

# Comptes publics de la province

## Introduction

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice se terminant chaque année le 31 mars sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière* (la Loi). Ils comprennent le rapport annuel de la province, y compris ses états financiers consolidés, ainsi que trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

Les états financiers consolidés de la province relèvent de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien des mécanismes de contrôle et des procédures à l'appui pour donner l'assurance que les opérations sont autorisées, les biens sont protégés et les registres nécessaires tenus.

Le Bureau du vérificateur général vérifie ces états financiers consolidés. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés, ainsi que le rapport du vérificateur indépendant à leur sujet, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel 2010-2011 de la province contient en outre une section intitulée Étude et

analyse des états financiers, qui présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, notamment un aperçu détaillé des réalisations du gouvernement au cours de l'exercice 2010-2011. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le volume 1, qui contient les états de tous les ministères ainsi que des annexes détaillant les revenus et charges de la province, ses dettes et autres passifs, ses prêts et investissements, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le volume 2, qui contient les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province ainsi que divers autres états financiers;
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau du vérificateur général examine l'information dans le rapport annuel du gouvernement provincial et les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel

auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours de la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours de la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les dix jours de la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le rapport annuel et les états financiers consolidés de la province pour 2010-2011 ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics le 23 août 2011, soit avant l'échéance du délai prescrit de 180 jours.

Notre vérification annuelle des Comptes publics est effectuée en étroite collaboration avec le ministère des Finances, particulièrement avec le Bureau du contrôleur provincial. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur toutes les questions, mais nos relations de travail ont toujours été professionnelles et constructives.

## États financiers consolidés 2010-2011 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. Je suis heureux de déclarer que mon rapport d'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2011 ne comporte aucune réserve ou restriction; mon avis à cet égard est formulé comme suit :

### *Rapport de l'auditeur indépendant*

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de

l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2011 et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

### *Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés*

Le gouvernement de l'Ontario est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### *Responsabilité de l'auditeur*

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en oeuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération

le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

#### *Opinion*

À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2011, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Le vérificateur général,

[signé]

Toronto (Ontario) Jim McCarter, FCA  
Le 8 août 2011 Expert-comptable autorisé

En conséquence des nouvelles normes de vérification canadiennes entrées en vigueur en décembre 2010, mon rapport de cette année diffère de celui des années précédentes. Quelques-uns des principaux changements découlant des nouvelles normes sont expliqués ci-après.

- *Titre* – le titre du rapport signale maintenant aux lecteurs que l'auditeur est « indépendant »;

- *Paragraphe sur la responsabilité de la direction* – le rapport comprend maintenant un paragraphe distinct indiquant que le gouvernement est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers conformément aux normes comptables applicables, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs;
- *Paragraphe sur la responsabilité du vérificateur* – les normes exigent maintenant une description plus claire de la responsabilité du vérificateur, ainsi qu'une description plus détaillée du processus d'audit. Le rapport doit notamment préciser que le vérificateur doit obtenir des éléments probants suffisants et appropriés et qu'il n'exprime aucune opinion sur l'efficacité du contrôle interne.

## Fardeau de la dette de l'Ontario

La dette publique est devenue un enjeu économique à l'échelle mondiale, particulièrement depuis la récession de 2008 qui a obligé des gouvernements partout dans le monde à encourir de grands déficits pour payer les programmes de stimulation économique visant à contrer les effets de la récession.

L'Ontario n'est pas à l'abri de la récession, et le gouvernement a enregistré de grands déficits annuels au cours des trois derniers exercices. Le gouvernement projette d'autres déficits pour les six prochains exercices, comme le montre la Figure 1.

Les projections du gouvernement indiquent que d'ici l'exercice 2017-2018, lorsque les revenus de l'Ontario lui permettront de faire face à ses dépenses, les déficits annuels combinés de 2008-2009 à 2016-2017 auront atteint près de 110 milliards de dollars. Le gouvernement devra émettre de

**Figure 1 : Revenus et dépenses de l'Ontario, 2008-2009 – 2017-2018 (en milliards de dollars)**

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011 et Budget de l'Ontario 2011

	Chiffres réels			Perspectives à moyen terme			Perspectives à long terme			
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
<b>Total des revenus</b>	<b>96,9</b>	<b>95,8</b>	<b>106,7</b>	<b>108,5</b>	<b>111,8</b>	<b>117,0</b>	<b>122,8</b>	<b>129,0</b>	<b>135,4</b>	<b>142,2</b>
<b>Dépenses</b>										
dépenses de programme	94,8	106,4	111,2	113,8	114,6	116,7	118,8	121,0	122,9	124,9
intérêt sur la dette	8,5	8,7	9,5	10,3	11,4	12,6	13,7	14,8	15,7	16,3
<b>Total des dépenses</b>	<b>103,3</b>	<b>115,1</b>	<b>120,7</b>	<b>124,1</b>	<b>126,0</b>	<b>129,3</b>	<b>132,5</b>	<b>135,8</b>	<b>138,6</b>	<b>141,2</b>
réserve	–	–	–	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Excédent/(déficit)</b>	<b>(6,4)</b>	<b>(19,3)</b>	<b>(14,0)</b>	<b>(16,3)</b>	<b>(15,2)</b>	<b>(13,3)</b>	<b>(10,7)</b>	<b>(7,8)</b>	<b>(4,2)</b>	<b>–</b>

nouveaux titres de créance pour financer les déficits annuels projetés, ce qui accroîtra considérablement la dette courante de l'Ontario avant que la province ne soit en mesure d'équilibrer son budget dans six ans.

Dans cette section, nous commençons par décrire les différentes façons de mesurer la dette publique. Ensuite nous comparons la dette croissante de la province à la vigueur de l'économie provinciale et au fardeau de la dette d'autres gouvernements pour une mise en contexte. Enfin, nous examinons certaines conséquences du niveau d'endettement important pour la province.

## DIFFÉRENTES MESURES DE LA DETTE

La dette publique se mesure de différentes façons. La Figure 2 donne des détails sur la dette des quatre derniers exercices, telle qu'elle est déclarée dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que sur la dette projetée pour les trois prochains exercices déclarée dans le Budget de 2011.

Les trois mesures de la dette provinciale présentées à la Figure 2 se définissent comme suit :

- La *dette totale*, qui représente le montant total que le gouvernement doit à des tiers, se compose d'obligations émises sur les marchés publics, d'une dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. Elle constitue la mesure la plus large du fardeau de la dette d'un gouvernement et de tous les emprunts qu'il a contractés jusqu'ici.
- La *dette nette* représente la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créanciers ainsi que les obligations en matière de prestations de retraite et de paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent être utilisés pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements

**Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, 2007-2008 – 2013-2014 (en millions de dollars)**

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011, Budget de l'Ontario 2011 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Chiffres réels				Chiffres estimatifs		
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
dette totale	162 217	176 915	212 122	236 629	254 800	279 200	299 900
dette nette	156 616	169 585	193 589	214 511	238 300	261 700	281 700
déficit accumulé	105 617	113 238	130 957	144 573	160 800	176 000	189 300

dans des entreprises publiques. La dette nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.

- Le *déficit accumulé* représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est établi en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

Généralement considérée comme un indicateur utile de la situation financière du gouvernement, la dette nette donne une idée de sa capacité à financer les services futurs. Une dette nette importante réduit la capacité du gouvernement à consacrer des ressources financières et des revenus futurs à la prestation des services publics. La publication de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) intitulée *20 Questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements* souligne que la dette nette est considérée comme un indicateur important de la capacité financière du gouvernement.

Le gouvernement, quant à lui, considère le déficit accumulé comme un meilleur indicateur de sa situation financière et de sa capacité à offrir des services à l'avenir, car il prend en compte les actifs non financiers, comme les immobilisations corporelles, acquis par emprunt. En vertu de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*

(LTRF), le gouvernement doit maintenir un rapport prudent entre la dette provinciale (définie dans la LTRF comme le déficit accumulé) et le produit intérieur brut de l'Ontario, examiné en détail dans la section qui suit.

## PRINCIPAUX FACTEURS CONTRIBUANT À LA CROISSANCE DE LA DETTE NETTE

La croissance de la dette nette de la province depuis 2007-2008 est principalement attribuable aux déficits importants des dernières années ainsi qu'aux investissements dans des immobilisations, comme les immeubles et autres infrastructures, ainsi que le matériel et l'outillage acquis directement par le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics, comme le montre la Figure 3.

Le gouvernement n'a pas fourni de détails sur sa dette après l'exercice 2013-2014, mais nous estimons – en nous fondant sur les déficits qu'il a projetés dans le Budget de 2011 et en supposant que ses investissements dans les immobilisations seront maintenus aux niveaux des dernières années – que la dette nette de l'Ontario pourrait dépasser 300 milliards de dollars d'ici 2017-2018.

En résumé, la dette nette de l'Ontario passera de 157 milliards de dollars à la fin de 2007-2008 à plus de 300 milliards en 2017-2018, c'est-à-dire qu'elle aura presque doublé en 10 ans avant que le gouvernement prévoie être en mesure d'équilibrer

**Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, 2007-2008 – 2013-2014 (en millions de dollars)**

Source des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011, Budget de l'Ontario 2011 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Dette nette au début de l'exercice	Déficit/ (excédent)	Investissement net dans des immobilisations corporelles <sup>1</sup>	Ajustements divers <sup>2</sup>	Dette nette en fin d'exercice
2007-2008	153 742	(600)	4 033	(559)	156 616
2008-2009	156 616	6 409	5 348	1 212	169 585
2009-2010	169 585	19 262	5 832	(1 090)	193 589
2010-2011	193 589	14 011	7 306	(395)	214 511
2011-2012	214 511	16 300	7 489	–	238 300
2012-2013	238 300	15 200	8 200	–	261 700
2013-2014	261 700	13 300	6 700	–	281 700

1. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et équipements appartenant au gouvernement ainsi que les biens d'infrastructure inscrits à l'actif durant l'exercice moins l'amortissement annuel et les gains nets déclarés sur la vente d'immobilisations corporelles appartenant au gouvernement.

2. Pertes/(gains) non réalisés liés à la juste valeur du Fonds ONFA (Ontario Nuclear Funds Agreement) détenu par Ontario Power Generation Inc.

son budget. Ainsi, la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario passera d'environ 12 000 \$ par personne en 2008 à près de 21 000 \$ par personne en 2018.

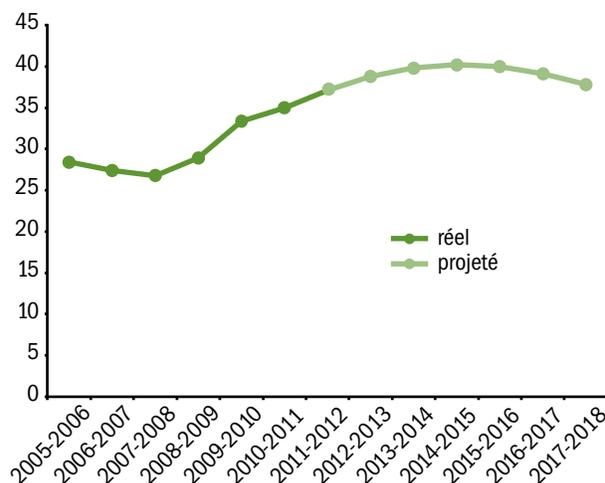
## RAPPORT ENTRE LA DETTE NETTE DE L'ONTARIO ET LE PIB

Le niveau d'endettement relatif à la taille de l'économie – c'est-à-dire le rapport entre la dette et la valeur sur le marché de tous les biens et services produits sur une période donnée, valeur correspondant au produit intérieur brut (PIB) — est généralement considéré comme un bon indicateur de la capacité du gouvernement à régler ses dettes. Le rapport entre la dette nette et le PIB mesure la relation entre les obligations du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour honorer ces obligations. Un rapport en hausse signifie que la dette nette du gouvernement augmente plus rapidement que l'économie de la province.

Le rapport entre la dette nette et le PIB de la province a été relativement stable entre 2005-2006 et 2007-2008, s'établissant en moyenne à environ 30 % à la fin de chaque exercice, comme le montre la Figure 4. Il a commencé à croître en 2008-2009

**Figure 4 : Rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario, 2005-2006 – 2017-2018 (%)**

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011



et devrait atteindre 40 % en 2014-2015 avant de commencer à régresser.

Le rapport entre la dette nette et le PIB montre que la dette publique augmentera plus rapidement que l'économie provinciale jusqu'en 2014-2015 et qu'elle commencera à baisser seulement en 2015-2016, lorsque le taux de croissance prévu de la dette publique tombera au-dessous du taux de croissance prévu de l'économie provinciale.

Une autre façon utile d'évaluer la dette de l'Ontario est de la comparer à celle d'autres administrations canadiennes. La dette nette ainsi que le rapport entre la dette nette et le PIB de la plupart des provinces et du gouvernement fédéral sont illustrés à la Figure 5.

En général, le rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario est beaucoup plus élevé que celui des provinces de l'Ouest, à peu près semblable à celui des Maritimes et beaucoup plus faible que celui du Québec.

Le rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario est plus faible que celui des États-Unis et de plusieurs pays européens qui supportent eux aussi d'importantes dettes, comme le montre la Figure 6. Une certaine prudence est de mise, car ces pays ne définissent pas nécessairement les passifs et

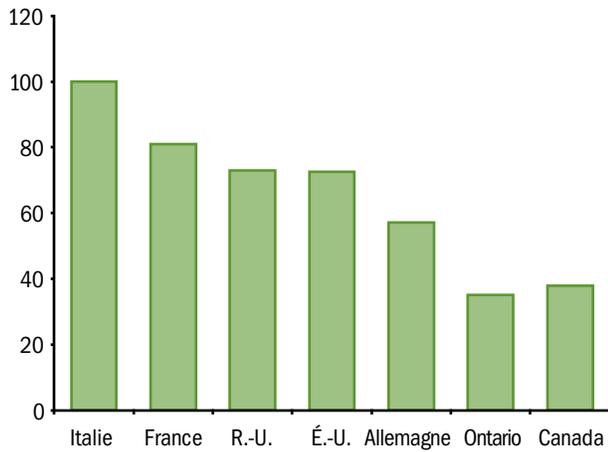
**Figure 5 : Dette nette et rapport entre la dette nette et le PIB des administrations canadiennes, 2010-2011**

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011, Budget fédéral 2011, mises à jour budgétaires et budgets 2011 de provinces choisies, et Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Dettes nette/ (actif net) (en millions de dollars)	Rapport entre la dette nette et le PIB (%)
C.-B.	30 637	15,2
Alb.	(21 653)	(7,4)
Sask.	3 783	6,2
Man.	12 837	24,0
Ont.	214 500	34,9
Qc	158 955	50,1
N.-B.	9 480	33,2
N.-É.	12 837	35,7
Î.-P.-É.	1 695	34,9
Fédéral	616 900	38,0

**Figure 6 : Comparaison du rapport entre la dette nette et le PIB de l'Ontario et de pays industrialisés choisis, septembre 2011 (%)**

Source des données : Rapport annuel et États financiers consolidés de la province de l'Ontario 2010-2011 et Bureau du vérificateur général de l'Ontario



les actifs financiers de la même façon que l'Ontario, mais cette information permet quand même une comparaison utile.

## CONSÉQUENCES D'UN NIVEAU ÉLEVÉ D'ENDETTEMENT

Comme tout chef de ménage le sait, un niveau élevé d'endettement comporte certaines conséquences.

Il en va de même pour les gouvernements, qui doivent notamment supporter les conséquences suivantes :

- *Les frais de service de la dette réduisent les fonds pour d'autres programmes gouvernementaux* – Plus le niveau d'endettement de la province est important, plus il faut d'argent pour assurer le service de la dette. Des frais d'intérêt plus élevés consomment une plus grande partie des ressources du gouvernement, limitant les fonds qu'il peut affecter à d'autres fins. Pour mettre cet « effet d'éviction » en perspective, disons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire, et que les frais d'intérêt continuent de croître.

Les frais de service de la dette que le gouvernement a dû assumer sont passés

de 8,5 milliards de dollars en 2008-2009 à 9,5 milliards en 2010-2011. Ces frais sont censés grimper à 16,3 milliards en 2017-2018, où la province devrait être en mesure d'équilibrer son budget. En termes de pourcentage des revenus provinciaux, les frais de service de la dette devraient passer de 8,9 % en 2010-2011 à 11,5 % en 2017-2018. Autrement dit, on estime que, d'ici 2017-2018, 11,5 cents de chaque dollar payé par les contribuables serviront seulement à payer l'intérêt annuel sur la dette.

- *Vulnérabilité accrue à une augmentation des taux d'intérêt* – Ces dernières années, les gouvernements ont généralement profité de la faiblesse des taux d'intérêt pour financer des dettes plus élevées. Par exemple, l'Ontario payait un taux d'intérêt réel moyen d'environ 8 % en 2000, mais ce taux est tombé à moins de 5 % en 2011. Cependant, un niveau plus élevé d'endettement rend la province plus vulnérable à l'augmentation des taux d'intérêt. Par exemple, dans le budget 2011 de l'Ontario, le gouvernement indiquait qu'au niveau d'endettement actuel, une augmentation de 1 % des taux ajouterait 500 millions de dollars à ses frais d'intérêt.
- *Cotes de crédit et sentiment des investisseurs* – Les agences de notation évaluent la solvabilité d'un gouvernement en se fondant sur sa capacité à gérer sa dette, et elles tiennent compte de facteurs tels que les ressources économiques du gouvernement, ses forces institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques majeurs. La cote attribuée a un impact sur le coût des futurs emprunts gouvernementaux, car une cote plus faible signifie généralement que les investisseurs exigeront une plus grande prime de risque sous forme de taux d'intérêt plus élevés avant d'acheter la dette de ce gouvernement.

En ce qui concerne la cote de crédit de l'Ontario, un analyste bancaire de TD Canada Trust indiquait en mars 2011 qu'il y avait peu d'indications que la situation financière

de l'Ontario inquiétait les investisseurs en obligations ou que les agences de notation comptaient réviser à la baisse la cote de crédit AA dont jouit l'Ontario depuis longtemps. Les analystes soulignent néanmoins que les grands besoins de financement du gouvernement et sa dépendance accrue envers les investisseurs étrangers font augmenter le risque de révision à la baisse de sa cote de crédit, ce qui obligerait l'Ontario à payer des intérêts plus élevés sur ses futurs emprunts.

## CONCLUSION

La dette publique, particulièrement si elle est utilisée pour financer les déficits de fonctionnement, a été assimilée à un fardeau imposé aux générations à venir. La dette utilisée pour financer les investissements en infrastructure est plus susceptible de laisser des investissements dont les futures générations pourront bénéficier.

Il importe de noter que le gouvernement a présenté un plan afin d'éliminer le déficit annuel d'ici 2017-2018, mais sans l'accompagner de stratégie ou de prévisions claires pour rembourser la dette existante et future.

Lorsque les déficits annuels seront chose du passé, une stratégie possible pour rembourser la dette est d'éviter son augmentation à l'avenir et d'utiliser les revenus supplémentaires générés par la croissance de l'économie pour réduire la dette. Quelle que soit la stratégie envisagée, nous croyons que le gouvernement devrait établir des objectifs à long terme pour les législateurs et le public ainsi qu'une stratégie sur les mesures à prendre pour régler la dette existante et projetée.

## Le point sur la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous recommandions au gouvernement de réexaminer la décision d'exclure des états financiers consolidés de la province les résultats financiers de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT). L'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT est fondée sur sa classification à titre de « fiducie » par le gouvernement. Cependant, compte tenu de l'importance de la dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous demandons dans notre rapport si le fonctionnement de la CSPAAT était bel et bien similaire à celui d'une fiducie aux fins des états financiers, comme le prescrivent les normes comptables du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

La dette non provisionnée de la CSPAAT, qui s'élevait à 5,9 milliards de dollars en 2006 et à 11,5 milliards au 31 décembre 2008, avait atteint 11,8 milliards au 31 décembre 2009 et 12,4 milliards au 31 décembre 2010. Si la CSPAAT avait été incluse dans le périmètre comptable du gouvernement pour l'exercice 2010-2011, il aurait fallu ajouter environ 330 millions de dollars au déficit déclaré de l'Ontario, ce qui aurait fait augmenter la dette nette de la province de près de 5 % et son déficit accumulé de plus de 7 %. De toute évidence, l'inclusion de la CSPAAT dans les états financiers de la province aurait une incidence considérable sur les états financiers consolidés de la province.

Au Chapitre 4 du présent rapport annuel, nous donnons suite à notre examen de la dette non provisionnée de la CSPAAT de 2009 et faisons le point sur les mesures prises par la CSPAAT et le gouvernement à la suite de notre examen de 2009. Selon l'information reçue de la CSPAAT et du ministère du Travail, et les discussions tenues avec des

cadres supérieurs de la CSPAAT, un certain nombre d'initiatives sont en cours pour compenser le passif non capitalisé. Par exemple, la CSPAAT a lancé un examen indépendant du financement dirigé par un universitaire de l'extérieur, qui demande conseil aux différents intervenants sur la meilleure façon de compenser le passif non capitalisé. Le gouvernement a également adopté une loi qui, une fois proclamée, exigera de la CSPAAT qu'elle atteigne un niveau prescrit de financement dans des délais spécifiés. Le financement et les délais seront établis par règlement et tiendront compte des résultats de l'actuel examen indépendant du financement.

Compte tenu de ces initiatives visant à remédier au problème de la dette non provisionnée de la CSPAAT, nous convenons pour le moment avec le gouvernement que la Commission peut conserver son statut de « fiduciaire ». Cependant, nous poursuivons notre surveillance des progrès réalisés vers la résolution du problème de l'importante dette non provisionnée et, si nous jugeons ces progrès insuffisants, nous réévaluerons notre position.

## Le point sur le Fonds de garantie des prestations de retraite

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) garantit le paiement de certaines

prestations de retraite lorsqu'un régime à prestations déterminées admissible du secteur privé est liquidé selon les conditions stipulées dans la *Loi sur les régimes de pension*. Aux termes de cette loi, le FGPR est financé au moyen de primes payées par les répondants des régimes de retraite privés. La participation au FGPR est obligatoire pour de nombreux régimes à prestations déterminées enregistrés en Ontario. Le FGPR est censé s'autofinancer au moyen des fonds reçus sous forme de primes annuelles fondées sur des cotisations par participant et liées au risque.

Comme la CSPAAT, le FGPR est traité à titre de fiduciaire dans les états financiers consolidés de la province. En conséquence, ses actifs, ses passifs et ses résultats d'exploitation sont exclus des comptes de la province, mais ils doivent être déclarés dans les notes afférentes aux états financiers consolidés de la province.

Les récents cas d'insolvabilité et faillites d'entreprises causés par le ralentissement économique et d'autres facteurs ont entraîné une augmentation des demandes de paiement présentées au FGPR. En conséquence, le FGPR a déclaré une dette non provisionnée de 102 millions de dollars au 31 mars 2008 et de 47 millions au 31 mars 2009, comme le montre la Figure 7. Cette dette non provisionnée existait malgré un prêt sans intérêt de 330 millions de la province en 2003-2004, à rembourser en versements de 11 millions par année sur 30 ans.

En 2009, le gouvernement a modifié la *Loi sur les régimes de retraite* pour clarifier le fait que le FGPR

Figure 7 : Situation financière du FGPR, 2007-2008 – 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : FGPR

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
revenus	75 169	123 974	555 806 <sup>1</sup>	67 105
dépenses <sup>2</sup>	64 546	69 107	406 641	176 671
recouvrements			(1 529)	(42)
<b>excédent/(insuffisance) des revenus sur les dépenses</b>	<b>10 623</b>	<b>54 867</b>	<b>150 694</b>	<b>(109 524)</b>
excédent/(déficit) du fonds au début de l'exercice	(112 841)	(102 218)	(47 351)	103 343
<b>excédent/(déficit) du fonds à la fin de l'exercice</b>	<b>(102 218)</b>	<b>(47 351)</b>	<b>103 343</b>	<b>(6 181)</b>

1. Comprend une subvention de 500 millions de dollars de la province

2. La plupart des dépenses se rapportent à des demandes de prestations relatives à des régimes de pension résiliés

est une entité autonome indépendante du gouvernement. Les modifications autorisent le gouvernement, sans toutefois l'y obliger, à consentir des subventions et des prêts au FGPR. La Loi modifiée insiste également sur le fait que la responsabilité du FGPR se limite à ses actifs.

Le 25 mars 2010, l'Assemblée législative a approuvé une subvention de 500 millions de dollars au FGPR pour l'aider à stabiliser sa situation financière et à couvrir le coût des liquidations récentes de régimes. Grâce à cette subvention, le FGPR a déclaré un excédent de 103 millions au 31 mars 2010. Au 31 mars 2011, malgré les 500 millions injectés au cours de l'exercice précédent, le gouvernement a déclaré une dette non provisionnée de 6 millions de dollars parce que les charges dépassaient les revenus de 109 millions de dollars. Les fonds injectés par le gouvernement sont donc déjà épuisés.

L'actuaire indépendant nommé par le gouvernement pour examiner la stabilité et la situation financière du FGPR a souligné en juin 2010 qu'en l'absence d'augmentation des cotisations des membres du secteur privé, le Fonds aurait besoin d'une réserve (après déduction des demandes de paiement en janvier 2010) de l'ordre de 680 millions à 1,023 milliard de dollars pour couvrir les demandes futures prévues. L'actuaire a calculé que, pour être considéré financièrement autonome à long terme et couvrir les remboursements de prêts existants, le FGPR devrait hausser de 450 % les taux de cotisation des employeurs et des employés afin de financer les prestations selon la couverture maximale actuelle de 1 000 \$ par mois par employé.

En août 2010, le gouvernement a également annoncé une stratégie en quatre volets visant à atténuer les risques et à améliorer la viabilité du FGPR :

- hausser les réserves grâce à la subvention de 500 millions de dollars accordée en mars 2010;
- accroître les revenus futurs du FGPR en augmentant les cotisations au Fonds en 2012;
- atténuer les risques auxquels le FGPR est exposé en prolongeant la période au cours de

laquelle les nouveaux régimes peuvent être couverts et les prestations peuvent être améliorées, pour la faire passer de trois à cinq ans;

- atténuer l'exposition du FGPR en renforçant les règles de capitalisation des régimes de retraite.

Nous reconnaissons que le gouvernement a pris des mesures pour essayer de stabiliser la situation financière du FGPR. Nous croyons néanmoins que le FGPR ne répond pas aux critères qui lui permettraient de conserver sa désignation de « fiducie » pour l'exercice 2010-2011, car il dépend de l'aide financière du gouvernement pour s'acquitter de ses obligations financières et il continuera probablement d'en avoir besoin à l'avenir, selon l'actuaire. À notre avis, si le gouvernement choisit d'intervenir de temps à autre pour lui fournir des ressources financières, le FGPR ne répond pas à la définition de « fiducie » ni à l'intention de la norme comptable qui permet d'exclure les fiducies indépendantes des états financiers d'un gouvernement.

Cette année cependant, nous avons conclu que l'exclusion du FGPR des états financiers consolidés du gouvernement n'avait pas un impact suffisant pour modifier notre opinion d'audit du 31 mars 2011. Nous continuerons de recommander au ministère des Finances d'inclure le FGPR dans les états financiers consolidés de la province jusqu'à ce que le Fonds puisse améliorer sensiblement sa situation financière sans l'aide du gouvernement.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souligne que le vérificateur général reconnaît la stratégie à quatre volets du gouvernement visant à renforcer la viabilité du FGPR, notamment en prenant des mesures pour accroître les revenus du Fonds et limiter sa responsabilité.

De l'avis du Ministère, ces propositions stabilisent le fondement financier du Fonds en lui permettant de conserver son statut de fiducie et en éliminant la nécessité d'une consolidation.

## Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* exige du ministre des Finances qu'il publie un rapport sur les finances de l'Ontario avant une élection provinciale. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés sur les revenus et charges estimatifs futurs de la province ainsi que l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices financiers. La Loi exige du vérificateur général qu'il examine le rapport du gouvernement pour déterminer s'il est raisonnable et diffuse un rapport énonçant les résultats de son examen.

Puisqu'une élection générale provinciale a eu lieu le 6 octobre 2011, le gouvernement a publié son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011* le 26 avril 2011. Le plan financier sur lequel se fondait le rapport préélectoral a été énoncé dans le Budget de l'Ontario 2011.

Comme l'exige la Loi, le rapport fournissait des renseignements sur :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan financier du gouvernement;
- les estimations des revenus et des charges de l'Ontario, y compris leurs composantes principales;
- des précisions sur la réserve budgétaire exigée pour pourvoir à une détérioration imprévue des revenus et des charges;
- le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.

Un principe clé de la Loi est que la politique financière de l'Ontario soit fondée sur des hypothèses prudentes. Dans l'ensemble, nous avons déterminé que le gouvernement avait fondé son estimation des revenus et de l'intérêt sur la dette publique sur des hypothèses prudentes. Nous avons toutefois conclu que beaucoup des

hypothèses sous-tendant l'estimation des dépenses de programme (c'est-à-dire les dépenses excluant l'intérêt sur la dette publique et les réserves) étaient optimistes et audacieuses plutôt que prudentes. C'était particulièrement le cas pour les salaires du secteur public et les coûts liés aux soins de santé qui, ensemble, représentent la majorité des dépenses de programme.

Nous soulignons que le rapport préélectoral était de nature essentiellement prévisionnelle et qu'il y aurait sans doute des différences entre les estimations et les résultats réels. Comme beaucoup des hypothèses sous-tendant les projections de dépenses étaient optimistes plutôt que prudentes, il existait un risque accru que les dépenses réelles soient plus élevées que prévu. À moins d'une plus forte croissance des revenus pouvant compenser la hausse des dépenses, les déficits annuels pourraient eux aussi être plus élevés que prévu. Le cas échéant, le gouvernement devra alors envisager d'autres modifications à la politique ou aux opérations afin d'atteindre les objectifs financiers établis dans le Budget de 2011.

## Questions touchant les comptes publics futurs

### IMPORTANCE DES NORMES COMPTABLES POUR LE SECTEUR PUBLIC

Dans le Chapitre 2 de mes rapports annuels de 2008 et 2010, je discutais de l'importance, pour les gouvernements, de se conformer à des normes comptables généralement reconnues établies par un organisme de normalisation indépendant afin de produire des états financiers crédibles et de fournir des informations auxquelles le public peut se fier.

Les normes comptables précisent quand les opérations doivent être constatées, mesurées et communiquées dans les états financiers. Pour faire autorité, les normes comptables doivent

être établies par un organisme de normalisation professionnel reconnu dans le cadre d'un processus structuré, ouvert et transparent.

Au Canada, c'est le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'ICCA qui a le pouvoir d'établir des normes comptables pour le secteur public. Les normes du CCSP sont devenues les principes comptables généralement reconnus des gouvernements au Canada et constituent la source première de directives comptables pour le secteur public.

Le CCSP établit ses normes en suivant la procédure établie pour maintenir l'objectivité et s'assurer que les points de vue de tous les intéressés sont entendus et pris en compte. Quand il élabore ou révisé une norme comptable, le CCSP suit habituellement un processus en cinq étapes :

- la recherche de base;
- l'approbation d'une proposition de projet;
- la distribution d'un énoncé de principes à un groupe désigné de comptables et d'autres professionnels pour recueillir leurs commentaires préliminaires;
- la publication d'un ou de plusieurs exposés-sondages et l'invitation à tous les particuliers et organismes intéressés à faire connaître leurs commentaires;
- l'approbation et la publication d'une norme définitive.

Certains intervenants ont récemment exercé des pressions considérables sur le CCSP. Certains gouvernements, par exemple, craignent que les normes du CCSP ne tiennent pas suffisamment compte des défis particuliers auxquels ils font face dans leur prise de décisions touchant les rapports financiers, l'établissement du budget et la politique financière. Le CCSP doit s'assurer non seulement que les nouvelles normes comptables prennent toutes ces inquiétudes en considération, mais aussi qu'elles sont compatibles avec son cadre conceptuel.

Ce cadre conceptuel est un ensemble d'objectifs généraux et interdépendants et de principes fondamentaux qui définissent les actifs, les passifs, les revenus et les charges et déterminent comment ils

doivent être mesurés et divulgués. Il a été conçu pour aider à élaborer des normes comptables qui permettront invariablement de produire des états financiers donnant une image des plus fidèles des résultats des activités de l'entité et de sa situation financière à la fin d'une période de déclaration. Les entités de normalisation comptable du monde entier utilisent des cadres conceptuels de ce genre pour s'assurer que les normes comptables proposées sont théoriquement valables. Le CCSP a entrepris un examen de son cadre conceptuel, qui est examiné ci-après dans ce chapitre.

## RÉCENTES RÉALISATIONS DU CCSP

Le CCSP a réglé un certain nombre d'importantes questions de comptabilité et de présentation de l'information financière au cours de l'exercice 2010-2011. Ces questions comprennent les *transferts gouvernementaux*, traités dans la nouvelle norme SP 3410, et les *instruments financiers*, traités dans la nouvelle norme SP 3450. Ces deux questions sont examinées ci-dessous.

Un message clé que nous voulons transmettre aux lecteurs dans cette discussion est que le CCSP sert l'intérêt du public en établissant, pour les gouvernements, des normes comptables indépendantes qui reposent sur des fondements conceptuels. Depuis son établissement en 1981 et son acceptation graduelle par les gouvernements canadiens comme émetteur autorisé de normes comptables pour le secteur public, le CCSP a beaucoup aidé à améliorer l'intégralité, la pertinence, la fiabilité et la comparabilité des états financiers des gouvernements canadiens.

Nous reconnaissons que les états financiers consolidés de la province ont toujours été conformes, à tous les égards importants, aux normes du CCSP et que tous les gouvernements ont fait des efforts diligents au fil des ans pour améliorer la clarté et l'intégralité de leurs états et rapports annuels. Nous croyons qu'il est essentiel pour l'Ontario de continuer de préparer ses états financiers en conformité avec les normes du CCSP, pour

que les législateurs et le public aient confiance que l'excédent ou le déficit annuel déclaré donne une image fidèle de la gestion gouvernementale des « deniers publics » pour l'exercice.

## ACTIFS ET PASSIFS DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION DES TARIFS

### Situation actuelle

Au cours des trois dernières années, nous avons exprimé des préoccupations quant à la pertinence de la comptabilisation des actifs et passifs découlant de la réglementation des tarifs dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les pratiques comptables relatives à la réglementation des tarifs ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière des entités réglementées, telles que les producteurs, transporteurs et distributeurs d'électricité. Dans la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés, un organisme de réglementation établi par législation comme la Commission de l'énergie de l'Ontario approuve les prix qu'une entité réglementée peut facturer à ses clients et il permet souvent aux entités réglementées de reporter (comptabiliser comme actif) certains coûts à recouvrer au cours des prochaines périodes qui, selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) habituels, seraient passés en charges dans l'exercice au cours duquel ils sont engagés.

Dans le secteur de l'électricité, l'Ontario compte trois grands organismes d'État – Ontario Power Generation Inc. (OPG), Hydro One Inc. (Hydro One) et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) – qui utilisent la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. La situation financière et les résultats d'exploitation de ces trois organismes sont inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement. L'inclusion de l'impact de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés en 2010-2011 a eu pour effet net de réduire le déficit déclaré de 23 millions de dollars. L'impact sur le déficit de l'exercice en cours a été plutôt faible, mais il peut aussi être très important, comme en 2009-2010,

lorsque l'effet net a été de réduire le déficit déclaré de 1,1 milliard de dollars.

Jusqu'en 2010-2011 inclusivement, les PCGR du Canada permettaient à certaines entités à tarifs réglementés d'utiliser la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. En particulier, les normes comptables du CCSP permettaient à OPG et à Hydro One, définies comme des entreprises publiques, d'être consolidées sans que leurs politiques comptables soient ajustées de manière à éliminer l'impact de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. Étant donné la position du CCSP, nous avons donc accepté ce traitement comptable. D'un point de vue théorique cependant, nous continuons de douter que les actifs et passifs découlant de la réglementation des tarifs satisfont à la définition d'actifs ou de passifs « de bonne foi » aux fins des états financiers consolidés du gouvernement. Dans le cas de l'OEO, qui ne constitue pas une entreprise publique selon les critères du CCSP, l'impact de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés sur les résultats de l'OEO aurait dû être supprimé avant l'inclusion de l'OEO dans les états financiers consolidés. En l'occurrence, l'absence d'ajustement n'a pas eu d'incidence importante sur les résultats présentés par la province et n'a donc pas modifié notre opinion d'audit.

### Regard sur l'avenir

L'ère de la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés semble tirer à sa fin, du moins pour les administrations telles que le Canada qui sont en voie de conversion aux normes comptables internationales. L'an dernier, le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) et le Conseil des normes comptables (CNC) de l'ICCA ont tous deux publié des exposés-sondages qui, s'ils avaient été approuvés, auraient permis aux entités à tarifs réglementés de continuer à comptabiliser les actifs et passifs réglementaires dans certaines conditions. Les recommandations de ces exposés-sondages ont été accueillies avec enthousiasme par le secteur des services publics, mais la majorité des organismes

comptables et de normalisation qui ont répondu les a rejetées. Le CNCI a donc dû reporter le projet en cours, et l'on ne sait pas très bien si la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés fera l'objet d'un projet à l'avenir ni, le cas échéant, quand ce projet sera mis en oeuvre. Le CNC de l'ICCA a récemment indiqué qu'il n'envisagerait aucune modification « locale » aux Normes internationales d'information financières (IFRS) qui permettrait d'utiliser la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés au Canada. Tous les actifs et passifs devront plutôt être traités conformément aux principes comptables généralement reconnus à l'avenir, et les actifs et passifs découlant de la réglementation des tarifs ne seront plus considérés comme acceptables.

L'organisme américain de normalisation comptable, le Financial Accounting Standards Board, ne partage pas les vues de ses homologues internationaux. Il a décidé pour le moment de ne pas adopter les IFRS, et il continuera d'accepter la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés.

Le ministère des Finances de l'Ontario affirme que les actifs et passifs provinciaux découlant de la réglementation des activités répondent aux normes du CCSP sans renvoi à aucune des dispositions relatives aux activités à tarifs réglementés contenues dans le *Manuel de l'ICCA*. Comme le Ministère le sait, nous ne sommes pas d'accord à propos de cette position.

Dans son rapport annuel et ses états financiers consolidés du 31 mars 2011, le gouvernement formulait des commentaires relatifs à cette question. La note intitulée Futurs changements apportés aux normes comptables portait ce qui suit :

À l'heure actuelle, les IFRS ne portent pas sur la comptabilité des entreprises à tarifs réglementés. De plus, on ne sait pas si le CNCI adoptera des normes comptables régissant ces entreprises ni, le cas échéant, quand elles seront adoptées. Le gouvernement de l'Ontario entend fournir des directives à certaines entités à tarifs réglementés pour s'assurer que leurs rapports financiers

sont préparés à l'aide de normes comptables qui, à son avis, permettent de décrire le mieux possible la réalité économique des opérations et de répondre du mieux possible aux besoins en matière d'information des différents utilisateurs.

Nous avons remarqué que le gouvernement avait récemment donné pour directive à Hydro One de préparer ses futurs états financiers conformément aux PCGR des États-Unis en prenant le règlement 395/11 en application de la *Loi sur l'administration financière*. Nous tenons à réitérer que ce n'est pas tant l'impact de cette décision sur les états financiers de Hydro One qui nous préoccupe que son incidence sur les états financiers consolidés de la province.

En tant que vérificateurs des états financiers consolidés de la province, nous avons des préoccupations concernant l'utilisation des PCGR américains par Hydro One ainsi que la cession future des actifs et passifs découlant de la réglementation des activités d'OPG et de l'OEO. La province prépare ses états financiers conformément aux PCGR du Canada. Si les PCGR du Canada ne permettent pas de comptabiliser les actifs et passifs découlant de la réglementation des activités, il pourrait y avoir un problème dans la vérification de l'an prochain si ces actifs et passifs sont quand même inclus dans les états financiers consolidés de la province en conséquence de la consolidation d'OPG, de Hydro One et de l'OEO dans ces résultats, et si cette inclusion a une incidence considérable.

Nous sommes également préoccupés par le fait que la province a utilisé une loi afin de contourner les PCGR du Canada — comme nous le faisons remarquer dans nos deux derniers rapports annuels. Cette année, le gouvernement a adopté un règlement exigeant de Hydro One qu'elle utilise les PCGR des États-Unis afin de pouvoir continuer d'inclure l'incidence des activités à tarifs réglementés dans ses futurs états financiers. Cette façon de procéder serait contraire à la tradition ontarienne de conformité aux normes comptables canadiennes.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que, dans l'environnement actuel de normalisation comptable, il est difficile de dégager un consensus sur l'approche comptable à adopter pour les entreprises publiques à tarifs réglementés. Comme les organismes de normalisation ont décidé de remettre à plus tard le règlement de cette question, le gouvernement a donné pour directive à Hydro One de se conformer aux PCGR des États-Unis pour lui permettre de continuer de comptabiliser les actifs et passifs découlant de la réglementation des activités comme elle pouvait le faire par le passé en conformité aux PCGR du Canada. Cette décision est conforme aux mesures prises par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, qui ont permis aux services publics à tarifs réglementés de présenter leurs états financiers conformément aux PCGR américains jusqu'en 2014.

Le gouvernement espère que les organismes de normalisation prendront des mesures pour répondre aux préoccupations qui subsistent en comptabilité des entreprises à tarifs réglementés et actualiser les normes en conséquence.

## COMPTABILITÉ DES PAIEMENTS DE TRANSFERT

Le projet des transferts gouvernementaux a été lancé par le CCSP il y a quelques années pour régler plusieurs questions comptables liées aux transferts pécuniaires d'un ordre de gouvernement à un autre, y compris :

- la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel qu'un gouvernement accorde à un autre;
- le besoin de clarifier l'autorisation nécessaire pour qu'un transfert soit comptabilisé;
- le besoin de clarifier dans quelle mesure les conditions ou « stipulations » imposées par le

gouvernement cédant devraient influencer sur le moment de la constatation des transferts dans les comptes du gouvernement cédant et du gouvernement bénéficiaire;

- la comptabilisation appropriée des transferts qui doivent servir à acquérir ou à construire des immobilisations corporelles.

Un des points les plus difficiles à régler concernait les modalités de la comptabilisation des transferts pluriannuels par les bénéficiaires. Par exemple, si le gouvernement fédéral offrait à une province, juste avant la fin de l'exercice, un transfert forfaitaire devant être utilisé pour financer des services sur plusieurs années, la province devrait-elle comptabiliser immédiatement la subvention dans son ensemble ou seulement au fur et à mesure de son affectation aux services financés? Une question semblable a été soulevée relativement aux transferts de capitaux. Certains intervenants étaient d'avis qu'un transfert de capital devrait être constaté à titre de revenu au moment où le gouvernement bénéficiaire engage les dépenses qui le rendent admissible à la subvention. D'autres intervenants estimaient que les normes du CCSP devraient permettre la constatation de ces transferts à titre de revenu au fur et à mesure de l'amortissement des immobilisations corporelles acquises ou construites à l'aide des fonds transférés.

Après avoir tenu de longues discussions, examiné les vues des répondants et publié plusieurs documents de consultation, le CCSP a approuvé une nouvelle norme sur les *transferts gouvernementaux* en décembre 2010. Selon la nouvelle norme, le gouvernement bénéficiaire doit constater un transfert à titre de revenu après autorisation du transfert et satisfaction de tous les critères d'admissibilité, à une exception près. Cette exigence ne s'applique pas lorsque le gouvernement cédant crée un passif pour le gouvernement bénéficiaire en assujettissant l'utilisation du transfert à certaines conditions ou en obligeant le bénéficiaire à prendre certaines mesures pour conserver le transfert. La norme reconnaît également que les mesures et les communications du bénéficiaire qui limitent l'utilisation du

fonds à des fins précises dans l'avenir peuvent créer un passif. Dans la pratique, la question de savoir si les faits et circonstances entourant un transfert donné appuient la constatation d'un passif relève du jugement professionnel. Si le transfert est censé créer un passif pour le gouvernement bénéficiaire, le transfert est comptabilisé à titre de revenu compensant l'utilisation des fonds, au fur et à mesure que le passif est réglé.

## INSTRUMENTS FINANCIERS

Les instruments financiers – dont les contrats de change à terme, les swaps, les contrats à terme et les options – sont utilisés pour gérer les risques financiers. Actuellement, les indications données par le CCSP sur la comptabilisation des instruments dérivés ne s'appliquent qu'à la couverture du risque de change associé à une dette en devises, par exemple une dette publique libellée en devises étrangères. En conséquence, l'Ontario et tous les autres gouvernements canadiens fournissent des détails sur leurs risques financiers, l'utilisation des instruments financiers tels que les instruments dérivés pour atténuer ces risques, et la juste valeur actuelle de la dette déclarée dans les notes afférentes à leurs états financiers.

En janvier 2005, le CNC de l'ICCA a approuvé de nouvelles normes comptables intitulées « Instruments financiers », « Résultat étendu » et « Couvertures ». Ces normes à l'intention du secteur privé mettaient en relief le besoin de régler les mêmes questions dans le contexte du secteur public. Par conséquent, le CCSP a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner comment les gouvernements devraient comptabiliser leurs instruments financiers. Un des enjeux clés abordés par le groupe de travail consistait à déterminer si les changements qui surviennent sur le marché ou la juste valeur des contrats dérivés devraient être reflétés dans les états financiers du gouvernement et, en particulier, s'ils devraient avoir une incidence sur l'évaluation de son excédent ou déficit annuel.

Quelques-unes des étapes clés et points de décision du projet sont exposés ci-après :

- En juin 2007, le groupe de travail du CCSP a diffusé un énoncé de principes concernant les instruments financiers qui décrivait les principes proposés pour la constatation et l'évaluation des instruments financiers conformément aux directives du CNC.
- En réponse à la norme proposée du CCSP, les gouvernements ont souligné que les changements à la juste valeur qui n'entraînent aucune rentrée ou sortie de fonds ne reflétaient pas les rentrées et sorties de ressources économiques associées à la prestation des services au public. Un point clé soulevé par ce groupe était que la plupart des gouvernements concluaient des contrats dérivés afin de couvrir leurs risques de change ou de taux d'intérêt et qu'ils détenaient donc ces contrats jusqu'à échéance, moment où les gains ou pertes réalisés durant la période de détention s'annuleraient.
- En septembre 2009, le CCSP a répondu aux préoccupations des intervenants en proposant une norme révisée sur les instruments financiers qui recommandait que tous les gains et pertes non réalisés de réévaluation des instruments financiers soient comptabilisés dans l'état des résultats, mais séparément d'autres revenus et charges du gouvernement. Le CCSP espérait qu'une comptabilisation séparée des gains et pertes de réévaluation permettrait de distinguer clairement leur incidence sur tout excédent ou déficit annuel et apaiserait ainsi les préoccupations des intervenants.
- Tous les gouvernements qui ont répondu à cette proposition craignaient encore que l'inclusion, dans les états financiers du gouvernement, des gains et pertes non réalisés sur la juste valeur ne crée de volatilité et ne reflète pas la substance économique des opérations de financement du gouvernement. De plus, comme d'autres intéressés, nous nous opposons à l'obligation de présenter

« deux résultats à la fin de l'état des résultats » que la norme proposée imposerait, notamment dans un état consolidé des résultats du gouvernement, car nous étions d'avis que cela créerait de la confusion dans l'esprit des utilisateurs des états.

Le CCSP a répondu en proposant une nouvelle norme en novembre 2010. Ses principales exigences incluaient la comptabilisation des instruments dérivés à la juste valeur et la comptabilisation des changements non réalisés dans leur juste valeur dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation. Les gains et les pertes non réalisés de réévaluation des instruments financiers ne seraient pas comptabilisés dans l'état des résultats. Conformément à la proposition énoncée ci-haut, il ne serait plus nécessaire de respecter les exigences de la comptabilité de couverture.

En réponse à cette proposition, nous avons indiqué que notre priorité dans l'évaluation de tout changement proposé aux normes comptables était son incidence sur la détermination de l'excédent ou du déficit annuel d'un gouvernement. Nous avons donc dit que nous étions fermement convaincus que les changements mesurables dans la valeur des actifs et des passifs qui surviennent sous la houlette d'un gouvernement devraient généralement être inclus dans l'excédent ou le déficit déclaré de la période où ces changements sont survenus. Nous ne croyions toutefois pas que les changements annuels dans la valeur des instruments financiers devaient être comptabilisés dans un état séparé des quasi-fonds propres. À notre avis, l'ajout d'un état séparé des gains et pertes de réévaluation réduirait la valeur de l'état des résultats d'un gouvernement. Par ailleurs, l'ajout d'un autre état n'aiderait pas le profane à mieux comprendre les états financiers du gouvernement, qui ont déjà tendance à être assez complexes.

Nous avons suggéré que toute nouvelle norme sur les instruments financiers devrait reconnaître la différence fondamentale entre les instruments dérivés acquis pour atténuer le risque de change et ceux acquis pour atténuer le risque de taux d'intérêt.

En particulier, nous avons proposé au CCSP qu'il envisage de comptabiliser seulement les instruments dérivés libellés en devises à la juste valeur, parce que les changements dans la juste valeur de la dette et l'instrument dérivé de contrepartie seraient comptabilisés dans l'état des résultats du gouvernement et auraient donc une incidence appropriée sur l'excédent ou le déficit annuel. Toutefois, comme les changements dans la juste valeur des instruments dérivés de taux d'intérêt auraient pour seule conséquence la comptabilisation d'une réévaluation unilatérale dans l'état des résultats, nous avons proposé d'inclure les variations de la juste valeur seulement dans les notes complémentaires et non dans l'état des résultats.

En mars 2011, après avoir tenu une discussion approfondie et pris en considération les vues des répondants, le CCSP a approuvé la nouvelle norme *Instruments financiers*, qui reflétait les changements proposés dans son deuxième exposé-sondage de novembre 2010. Nous sommes heureux d'avoir eu l'occasion de présenter nos vues sur la question et, bien que le CCSP ait choisi de ne pas retenir la solution de rechange que nous avons proposée, nous acceptons la norme définitive et continuerons d'appliquer les normes du CCSP dans la vérification des états financiers consolidés de la province afin de déterminer s'ils donnent une image fidèle de sa situation financière.

## Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Dans la présente section, nous décrivons à grands traits certaines autres questions importantes sur lesquelles le CCSP de l'ICCA s'est penché au cours de la dernière année et qui pourraient avoir une incidence à l'avenir sur les états financiers consolidés de la province.

## INTRODUCTION

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le CCSP est habilité à établir des normes de comptabilité et de communication de l'information financière à l'intention du secteur public. Au cours de l'année écoulée, le CCSP a non seulement publié des normes révisées sur les instruments financiers et les transferts gouvernementaux, qui font l'objet d'une discussion plus haut dans ce chapitre, mais aussi réglé d'autres questions notables de comptabilité et de présentation de l'information financière, dont le cadre comptable approprié pour les organismes du secteur public et la comptabilisation de la conversion de devises. Un des plus importants projets en cours au CCSP est une révision de son cadre conceptuel à l'appui de l'élaboration de normes comptables cohérentes pour le secteur public du Canada.

## NORMES

### Organismes sans but lucratif du secteur public

Le CNC de l'ICCA est chargé d'établir des normes de comptabilité et de présentation de l'information financière pour des entreprises à but lucratif et des organismes sans but lucratif du secteur privé. En réponse à la mondialisation des marchés financiers et de la tendance à adopter des normes mondiales, le CNC a apporté cette année un certain nombre de changements en matière de présentation de l'information financière.

Les IFRS ont remplacé l'ancien ensemble de PCGR du Canada à titre de cadre comptable utilisé pour préparer les états financiers des entreprises à but lucratif ayant une obligation publique de rendre des comptes. Pour les entreprises sans obligation publique de rendre des comptes ou sans but lucratif qui ne souhaitent pas adopter les IFRS, le CNC a introduit deux autres cadres comptables : les Normes comptables pour les entreprises à capital fermé et les Normes comptables pour les organismes sans but lucratif du secteur privé.

En septembre 2010, le CCSP a conclu que les organismes sans but lucratif du secteur public devraient appliquer les dispositions du *Manuel de comptabilité pour le secteur public* (MCSP). Pour faciliter la transition de ces organismes au MCSP, le CCSP a inclus dans le MCSP des normes propres aux organismes sans but lucratif, connues sous le nom de Série 4200. Dans l'ensemble, ces nouvelles normes ressemblent aux PCGR du Canada utilisés auparavant par les organismes sans but lucratif. Un organisme sans but lucratif peut choisir soit de se conformer à la Série 4200 de normes du MCSP, soit d'appliquer les dispositions du MCSP sans la Série 4200 de normes. Cette exigence s'appliquera aux exercices débutant le ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### Conversion des devises

En juin 2011, le CCSP a également publié une nouvelle norme comptable sur la conversion des devises afin d'assurer la conformité à sa nouvelle norme comptable sur les instruments financiers. La norme révisée porte sur un nombre de questions, mais la principale révision a pour effet d'éliminer l'actuelle obligation à reporter et à amortir les gains et pertes découlant des fluctuations de change. Comme pour les instruments financiers, les gains et pertes non réalisés de change seront maintenant comptabilisés séparément des autres revenus et charges d'un gouvernement ou d'un de ses organismes, dans l'état des gains et pertes de réévaluation. Ce n'est qu'au moment de la réalisation des gains et pertes réels de change qu'ils seront comptabilisés dans l'état des résultats et ils auront donc une incidence sur l'excédent ou le déficit du gouvernement ou de son organisme. Cette norme révisée s'appliquera elle aussi aux périodes débutant le ou après le 1<sup>er</sup> avril 2012 pour les organismes du secteur public et le ou après le 1<sup>er</sup> avril 2015 pour les gouvernements.

### Cadre conceptuel

Comme indiqué ci-dessus, le cadre conceptuel du CCSP correspond à un ensemble d'objectifs et de

fondements interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Il constitue le fondement sur lequel les intervenants, dont les responsables de la préparation des états financiers du gouvernement, les vérificateurs législatifs et le CCSP, discutent et évaluent les propositions sur les moyens à prendre pour régler les questions comptables émergentes. Le cadre a pour principal avantage de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation afin de s'assurer que les normes comptables sont objectives, crédibles et cohérentes.

Le CCSP a formé le groupe de travail sur le cadre conceptuel en réponse aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant la définition actuelle de revenu et de charge, qui créerait de la volatilité dans les résultats déclarés et rendrait difficile la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le mandat du groupe de travail est d'examiner la pertinence pour le secteur public des concepts et principes du cadre actuel énoncés dans le *Manuel de comptabilité pour le secteur public*. En avril 2011, le groupe de travail a entamé son examen du cadre conceptuel. En août 2011, il a publié le premier de deux documents de consultation visant à solliciter les commentaires des intervenants sur les caractéristiques clés des entités du secteur public et leurs incidences en matière de comptabilité et de production de rapports sur les états financiers à vocation générale. Le groupe de travail compte publier, au cours du deuxième trimestre de 2012, un deuxième document de consultation qui portera probablement sur les aspects suivants des états financiers :

- les utilisateurs et ce qui doit leur être déclaré;
- les objectifs de la comptabilisation dans les états financiers;
- les caractéristiques qualitatives de l'information à déclarer.

Les commentaires reçus en réponse aux deux documents de consultation seront alors pris en compte dans l'élaboration d'un énoncé de principes aux fins de commentaires.

## Questions législatives

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Il est également tenu, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

### APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères se proposent d'engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont prévus dans le budget des dépenses. Une fois la *Loi de crédits* approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La *Loi de crédits* portant sur l'exercice clos le 31 mars 2011 a reçu la sanction royale le 30 mars 2011.

En général, la *Loi de crédits* n'est adoptée qu'une fois l'exercice bien entamé, mais le financement provisoire des programmes des ministères doit être approuvé avant l'adoption de la Loi. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, l'Assemblée législative a autorisé les dépenses en adoptant trois lois autorisant des affectations provisoires, soit la *Loi de 2009 portant affectation anticipée de crédits pour 2010-2011*, la *Loi supplémentaire de 2010 portant affectation anticipée de crédits*, et la *Loi supplémentaire de 2010 portant affectation anticipée de crédits* (n° 2). Ces trois lois, qui ont reçu la sanction royale le 15 décembre 2009, le 18 mai 2010 et le 8 décembre 2010 respectivement, autorisaient le gouvernement à engager des dépenses de la fonction publique de 123,8 milliards de dollars, des investissements de 3,7 milliards et des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée de 176 millions. Les trois lois sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2010. Le 23 février 2011, l'Assemblée législative a également adopté une motion de crédits provisoires autorisant temporairement les bureaux de l'Assemblée législative à engager les dépenses additionnelles prévues dans le Budget des dépenses 2010-2011 qui n'étaient pas autorisées en vertu des trois lois provisoires.

Les trois lois provisoires, conjointement avec la motion de crédits provisoires, fournissaient des affectations temporaires suffisantes pour permettre au gouvernement d'engager des dépenses entre le 1<sup>er</sup> avril 2010 et le 30 mars 2011, date où la *Loi de crédits* a reçu la sanction royale. Comme le pouvoir de dépenser accordé par application des lois de crédits provisoires était temporaire, les trois lois ont été abrogées en vertu de la *Loi de crédits de 2011*, et le pouvoir de dépenser prévu dans les lois révoquées a été subsumé dans la *Loi de crédits de 2011*.

## MANDATS SPÉCIAUX

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet le lancement d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles

l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été lancé pour l'exercice clos le 31 mars 2011.

## ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 1.0.8 de la Loi permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante aux fins escomptées. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos après les redressements découlant de notre vérification et le dépôt des Comptes publics devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et rééditée dans la *Loi de 2009 sur l'administration financière*, le paragraphe 5(4) de cette loi autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Cette délégation en application de la loi abrogée demeurera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2011, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir de publier des arrêtés aux ministres pour les transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes ministériels et les affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant

lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 8 présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés publiés par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

Le nombre d'arrêtés du Conseil du Trésor a augmenté considérablement en 2009-2010, principalement ceux visant le ministère des Finances et le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (depuis scindé en ministère de l'Énergie et ministère de l'Infrastructure) à cause des prêts consentis au secteur de l'automobile et aux dépenses de stimulation de l'infrastructure. La Figure 9 résume, par mois de publication, le nombre et la valeur des arrêtés du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2011.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans La Gazette de l'Ontario, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés diffusés en 2010-2011 devraient être publiés dans La Gazette de l'Ontario en décembre 2011. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor publiés en 2010-2011, indiquant les montants autorisés et dépensés, est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

## TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse mention dans son rapport annuel.

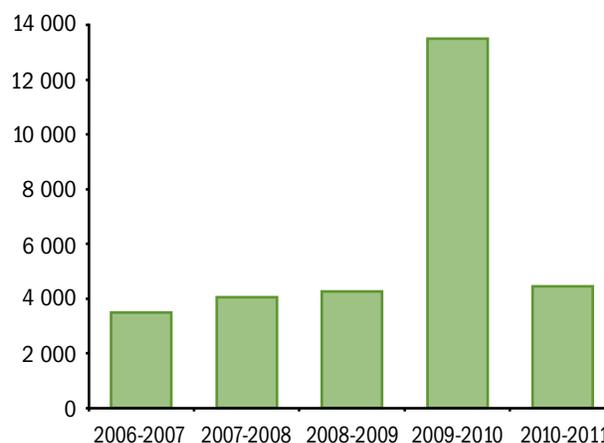
En ce qui concerne le Budget des dépenses 2010-2011, aucun transfert n'a été effectué dans les crédits du Bureau de l'Assemblée législative.

## CRÉANCES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil

**Figure 8 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, 2006-2007 – 2010-2011**  
(en millions de dollars)

Source de données : Conseil du Trésor



**Figure 9 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor selon le mois en 2010-2011**

Source de données : Conseil du Trésor

Mois de publication	N <sup>bre</sup>	Autorisé (en millions de dollars)
Avril 2010 – février 2011	79	3 441
Mars 2011	19	692
Avril 2011	20	212
Mai 2011	2	109
Juin 2011	1	6
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>4 460</b>

peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation des comptes de tout montant dû à la Couronne qui fait l'objet d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2010-2011, un montant total de 432,1 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 410,3 millions en 2009-2010). La majeure partie des radiations de 2010-2011 concernait les éléments suivants :

- 145,2 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme

- de soutien aux étudiants (316,7 millions en 2009-2010);
- 118,8 millions irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (5 millions en 2009-2010);
  - 71,9 millions irrécouvrables au titre des taxes de vente au détail (21,4 millions en 2009-2010);
  - 65,1 millions irrécouvrables au titre des impôts sur les sociétés (55,5 millions en 2009-2010);
  - 9,6 millions irrécouvrables au titre des taxes sur le tabac (200 000 \$ en 2009-2010);

- 6,4 millions irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (5,4 millions en 2009-2010).

Le volume 2 des Comptes publics de 2010-2011 résume les radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans les états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. La radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.