

25 juillet 2024



Aperçu des passifs éventuels



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le DPB a reçu plusieurs questions parlementaires sur les passifs éventuels, notamment sur la façon dont ils sont consignés d'un point de vue financier, ainsi que sur les raisons de leur augmentation ces dernières années. Ce rapport présente des renseignements supplémentaires en réponse à ces questions.

Analystes principaux :

Jason Stanton, analyste principal

Préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, [veuillez contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget](#).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants.....	1
Résumé	2
Aperçu	3
Qu'est-ce qu'un passif éventuel?	3
Comment le gouvernement comptabilise-t-il ces passifs?.....	5
Quelles sont les raisons de l'augmentation de la provision pour passifs éventuels?	6
Éléments à prendre en considération par les parlementaires	10
Notes	11

Faits saillants

Le DPB a reçu plusieurs questions parlementaires sur les passifs éventuels, notamment sur la façon dont ils sont consignés d'un point de vue financier, ainsi que sur les raisons de leur augmentation ces dernières années. Ce rapport présente des renseignements supplémentaires en réponse à ces questions.

Résumé

Ce rapport présente des renseignements supplémentaires en réponse aux questions parlementaires sur les passifs éventuels, notamment sur la façon dont ils sont consignés d'un point de vue financier et sur les raisons de leur augmentation ces dernières années.

Les passifs éventuels peuvent se définir comme étant des obligations possibles pouvant donner lieu à des paiements futurs selon qu'un ou plusieurs événements se produisent ou pas à l'avenir. Ces événements, qui peuvent être en partie indépendants de la volonté du gouvernement, peuvent survenir dans le cours normal des activités.

Lorsqu'un paiement futur est considéré comme étant probable et qu'il est possible d'en estimer le montant, le gouvernement comptabilise une provision pour le passif éventuel. Les passifs éventuels sont estimés à 76 milliards de dollars au 31 mars 2023. Depuis 2016, le montant total des passifs éventuels a augmenté, en moyenne, d'environ 30 % par année.

Une grande partie de l'augmentation de la provision pour passifs éventuels est attribuable aux revendications des Autochtones. Comme il est indiqué dans les Comptes publics du Canada 2023, le gouvernement a enregistré des dépenses avoisinant au total 26 milliards de dollars liées à des revendications des Autochtones en 2022-2023. Comme le gouvernement l'a lui-même déclaré, cela témoigne « des efforts déployés par le gouvernement pour collaborer avec les partenaires autochtones afin de corriger les injustices du passé et d'accélérer le règlement des litiges et la mise en œuvre des règlements négociés à l'appui de la réconciliation au Canada¹ ».

Étant donné que les dépenses relatives à la provision pour passifs éventuels peuvent avoir un impact important sur le solde budgétaire du gouvernement fédéral, les parlementaires voudront sans doute demander :

- Des renseignements supplémentaires sur la manière dont le gouvernement estime ces passifs dans le cadre de ses prévisions budgétaires, ainsi que des informations supplémentaires sur les incertitudes ou les risques potentiels;
- Des précisions ou des informations supplémentaires pour mieux suivre ces passifs dans les différents documents financiers.

Aperçu

Le DPB a reçu plusieurs questions parlementaires sur les passifs éventuels, notamment sur la façon dont ils sont consignés d'un point de vue financier, ainsi que sur les raisons de leur augmentation ces dernières années. Ce rapport présente des renseignements supplémentaires en réponse à ces questions.

Qu'est-ce qu'un passif éventuel?

Les passifs éventuels peuvent se définir comme étant des obligations possibles pouvant donner lieu à des paiements futurs selon qu'un ou plusieurs événements se produisent ou pas à l'avenir. Ces événements, qui peuvent être en partie indépendants de la volonté du gouvernement, peuvent survenir dans le cours normal des activités.

Les passifs éventuels comprennent :

- Les garanties de prêts;
- Les programmes d'assurance;
- Le capital rachetable des institutions financières internationales;
- Les réclamations et les litiges en cours ou imminents.

Cette dernière catégorie comprend les revendications particulières qui portent sur d'anciens griefs de Premières Nations concernant les obligations du Canada en vertu de traités historiques ou la manière dont le gouvernement a géré leurs fonds et d'autres biens, ainsi que les revendications territoriales globales où les droits et titres ancestraux autochtones n'ont pas encore fait l'objet de traités ni d'autres mesures juridiques².

Lorsqu'un paiement futur est considéré comme probable et qu'il est possible d'en estimer le montant, le gouvernement comptabilise une provision pour le passif éventuel. La Directive sur les normes comptables du Secrétariat du Conseil du Trésor relative aux passifs éventuels fournit les lignes directrices décrites dans le Tableau 1.

Tableau 1
Comptabilisation des passifs éventuels

Probabilité qu'un passif existe	Probable (>70 %)	Indéterminable (30-70 %)	Improbable (<30 %)
Montant estimable	Enregistrer un passif estimatif*	Indiquer dans les notes	Ne pas indiquer dans les notes ni enregistrer un passif
Montant non estimable	Indiquer dans les notes	Indiquer dans les notes	Ne pas indiquer dans les notes ni enregistrer un passif

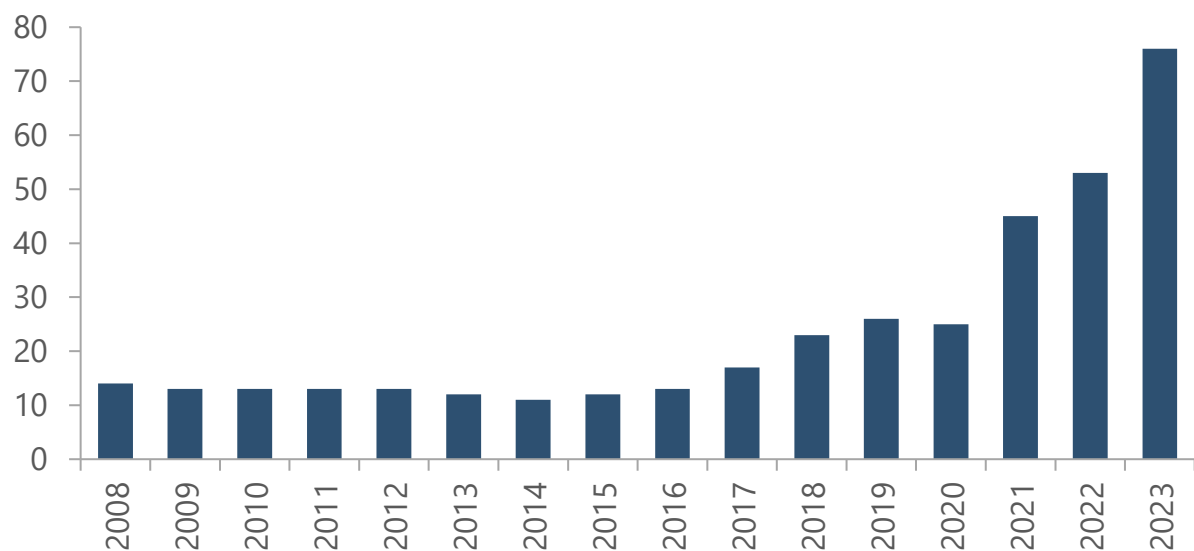
Source :
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Note :

* Il y a deux exceptions à cette règle pour les états financiers ministériels. Voir la note 3 pour plus de détails³.

Au 31 mars 2023, le montant total de la provision pour passifs éventuels s'élève à 76 milliards de dollars. Ce montant a considérablement augmenté ces dernières années, soit en moyenne d'environ 30 % par année depuis 2016 (figure 1).

Figure 1
Provision pour passifs éventuels (en milliards de dollars)



Description textuelle :

Année	Provision pour passifs éventuels (en milliards de dollars)
2008	14
2009	13
2010	13
2011	13
2012	13
2013	12
2014	11
2015	12
2016	13
2017	17
2018	23
2019	26
2020	25
2021	45
2022	53
2023	76

Source :

Comptes publics du Canada 2023; volume 1; section 1.

Note :

Les montants indiqués sont au 31 mars de chaque exercice.

Si l'on tient compte de tous les passifs éventuels auxquels le gouvernement est exposé, le montant total s'élève à plus de 2 billions de dollars. Toutefois, la majeure partie de ce montant ne réunit pas les critères d'un paiement futur probable ou dont le montant peut être estimé.

Comment le gouvernement comptabilise-t-il ces passifs?

D'un point de vue comptable, lorsqu'un paiement futur est considéré comme étant probable et que le montant peut en être estimé, le gouvernement comptabilise une provision pour le passif éventuel, et le montant est ajouté aux dépenses de l'exercice en

cours. Ce montant, qui réduit le solde budgétaire, est ensuite pris en compte dans le cadre budgétaire. L'augmentation de la provision pour passifs éventuels est inscrite au bilan du gouvernement à la rubrique Créditeurs et charges à payer. Ces passifs éventuels sont réexaminés tous les trimestres et sont corrigés si leur valeur ou leur probabilité change.

Lorsque l'incertitude est levée et que le passif éventuel devient un passif réel, le gouvernement en soustrait le montant final de la provision pour passifs éventuels. Il y a une augmentation compensatoire d'autres postes de créditeurs et de charges à payer.

Une fois le paiement final effectué, il y a des réductions compensatoires des passifs et des actifs (trésorerie). Cette dernière étape influe sur les besoins de trésorerie, mais elle n'a pas d'incidence sur le solde budgétaire, car le montant a déjà été comptabilisé dans les dépenses.

Le décaissement peut avoir lieu au cours d'un autre exercice que celui au cours duquel la dépense a été consignée. À titre d'exemple, pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et le principe de Jordan, Services aux Autochtones Canada a obtenu les autorisations budgétaires pour le règlement en 2023-2024, mais une grande partie du paiement a été ajoutée aux dépenses et comptabilisée par le gouvernement à titre de provision pour passifs éventuels au cours de l'exercice 2020-2021⁴.

Quelles sont les raisons de l'augmentation de la provision pour passifs éventuels?

Comme il est souligné ci-dessus, la provision pour passifs éventuels a considérablement augmenté ces dernières années. Le tableau 2 montre que cette augmentation est attribuable à des réclamations que le gouvernement classe en trois catégories :

- Les causes en instance et imminentes et autres réclamations;
- Les revendications particulières qui portent sur d'anciens griefs des Premières Nations concernant les obligations du Canada en vertu de traités historiques ou la manière dont le gouvernement a géré leurs fonds et d'autres biens;
- Les revendications territoriales globales, qui visent des régions du Canada où les droits et titres ancestraux autochtones n'ont pas encore fait l'objet de traités ni d'autres mesures juridiques.

Tableau 2

Répartition de la provision pour passifs éventuels (en milliards de dollars)

Année	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Causes en instance et imminentes et autres réclamations	6,7	25,6	30,8	42,7
Revendications particulières	10,8	11,5	15,2	23,6
Revendications territoriales globales	6,7	6,9	7,1	9,3
Total des réclamations	24,2	44,1	53,0	75,5
Provision pour garanties fournies par le gouvernement	0,8	0,7	0,4	0,5
Total de la provision comptabilisée	24,9	44,8	53,4	76,0

Source :

Comptes publics du Canada.

Note :

Les montants indiqués sont au 31 mars de chaque exercice. Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

L'augmentation de la provision pour passifs éventuels est attribuable en grande partie aux revendications des Autochtones. Comme il est mentionné dans les Comptes publics du Canada 2023, le gouvernement a comptabilisé des dépenses totalisant environ 26 milliards de dollars relatives aux réclamations des Autochtones en 2022-2023.

Comme le gouvernement l'a lui-même déclaré, cela témoigne « des efforts déployés par le gouvernement pour collaborer avec les partenaires autochtones afin de corriger les injustices du passé et d'accélérer le règlement des litiges et la mise en œuvre des règlements négociés à l'appui de la réconciliation au Canada⁵ ».

Les réclamations des Autochtones peuvent être classées en quatre grandes catégories⁶ :

- Les revendications territoriales globales, qui visent des régions du Canada où les droits et les titres ancestraux autochtones n'ont pas fait l'objet de traités ni d'autres mesures juridiques;
- Les revendications particulières, qui portent sur d'anciens griefs des Premières Nations concernant les obligations du Canada en vertu de traités historiques ou la manière dont le gouvernement a géré leurs fonds et d'autres biens;

- Les litiges généraux devant les tribunaux, qui comprennent l'indemnisation liée au programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, au principe de Jordan et aux pensionnats;
- Les revendications spéciales, qui représentent des revendications qui ne sont pas traitées par les tribunaux et qui ne correspondent pas aux paramètres des politiques existantes sur les revendications territoriales globales ou les revendications particulières.

Étant donné l'importance des dépenses en 2022-2023 et l'augmentation récente de la provision pour passifs éventuels, le DPB a envoyé des demandes d'information à Services aux Autochtones Canada (SAC) et à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) afin de connaître le montant des dépenses que le gouvernement a comptabilisées au sujet des réclamations des Autochtones au cours des trois derniers exercices (de 2020-2021 à 2022-2023)⁷. Selon les renseignements fournis, l'augmentation des réclamations des Autochtones tient principalement à la réévaluation des réclamations existantes (tableau 3) plutôt qu'à de nouvelles réclamations qui peuvent être estimés et sont considérés comme probables.

Tableau 3

Dépenses relatives aux réclamations des Autochtones (en milliards de dollars)

Année	2020-2021*	2021-2022	2022-2023
Nouvelles réclamations – SAC	1,9	6,4	0,0
Réévaluation de réclamations existantes – SAC	0,0	-2,1	3,3
Dépenses totales – SAC	2,0	4,3	3,3
Nouvelles réclamations – RCAANC	1,5	4,4	3,8
Réévaluation de réclamations existantes – RCAANC	4,7	4,6	18,9
Dépenses totales – RCAANC	6,2	9,0	22,7
Nouvelles réclamations – Total	3,4	10,8	3,8
Réévaluation de réclamations existantes – Total	4,7	2,5	22,2
Dépenses totales	8,1	13,3	26,0

Source :

Services aux Autochtones Canada (IR0713) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (IR0714).

Note :

* Les montants de 2020-2021 ne comprennent pas les dépenses accumulées pour le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et le principe de Jordan, car ces dépenses ont été comptabilisées de façon centralisée par le Bureau du contrôleur général, puis transférées à SAC en 2021-2022. Toutefois, comme ces montants ont été comptabilisés au cours d'exercices antérieurs, ils n'ont pas eu d'incidence sur les dépenses en 2021-2022. Cela est conforme à la Directive sur les normes comptables : GC 3300-3310 Passifs éventuels et garanties d'emprunt. Voir la note de fin de document n° 3 pour plus de détails sur ces normes comptables.

Les nouvelles réclamations font référence au moment où elles répondent pour la première fois aux critères d'être considérées comme probables et peuvent être estimées.

Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Éléments à prendre en considération par les parlementaires

Comme on a pu le voir ces dernières années, les dépenses relatives à la provision pour passifs éventuels peuvent avoir un impact important sur le solde budgétaire du gouvernement fédéral. Les Normes comptables pour le secteur public exigent que les montants estimés des passifs éventuels pour les réclamations soient comptabilisés uniquement lorsque la probabilité d'un passif est élevée et que le montant de la réclamation peut être estimé, mais les montants définitifs peuvent être très différents des estimations initiales.

Cela est particulièrement le cas pour les réclamations portées devant les tribunaux ou réglées en recourant à des mécanismes substitutifs de résolution des différends, car les estimations peuvent changer à la lumière de nouvelles données. Les parlementaires voudront sans doute chercher à en savoir plus sur la façon dont le gouvernement estime le montant de ces passifs potentiels dans le cadre de ses prévisions budgétaires. Ils voudront sans doute aussi en savoir plus sur les incertitudes ou les risques potentiels qui pourraient peser sur le solde budgétaire au-delà des passifs déjà comptabilisés, par exemple sur d'autres passifs potentiels surveillés par les ministères.

Il est également difficile de faire le suivi des passifs éventuels entre les différents documents financiers accessibles au public, notamment entre le moment où une provision est comptabilisée et celui où le paiement final est effectué. Par exemple, lorsqu'un ministère demande de nouvelles autorisations pour une réclamation dans un document budgétaire, il peut être au mieux difficile, et souvent presque impossible, de savoir si la provision a déjà été comptabilisée et inscrite comme une dépense et dans quel exercice. Les parlementaires voudront sans doute demander des détails et des informations supplémentaires afin de mieux suivre ces passifs dans les différents documents financiers.

Notes

¹ [Comptes publics du Canada 2023](#); volume 1; section 1.

² [Comptes publics du Canada 2023](#); volume 1; section 2.

³ En ce qui concerne les états financiers ministériels, les deux exceptions suivantes s'appliquent : lorsque la provision est tellement importante que son inclusion dans les charges et le passif risque de révéler le montant estimatif du passif éventuel et lorsque l'éventualité est liée à des décisions du SCT en tant qu'employeur de la fonction publique et que la réclamation a des répercussions potentielles sur de nombreux ministères. Dans ces situations, les ministères doivent consulter le Bureau du contrôleur général du Canada (BCG) pour savoir comment l'information sera divulguée.

Pour de plus amples renseignements, consulter la [Directive sur les normes comptables : GC 3300-3310 Passifs éventuels et garanties d'emprunt](#).

⁴ [Comptes publics du Canada 2021](#); volume 1; section 2.

⁵ [Comptes publics du Canada 2023](#); volume 1; section 1.

⁶ [Comptes publics du Canada 2023](#); volume 1; section 1.

⁷ [IR0713](#) et [IR0714](#).

RP-2425-013-S_f

T_RP_3.1.0f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2024