

Mémoire présenté par

**l'Alliance de la Fonction publique du Canada au
ministère des Finances du Canada** au sujet des

**changements proposés à la déclaration de
gains et de pertes dans les résultats financiers
du gouvernement du Canada**

Le 12 juin 2020



Alliance de la Fonction publique du Canada
Public Service Alliance of Canada

Introduction

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) est l'un des plus importants syndicats canadiens. Il représente plus de 200 000 membres dans toutes les régions du pays et à l'étranger. Nos membres travaillent, entre autres, dans des agences et ministères fédéraux, des sociétés d'État, des universités, des casinos, des agences de services communautaires, des communautés autochtones, des aéroports et dans le domaine de la sécurité.

Les membres de l'AFPC, ceux des Forces armées canadiennes et ceux de la GRC sont les premiers bénéficiaires du Régime de retraite de la fonction publique (RRFP) et du Régime de soins de santé de la fonction publique (RSSFP). Ces régimes représentent la plus grande part des régimes de retraite des employés et des autres avantages futurs compris dans les rapports financiers du gouvernement fédéral.

L'AFPC a donc un intérêt particulier pour la question des changements à la déclaration des gains et des pertes et est reconnaissante de pouvoir participer à cette consultation du ministère des Finances.

L'AFPC appuie le recours au solde de fonctionnement comme mesure additionnelle de transparence des rapports financiers du gouvernement sur ses obligations liées aux régimes d'avantages des employés.

Cependant, elle estime que les modifications récentes à la méthode de calcul du taux d'actualisation – qui lient le passif des régimes de retraite d'avant 2000 aux taux actuels des obligations à long terme du gouvernement – accentuent la volatilité et sont trompeuses car elles donnent l'impression que le marché actuel est la seule mesure pertinente de la réalité, alors que nous savons que les obligations relatives aux pensions s'étendent sur de longues périodes.

Cela dit, l'AFPC croit que la nature unique des avantages futurs prévus dans les conventions collectives de ses membres exige la présentation de rapports distincts. Elle croit aussi, comme il est mentionné dans le Document de consultation, que l'ampleur et la volatilité relative des gains et pertes actuariels pourraient masquer les dépenses programmatiques du gouvernement si ces gains et pertes ne sont pas présentés comme un poste distinct plutôt que dans le cadre des charges de programmes globales.

Le fossé

Dans le cas des régimes de retraite publics, aucun actif n'a été réellement investi avant le 1er avril 2000. À cette époque, on avait recours à des écritures comptables théoriques appelées « comptes de pension de retraite ». Le projet de loi C-78 a modifié en profondeur les différentes lois sur les pensions et a mené à la création d'un fonds de pension pour chacune de ces lois, fonds qui ont remplacé les comptes de pension de retraite pour les services postérieurs au 31 mars 2000. Depuis le 1er avril 2000, les cotisations des employés et du gouvernement pour le service courant ont été versées à ces fonds de pension. Toutes les prestations pour le service ouvrant droit à pension accumulées avant cette date, lorsqu'elles sont versées, sont imputées au compte de pension de retraite approprié. Toutefois, les prestations versées pour le service postérieur sont payées par la caisse de retraite appropriée. Le projet de loi C-78 exigeait également que le ministre débite du compte de pension de retraite certains montants dépassant les plafonds d'excédent actuariel spécifiés.

Il convient de rappeler qu'entre 2001 et 2004, le gouvernement, en application du projet de loi C-78, a porté plus de 28 milliards de dollars au débit des comptes de pension de retraite, en réduisant ainsi l'excédent actuariel. Plusieurs syndicats et associations, dont l'AFPC, ont intenté une action en justice pour la restitution de l'excédent actuariel. L'affaire a finalement été entendue par la Cour suprême du Canada, et de multiples associations de travailleurs se sont jointes à l'AFPC en tant qu'appelantes.

Comme on peut le lire dans le jugement de 2012 de la Cour suprême¹ :

Dans les Comptes publics (les rapports financiers annuels du Canada) de 1990 1991, le gouvernement a commencé à « amortir » les surplus actuariels des comptes de pension de retraite. Cet « amortissement » a eu un double effet : il a réduit le déficit budgétaire annuel du gouvernement (ou accru le surplus budgétaire annuel), en abaissant les charges de retraite annuelles, et il a ramené à un niveau inférieur la dette nette du gouvernement en rabaisant le montant net du passif au titre des pensions de retraite à un niveau plus près des estimations actuarielles des engagements à venir du gouvernement au titre des pensions.

[126] Par contre, le projet de loi C 78 renferme un engagement légal de l'Office d'investissement (l'administrateur des nouvelles caisses de retraite) à agir dans l'intérêt des contributeurs, mais uniquement à l'égard des contributions postérieures au 1er avril 2000. L'alinéa 4(1)a) du projet de loi C 78 énonce que l'Office a pour mission « de gérer, dans l'intérêt des contributeurs et des bénéficiaires des régimes en cause, les sommes transférées ». Les lois sur les pensions ne comportent aucun énoncé analogue à l'égard des comptes de pension de retraite.

[164] Les comptes de pension de retraite sont des livres comptables prescrits par la loi, et ils ne contiennent pas d'éléments d'actif dans lesquels les appelants posséderaient un intérêt en common law ou en equity. L'intérêt des membres des régimes n'allait pas au delà de leur droit aux prestations déterminées prévues par les régimes [...].

Par conséquent, la Cour suprême a rejeté le pourvoi. Elle confirmait ainsi les décisions des tribunaux inférieurs, qui avaient conclu que les comptes de pension de retraite n'étaient que des documents comptables permettant d'assurer le suivi des régimes et d'estimer les engagements à venir du gouvernement au titre des pensions. Selon la Cour, on ne peut donc pas « emprunter » de ces comptes ni avoir de dette envers eux. De plus, ils ne « renferment » aucun bien.

Le 1er avril 2000, le mécanisme de financement choisi pour ces régimes publics est passé d'un financement par répartition à une capitalisation partielle; il faudra encore des décennies avant que les fonds de pension ne s'imposent comme le seul modèle et que les comptes de pension de retraite ne deviennent choses du passé. Il en résulte plusieurs implications, dont certaines sont loin d'être évidentes pour le lecteur moyen des états financiers du gouvernement. Par exemple, les régimes par capitalisation dépendent des revenus d'investissement, qui sont subordonnés aux fluctuations des taux d'intérêt et des marchés financiers, eux-mêmes tributaires de l'inflation. Tout régime qui reflète l'état des marchés est intrinsèquement plus volatil. Pourtant, de nombreux pays de l'OCDE ont abandonné le financement par répartition au profit de la capitalisation partielle des régimes publics, notamment pour faire face à la hausse prévue des coûts en raison du vieillissement de la population.

¹ Institut professionnel de la fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général), 2012 SCC 71, [2012] 3 S.C.R. 660: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/12778/index.do>

Une question de choix

La sécurité des prestations de retraite du RRFP et d'autres régimes publics n'est tout simplement pas assurée de la même manière que dans le secteur privé. Dans le privé, en vertu des normes minimales prescrites par la loi, il est obligatoire de mettre de côté des actifs suffisants pour couvrir la valeur courante des prestations futures afin de les faire fructifier jusqu'au versement des pensions.

Des actifs sont mis de côté et investis par l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (Investissements PSP) pour les prestations relatives aux services rendus depuis le 1er avril 2000, mais on ne peut en dire autant des prestations acquises pour les services antérieurs à cette date. Il s'agit d'une distinction primordiale, car les revenus d'investissement sont encore plus importants que les cotisations servant à capitaliser le régime. C'est aussi un facteur déterminant dans le traitement comptable différent des prestations avant et après 2000.

Rendement attendu des actifs par rapport au coût d'emprunt

D'un point de vue comptable, comme les comptes de pension de retraite ne sont pas capitalisés, la valeur des prestations antérieures à 2000 est établie sur la base du coût d'emprunt du gouvernement, ce qui la lie directement aux taux courants des obligations d'État à long terme « sans risque ».

Il en va tout autrement des fonds de pension, dont les actifs sont mis de côté et investis par Investissements PSP en vue de générer des rendements qui contribueront largement à financer les prestations. Le mandat d'Investissements PSP consiste à « placer son actif en vue d'un rendement maximal tout en évitant des risques de perte indus ». Ses résultats, soit un rendement net annualisé sur 10 ans de 10,7 % à la fin de l'exercice 2019 sur un portefeuille diversifié d'une valeur de 168 milliards de dollars, reflètent ce mandat².

Même si la pratique de financement a changé il y a plus de 20 ans, les prestations à verser au titre des services rendus avant ce changement restent très importantes aujourd'hui. Dans le rapport sur la dernière évaluation actuarielle du PSPP, au 31 mars 2017, le passif pour ces services s'élevait à 97 milliards de dollars, tandis que celui pour les services rendus à partir du 1er avril 2000 était de 87 milliards de dollars³. Ainsi, il faudra encore des décennies avant que les comptes de pension de retraite ne deviennent une chose du passé et que les fonds de pension soutiennent la promesse de pension complète faite à tous ses membres avec des actifs réels investis.

Pour la plupart des lecteurs des états financiers du gouvernement, la distinction entre la manière dont ces deux périodes sont évaluées se perd facilement, même si ses conséquences sont de grande envergure. Pire encore, le fait de lier une proportion encore importante de l'obligation globale de prestations aux rendements du marché des instruments de créance rend ces derniers perpétuellement volatils et sujets à des fluctuations potentiellement importantes, même à court terme. On a l'impression que le marché actuel est la seule mesure pertinente de la réalité alors que nous savons que ses changements peuvent être à la fois radicaux et relativement brefs - du moins par rapport à la nature à très long terme des obligations de pension.

² Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (2019). Rapport annuel 2019, p. 4. [investpsp.com/media/filer_public/documents/PSP-2019-rapport-annuel-fr.pdf].

³ Bureau du surintendant des institutions financières (2018). Rapport actuariel sur le Régime de retraite de la fonction publique du Canada au 31 mars 2017, p. 12-13. [osfi-bsif.gc.ca/fra/Docs/PSSA2017.pdf].

Dans les années 1980, les taux des obligations fédérales à long terme étaient en moyenne supérieurs à 11,8 % – dépassant même 18 % à un certain moment. Or, depuis quelques années, ils avoisinent les 2 %, tout au plus. Les mêmes obligations au titre des prestations de retraite, actualisées en fonction de taux aussi radicalement différents, représenteraient des montants négligeables dans les années 1980 et des montants astronomiques aujourd’hui. Il existe donc un risque bien réel de mauvaise interprétation des informations financières à un moment ou à un autre.

Dans le rapport sur la dernière évaluation actuarielle du RRFP, au 31 mars 2017, l’actuaire a présumé que le taux de rendement réel du fonds de pension passerait de 3,1 à 4,0 % entre 2018 et 2028⁴. C’est donc dire que les rendements du marché à la date d’évaluation étaient inférieurs aux prévisions à long terme de rendement des actifs investis. Un taux d’actualisation uniforme de 3,7 % a par conséquent été utilisé dans le calcul du passif au 31 mars 2017 pour les services rendus depuis le 1^{er} avril 2000.

Les rendements projetés des comptes de pension de retraite ont été estimés à 0,8 % pour 2018 et devraient augmenter progressivement pour atteindre un sommet de 2,7 % en 2028.

Comme c’est généralement le cas dans les rapports d’évaluation actuarielle, le rapport sur le RRFP présente une « analyse de sensibilité ». Ces renseignements complémentaires donnent au lecteur un aperçu des variations qui pourraient se produire si des hypothèses clés comme le taux d’actualisation différaient des scénarios retenus (p. ex., 1 % de plus ou de moins). Ils servent à le préparer aux changements inévitables qui se produiront dans les années subséquentes, même si la nature des prestations devait rester inchangée.

Le tableau suivant, tiré du rapport actuariel sur le RSPP au 31 mars 2017, illustre bien nos propos⁵ :

TABLE 18 SENSIBILITÉ DES RÉSULTATS D’ÉVALUATION AUX VARIATIONS DES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES CLÉS

Hypothèse(s) révisée(s)	Coût pour le service courant (%)		Passif actuariel (en millions de dollars)			
	2019	Incidence	Service avant le 1 ^{er} avril 2000		Service depuis le 1 ^{er} avril 2000	
			Incidence		Incidence	
Aucune (c.-à-d. base actuelle)	20,16	Aucune	97 137	Aucune	87, 313	Aucune
Rendement des placements						
- si 1 % plus élevé	16,05	(4,11)	86 598	(10 539)	73 483	(13 830)
- si 1 % moins élevé	25,81	5,65	109 998	12 861	105 375	18, 062

Il convient de noter que les passifs pour les services rendus avant et après 2000 ne sont pas touchés dans la même mesure par une modification des rendements attendus; en fait, il n’y a aucune répercussion sur les services antérieurs à 2000. L’ajout dans les états financiers du gouvernement de telles informations accompagnées de commentaires sur la sensibilité des obligations au titre des régimes d’avantages sociaux des employés améliorerait la compréhension du lecteur.

⁴ Bureau du surintendant des institutions financières (2018). Rapport actuariel sur le Régime de retraite de la fonction publique du Canada au 31 mars 2017, p. 61. [osfi-bsif.gc.ca/fra/Docs/PSSA2017.pdf].

⁵ Id., p. 21.

Changements aux méthodes comptables qui ont augmenté la volatilité

CONTEXTE

Au-delà des différences fondamentales et durables qui existent entre les obligations de prestations financées et non financées avant et après 2000, le changement de méthode comptable intervenu en 2018 a eu un impact sur la manière dont les prestations de retraite avant 2000 sont évaluées. Ce changement a ajouté 19,6 milliards de dollars aux engagements non capitalisés du secteur public au titre des retraites. Le changement de politique a également rendu ces obligations particulières beaucoup plus volatiles en liant leur taux d'actualisation à la courbe de rendement réel en vigueur à la date d'évaluation, c'est-à-dire à un moment précis. Dans le cadre de la politique précédente, on utilisait une moyenne mobile sur 20 ans des taux des obligations à long terme, ce qui produisait naturellement un taux d'actualisation beaucoup plus stable, bien que reflétant moins l'expérience la plus récente du marché.

Les raisons invoquées pour ce changement se référaient aux commentaires du vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement pour les années précédentes, ainsi que sur les tendances des normes comptables canadiennes et internationales⁶.

Ainsi, les changements proposés dans le Document de consultation arrivent dans une période de refonte des méthodes comptables. Nous croyons par conséquent qu'il y a lieu d'adopter une approche prudente qui tient compte des éléments suivants :

1. les raisons pour lesquelles ce nouveau modèle de « budget de fonctionnement » est maintenant nécessaire;
2. les améliorations possibles au modèle proposé, notamment en ce qui concerne l'emplacement des chiffres du budget de fonctionnement et les exposés narratifs afférents;
3. la flexibilité du modèle proposé

Voici notre position.

1) Inclusion du choix du taux d'actualisation dans les raisons pour lesquelles ce nouveau modèle de budget de fonctionnement est maintenant nécessaire

Nous voyons les questions comptables de ce scénario comme une suite d'étapes interreliées s'inscrivant dans un contexte global plus large où les entités publiques et privées sont confrontées aux mêmes défis.

1. Le passage à la comptabilité d'exercice (courante depuis des décennies dans les gouvernements du monde entier) et, par conséquent, la nécessité d'évaluer les obligations au titre des prestations de retraite et le choix d'un taux d'actualisation pour cette évaluation⁷.

⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2018). Examen des méthodologies quant à la détermination des taux d'actualisation, sections 2.1 et 4. [canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/examen-methodologies-quant-determination-taux-actualisation.html].

⁷ Même si la perte ou le gain actuariel dépend de divers facteurs, le choix du taux d'actualisation est à l'origine d'une grande partie du débat sur la volatilité des informations comptables et constitue un thème central du Document de consultation; il convient donc de s'y attarder dans cette section.

2. L'adoption, aux fins de l'évaluation comptable, de taux d'actualisation qui tiennent compte de la juste valeur et des principes de l'« économie financière » – à l'origine de la tendance accrue des instances gouvernementales à choisir des taux d'actualisation reflétant un soi-disant taux « sans risque » (Himick et Brivot, xx). Les études n'arrivent pas toutes aux mêmes conclusions quant aux répercussions du passage à la comptabilité à la juste valeur (p. ex., si l'adoption de cette méthode a précipité la crise financière de 2008). Or, on peut affirmer sans se tromper que cette pratique comptable a introduit, par l'intermédiaire du bilan, une volatilité dans l'évaluation des entités qui l'appliquent.⁸
3. D'autres instances gouvernementales songent à recourir à cette méthode pour contrer ou atténuer les effets de cette volatilité.

Il s'agit d'informations non contestées faisant partie du contexte historique de ces nouveaux changements. Nous trouvons qu'en raison de son importance, ce contexte historique devrait figurer dans les notes annexées à tout nouveau format de rapport. **Le choix des taux d'actualisation – que ce soit par l'organisme de normalisation ou l'entité en question – est le résultat d'un choix entre différentes méthodes d'évaluation des obligations, et non une conclusion inévitable.** Il serait utile de bien l'expliquer aux utilisateurs des états financiers, et nous recommanderons plus loin des exposés narratifs afférents.

2) Création et présentation du budget de fonctionnement

Nous adhérons au principe de la transparence et à l'idée de présenter les renseignements pertinents au sujet des obligations au titre des prestations de retraite. Il importera cependant de choisir avec soin le format de présentation et d'y adjoindre un exposé narratif, en particulier dans la mesure où les régimes de retraite à prestations déterminées sont ciblés par certains acteurs et font l'objet d'une surveillance étroite. Les régimes à prestations déterminées sont un pilier fondamental du système de retraite au pays, et injectent collectivement des billions en fonds propres économiques dans les marchés financiers mondiaux, dont ceux du Canada. Nous prôtons la couverture à prestations déterminées dans le public comme dans le privé, et nous inquiétons du discours assimilant ce type de régime à un luxe.

Comme l'indique le document de consultation, certaines méthodes (par exemple, les IFRS) intègrent les gains et les pertes des régimes de retraite et d'avantages sociaux au résultat global. L'idée est la suivante : même si ces postes sont comptabilisés dans les fonds propres, leur incidence sur le résultat net n'est pas la même que s'ils avaient été inclus dans la détermination du bénéfice.

Nous comprenons que l'approche proposée ici est adoptée dans le même esprit, soit pour contrer la volatilité et intégrer de telles mesures dans les chiffres du budget de base. Nous sommes en principe d'accord avec cette façon de faire. Si l'on décide d'utiliser une méthode taux d'actualisation introduisant une nouvelle volatilité, la prochaine étape logique serait de déterminer un moyen de mieux communiquer les chiffres. Nous demeurons toutefois convaincus que le choix du taux d'actualisation motive la volonté de présenter ces chiffres séparément.

⁸ Magnan, M. L. (2019). « Fair value accounting and the financial crisis: messenger or contributor? », *Accounting perspectives*, vol. 8, no 3, p. 189-213. De nombreuses études universitaires et professionnelles ont porté sur la volatilité inhérente à la méthode de comptabilité à la juste valeur. D'ailleurs, on peut lire ce qui suit dans le Document de consultation : « Cette volatilité s'est exacerbée au cours des dernières années avec l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul du taux d'actualisation dans les Comptes publics du Canada de 2018 pour l'évaluation des obligations au titre de prestations de retraite non capitalisées et des autres avantages futurs. Avant le changement de méthode, les obligations de prestations de retraite non capitalisées étaient actualisées selon une moyenne mobile des taux des obligations à long terme sur une période de 20 ans, qui permettait d'obtenir un taux d'actualisation relativement stable. Selon la nouvelle méthode, les obligations au titre des prestations non capitalisées sont actualisées en fonction des taux au comptant des obligations du gouvernement du Canada à la fin de l'exercice (31 mars), qui peuvent fluctuer considérablement d'une année à l'autre. (C'est nous qui soulignons.)

Il faudrait en premier lieu décider où doivent figurer le solde de fonctionnement et le solde budgétaire « traditionnel ».

Dans le Document de consultation, on peut lire :

La pratique selon laquelle on déclare séparément les gains et les pertes de réévaluation est également utilisée dans le secteur privé du Canada, dans le cadre des Normes internationales d'information financière, en vertu desquelles tous les gains et toutes les pertes actuariels sont directement acheminés dans les autres éléments du résultat global, hors des revenus nets.⁹

Même si ce passage dit vrai, l'approche utilisée conformément aux IFRS et celle suggérée aux présentes diffèrent fondamentalement pour deux raisons. Premièrement, comme l'indique le Document de consultation, les répercussions financières aux termes des IFRS se manifestent en dehors du bénéfice net, alors que celles suggérées aux présentes auraient un impact visuel et réel sur le chiffre proposé par le gouvernement comme budget primaire : le solde budgétaire traditionnel. Deuxièmement, dans le secteur privé, le chiffre utilisé par les utilisateurs externes à titre de résultat net pour évaluer le rendement demeure le bénéfice net – et non le résultat étendu. En effet, des recherches ont démontré que les utilisateurs ont tendance à porter moins attention au résultat global.¹⁰ De plus, en pratique, les ratios financiers courants et autres mesures de performance utilisent le revenu net.

En conséquence, nous suggérons de faire face à ces différences et de présenter ces chiffres séparément – comme le font les entités qui présentent leurs rapports selon les IFRS. Plutôt que de présenter le budget de fonctionnement et le revenu budgétaire dans un même état financier, il peut être utile de les séparer, pour que le gouvernement puisse mettre en évidence l'élément le plus important, soit le budget de fonctionnement.

Le gouvernement du Canada continuerait de présenter le solde budgétaire traditionnel, ou un déficit ou surplus annuel, dans ses rapports budgétaires et financiers comme étant la mesure la plus détaillée du rendement financier. Toutefois, le solde de fonctionnement pourrait être une mesure complémentaire utile [...]

Ces états financiers reposent largement sur la prémisse que ceux qui utiliseront l'information sauront quelle mesure utiliser. Même s'il est vrai que le gouvernement peut très bien manier une mesure ou l'autre, il n'en va pas de même pour les utilisateurs externes, pour qui ces mesures n'ont pas la même signification.

Les affirmations citées ne tiennent pas compte du fait que les utilisateurs ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour interpréter ces deux chiffres, ce qui pourrait mener à une confusion et à une interprétation sélective. Pour y remédier, il faudrait que le gouvernement indique clairement quelle mesure les utilisateurs de cette information doivent interpréter comme le budget primaire. Pour ce faire, il suffirait d'inclure un exposé narratif.

En isolant l'incidence des nouvelles mesures des obligations de retraite et d'autres avantages sociaux futurs des employés précédemment enregistrés, le solde de fonctionnement pourra fournir aux utilisateurs des plans et des rapports financiers du gouvernement une vision plus claire de ses activités opérationnelles prévues et réelles au cours d'une période comptable, ce qui améliorera la transparence et la responsabilisation.

⁹ canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/consultations/2020/changements-proposes-declaration-gains-pertes/document-consultation.html.

¹⁰ Durocher, S. et Fortin, A. (2015). « Comprehensive income information: a user's perspective », *International Journal of Behavioural Accounting and Finance*, vol. 5, no 1, p. 27-56.

Nous sommes d'accord avec ces propos. Toutefois, nous devons souligner que visuellement, dans le format actuel, le solde de fonctionnement semble être un poste d'importance secondaire, et le plus important (le « résultat net ») semble être le solde budgétaire. Nous suggérons fortement de trouver d'autres façons de présenter le solde de fonctionnement afin qu'il apparaisse comme une mesure pertinente pour la prise de décision et les analyses. Cette suggestion s'apparente à celle que nous avons exprimée ci-dessus, soit de séparer concrètement les chiffres.

L'« emplacement » des chiffres déclarés revêt une grande importance¹¹. Il pourrait être intéressant de réaliser une étude empirique (expérience, sondage) pour voir quels sont les différents formats utilisés et comment ils sont interprétés par divers groupes d'utilisateurs. Les résultats nous éviteraient d'avoir à deviner si le fait de fragmenter des éléments dans un même poste ou de créer un poste distinct aurait les effets désirés.

2.1 Exposés narratifs

Les exposés narratifs permettraient de répondre à d'autres préoccupations liées à la présentation des nouveaux chiffres.

a) L'information devrait faire état de la volatilité inhérente aux gains et aux pertes actuariels, qui sont maintenant déclarés séparément.

La volatilité ne disparaîtra pas; elle caractérisera la déclaration tant et aussi longtemps que les taux d'actualisation choisis sont à court terme. Il s'agit là d'une caractéristique de la comptabilité à la juste valeur, comme le reconnaissent les politiques, les recherches et les pratiques en comptabilité. La citation suivante fournit un peu de contexte :

En Amérique du Nord comme en Europe et même au Moyen-Orient, les lacunes de la CJV continuent d'alimenter les discussions. Certains ont avancé que la méthode en soi a effectivement contribué à aggraver la récession dans les économies de ces pays.

Son application en période de récession fera baisser les valeurs réelles nettes et escalader la dette des régimes. L'application de la même méthode en période d'expansion économique rapide fera grimper les excédents à des niveaux exagérément élevés. Rien d'étonnant que l'actuaire en chef du Canada ait opté pour la méthode plus traditionnelle de la CCO pour analyser le rendement et la situation des régimes. Il est aussi rassurant que notre vérificatrice générale, chargée de protéger les fonds publics, n'ait jamais constaté que les régimes de retraite de la fonction publique posaient des risques déraisonnables ou sous-évalués pour la population.

Lorsque l'évaluation de la juste valeur est intégrée à l'information communiquée, son interprétation devient extrêmement pertinente. Les utilisateurs d'information financière perçoivent différemment la volatilité positive et la volatilité négative. Les études ont démontré à maintes reprises qu'ils perçoivent l'information négative comme étant proportionnellement plus « mauvaise » que l'information positive n'est « bonne », une impression qui s'applique aussi aux gains et aux pertes actuariels. Il faut s'attendre à observer cette même réaction chez les utilisateurs de l'information financière du gouvernement (qu'ils soient internes ou externes : acteurs du marché financier, agences de notation, autres gouvernements, médias, participants aux régimes de retraite, contribuables, citoyens, etc.).

¹¹ Ibid., note 12.

Il devient alors nécessaire que l'information s'accompagne d'exposés narratifs qui pourraient contrer cette tendance à accorder une importance disproportionnée à la volatilité négative. **L'exposé narratif d'information non financière fait partie intégrante de la présentation de résultats par un service de comptabilité, et nous croyons qu'il serait pertinent d'y avoir recours dans le contexte qui nous occupe.**

b) L'information devrait expliquer les décisions prises (autres que le choix du taux d'actualisation) qui ont eu une incidence sur les chiffres déclarés.

Toute information liée aux incidences des gains et des pertes actuariels devrait mentionner que le gouvernement a fait le choix de commencer à mettre de côté et investir des actifs pour l'aider à respecter ses obligations au titre des prestations à compte du 1er avril 2000. Il est important de se rappeler que le gouvernement a aussi choisi de ne pas faire de même pour les prestations antérieures à 2000 et de réaffecter 28 milliards de dollars, sans quoi aujourd'hui ces régimes seraient en bien meilleure posture financièrement. Autrement dit, il est important de fournir aux utilisateurs un portrait complet des effets de la situation financière des régimes sur les finances gouvernementales.

c) L'information devrait comporter une analyse de sensibilité.

L'analyse de sensibilité fait partie de l'information à fournir quant aux obligations de prestation de retraite dans le secteur privé en vertu de l'IAS 19 (adoptée en 2011), et démontre les effets de la variation du taux d'actualisation.

Il faut notamment faire état du degré de sensibilité des obligations au titre des prestations constituées aux hypothèses actuarielles. Nous croyons qu'une analyse similaire devrait être présentée avec les chiffres déclarés.

L'analyse de sensibilité devrait aussi se rapporter au solde budgétaire. Elle pourrait démontrer l'incidence de diverses mesures sur le solde budgétaire selon différents scénarios. Les utilisateurs de cette information pourraient alors constater la nature transitoire et volatile de ce poste : *il est bien distinct des dépenses programmatiques*, et ce fait devrait être énoncé clairement.

3) Flexibilité

Nous devrions ouvrir la voie aux changements, étant donné que les normes comptables évoluent constamment. En comptabilité, il y a très peu de chiffres « purs » : ils sont plutôt le résultat de choix méthodologiques. C'est donc en partie pour aider les normalisateurs à choisir une méthode plutôt qu'une autre qu'on doit demander l'avis des parties touchées au moment d'établir des normes.

La notion de juste valeur étant controversée, il est à parier que le débat concernant la meilleure façon de présenter ce genre de données se poursuivra. Les normes comptables offriront diverses nouvelles façons de pallier certains effets problématiques, dont plusieurs nous sont probablement encore inconnus. Il suffit d'observer la diminution du recours à la juste valeur après 2008 pour comprendre qu'une pratique jugée optimale à une certaine époque ne le sera pas nécessairement à une autre époque. Par conséquent, la notion de flexibilité devrait être apparente pour éviter que les utilisateurs aient l'impression que tout est coulé dans le béton.

En ce sens, nous notons que le gouvernement prévoit faire une analyse plus poussée des éléments du solde de fonctionnement. Selon le Document de consultation :

Le gouvernement du Canada examinera davantage si toutes les pertes et tous les gains ou seulement un sous-ensemble parmi eux devraient être déclarés hors du solde de fonctionnement. Par exemple, le solde de fonctionnement pourrait exclure seulement les pertes et les gains dus aux changements des taux d'actualisation. Autrement, il pourrait inclure les pertes et les gains découlant des écarts entre les résultats réels et les estimations antérieures et exclure les pertes et les gains dus à des changements dans les hypothèses à propos de l'avenir.

Nous convenons qu'il faut se pencher sur les éléments qui pourraient faire partie du solde de fonctionnement. Nous suggérons fortement de recueillir des commentaires sur cet enjeu lorsqu'il sera à l'étude. Nous croyons également que la fragmentation d'éléments (en inclure certains, en exclure d'autres) pourrait créer de la confusion. Dans le Document de consultation, on peut aussi lire :

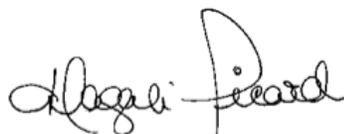
Par ailleurs, une nouvelle norme comptable canadienne pour le secteur public sur la présentation des états financiers qui devrait entrer en vigueur au cours de l'exercice 2021-2022 permettra la déclaration de certains gains et certaines pertes de réévaluation hors du déficit ou du surplus annuel.

Cette observation soutient aussi l'idée selon laquelle le changement proposé devrait aborder la notion de flexibilité. Le domaine est en constante évolution. Les organismes de normalisation s'intéressent depuis longtemps à l'évaluation de la juste valeur, mais il n'y a toujours pas de consensus quant à la meilleure approche à adopter en toutes circonstances.

Le tout respectueusement soumis au nom de l'Alliance de la Fonction publique du Canada,



Chris Aylward, président national



Magali Picard, vice-présidente exécutive nationale

12 juin 2020