, 4 novembre 1997.
10. Andrew Petter, ministre des Finances et des Relations avec les corporations, communiqué de presse, 27 novembre 1997.
11. Vérificateur général de la Colombie-Britannique, *The Government Reporting Entity Briefing Book for the Select Standing Committee on Public Accounts*.
12. Colombie-Britannique, *Proceedings*, Select Standing Committee on Public Accounts, 4 novembre 1997, p. 429.
13. *Ibid.*, p. 429.
14. *Ibid.*, p. 413.
15. *Ibid.*, p. 435.
16. Le 18 décembre 1997, les Comptes publics de 1996-1997 ont été rendus publics. Dans son rapport sur les états financiers sommaires, le vérificateur général a émis trois réserves, dont l'une portait sur la décision du gouvernement d'exclure les organismes du secteur des écoles, des universités, des collèges et des hôpitaux. Voir Ministère des Finances et des Relations avec les corporations, « Report of the Auditor General of British Columbia », dans *1996/97 Public Accounts*, p. A16.