

Document sommaire sur les entités contrôlées

Annexe B

Extraits du manuel CCSP de l'ICCA

DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT

- .07 ♦ *Le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous le contrôle du gouvernement. [AVRIL 2005]*
- .08 Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte.
- .09 Le gouvernement peut choisir de ne pas exercer son pouvoir; néanmoins, le contrôle existe du fait qu'il a la capacité de l'exercer. Il faut que le contrôle existe à la date des états financiers, sans qu'il soit nécessaire de modifier des dispositions législatives ou des ententes.
- .10 La question de savoir si le gouvernement contrôle ou non un organisme est une question de fait qui s'apprécie à la lumière de la définition du contrôle énoncée au paragraphe [SP 1300.08](#) et des circonstances propres à chaque cas. Déterminer l'existence du contrôle requiert l'exercice du jugement professionnel. Le gouvernement atteint ses objectifs par le truchement d'un large éventail d'organismes qui se situent chacun à une certaine position le long d'une échelle. À une extrémité de l'échelle, il est manifeste que l'organisme n'a pas le pouvoir d'agir de façon indépendante et qu'il est contrôlé par le gouvernement. À l'autre extrémité de l'échelle, l'organisme a le pouvoir d'agir en toute indépendance et, bien que le gouvernement exerce une influence sur celui-ci, il n'exerce manifestement aucun contrôle. Tout au long de l'échelle, il importe de tenir compte de la nature du lien entre le gouvernement et l'organisme afin de déterminer l'existence ou non du contrôle. Le présent chapitre fournit des indications visant à faciliter cette détermination.
- .11 Aux fins de l'application des présentes dispositions, il est nécessaire de déterminer la substance de la relation entre le gouvernement et l'organisme. Il se peut que la vraie nature de certaines relations ne ressorte pas clairement de leur forme juridique. Il faut tenir compte de tous les aspects et implications de la relation qui sont pertinents pour déterminer si le gouvernement contrôle l'organisme. Lorsque divers aspects de la relation sont conçus, en réalité, pour atteindre un objectif global, ils sont pris en compte collectivement.

- .12 Le contrôle ne résulte pas simplement du fait d'une responsabilité constitutionnelle du gouvernement, mais plutôt de la nature du lien entre le gouvernement et l'organisme. Par exemple, lorsque le gouvernement a une responsabilité constitutionnelle en matière de services de soins de santé, il peut choisir de fournir ces services par l'intermédiaire d'un organisme contrôlé comme un ministère ou un entrepreneur indépendant. Le fait pour le gouvernement d'avoir une responsabilité constitutionnelle ne signifie pas qu'il contrôle les entités utilisées pour la prestation des services.
- .13 Les politiques financières et administratives sont des principes et des pratiques qui déterminent la façon dont un organisme exerce ses activités. La capacité d'orienter ces politiques est un élément important du contrôle du gouvernement parce que cela permet d'établir les règles de base pour la conduite des activités de l'organisme et la réalisation de sa mission et de son mandat.
- .14 Il y a différentes façons d'orienter les politiques financières et administratives d'un organisme. Par exemple :
- a) le gouvernement peut établir l'objet fondamental d'un organisme et éliminer ou limiter considérablement la capacité de celui-ci de prendre des décisions dans l'avenir en prédéterminant ses politiques financières et administratives;
 - b) le gouvernement peut diriger les politiques financières et administratives d'un organisme en permanence;
 - c) le gouvernement peut disposer d'un droit de veto sur les politiques financières et administratives établies par un organisme, ou du pouvoir de les annuler ou de les modifier.
- .15 Il n'est pas nécessaire que le gouvernement gère les activités d'un organisme de façon continue pour contrôler celui-ci. C'est le pouvoir effectif du gouvernement de déterminer les politiques régissant ces activités qui est important.
- .16 Aux fins de l'application du présent chapitre, il est présumé que lorsque le gouvernement a le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un organisme, il s'attend à en tirer un avantage financier ou autre. Le gouvernement peut également s'exposer à un risque de perte.

DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE OU NON DU CONTRÔLE

- .17 Comme l'indiquent les paragraphes [SP 1300.10](#) et .11, la question de savoir si le gouvernement contrôle ou non un organisme est une question de fait qui requiert l'exercice du jugement professionnel fondé sur la définition du contrôle énoncée dans le présent chapitre et sur la substance de la relation propre à chaque cas. La disposition suivante est appliquée dans le contexte de la définition du contrôle et les circonstances propres à chaque cas. C'est la prépondérance de la preuve qu'il faut apprécier pour déterminer si un gouvernement contrôle ou non un organisme.

Indicateurs de contrôle

- .18 Certains indicateurs fournissent une preuve plus convaincante de l'existence du contrôle :
- a) le gouvernement a le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction de l'organisme;
 - b) le gouvernement peut disposer en permanence des actifs de l'organisme ou a la capacité de décider en permanence de l'utilisation de ces actifs, ou il est responsable en permanence des pertes;
 - c) le gouvernement détient la majorité des actions avec droit de vote ou une «action préférentielle ¹» qui lui donne le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de l'organisme;
 - d) le gouvernement a le pouvoir unilatéral de dissoudre l'organisme et, de ce fait, de disposer de ses actifs et de se subroger à ses obligations.
- .19 D'autres indicateurs peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle lorsque le gouvernement a le pouvoir :
- a) de participer de façon significative au processus de nomination des membres du conseil de direction de l'organisme en nommant une majorité de ces membres parmi une liste de personnes fournie par des tiers ou en intervenant autrement dans la nomination ou la révocation d'un nombre significatif de membres;
 - b) de nommer ou de révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel;
 - c) de définir ou de modifier au besoin la mission ou le mandat de l'organisme;
 - d) d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de l'organisme et d'exiger que des modifications soient apportées, globalement ou poste par poste;
 - e) de définir des limites en matière d'emprunts ou de placements, ou d'apporter des restrictions aux placements que peut effectuer l'organisme;
 - f) de limiter la capacité de l'organisme de générer des revenus, notamment ses sources de revenus;
 - g) de définir ou de modifier les politiques de gestion de l'organisme, par exemple celles ayant trait à la comptabilité, aux ressources humaines, à la rémunération, aux négociations collectives et à l'affectation des ressources.
- .20 Pour chaque indicateur qui s'applique dans une situation particulière, le degré d'influence qu'exerce le gouvernement détermine l'importance de l'indicateur comme preuve de l'existence du contrôle. Pour apprécier la preuve, il est nécessaire de considérer les indicateurs collectivement et isolément. Par exemple, le fait qu'un organisme soit dirigé par un conseil élu par le public ne permet pas nécessairement de conclure que le gouvernement ne contrôle pas cet organisme. De même, le seul fait que le gouvernement nomme la majorité des membres du conseil de direction d'un organisme ne permet pas nécessairement de conclure que le gouvernement contrôle cet organisme.
- .21 L'importance des indicateurs de contrôle, qui sont énumérés aux paragraphes [SP 1300.18](#) et .19, est en outre fonction des circonstances propres à chaque cas. Dans

certaines situations, un indicateur particulier peut fournir un degré élevé de preuve de l'existence du contrôle alors que dans d'autres situations, l'importance du même indicateur peut ne pas être aussi significative.

- .22 La capacité d'un gouvernement de prendre le contrôle temporaire d'un autre organisme dans des circonstances exceptionnelles, comme une situation de crise découlant d'une faillite ou d'une défaillance du conseil d'administration, ne constitue pas en soi une forme de contrôle aux fins de l'application du présent chapitre. Ces circonstances découlent d'un événement particulier ayant incité le gouvernement à intervenir dans les activités de l'organisme. Un contrôle temporaire est de nature à court terme, et il est exercé en vue d'être abandonné dès la crise terminée.
- .23 La capacité d'un gouvernement de réglementer un organisme ne constitue pas en soi une forme de contrôle. Le gouvernement peut établir le cadre réglementaire de l'industrie ou du secteur d'activité d'un organisme et établir des conditions ou des sanctions à l'égard de ses activités. Les conseils de direction de ces organismes réglementés prennent des décisions de façon indépendante en respectant le cadre réglementaire. Un gouvernement peut exiger d'un organisme qu'il lui soumette des rapports pour démontrer qu'il se conforme à la réglementation. Ces rapports ne sont pas considérés constituer une preuve de l'existence d'un contrôle parce que l'intérêt du gouvernement à l'égard de ces organismes se limite aux aspects réglementaires de leurs activités.
- .24 La dépendance financière d'un organisme à l'égard du gouvernement ne constitue pas en soi une forme de contrôle. Même si la dépendance financière crée habituellement une relation basée sur l'influence, il est peu probable que seule la dépendance financière permette au gouvernement de contrôler un organisme. Le conseil de direction de cet organisme peut prendre des décisions de façon indépendante sur ses politiques financières et administratives. Un gouvernement peut exiger d'un organisme qu'il lui soumette des rapports pour démontrer qu'il se conforme aux modalités du financement. Ces rapports ne sont pas considérés constituer une preuve de l'existence d'un contrôle parce que l'intérêt du gouvernement à l'égard de cet organisme se limite aux aspects liés au financement de ses activités. Par exemple, un service de garderie du secteur privé qui toucherait une subvention du gouvernement pourrait être tenu de démontrer qu'il se conforme aux modalités du financement public. Toutefois, le conseil de direction a le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser la subvention, ou encore de faire affaire ou non avec le gouvernement.

COMPTABILISATION DES ORGANISMES PUBLICS

- .25 La consolidation permet de fournir une information synthétique en fusionnant les états financiers individuels des organismes compris dans le périmètre comptable. La consolidation est une méthode comptable qui consiste à homogénéiser et à combiner, ligne par ligne, les comptes de ces organismes et à éliminer les opérations et les soldes interorganismes. La façon d'établir les états financiers consolidés des gouvernements est décrite au chapitre [SP 2500](#), CONSOLIDATION — PRINCIPES FONDAMENTAUX, et au chapitre [SP 2510](#), CONSOLIDATION — AUTRES ASPECTS.

- .26 La consolidation est la méthode qui convient le mieux pour présenter l'information relative aux organismes qui participent directement à l'exercice du pouvoir exécutif du gouvernement. Ces organismes comprennent, par exemple, les ministères, les fonds, ainsi que les organismes publics dont la principale raison d'être est de fournir des services au gouvernement.
- .27 ♦ *Les états financiers d'un gouvernement doivent regrouper, sous forme consolidée, les états financiers de tous les organismes compris dans le périmètre comptable du gouvernement ², à l'exception des entreprises publiques.* [JUIN 1996]

Définition des entreprises publiques

- .28 Une entreprise publique est un organisme qui possède toutes les caractéristiques suivantes :
- a) il constitue une entité juridique distincte ayant le pouvoir de passer des contrats en son propre nom et d'ester en justice;
 - b) il est investi des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales;
 - c) il a pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des particuliers ou à des organismes non compris dans le périmètre comptable du gouvernement;
 - d) il peut, dans le cours normal de ses activités, poursuivre ses activités et faire face à ses dettes au moyen de revenus tirés de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement.
- .29 La vente de biens et la prestation de services impliquent un rapport d'échange direct entre les revenus gagnés et les biens et services fournis. Les prix de vente sont fonction de la quantité et de la qualité des biens et services vendus, et non seulement du recouvrement des frais administratifs. Les droits perçus et les amendes imposées, par exemple pour les permis et les contraventions, ne sont pas tenus pour des ventes de biens ou de services. Les primes d'assurance exigées par un organisme public représentent la vente d'un service et ne constituent pas des droits perçus.
- .30 Une entreprise publique devrait, dans le cours normal de ses activités, être en mesure de poursuivre ses activités et de faire face à ses dettes grâce aux revenus qui lui proviennent de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement. Ces revenus ne se limitent pas au produit de la vente de biens et de services, mais englobent les paiements de transfert ³ reçus d'autres gouvernements ou de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement.
- .31 Pour déterminer si un organisme peut poursuivre ses activités et faire face à ses dettes grâce aux revenus qui lui proviennent de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement, il faut prendre en considération les facteurs suivants :
- a) la mesure dans laquelle l'organisme a pu poursuivre ses activités et faire face à ses dettes dans le passé;

- b) la possibilité qu'aurait l'organisme de poursuivre ses activités et de faire face à ses dettes sans compter sur les ventes à des entités comprises dans le périmètre comptable du gouvernement, ou sur des subventions en argent ou en nature provenant de celles-ci;
- c) le contexte économique passé, actuel et futur dans lequel l'organisme a exercé, exerce et exercera ses activités;
- d) l'existence de plans réalistes et précis qui montrent comment l'organisme compte pouvoir poursuivre ses activités et faire face à ses dettes dans l'avenir.

Comptabilisation des entreprises publiques

- .32 Les entreprises publiques diffèrent des autres organismes en ce qui concerne leurs relations avec le gouvernement, leurs objectifs et leurs activités. Les entreprises publiques représentent un actif financier pour le gouvernement et, compte tenu de leur autonomie, de leur orientation commerciale et de leur autosuffisance financière, la comptabilisation à la valeur de consolidation est appropriée dans leur cas.
- .33 La comptabilisation des entreprises publiques à la valeur de consolidation permet d'éviter de confondre, ligne par ligne, les budgets et résultats d'entreprises gérées de façon indépendante avec ceux des autres organismes publics. Cette méthode permet également d'éviter que la dette brute des entreprises publiques ne soit ajoutée à celle des autres organismes publics, les entreprises publiques étant censées rembourser leurs dettes au moyen de leurs propres revenus.
- .34 Du fait que les entreprises publiques exercent des activités commerciales, leurs états financiers doivent être établis selon les règles suivies par les entreprises du secteur privé. Ces règles sont les plus appropriées pour mesurer la participation du gouvernement dans une entreprise publique et l'incidence de celle-ci sur la situation financière et les résultats du gouvernement. Dans ce contexte, la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation est celle qui s'avère la plus appropriée.
- .35 ♦ *Les entreprises publiques doivent être comptabilisées selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. [JUIN 1996]*
- .36 La comptabilisation des entreprises publiques selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation est décrite dans le chapitre [SP 3070](#), PARTICIPATIONS DANS DES ENTREPRISES PUBLIQUES.

APPLICATION DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

