

Comptes publics de la province

1.0 Résumé

Cette année, notre opinion sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par une réserve. Nous fondant sur notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017 donnent une image fidèle de la situation, exception faite des deux éléments mentionnés au paragraphe qui énonce le fondement de l'opinion avec réserve. Ces deux éléments sont les suivants :

- Le gouvernement a surévalué l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO).
- Le gouvernement a constaté et consolidé de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE).

Une opinion d'audit avec réserve n'est pas à prendre à la légère. Avant d'en arriver là, le Bureau de la vérificatrice générale a eu recours à des conseils externes en complément de ses propres travaux approfondis.

Le gouvernement n'a pas comptabilisé de moins-value imputable à l'actif de retraite net

lié au RREO et au RRSEFPO dans son bilan consolidé. De ce fait, la dette nette et le déficit accumulé au 31 mars 2017 sont sous-évalués dans une proportion de 12,429 milliards de dollars (10,985 milliards au 31 mars 2016), tandis que le déficit annuel de l'exercice 2016-2017 est sous-évalué de 1,444 milliard (1,831 milliard en 2015-2016). Par ailleurs, le gouvernement a constaté de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché de la SIERE dans ses états financiers consolidés, ce qui donne lieu, au 31 mars 2017, à une surévaluation des autres actifs et des autres passifs de l'ordre de 1,652 milliard de dollars (1,443 milliard au 31 mars 2016); cette situation n'a pas d'incidence sur les déficits annuels de 2016-2017 et de 2015-2016.

Le rapport de la vérificatrice comporte un paragraphe sur d'autres points, en raison de la constatation, dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017, d'actifs liés à des activités à tarifs réglementés, ce qui n'est pas permis aux termes des *Normes comptables canadiennes pour le secteur public* (NCSP) dans le cas des états financiers du gouvernement. On mentionne à ce paragraphe que, même si la comptabilisation d'activités à tarifs réglementés au niveau provincial consolidé n'a pas donné lieu à une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017, ces états financiers pourraient comporter des anomalies significatives dans les exercices futurs en raison du traitement comptable prescrit par la *Loi de 2017 sur*

le *Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*. Selon notre opinion, ce « traitement comptable prescrit » signifie ici que le gouvernement crée un actif au moyen de dispositions législatives.

Les NCSP sont les normes comptables les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement sur l'excédent ou le déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes et à celles publiées par des gouvernements semblables à celui de l'Ontario. Les législateurs et le public sont ainsi plus à même d'évaluer la gestion gouvernementale des deniers publics. En conséquence, le fait que la vérificatrice générale ait nuancé son opinion par une réserve pour les deux derniers exercices est un point sérieux qui devrait susciter des préoccupations de la part des législateurs et du public.

Au fil des ans, nous avons soulevé le fait que le gouvernement avait adopté à différentes occasions des dispositions législatives visant à faciliter l'application de méthodes comptables particulières qui ne concordaient pas forcément avec les NCSP. Jusqu'à maintenant, ces mesures n'ont pas eu d'incidence significative sur les états financiers consolidés de la province. Toutefois, l'utilisation par le gouvernement de traitements comptables prescrits par la loi, comme ceux utilisés à l'appui de la structure de comptabilité et de financement prévue aux termes de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, pourraient avoir une incidence significative sur les résultats annuels et en venir, dès l'an prochain, à soulever des préoccupations importantes pour notre Bureau. De plus amples commentaires sur cette question sont présentés dans notre rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, qui a été déposé à l'Assemblée législative le 17 octobre 2017.

Autres observations

Recours aux services d'experts-conseils par le gouvernement

Nous avons observé que le gouvernement avait fait appel à des experts-conseils externes pour l'aider à concevoir la structure complexe de comptabilité et de financement qui sous-tend la réduction des tarifs dans le cadre du *Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, et qu'il avait demandé conseil à des cabinets comptables à propos de certains volets de l'opération. Cependant, malgré la recommandation formulée dans notre *Rapport annuel 2016* que les conseils formulés ou les travaux exécutés par des experts-conseils aux fins de formuler une position à des fins comptables soient communiqués à notre Bureau, le gouvernement ne nous a pas informés des travaux de ses experts-conseils avant que nous ayons appris que des discussions importantes avaient lieu à propos de questions touchant le *Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* et que nous ayons demandé expressément à en être informés.

Dorénavant, il serait dans l'intérêt du Bureau du Conseil du Trésor et du Bureau de la vérificatrice générale qu'on les informe des situations où les travaux d'experts-conseils externes auront une incidence, non seulement sur les états financiers consolidés de l'exercice en cours, mais aussi sur ceux des exercices subséquents.

Prise en compte par la vérificatrice générale des travaux des auditeurs de composantes

Dans notre rôle consistant à auditer les états financiers consolidés de la province, nous accordons de l'importance aux travaux menés par des auditeurs de composantes du secteur privé qui font l'audit d'entités incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement. Chaque année, nous transmettons des instructions aux auditeurs de certaines composantes afin d'obtenir des renseignements sur l'audit de la composante qui

leur est confiée. Nous utilisons ces renseignements pour étayer notre opinion relative aux états financiers consolidés de la province. Pour que les réponses soient obtenues promptement, nous fixons des échéanciers, et nous demandons instamment que tout événement important ou inhabituel nous soit signalé le plus rapidement possible.

Dans le cadre de notre audit de cette année, il y a eu d'importants retards avant que nous recevions des renseignements de l'auditeur de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE). Cette situation est préoccupante, considérant le fait que nous avons fait part de notre désaccord à l'égard de modifications apportées aux conventions comptables de la SIERE qui présentent une importance en regard non seulement des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, mais également des rapports financiers futurs. Ainsi que cela est indiqué dans notre rapport spécial daté du 17 octobre 2017 et intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, ces modifications constituaient un élément fondamental à l'appui de la structure de comptabilité et de financement conçue dans le contexte du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables dans le but de faire en sorte que les états financiers consolidés ne reflètent pas les répercussions financières de la réduction tarifaire sur les résultats annuels et la dette nette de la province.

La transparence et la rapidité des communications entre le Bureau de la vérificatrice générale et les auditeurs de composantes doivent être préservées, car la meilleure façon de servir l'intérêt de toutes les parties consiste à assurer une déclaration transparente et complète de toute question importante ayant une incidence sur les états financiers consolidés.

Augmentation du fardeau de la dette de la province de l'Ontario

Encore cette année, le fardeau croissant de la dette continue de soulever des préoccupations, comme c'est le cas depuis que nous avons fait état de ce problème pour la première fois, en 2011. De nouveau, nous nous concentrons sur les répercussions cruciales de l'accroissement de la dette sur les finances de la province. Nous demeurons d'avis que le gouvernement doit fournir aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et projetée de l'Ontario, et nous recommandons une nouvelle fois au gouvernement d'élaborer un plan de réduction de la dette à long terme.

Réduction de la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Il était question dans notre *Rapport annuel 2009* des risques entourant la viabilité de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) en raison de sa dette non provisionnée, qui correspond à l'écart entre la valeur des actifs de la Commission et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés. Cette année-là, nous avons aussi demandé instamment au gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité.

Afin de donner suite à nos préoccupations et aux recommandations formulées dans notre rapport, le gouvernement a adopté en juin 2012 un règlement en vertu de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*; aux termes de ce règlement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, la CSPAAT devait

atteindre un ratio de suffisance donné à certaines dates précises. Au 31 décembre 2016, la CSPAAT déclarait un ratio de suffisance de 87,4 %. Cela signifie que la CSPAAT enregistre déjà le ratio de suffisance qu'elle était tenue d'atteindre d'ici le 31 décembre 2022. En raison de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT à donner suite au problème de la dette non provisionnée et des progrès réalisés jusqu'ici par la CSPAAT, nous appuyons l'exclusion de la dette provisionnée de la Commission du passif de la province.

Mandat de publication d'un rapport préélectoral

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) exige, entre autres choses, que, dans les circonstances prescrites par règlement, le ministre des Finances rende public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario avant la date limite fixée par règlement. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés pour l'aider à mieux comprendre les revenus et les charges futurs estimés de la province ainsi que l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices. Conformément à la *Loi électorale*, les prochaines élections générales provinciales en Ontario auront lieu le 7 juin 2018. Aux termes de la Loi, la vérificatrice générale doit examiner le rapport afin de déterminer s'il est raisonnable, et publier un rapport indépendant où elle décrit les résultats de son examen. Nous travaillerons en étroite collaboration avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre des préparatifs et de l'exécution de cet examen, afin de pouvoir publier notre rapport suffisamment à l'avance des élections générales du 7 juin 2018.

Le présent chapitre contient 10 recommandations consistant en 14 mesures à prendre pour donner suite à nos constatations.

2.0 Contexte

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice terminé le 31 mars 2017 ont été préparés sous la direction du ministre des Finances, conformément à la *Loi sur l'administration financière*, et de la présidente du Conseil du Trésor. Les Comptes publics se composent du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province, ainsi que de trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province de l'Ontario relève de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui y sont présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et sur le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle interne efficaces – et des procédures à l'appui – pour autoriser les opérations, protéger les biens et tenir des registres appropriés.

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, il incombe à notre Bureau de procéder à l'audit annuel de ces états financiers consolidés. Notre audit vise à obtenir une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives, c'est-à-dire sans erreurs ou omissions majeures. Les états financiers consolidés et le rapport de la vérificatrice générale à titre d'auditeur indépendant sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le Rapport annuel 2016-2017 de la province contient en outre une section intitulée « Étude et analyse des états financiers ». Cette section présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2017. La communication de ces renseignements a pour objet de renforcer 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 non audités de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus, les charges, les dettes et autres passifs, les prêts et les investissements de la province, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le **Volume 2**, qui contient les états financiers audités 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 audités;
- Le **Volume 3**, qui contient des tableaux non audités fournissant le détail des paiements des ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

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

La *Loi* exige que, sauf dans des cas exceptionnels, le gouvernement dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. La date limite cette année était le 27 septembre 2017. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant 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 10 jours suivant la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le Rapport annuel 2016-2017 et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 7 septembre 2015, se conformant ainsi au délai prescrit.

L'opinion de la vérificatrice générale sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par

une réserve, parce que deux traitements comptables n'étaient pas conformes aux NCSP.

La première réserve a trait à la comptabilisation par le gouvernement de l'actif de retraite net de 12,429 milliards de dollars calculé pour deux régimes de retraite dont il est le corépondant, soit le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. De ce fait, le déficit annuel de l'exercice 2016-2017 est sous-évalué de 1,444 milliard de dollars (1,831 milliard en 2015-2016), tandis que la dette nette et le déficit accumulé au 31 mars 2017 sont sous-évalués dans une proportion de 12,429 milliards (10,985 milliards en 2015-2016).

La deuxième réserve découle du fait que le gouvernement a comptabilisé de façon inappropriée dans ses états financiers consolidés les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE). Cela a comme conséquence une surévaluation des autres actifs et des autres passifs de l'ordre de 1,652 milliard de dollars (1,443 milliard en 2015-2016).

Une opinion avec réserve dans le secteur public doit être considérée comme une chose tout aussi grave que s'il s'agissait d'une société cotée en bourse. L'opinion avec réserve exprimée à l'égard des états financiers de la province est commentée à la **section 3.0**.

3.0 États financiers consolidés de 2016-2017 de la province

3.1 Responsabilités de l'auditeur

En sa qualité d'auditeur indépendant des états financiers consolidés de la province, la vérificatrice

générale a comme objectif d'exprimer une opinion sur le fait que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives et sont préparés conformément aux NCSP, de sorte qu'ils donnent une image fidèle des résultats et de la situation financière de la province. C'est grâce à cette indépendance, jumelée à l'obligation de se conformer aux Normes canadiennes d'audit en vigueur et aux règles d'éthique pertinentes, que la vérificatrice peut exprimer une opinion qui inspirera confiance aux utilisateurs à l'endroit des états financiers consolidés de la province.

Pour que la vérificatrice générale puisse en arriver à formuler cette opinion, notre Bureau recueille des éléments probants qui sont à la fois suffisants et appropriés, et il les évalue afin de déterminer si les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Cela comprend l'évaluation du traitement comptable choisi par le gouvernement pour certaines opérations, et l'analyse du caractère approprié de ce traitement comptable par rapport aux NCSP.

L'évaluation de ce qui est important (significatif) ou sans importance (non significatif) repose principalement sur notre jugement professionnel. À cette fin, nous cherchons à répondre à la question de savoir si une erreur, une anomalie ou une omission donnée est suffisamment importante pour influencer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés. Si tel est le cas, nous considérons que l'erreur, l'anomalie ou l'omission est significative.

Pour effectuer cette évaluation, nous établissons un seuil d'importance relative. Cette année, comme lors des années précédentes et à l'instar de la majorité des autres administrations provinciales, nous avons établi ce seuil à 0,5 % du montant le plus élevé des charges ou des revenus, selon le cas, du gouvernement pour l'exercice.

Le postulat de départ dans le cadre de notre audit est que la direction a reconnu qu'elle a certaines responsabilités qui sont fondamentales pour la réalisation de l'audit en conformité avec les

Normes canadiennes d'audit. Ces responsabilités sont commentées à la section suivante.

3.2 Responsabilités de la direction

Dans le rapport de l'auditeur, une distinction est faite entre les responsabilités de la direction et celles de l'auditeur lors de l'audit d'états financiers. La direction est responsable de la préparation d'états financiers conformes aux NCSP, tandis que l'auditeur examine les états financiers afin de pouvoir exprimer une opinion sur leur conformité à ces normes. Cette séparation des responsabilités respectives de la direction et de l'auditeur est essentielle et permet de préserver l'indépendance de l'auditeur, ce qui constitue l'une des assises du rapport préparé par ce dernier.

Outre la préparation des états financiers et la mise en place de contrôles internes pertinents, la direction doit également fournir à l'auditeur tous les renseignements pertinents aux fins de la préparation des états financiers, les renseignements complémentaires que l'auditeur peut demander, et un accès sans restriction aux personnes au sein de l'entité si l'auditeur détermine que cela est nécessaire pour obtenir des éléments probants. Les Normes canadiennes d'audit énoncent clairement ces exigences, et la direction établit formellement qu'elle s'y conforme en adressant, à la fin de l'audit, une lettre d'affirmation signée à l'auditeur.

Lorsqu'une opération est effectuée, il incombe à la direction de déterminer la ou les normes comptables applicables et les conséquences de leur application à l'opération, de décider d'une convention comptable et de veiller à ce que les états financiers présentent l'opération conformément au référentiel comptable applicable (par exemple les NCSP dans le cas des gouvernements). L'auditeur doit lui aussi connaître comme il se doit le référentiel comptable afin de pouvoir formuler une opinion indépendante sur les états financiers, et il peut devoir exécuter des procédures similaires à celles utilisées par la direction pour déterminer

les normes applicables et comprendre leurs conséquences par rapport à l'opération comptable; mais, contrairement à la direction, il ne prend pas de décision concernant la convention comptable ou les écritures comptables pour l'entité. Ces décisions appartiennent à la direction, soit, dans le cas présent, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, tous deux avec l'aide de la Division du contrôleur provincial.

En cas de désaccord entre l'auditeur et la direction sur l'application ou le caractère adéquat des conventions comptables, l'auditeur, en vue de formuler son opinion, évalue dans quelle mesure l'élément en question est important ou significatif relativement aux états financiers pris dans leur ensemble. Si l'élément est important, l'auditeur exprime une opinion avec réserve, c'est-à-dire qu'il conclut que les états financiers donnent une image fidèle, exception faite de l'élément visé par la réserve. Là encore, cet aspect distingue les rôles respectifs de la direction et de l'auditeur, ce dernier examinant les états financiers afin d'exprimer une opinion, tandis que la direction prépare lesdits états financiers.

Le Bureau de la vérificatrice générale peut faire des suggestions concernant les états financiers consolidés, mais cela ne modifie en rien la responsabilité de la direction à l'égard de ces derniers. De même, le gouvernement peut demander des conseils externes sur le traitement comptable de certaines opérations. Dans un tel cas, le gouvernement demeure ultimement responsable des décisions prises, et le recours à des experts-conseils externes n'a pas pour effet de limiter, de modifier ou de remplacer la responsabilité du gouvernement à titre de préparateur des états financiers consolidés de la province.

3.3 Rapport de l'auditeur indépendant

Le rapport de l'auditeur, présenté à la fin d'une mission d'audit, se compose des éléments suivants :

- un paragraphe d'introduction, dans lequel sont indiqués les états financiers faisant l'objet de l'audit;
- une description de la responsabilité de la direction aux fins de la préparation des états financiers conformément au référentiel comptable pertinent;
- une description de la responsabilité de l'auditeur d'exprimer une opinion sur les états financiers et un exposé de la portée de l'audit;
- un paragraphe d'énoncé d'opinion à propos des états financiers, qui précise le référentiel comptable ayant servi à la préparation des états financiers.

Le rapport de l'auditeur peut aussi contenir :

- un paragraphe d'observations, dans lequel il est fait mention d'un point qui fait l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui, selon le jugement de l'auditeur, revêt une importance telle qu'il est fondamental pour la compréhension des états financiers par les utilisateurs;
- un paragraphe sur d'autres points, dans lequel il est fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers, qui, selon le jugement de l'auditeur, sont pertinents pour la compréhension, par les utilisateurs, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci.

3.4 Importance d'une opinion avec réserve

C'est dans son rapport que l'auditeur indépendant communique aux utilisateurs des états financiers de l'entité auditée son opinion concernant la fidélité des renseignements contenus dans ces états financiers. Après l'audit des états financiers, l'auditeur peut signer l'une des quatre opinions suivantes :

- **Opinion sans réserve, ou favorable** : les états financiers présentent, relativement à

tous les aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière et des résultats de l'entité.

- **Opinion avec réserve** : les états financiers comportent une ou plusieurs anomalies ou omissions significatives.
- **Opinion défavorable** : les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation financière, des résultats des opérations et des changements de la situation financière selon les principes comptables généralement reconnus.
- **Impossibilité d'exprimer une opinion** : il n'est pas possible d'exprimer une opinion à l'égard des états financiers parce que, par exemple, des documents clés de la province ont été détruits et ne peuvent être examinés.

Une opinion *sans réserve* signifie que les états financiers donnent une image fidèle de la situation. Lorsque l'auditeur nuance son opinion par une *réserve*, il exprime ainsi une préoccupation quant au respect, par l'entité auditée, des normes comptables établies par le normalisateur (par exemple le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public), ou quant à sa propre capacité d'obtenir des renseignements suffisants et pertinents sur les états financiers.

En général, l'expression d'une opinion avec réserve est chose rare. De fait, pendant 22 ans, les états financiers consolidés de la province ont donné lieu à une opinion sans réserve. L'opinion relative aux états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017 est nuancée par une réserve parce que ces états financiers ne sont pas conformes aux NCSP, ce qui soulève une préoccupation de la part de la vérificatrice générale quant à la fidélité de l'image qu'ils donnent.

3.5 Opinion d'audit – 2016-2017

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous sommes tenus de faire rapport tous les ans sur les résultats de l'examen des états financiers consolidés de la province. Le rapport de l'auditeur

indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2017 est reproduit aux pages suivantes.

3.6 Raisons justifiant l'énoncé d'une opinion avec réserve

Cette année, notre opinion sur les états financiers consolidés de la province est nuancée par une réserve.

Nous fondant sur notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017 donnent une image fidèle de la situation, exception faite des deux éléments mentionnés au paragraphe énonçant le fondement de l'opinion avec réserve.

Ces deux éléments sont les suivants :

- Le gouvernement a surévalué l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO).
- Le gouvernement a constaté et consolidé de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE).

3.6.1 Surévaluation de l'actif de retraite net

Actif de retraite net et états financiers consolidés

Au 31 mars 2017, l'actif de retraite net du RREO constaté par le gouvernement s'établissait à 11,511 milliards de dollars (10,147 milliards en 2015-2016) et celui du RRSEFPO, à 0,918 milliard (0,838 milliard en 2015-2016), soit 12,429 milliards en tout (10,985 milliards en 2015-2016). Il aurait toutefois fallu comptabiliser une provision pour moins-value

correspondant à l'ensemble de ces actifs de retraite pour se conformer aux NCSP. La constatation de l'intégralité de la moins-value aurait donné lieu à une réduction de 12,429 milliards de dollars de l'actif de retraite net inscrit au bilan consolidé (10,985 milliards en 2015-2016), ce qui aurait donné lieu à un passif de retraite net de 1,396 milliard de dollars (1,673 milliard en 2015-2016), ainsi que cela est illustré à la **figure 1**.

La constatation de l'intégralité de la moins-value au titre de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO aurait comme effet de hausser de 1,444 milliard de dollars (1,831 milliard en 2015-2016) le déficit annuel de la province qui figure au bilan consolidé.

Commentaires sur le traitement comptable des actifs de retraite selon les NCSP

En général, un actif de retraite net est enregistré lorsque la cotisation totale du gouvernement à un régime (incluant les intérêts y afférents) est plus élevée que les charges de retraite constatées au titre des services des employés depuis l'établissement du régime.

Les NCSP limitent la valeur comptable des actifs de retraite. Plus précisément, le gouvernement doit inscrire une provision pour moins-value au titre de tout excédent de l'actif de retraite sur les « avantages futurs escomptés » pour le gouvernement. Autrement dit, la valeur de l'actif de retraite ne peut dépasser un montant égal aux avantages futurs escomptés pour le gouvernement. Toute modification subséquente de la provision pour moins-value est constatée dans l'état des résultats consolidé lors de la période où la modification survient.

Les avantages futurs escomptés pour un gouvernement correspondent aux avantages que le gouvernement s'attend à tirer de l'excédent d'un régime de retraite. Ces avantages peuvent prendre la forme d'une réduction des cotisations futures ou d'un retrait de l'excédent.

Les NCSP fournissent une orientation concernant les facteurs que l'on doit prendre en compte pour déterminer si un avantage doit être inclus dans le calcul des avantages futurs escomptés d'un gouvernement. Ainsi, les avantages futurs escomptés ne comprendront pas les retraits d'excédents auxquels le gouvernement n'a pas

Figure 1 : Actif (passif) de retraite au 31 mars 2017

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017 et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2017	2016
	Prestations de retraite (en millions de dollars)	Prestations de retraite (en millions de dollars)
Obligation au titre des prestations constituées	124 700	118 448
Moins : actifs des régimes	(149 851)	(140 834)
Obligation au titre des actifs des régimes	(25 151)	(22 386)
Gains actuariels non amortis	14 104	13 074
Actif au titre des prestations constituées	11 047	9 312
Provision pour moins-value	(14)	—
Actif (passif) de retraite net¹	11 033	9 312
Moins-value additionnelle ²	(12 429)	(10 985)
Actif (passif) de retraite net³	(1 396)	(1 673)

1. Selon les états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017.

2. Moins-value constatée à l'égard des actifs au titre des prestations constituées du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (11,511 milliards de dollars; 10,147 milliards en 2015-2016) et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (0,918 milliard; 0,838 milliard en 2015-2016).

3. En conformité avec les Normes comptables canadiennes pour le secteur public.



Office of the Auditor General of Ontario
Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

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 2017, 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 (le « gouvernement ») est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés 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 œuvre 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 consolidés 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 consolidés.

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

20 Dundas Street West
Suite 1530
Toronto, Ontario
M5G 2C2
416-327-2381
fax 416-327-9862
tty 416-327-6123

20, rue Dundas ouest
suite 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862
ats 416-327-6123

www.auditor.on.ca

Fondement de l'opinion avec réserve

Actif net des régimes de retraite surévalué, déficit annuel sous-évalué, dette nette sous-évaluée et déficit accumulé sous-évalué

Comme le décrit la note 16a afférente aux présents états financiers consolidés, un actif net des régimes de retraite relatifs au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario est comptabilisé dans l'état consolidé de la situation financière. Cependant, le gouvernement ne détient pas le droit légal unilatéral d'utiliser cet actif parce que sa capacité à réduire les cotisations minimales futures ou à retirer tout excédent des régimes de retraite est soumise à une entente avec les répondants conjoints des régimes de retraite respectifs. Les normes comptables canadiennes pour le secteur public exigent que le gouvernement comptabilise une provision pour moins-value à l'égard de cet actif.

Le gouvernement n'a pas comptabilisé une provision pour moins-value à l'égard de cet actif net des régimes de retraite au 31 mars 2017. Le gouvernement a également retraité rétroactivement les chiffres comparatifs du 31 mars 2016 pour exclure la provision pour moins-value qui était auparavant incluse dans les états financiers consolidés de l'exercice précédent. Cette dérogation aux normes comptables canadiennes pour le secteur public m'a amené à exprimer une opinion avec réserve sur les états financiers consolidés pour l'exercice clos le 31 mars 2017 et les chiffres comparatifs du 31 mars 2016.

Les recommandations formulées par le Comité consultatif en matière de comptabilisation des actifs des régimes de retraite nommé par le gouvernement ne constituent pas une source faisant autorité en matière d'application des normes comptables canadiennes pour le secteur public comme le laisse entendre la note 16a afférente aux présents états financiers consolidés.

Incidence sur l'état consolidé des résultats

Si le gouvernement avait correctement comptabilisé la provision pour moins-value à l'égard de l'actif net des régimes de retraite pour le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, l'incidence sur l'état consolidé des résultats pour les exercices clos les 31 mars 2017 et 2016 aurait été comme suit :

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Déficit annuel tel que présenté	(991)	(3 515)
Incidence de la provision pour moins-value sur les charges suivantes :		
• Éducation	(1 364)	(1 480)
• Administration générale et autre	(80)	(351)
Déficit annuel conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	(2 435)	(5 346)

Incidence sur l'état consolidé de la situation financière

Si le gouvernement avait correctement comptabilisé la provision pour moins-value à l'égard de l'actif net des régimes de retraite pour le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, l'incidence sur l'état consolidé de la situation financière aux 31 mars 2017 et 2016 aurait été comme suit :

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Actif net des régimes de retraite tel que présenté	11 033	9 312
Incidence de la provision pour moins-value	(12 429)	(10 985)
Passif net des régimes de retraite conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	(1 396)	(1 673)

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Dettes nettes tel que présentée	(301 648)	(295 372)
Incidence de la provision pour moins-value	(12 429)	(10 985)
Dettes nettes conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	(314 077)	(306 357)

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Déficit accumulé tel que présenté	(193 510)	(192 029)
Incidence de la provision pour moins-value	(12 429)	(10 985)
Déficit accumulé conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public	(205 939)	(203 014)

Consolidation inappropriée des comptes des marchés de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)

Comme le décrit la note 16c afférente aux présents états financiers consolidés, la SIERE a modifié sa méthode comptable et l'a appliqué rétroactivement pour constater l'actif et le passif liés aux comptes des participants aux marchés. Les comptes en question assurent surtout le suivi des opérations d'achat et de vente entre les participants aux marchés (les producteurs d'électricité et les distributeurs d'électricité). Les comptes des marchés, tels que comptabilisés dans les états financiers consolidés de la province de l'Ontario, ne constituent pas des éléments d'actif et de passif de la province. Le gouvernement n'a aucun accès ou aucune discrétion pour utiliser l'actif lié aux comptes des marchés pour son propre bénéfice ni aucune obligation à régler le passif lié aux comptes des marchés en cas de défaut par les participants aux marchés. Par conséquent, les autres

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences des questions décrites dans les paragraphes sous la rubrique « Fondement de l'opinion avec réserve », 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 2017, 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.

Autres points

Le recours au traitement comptable des activités à tarifs réglementés peut causer une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province de l'Ontario

J'attire l'attention sur la note 16c afférente aux présents états financiers consolidés, qui décrit l'adoption rétroactive du traitement comptable des activités à tarifs réglementés par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité au cours de l'exercice. La constatation d'éléments d'actif relatifs à des activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province de l'Ontario n'est pas autorisée dans l'application des normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cette dérogation n'a pas une incidence importante sur les états financiers consolidés de la province de l'Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2017 et mon opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point. Cependant, les états financiers consolidés pourraient comporter des anomalies significatives dans les exercices futurs à la suite du traitement comptable prescrit en vertu de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables) et ses règlements connexes, car il n'est pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Étude et analyse des états financiers

J'attire l'attention sur le fait que l'étude et analyse des états financiers de la province de l'Ontario aborde les résultats financiers de la province de l'Ontario sans dûment refléter la provision pour moins-value requise à l'égard de l'actif net des régimes de retraite et la constatation des comptes des marchés, comme indiqué dans les paragraphes sous la rubrique « Fondement de l'opinion avec réserve » ci-dessus.

La vérificatrice générale,



Bonnie Lysyk, MBA, CPA, CA, LPA

Toronto (Ontario)
Le 18 août 2017

droit, comme dans le cas où l'approbation des employés, d'un organisme de réglementation ou d'un tribunal est requise et que cette approbation n'a pas été obtenue.

Les normes énoncent expressément qu'un gouvernement ne peut anticiper l'obtention d'un droit exécutoire en vertu de la loi pour retirer une partie de l'excédent d'un régime auquel il n'a pas droit à ce moment particulier, que ce soit sur la base d'un précédent ou pour quelque autre raison que ce soit. Les mêmes concepts s'appliquent lorsque l'on doit déterminer la capacité du gouvernement à réduire ses cotisations futures.

Après avoir examiné les ententes régissant les régimes de retraite à corépondants en 2015-2016, nous avons, de concert avec nos experts-conseils, déterminé que le gouvernement n'avait pas le droit unilatéral de réduire ses cotisations en l'absence d'accord formel des autres corépondants des régimes. Nous avons donc conclu que le gouvernement ne détenait aucun droit exécutoire en vertu de la loi à l'égard des actifs de retraite, puisqu'il n'avait pas obtenu l'accord des autres corépondants en 2015-2016. Nous en arrivons à la même conclusion en 2016-2017.

Par souci de certitude, nous avons aussi examiné si les actifs de retraite correspondaient bien à la définition d'un actif selon le cadre conceptuel de l'information financière qui sous-tend les NCSP. Selon ce cadre, un actif est une ressource économique contrôlée par un gouvernement à la suite d'opérations ou d'événements antérieurs et dont ce gouvernement escompte tirer des avantages économiques futurs.

Les trois caractéristiques fondamentales d'un actif sont les suivantes :

- Il représente un avantage économique futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens et de services, générer des entrées de trésorerie ou réduire les sorties de trésorerie.
- Le gouvernement peut contrôler cette ressource économique et se prévaloir des avantages économiques futurs connexes.

- L'opération ou le fait à l'origine du contrôle que possède le gouvernement a déjà eu lieu.

La première de ces caractéristiques pourrait être présente, car il est possible que l'actif de retraite donne lieu ultérieurement à des entrées de trésorerie sous forme de retrait autorisé de l'excédent, ou encore à une réduction des sorties de trésorerie, sous forme de réduction des cotisations futures. Ou encore, les prestations des participants pourraient être haussées; toutefois, dans ce dernier cas, ce sont les participants qui obtiendraient l'avantage, et non le gouvernement.

Par contre, la deuxième caractéristique est absente, car le gouvernement n'exerce pas un contrôle lui permettant de se prévaloir des avantages associés à l'excédent des régimes, par exemple la prise unilatérale de mesures pour modifier le montant de ses cotisations, pour suspendre ses cotisations ou pour retirer l'excédent. Aux termes des ententes régissant les deux régimes, de telles mesures doivent faire l'objet de négociations et d'une entente entre les deux corépondants. Enfin, il n'y a eu aucune opération ni aucun événement conférant au gouvernement ce droit exécutoire en vertu de la loi, de sorte qu'il n'exerce pas de contrôle et n'a pas de droit d'accès à l'égard des actifs. Bref, la condition qui constitue la troisième caractéristique n'est pas remplie.

Dès lors, nous avons conclu, de pair avec nos experts-conseils, que l'actif de retraite net constaté par la province relativement au RREO et au RRSEFPO était surévalué, à la fois au 31 mars 2017 et au 31 mars 2016. En d'autres termes, à partir du moment où le gouvernement n'a pas accès aux excédents des régimes de retraite en question (du fait qu'il n'a pas obtenu l'accord des corépondants), la constatation d'un actif de retraite net lié à ces régimes, sans provision pour moins-value, est contraire aux NCSP.

Pour respecter les NCSP, il faut apporter un rajustement afin de constater une moins-value imputable au montant total des actifs de retraite déclarés par le RREO et le RRSEFPO afin de rendre compte de l'avantage futur escompté, c'est-à-dire,

dans le cas présent, la réduction des cotisations futures au titre des coûts annuels du régime. Plus précisément, selon le paragraphe 056 du chapitre SP 3250 :

Le gouvernement détermine l'avantage futur escompté en faisant la somme des deux montants suivants :

- a) La valeur actualisée des prestations que le gouvernement prévoit devoir constituer pour des services qui seront rendus dans l'avenir par le nombre actuel de salariés actifs, diminuée des valeurs actualisées des cotisations que les salariés sont tenus de verser et des cotisations minimales que le gouvernement est tenu de verser même s'il existe un excédent du régime;
- b) Le montant de l'excédent du régime dont le retrait est permis en vertu des modalités actuelles du régime et des lois et règlements applicables.

Cela concorde aussi avec l'application des concepts fondamentaux des NCSP en ce qui concerne la constatation des actifs en général.

Le gouvernement a mis sur pied un panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite du gouvernement de l'Ontario, qui lui a présenté des conseils sur l'interprétation des NCSP relativement aux actifs de retraite. Nous sommes en désaccord avec la conclusion de ce panel voulant que le gouvernement puisse constater un actif de retraite lié aux deux régimes de retraite dont il est le corépondant – le RREO et le RRSEFPO – sans comptabiliser également une provision pour moins-value. Nous précisons aussi que ce panel n'est pas une source faisant autorité lorsqu'il est question de l'application des NCSP.

Pour que nous retirions notre réserve concernant l'actif net constaté dans les états financiers consolidés de la province, il faudrait qu'un accord soit négocié et signé avec les autres corépondants des régimes en question afin de démontrer que le gouvernement dispose d'un actif de retraite dont il peut tirer avantage dès

maintenant. Le gouvernement n'a pas comptabilisé de provision pour moins-value comme l'exigent les NCSP afin de réduire l'actif de retraite net inscrit à son bilan consolidé.

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons que le gouvernement comptabilise une provision pour moins-value afin de contrebalancer l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario qu'il a constaté, et ce, jusqu'à ce qu'il obtienne l'accord formel écrit des corépondants établissant la possibilité de réduire les cotisations minimales ou de retirer une partie de l'excédent des régimes de retraite au cours des 12 prochains mois.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

3.6.2 Consolidation inappropriée des comptes du marché de la SIERE

Nous avons nuancé par une autre réserve notre opinion relative aux états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, car la province a constaté de façon inappropriée des comptes du marché (qui ne sont ni des actifs ni des passifs de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) ou de la province) dans le cadre de la consolidation des résultats financiers de la SIERE, sans veiller au préalable à ce que ces résultats soient établis conformément aux NCSP.

Aux termes des NCSP, la SIERE est un « autre organisme public », de sorte que ses résultats financiers doivent être conformes aux NCSP avant d'être intégrés aux états financiers consolidés du gouvernement. Les comptes du marché qui sont inscrits aux états financiers de la SIERE ne

correspondent pas à la définition d'un actif ou d'un passif aux termes des NCSP dans le contexte des états financiers consolidés de la province.

La SIERE est un organisme du gouvernement provincial de l'Ontario qui a comme responsabilité de gérer le marché de l'électricité et de conclure des contrats avec des producteurs indépendants pour disposer de sources d'approvisionnement en complément de l'électricité fournie par Ontario Power Generation Inc. (OPG). Les producteurs et les importateurs acheminent leur électricité vers le réseau de production-transport d'électricité, où elle peut être mise à la disposition des consommateurs et des exportateurs, y compris les distributeurs privés et municipaux, comme Power Stream Inc. et Toronto Hydro-Electric System Ltd. Les distributeurs surveillent la consommation de leurs clients au moyen de compteurs.

En général, les producteurs ne savent pas qui consomme l'électricité qu'ils acheminent vers le réseau, et les distributeurs ne savent pas de qui ils achètent la production, étant donné qu'ils ont tout simplement accès à l'électricité disponible sur le réseau. La SIERE a comme fonction de faciliter les opérations entre les participants au marché de l'électricité, dont les producteurs et les distributeurs, plutôt que de laisser ces participants conclure directement ces opérations entre eux. Les acheteurs sont les sociétés de distribution locales, les exportateurs et les consommateurs importants qui sont directement branchés au réseau; les vendeurs sont les producteurs et les importateurs.

Les règles du marché de l'électricité de l'Ontario (les règles du marché) établissent le cadre régissant le fonctionnement du marché et la détermination des sommes à payer ou à recevoir par les participants au marché. Conformément au Règlement de l'Ontario 288-14, le rôle de la SIERE consiste à gérer les marchés qu'elle administre de manière à promouvoir les objectifs de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, et à exercer des activités se rapportant aux règlements et aux paiements effectués aux termes d'un contrat conclu en vertu de cette loi ainsi qu'aux paiements prévus par

ladite loi ou par la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*.

Dans le but de faciliter le transfert d'argent des distributeurs aux producteurs, la SIERE a établi un certain nombre de « comptes du marché », qui correspondent aux montants payables par les distributeurs et aux montants à recevoir par les producteurs. Les comptes du marché qui figurent dans les états financiers de la SIERE correspondent aux soldes ponctuels (actifs et passifs) du processus de règlement entre les distributeurs et les producteurs. Ces actifs et passifs sont constitués de l'encaisse réservée aux activités du marché, d'un crédit permanent, des intérêts courus à recevoir et à payer, des dettes ou créances imputables aux comptes des participants au marché, ainsi que de la TVH à recevoir.

Conformément aux règles du marché, la SIERE n'a pas pour rôle de promouvoir les intérêts d'une partie par rapport à une autre, elle n'agit pas expressément à titre d'agent pour l'une des parties dans une perspective économique, et elle n'a pas d'intérêt économique dans l'exécution ultime d'une opération donnée. La SIERE indique dans ses communications publiques qu'elle remplit le rôle d'administrateur indépendant du marché. Ses règles du marché précisent notamment ses rapports avec les participants au marché, et elle n'est pas considérée comme une contrepartie aux opérations entre les participants au marché.

De plus, les règles du marché de la SIERE définissent ses relations avec les participants au marché et son exposition aux risques financiers relativement aux comptes du marché.

Plus précisément, il est indiqué à la disposition 6.9.2 du chapitre 9 des règles du marché que la SIERE ne doit en aucun cas être contrepartie à une opération commerciale effectuée sur des marchés en temps réel. On ne définit pas en quoi consiste une opération commerciale, mais cette expression est censée englober les opérations sur le marché en temps réel entre participants au marché qui sont facilitées par la SIERE.

La disposition 6.16.2 du chapitre 9 établit que, sous réserve de la disposition 6.14, [traduction] « la SIERE ne sera pas tenue de faire des paiements excédant le montant qu'elle reçoit pour des opérations sur les marchés en temps réel ».

La disposition 6.14 porte sur les recours en cas de manquement de la part d'un participant au marché. En bref, la SIERE dispose de mécanismes de recouvrement dans l'éventualité d'un défaut de paiement par un participant au marché, et, si le montant en cause ne peut être recouvré auprès du participant, la somme payable au créancier sera perçue auprès des autres participants au marché selon une approche proportionnelle.

La SIERE n'a pas à régler les passifs des comptes du marché en cas de manquement de la part des participants au marché, et elle n'est pas exposée à un risque de stock rattaché à la distribution de l'électricité aux sociétés de distribution locales ou aux consommateurs.

Le chapitre SP 3210 des NCSP énonce la définition et les caractéristiques d'un actif :

.03 Les actifs sont les ressources économiques sur lesquelles l'entité du secteur public exerce un contrôle par suite d'opérations ou d'événements passés, et dont il est prévu qu'elles lui procureront des avantages économiques futurs.

.04 Un actif a trois caractéristiques essentielles :

- a) il représente des avantages futurs en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer à la fourniture de biens ou de services, générer des rentrées de trésorerie futures ou réduire les sorties de trésorerie;
- b) l'entité du secteur public est en mesure de contrôler la ressource économique et l'accès aux avantages économiques futurs;
- c) l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a l'entité du secteur public s'est déjà produit.

.05 Les ressources économiques qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des actifs ne constituent pas des actifs.

Ainsi que cela est établi précédemment, il n'y a en l'espèce aucun avantage économique engendré pour la SIERE.

De même, le chapitre SP 3200 présente la définition et les caractéristiques d'un passif selon les NCSP :

.05 Les passifs sont des obligations actuelles d'un gouvernement envers des tiers, qui résultent d'opérations ou d'événements passés et dont le règlement prévu donnera lieu à une sortie future de ressources représentatives d'avantages économiques. Les passifs ont trois caractéristiques essentielles :

- a) ils représentent un engagement ou une responsabilité envers des tiers qui ne laisse que peu ou pas de pouvoir discrétionnaire au gouvernement pour se soustraire au règlement de l'obligation;
- b) l'engagement ou la responsabilité envers des tiers entraîne un règlement futur, par transfert ou utilisation d'actifs, fourniture de biens ou prestation de services ou toute autre cession d'avantages économiques, à une date déterminée ou déterminable, lorsque surviendra un événement précis, ou sur demande;
- c) les opérations ou événements à l'origine de l'obligation du gouvernement se sont déjà produits.

.06 Les obligations qui ne possèdent pas les trois caractéristiques des passifs ne constituent pas des passifs.

Ici encore, ainsi que cela a été établi précédemment, la SIERE n'est pas responsable en cas d'insuffisance des flux de trésorerie au cours de la période pertinente.

De même que la SIERE, la province n'a pas accès aux actifs des comptes du marché et n'a pas le pouvoir discrétionnaire de les utiliser à son propre avantage; elle n'est pas non plus tenue de régler les passifs des comptes du marché en cas de manquement de la part des participants au marché. Dès lors, les comptes du marché ne remplissent pas les critères permettant de les comptabiliser à titre d'actifs et de passifs dans les états financiers consolidés de la province.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons que le gouvernement élimine les comptes du marché de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité des états financiers consolidés de la province.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

3.7 Motifs du paragraphe sur d'autres points

Outre les deux réserves qui nuancent notre opinion concernant les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, nous indiquons au paragraphe intitulé « Autres points » que la province a adopté de façon inappropriée un traitement comptable réservé aux activités à tarifs réglementés, établi par le Financial Accounting Standards Board (FASB) des États-Unis aux termes de la norme Accounting Standards Codification 980, *Regulatory Operations (ACS 980)*, dans le contexte des NCSP.

Nous en sommes arrivés à cette conclusion pour les raisons suivantes :

- Les NCSP n'abordent pas la question de l'application de principes comptables relatifs à des activités à tarifs réglementés dans le cas d'un « autre organisme public » ou d'un

gouvernement. À l'instar de n'importe quel normalisateur du secteur public au niveau international, les NCSP doivent autoriser le recours à un traitement comptable réservé aux activités à tarifs réglementés. Or, on ne retrouve aucune autorisation de ce genre dans les NCSP.

- Tous les autres normalisateurs, y compris aux États-Unis, qui autorisent l'utilisation d'un tel traitement comptable le font expressément. Cette autorisation est habituellement assortie de restrictions, la comptabilisation des activités à tarifs réglementés se limitant à certaines catégories d'entreprises publiques, comme les entreprises de services publics d'électricité.
- Le traitement comptable réservé aux activités à tarifs réglementés ne concorde pas avec les principales sources des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, ni avec les concepts énoncés dans les NCSP comme l'exige le chapitre SP 1150, *Principes comptables généralement reconnus*.
- La SIERE et le gouvernement provincial ne sont pas des entreprises publiques ni des entreprises de services publics d'électricité. Or, au Canada, seules les entreprises de services publics d'électricité qui sont réputées être des entreprises publiques peuvent recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés.
- Un organisme ne peut choisir des conventions comptables particulières qui reposent sur des sources autres que les sources premières des PCGR sans tenir dûment compte du contexte général en regard duquel les normes sous-jacentes ont été élaborées.
- Les modalités des contrats conclus par la SIERE auxquels s'applique la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* n'étaient pas assujetties à une réglementation des tarifs par l'organisme provincial de réglementation, la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le recouvrement

des coûts engagés par la SIERE au titre du fonctionnement du marché en temps réel n'est pas assimilable à une activité à tarifs réglementés; de fait, la Commission de l'énergie de l'Ontario détermine les frais à ajouter aux prix de l'électricité pour que la SIERE puisse recouvrer ses coûts administratifs.

La SIERE entre dans la catégorie des autres organismes gouvernementaux selon les NCSP, et il est précisé que les résultats financiers d'un tel organisme doivent être conformes aux NCSP avant d'être consolidés avec les états financiers du gouvernement. En consolidant des soldes relatifs à des activités à tarifs réglementés constatés dans les états financiers de la SIERE sans que ceux-ci soient conformes aux NCSP, le gouvernement postule que le traitement comptable des activités à tarifs réglementés qui est exposé à la norme ASC 980 du FASB peut s'appliquer dans le contexte des états financiers consolidés de la province.

De façon générale, les normes comptables les plus largement utilisées pour les administrations publiques ne permettent pas à un gouvernement de créer des actifs et des passifs dans leurs états financiers en appliquant un traitement comptable relatif à des activités à tarifs réglementés. L'utilisation d'un tel traitement comptable prescrit par la loi dans des états financiers préparés selon les NCSP permettrait aux gouvernements de manipuler leur résultat net afin de communiquer le résultat financier qu'ils souhaitent; les résultats financiers rendus publics par les gouvernements perdraient alors toute utilité

La SIERE a mentionné la hiérarchie des PCGR exposée au chapitre SP 1150 des NCSP relativement à l'adoption des dispositions comptables de la norme ASC 980 du FASB aux fins de ses états financiers du 31 décembre 2016. Le FASB énonce les PCGR auxquels se conforment les entités du secteur privé aux États-Unis.

Ainsi que l'a indiqué le gouvernement de l'Ontario dans une note technique datée du 17 octobre 2017 concernant l'adoption par la SIERE

de la norme ASC 980 des PCGR des États-Unis, on précise ce qui suit au chapitre SP 1150 des NCSP :

.07 Il est impossible d'énoncer une règle d'application générale qui puisse convenir dans tous les cas. Par conséquent, il peut se présenter des situations dont ne traitent pas expressément les sources premières des PCGR. Il est nécessaire de se référer à d'autres sources dans les cas où les sources premières ne traitent pas de la comptabilisation et de la présentation dans les états financiers d'opérations ou d'événements intervenus dans l'entité du secteur public, ou si des indications additionnelles sont nécessaires pour l'application d'une source première à des circonstances particulières.

Cependant, on indique également au chapitre SP 1150 que l'entité du secteur public doit adopter des conventions comptables et des informations qui concordent avec les sources premières des PCGR ainsi qu'avec les fondements conceptuels des NCSP. On y présente aussi le nom et la description d'autres sources des PCGR, et on y énonce le concept selon lequel l'entité du secteur public doit examiner les autres sources les plus pertinentes des PCGR aux fins de l'application de la hiérarchie de ces derniers.

3.7.1 Les NCSP n'autorisent pas la comptabilisation des activités à tarifs réglementés

Les NCSP n'indiquent pas expressément que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'est pas autorisée; cela dit, les concepts qui sous-tendent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne concordent pas avec d'autres sources premières des PCGR ni avec le cadre conceptuel des NCSP. Le fait qu'il ne soit pas fait mention de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans les NCSP signifie implicitement que ce traitement comptable n'est pas autorisé. Tous les autres normalisateurs gouvernementaux qui autorisent la comptabilisation des activités à

tarifs réglementés accordent cette autorisation de façon explicite à certaines catégories d'entités.

Cependant, les NCSP permettent aux entreprises publiques comme Ontario Power Generation (OPG) – qui ressemblent davantage à des entreprises privées en ce sens qu'elles vendent des biens et des services, et que les revenus tirés de ces ventes les rendent autosuffisantes – de recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. D'ailleurs, le CCSP établit expressément qu'OPG n'a pas à appliquer les NCSP, et qu'elle doit appliquer les Normes internationales d'information financière (IFRS). Il s'agit d'une exemption bien précise concernant l'application des NCSP.

De même, certains organismes sans but lucratif, comme les universités, les collèges et les hôpitaux, sont expressément autorisés – mais sans y être obligés – par les NCSP à appliquer d'autres normes, qui peuvent ou non concorder avec les principes comptables qui sous-tendent les NCSP. C'est là un autre exemple d'exemption énoncée expressément aux termes des NCSP. Par suite de cette exemption, on peut encore considérer que les états financiers d'un organisme sans but lucratif sont préparés conformément aux NCSP.

Il n'y a aucune autorisation ou exemption expresse aux termes de laquelle un gouvernement ou un organisme public appliquant les NCSP peut utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Le seul cas où cela est autorisé par les NCSP est lorsqu'un organisme public, par dérogation, a décidé de préparer ses états financiers selon les IFRS et que les critères permettant de recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aux termes de ces normes sont remplis.

À notre avis, il n'est pas permis d'utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés lorsqu'un gouvernement ou un organisme contrôlé par le gouvernement présente ses états financiers conformément aux NCSP.

Cette opinion est partagée par de nombreux spécialistes de la comptabilité du secteur public au Canada, notamment des auditeurs généraux de partout au Canada, des cabinets comptables privés

ainsi qu'un ancien directeur du Conseil canadien sur la comptabilité dans le secteur public, à la retraite depuis peu; tous ont une vaste expérience de l'élaboration et de l'application des NCSP.

Les normalisateurs internationaux du secteur public sont également d'avis que la capacité de percevoir des recettes à une date future, qui est inhérente aux gouvernements, ne constitue pas un actif dès aujourd'hui. Le Conseil des normes comptables internationales du secteur public indique ce qui suit au paragraphe BC5.18 de son cadre conceptuel : *[traduction]* « Le pouvoir qu'a un gouvernement de lever un impôt ou d'appliquer des frais, par exemple, est souvent l'amorce d'une séquence d'événements qui aboutissent à l'obtention d'un avantage économique pour le gouvernement. » Le Conseil conclut notamment que ce *[traduction]* « pouvoir inhérent au gouvernement n'a pas comme effet de créer un actif tant qu'il n'est pas exercé et qu'il n'existe pas un droit de recevoir éventuellement des services ou des avantages économiques ».

Dans le contexte de la comptabilité des entités du secteur public, cette opinion est même appuyée aux États-Unis, par l'administration que mentionne justement la SIERE.

Le Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB), qui établit les normes comptables de l'administration fédérale américaine, indique ce qui suit au paragraphe 34 de son Statement of Federal Financial Accounting Concepts 5 (SFFAC 5), *Elements* :

[Traduction] L'intention ou la capacité du gouvernement d'acquérir une ressource à une date future ne crée pas un actif. Pour que la ressource soit considérée comme un actif, le gouvernement doit déjà l'avoir acquise ou avoir obtenu par un autre moyen l'accès aux avantages économiques ou aux services qu'elle représente, à l'exclusion d'autres entités. Par exemple, la simple existence du pouvoir qu'a le gouvernement de lever des impôts n'est pas assimilable à un actif, car,

tant que le gouvernement n'a pas exercé son pouvoir en levant un impôt et n'a pas eu accès aux avantages par suite de la survenance d'un fait imposable, il ne s'est produit aucun événement générateur de ressources et il n'en découle aucun avantage économique pouvant être contrôlé par le gouvernement et utilisé pour exécuter des programmes et fournir des services.

Le Governmental Accounting Standards Board (GASB), qui établit des normes applicables au niveau des États américains et des administrations locales, indique ce qui suit au paragraphe 11 de son Concept Statement no. 4, *Elements of Financial Statements* :

[Traduction] Le pouvoir de lever des impôts est une caractéristique fondamentale des gouvernements. Étant donné que ceux-ci sont constitués en vue de fournir des services, sans tenir compte, bien souvent, de la capacité des particuliers à acquitter le coût de ces services, les gouvernements se voient fréquemment conférer le pouvoir de lever des impôts lors de leur création. Même s'il joue un rôle central à l'appui du fonctionnement de nombreux gouvernements, ce pouvoir ne constitue pas en soi un actif des gouvernements qui le possèdent. Le pouvoir de lever des impôts peut être considéré comme étant l'une des ressources les plus importantes d'un gouvernement (en ce sens qu'il s'agit d'un outil que l'on peut mettre à profit), mais il ne s'agit pas d'un actif du gouvernement, car il ne confère pas de capacité de service actuelle. Le pouvoir de lever des impôts crée un actif à des fins de comptabilité et de rapports financiers uniquement lorsqu'il est exercé et qu'un prélèvement fiscal exécutoire ou une opération imposable, selon le cas, a donné lieu à la création d'une ressource possédant une capacité de service actuelle, soit des impôts à recevoir.

En 2002, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (aujourd'hui, CPA Canada) a publié un rapport de recherche intitulé *L'information financière des entreprises à tarifs réglementés*, qui avait été commandé par le Conseil des normes comptables (CNC) et le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Le groupe d'étude ayant produit le rapport était composé de représentants des secteurs public et privé, dont le contrôleur provincial de l'Ontario en poste à l'époque et un représentant de la Commission de l'énergie de l'Ontario.

Le chapitre 8 de ce rapport, qui date de 2002, traitait spécifiquement de la question de savoir si la comptabilisation des activités à tarifs réglementés devrait s'appliquer dans le contexte du secteur public; on y mentionnait que ce type de comptabilité devrait être réservé aux entreprises publiques. Le rapport indiquait ce qui suit : [traduction] « Par inférence, bien que ce ne soit pas précisé dans le Manuel de comptabilité pour le secteur public, sauf dans le cas des entreprises publiques, la réglementation tarifaire ne s'applique pas au secteur public. »

Le groupe d'étude concluait que les activités du secteur public que l'on pourrait considérer être « à tarifs réglementés » aux fins de présentation de l'information financière devraient être circonscrites aux entreprises publiques qui remplissent les conditions requises pour être une entreprise à tarifs réglementés. Nous estimons que les conclusions formulées dans ce rapport demeurent valides.

On a avancé que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés constituait une pratique généralement reconnue. De fait, elle est utilisée par un certain nombre d'entreprises de services publics, qui appartiennent aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Cependant, dans l'optique du secteur public canadien, la comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne peut s'appliquer que si l'organisme est une entreprise publique, comme Ontario Power Generation, ou s'il choisit de préparer ses états financiers conformément aux IFRS. La comptabilisation des activités à tarifs

réglementés aux termes des NCSP n'est autorisée que s'il est indiqué à l'organisme d'appliquer les IFRS ou si l'organisme a choisi de les appliquer (lorsque cela est autorisé) pour la préparation de ses propres états financiers. Le gouvernement provincial n'applique pas les IFRS, et dans le cas des entreprises non gouvernementales qui le font, toute différence entre les IFRS et les NCSP doit faire l'objet d'un ajustement lors de la consolidation de ces entités par la province.

3.7.2 Les normes comptables généralement reconnues de l'administration fédérale américaine autorisent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés uniquement dans le cas des entreprises publiques

Le gouvernement de l'Ontario indiquait dans sa note technique du 17 octobre 2017 à l'intention des médias que les PCGR des États-Unis reposent sur des règles, tandis que les normes comptables canadiennes sont fondées sur des principes. Les dispositions que comportent les PCGR des États-Unis sont de nature prescriptive. Lorsqu'elle se reporte aux PCGR des États-Unis pour avoir une orientation en vue d'élaborer des conventions comptables selon la hiérarchie énoncée au chapitre SP 1150 des NCSP, la province ne peut pas choisir à quelles règles de ces PCGR elle souhaite se conformer sans tenir compte également des autres règles pertinentes.

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, le Financial Accounting Standards Board (FASB) établit les normes comptables applicables au secteur privé américain. Aux fins de déterminer si un gouvernement ou une entité gouvernementale peut adopter les dispositions des PCGR des États-Unis ayant trait à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés (norme ASC 980 du FASB), les sources les plus pertinentes des PCGR sont les conseils sur la comptabilité dans le secteur public des États-Unis, dont le Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB)

et le Governmental Accounting Standards Board (GASB). Les normes comptables du FASB ne peuvent être lues sans tenir également compte de l'application des normes comptables énoncées par le FASAB ou le GASB.

Tant le FASAB que le GASB limitent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aux entreprises publiques. Ni l'un ni l'autre n'autorisent l'adoption de cette comptabilité par l'administration fédérale, les États ou les administrations locales des États-Unis, ou par d'autres organismes gouvernementaux (exception faite des entreprises publiques).

En ce qui touche les autres normalisateurs de la comptabilité des administrations publiques au niveau international, ce sont les dispositions comptables établies par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public qui sont les plus pertinentes. Bien que ce dernier permette à certains organismes d'adopter les IFRS, qui contiennent des dispositions relatives à l'application de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, cela ne s'étend pas à la préparation par un gouvernement de ses propres états financiers.

3.7.3 Les dispositions relatives à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés requièrent dans la plupart des cas la présence d'un organisme de réglementation indépendant, y compris aux termes du cadre de réglementation de l'Ontario

Le normalisateur qui établit une nouvelle norme comptable publie souvent un document d'accompagnement, soit les « bases des conclusions ». Ce document fournit des commentaires plus détaillés sur les discussions ayant mené à l'établissement de la nouvelle norme, et il présente parfois aussi une interprétation plus approfondie des dispositions comptables que comporte la norme.

Dans les bases des conclusions concernant la norme ASC 980 (paragraphe 64), le FASB note qu'il n'est pas interdit à une entreprise publique qui est une entreprise de services publics d'adopter les dispositions de ladite norme. Toutefois, la province de l'Ontario n'est pas une entreprise de services publics, pas plus que la SIERE. Bien que la norme ASC 980 n'interdise pas à une entreprise de services publics américaine d'adopter la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, l'entreprise doit néanmoins être autorisée à le faire selon les règles du FASAB ou du GASB (autrement dit, il doit s'agir d'une entreprise publique).

De plus, même si elle est autorisée à adopter les dispositions de la norme ASC 980, l'entreprise publique qui est une entreprise de services publics doit remplir les critères dont cette norme est assortie. Notamment, ses activités réglementées doivent être approuvées par un organisme de réglementation tiers indépendant, sauf lorsque l'entité est autorisée par la loi ou par contrat à fixer des tarifs auxquels les consommateurs sont assujettis. Or, il n'y a aucune entreprise de services publics en Ontario qui dispose d'une telle autorisation. La Commission de l'énergie de l'Ontario réglemente la plus grande partie des activités de production d'électricité d'OPG ainsi que l'ensemble des opérations de transport et de distribution d'Hydro One.

Aux termes de la norme ASC 980, dans le cas d'un modèle d'établissement de tarifs où un organisme de réglementation établit les tarifs d'électricité (comme la CEO en Ontario), cet organisme doit être indépendant de l'entité réglementée pour pouvoir recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Ainsi que cela est précisé au paragraphe 62 des bases des conclusions relatives à cette norme, le premier critère applicable est l'existence d'une réglementation exercée par une tierce partie.

En Ontario, au niveau provincial consolidé, la SIERE et la CEO sont des parties liées, puisqu'elles sont toutes deux contrôlées par la province. De ce fait, la condition relative à l'existence d'une relation

sans lien de dépendance pour l'adoption des dispositions de la norme ASC 980 n'est pas remplie. Par conséquent, nonobstant le fait que, à notre avis, la SIERE ne devrait pas constater de soldes relatifs à des activités à tarifs réglementés, tout solde de cet ordre qui figure dans les résultats financiers de la SIERE devrait être éliminé avant la consolidation de ces résultats avec les états financiers de la province.

3.7.4 Les contrats devant faire l'objet d'un lissage dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables sont expressément exclus de l'application des dispositions de comptabilisation des activités à tarifs réglementés

Il était indiqué au paragraphe « Autres points » de notre rapport de l'auditeur indépendant que, même si l'adoption de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'a pas donné lieu à une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, des anomalies significatives pourraient survenir dans les exercices futurs par suite de l'application de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* (la Loi). Cette déclaration reposait sur les estimations des emprunts annuels nécessaires pour combler l'insuffisance de fonds qui découlera de la réduction tarifaire prévue dans le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, et également sur le fait que les dispositions de la norme ASC 980 des PCGR des États-Unis ne s'appliquent pas aux contrats visés par le plan de lissage du compte de rajustement global, et ce, au niveau à la fois des états financiers provinciaux consolidés et des états financiers de la SIERE.

Dans la Loi, les coûts de rajustement global qui font l'objet d'un lissage aux termes du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables sont qualifiés d'« avantages de l'énergie propre ». Cette désignation des coûts à lisser ne modifie en rien la nature de ces derniers. Les coûts en question ont trait à l'électricité devant être achetée aux termes de contrats avec des producteurs tiers. Les

modalités de ces contrats ne sont pas assujetties à une réglementation tarifaire de la part de la CEO; elles ont plutôt été négociées et convenues par les producteurs tiers et la SIERE (ou l'ancien Office de l'électricité de l'Ontario). La norme ASC 980 des PCGR des États-Unis établit expressément que ses dispositions ne s'appliquent pas aux contrats dont les modalités ne sont pas assujetties à une réglementation tarifaire.

3.7.5 La comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne peut s'appliquer qu'aux activités d'une entité qui sont à tarifs réglementés

Outre les autres arguments convaincants qui amènent à conclure que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés ne doit pas avoir d'incidence sur les états financiers consolidés de la province, il est à noter que la norme ASC 980 s'applique aux propres activités à tarifs réglementés de l'entité qui s'y conforme. L'actif qui découle de la Loi – c'est-à-dire le droit de percevoir des montants auprès des futurs consommateurs – n'est pas rattaché aux propres activités de la SIERE. Ainsi que cela est mentionné à la **section 3.6.2**, les règles du marché précisent que la SIERE n'est pas partie aux opérations effectuées sur le marché.

3.7.6 Si l'on n'appliquait pas la comptabilisation des activités à tarifs réglementés, l'actif créé dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables serait catégorisé à titre d'immobilisation incorporelle et ne serait pas comptabilisé aux termes des NCSP

Dans son analyse concernant l'actif (c'est-à-dire l'insuffisance de fonds résultant du fait de verser aux producteurs une somme supérieure à celle perçue auprès des distributeurs) qu'OPG Trust va acquérir de la SIERE, OPG souligne avec raison qu'OPG Trust ne peut classer cet actif dans la catégorie des actifs relatifs à des activités à tarifs

réglementés, puisqu'il n'est pas relié aux activités de cette dernière. OPG ajoute que l'actif sera classé à titre d'immobilisation incorporelle.

Dans l'optique de la SIERE, ce droit de percevoir des revenus futurs ne correspond pas à la définition d'une créance, parce que les contribuables qui devront verser les montants ultérieurement ne peuvent être connus tant qu'ils n'auront pas consommé d'électricité lors d'années futures selon les tarifs supérieurs qui serviront à effectuer le recouvrement de l'ajustement en vertu du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

Pour les nombreuses raisons exposées précédemment, la SIERE ne peut constater l'actif sous forme de solde relatif à des activités à tarifs réglementés; elle ne peut non plus le constater à titre de créance. Dès lors, le droit de recouvrer ultérieurement l'insuffisance des fonds perçus des contribuables par rapport au montant payable aux producteurs constituerait une immobilisation incorporelle selon les NCSP, ce qui est similaire à la classification de l'actif par OPG Trust selon les IFRS.

Toutefois, si OPG Trust peut être en mesure de constater une immobilisation incorporelle selon les IFRS, la province ne peut faire de même selon le paragraphe 58 du chapitre SP 1000 des NCSP, qui indique ce qui suit : « Compte tenu de l'absence de critères propres au secteur public concernant la constatation et la mesure des éléments incorporels, tous les éléments incorporels, y compris les éléments qui ont été achetés, construits, développés ou mis en valeur, ou dévolus à l'État, ne sont pas constatés comme des actifs dans les états financiers des gouvernements. »

3.7.7 Précédent – Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité

Il existe un précédent : il s'agit du traitement comptable employé par le gouvernement à l'égard des gels des tarifs d'électricité en vigueur de mai 2002 à mars 2004, qui est similaire au traitement comptable que nous recommandons à

l'égard des opérations proposées dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

En mai 2002, les consommateurs ont eu un premier aperçu des prix fondés sur les conditions du marché. Au cours de l'été de 2002, le prix du marché de l'électricité en Ontario a atteint des niveaux que l'on n'avait pas anticipés, en raison de circonstances imprévues, entre autres des températures plus chaudes que la normale saisonnière. Cette situation a fait en sorte que les factures d'électricité ont été nettement plus élevées qu'en 2001. Cela a amené le gouvernement à promulguer la *Loi de 2002 sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité* (la Loi) qui imposait un prix unique et fixe pour l'électricité

Cette loi, qui a reçu la sanction royale le 9 décembre 2002, visait à protéger les consommateurs en ramenant le prix de l'électricité à 4,3 cents le kilowatt-heure (kWh) et en le maintenant à ce niveau pour les familles, les petites entreprises et les agriculteurs. Par suite de l'adoption de la Loi, le gouvernement fixait donc le prix de l'électricité à 4,3 cents le kWh, ce prix s'appliquant rétroactivement à compter du 1^{er} mai 2002 jusqu'en 2006.

Conformément au programme ainsi établi, les producteurs d'électricité avaient droit au prix établi sur le marché de l'électricité, qui était géré par la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité (maintenant, la SIERE). Le programme devait être exécuté par l'entremise du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité, géré par la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO).

À titre de gestionnaire, la SFIEO devait verser à la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité, ou recevoir de cette dernière, un montant correspondant à tout écart entre le prix courant sur le marché (prix au comptant) et le tarif de 4,3 cents le kWh applicable aux consommateurs aux termes de la Loi.

Lorsque le prix au comptant était supérieur à 4,3 cents le kWh, la SFIEO versait à la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité un montant équivalant à l'écart entre les deux prix, selon la quantité d'électricité consommée. Dans le cas contraire, la SFIEO recevait un paiement de la Société indépendante de gestion du marché de l'électricité, calculé selon les mêmes paramètres (écart entre le prix au comptant et 4,3 cents le kWh, et quantité consommée). Une part importante du financement du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité devait provenir d'une fraction du remboursement effectué par Ontario Power Generation (OPG) aux termes de l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché relativement aux petits consommateurs et aux consommateurs désignés.

Lors de l'exercice 2002-2003, le programme a donné lieu à un coût additionnel de 665 millions de dollars constaté à titre de charge par la SFIEO, ce qui reflétait le fait que le prix moyen de l'électricité était supérieur au tarif fixe de 4,3 cents le kWh. Plus précisément, les dépenses du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité, qui se sont chiffrées à 1,461 milliard de dollars en 2002-2003, ont fait l'objet d'une réduction correspondant à une fraction du remboursement de 796 millions versé par OPG en application de l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché, de sorte que le coût net pour la SFIEO a été de 665 millions. En 2003-2004, les dépenses du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité ont été de 643 millions de dollars, ce montant étant réduit au moyen d'une partie du remboursement versé par OPG selon l'Entente sur l'atténuation de l'emprise sur le marché, d'un montant de 390 millions, ce qui donne un coût net de 253 millions pour la SFIEO.

Le 18 décembre 2003, l'adoption de la *Loi de 2003 modifiant la Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* a eu comme effet d'éliminer le gel du prix à 4,3 cents le kWh à compter du

1^{er} avril 2004, et de mettre de l'avant une nouvelle structure d'établissement des prix. La structure provisoire mise en application à cette date avait comme objectif l'élimination du coût net assumé par le Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité en 2004-2005. Par suite de l'adoption de cette loi et de la réglementation connexe, la responsabilité entourant la gestion du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité – qui avait déclaré un excédent de 704 millions de dollars pour l'exercice allant du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005 – a été transférée à l'Office de l'électricité de l'Ontario le 1^{er} janvier 2005. Une somme de 176 millions de dollars à même l'excédent de cet exercice a donc été transférée à l'Office de l'électricité de l'Ontario, ce qui représentait le paiement devant être effectué pour le premier trimestre de 2005. Le solde de l'excédent, soit 528 millions de dollars, a été inscrit au bilan à titre de passif et a été retransféré aux consommateurs d'électricité lors d'une période subséquente.

Durant la période où le Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité a mené ses activités, l'insuffisance de ressources du programme de financement en 2002-2003 et 2003-2004 que l'on avait recouvré auprès des consommateurs d'électricité a été constatée à titre de charge dans les états financiers de la SFIEO et dans les états financiers consolidés de la province, préparés dans les deux cas selon les NCSP. Les excédents du programme de financement en 2004-2005 qui devaient être reversés aux consommateurs d'électricité ont été constatés sous forme de passif. Les conventions comptables utilisées à l'égard du Fonds de protection des consommateurs contre les augmentations de prix d'électricité dans les états financiers de la SFIEO et dans les états financiers consolidés de la province lors des exercices antérieurs sont conformes aux recommandations comptables formulées par notre Bureau concernant la constatation de la réduction

des tarifs dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

RECOMMANDATION 3

Le gouvernement doit se conformer aux normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public ainsi qu'au traitement comptable utilisé antérieurement par la province et qui constitue en l'espèce un précédent, et il doit mettre en oeuvre les recommandations formulées dans le rapport spécial déposé par notre Bureau à l'Assemblée législative et intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, c'est-à-dire :

- comptabiliser les répercussions financières réelles de la réduction des tarifs d'électricité prévue par le Plan pour des frais d'électricité équitables sur les budgets et les états financiers consolidés de la province;
- utiliser, pour financer la réduction des tarifs, une structure de financement moins onéreuse pour les Ontariens.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

4.0 Recours à des experts-conseils externes par le gouvernement

Dans notre *Rapport annuel 2016*, nous faisons état du recours à des experts-conseils externes par le gouvernement. En effet, le gouvernement fait appel aux services d'experts-conseils externes pour l'exécution de différentes tâches, par exemple la prestation de services d'analyse, de conseil et

d'interprétation dans le domaine de la comptabilité. Nous mentionnions que, dans l'intérêt à la fois du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et du Bureau de la vérificatrice générale, il fallait communiquer des renseignements complets sur le recours à des experts-conseils externes. C'est pourquoi, dans le cadre de l'audit des états financiers consolidés de la province, tout travail exécuté par des experts-conseils externes en vue de définir une position à des fins comptables devrait être porté à la connaissance du Bureau de la vérificatrice générale dès que possible. Nous recommandions que le gouvernement fournisse à notre Bureau des copies de tous les contrats conclus avec des experts-conseils externes, afin que nous puissions savoir quelle est la portée de leurs travaux et que nous puissions en évaluer l'incidence sur l'audit annuel. Nous recommandions également que le Secrétariat du Conseil du Trésor incorpore aux contrats qu'il conclut avec des experts-conseils externes une disposition en vue d'aviser notre Bureau de la mission de ces derniers auprès de la province.

Nous avons observé que, au cours de l'exercice 2016-2017, dans le contexte de l'élaboration de la structure de comptabilité et de financement sous-jacente à la réduction tarifaire dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, le gouvernement a eu recours à des experts-conseils externes pour déterminer le traitement comptable souhaité, et qu'il a demandé conseil à des cabinets comptables privés au sujet de différents éléments de l'opération au niveau des entités. Mais, malgré la recommandation contenue dans notre *Rapport annuel 2016*, le gouvernement n'a pas informé notre Bureau des missions confiées à des experts-conseils externes tant que nous n'avons pas appris que des discussions importantes avaient lieu à propos de questions touchant le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables et qui auraient une incidence sur notre audit. Nous avons demandé à être informés officiellement vers le début du mois de mars 2017, mais ce n'est qu'en avril dernier que nous avons reçu des renseignements de nature

générale à propos du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. On n'y présentait pas la structure de comptabilité et de financement. En outre, les contrats conclus par le gouvernement avec des experts-conseils en regard des opérations de comptabilité et de financement du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables ne nous ont pas été fournis tant que nous n'avons pas présenté une demande officielle expresse pour les obtenir.

La loi confère au Bureau de la vérificatrice générale le mandat d'être l'auditeur des états financiers consolidés de l'Ontario. Cependant, on ne nous a pas demandé quelle était notre position concernant le traitement comptable approprié de la réduction tarifaire aux termes du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, malgré le fait que le personnel ministériel a fait savoir à maintes reprises au gouvernement que nous risquions de ne pas être d'accord avec le traitement comptable qu'il avait déterminé, ce qui signifie que le gouvernement était bien conscient que nous étions susceptibles d'être en désaccord avec la structure de comptabilité et de financement qu'il avait élaborée afin d'éviter de comptabiliser l'incidence de la réduction tarifaire sur les déficits annuels et la dette nette dans les états financiers consolidés de la province.

Il est important que des renseignements actuels soient communiqués à notre Bureau et que le traitement comptable d'opérations importantes proposées fasse l'objet de discussions transparentes avec notre Bureau à l'étape de la planification. Le gouvernement n'a pas mis en oeuvre les mesures que nous avons recommandées dans notre rapport annuel de l'an dernier à propos du recours à des conseillers externes, aussi les formulons-nous de nouveau cette année.

RECOMMANDATION 4

Puisque le Bureau de la vérificatrice générale est l'auditeur désigné des états financiers consolidés de la province de l'Ontario en application de la

Loi sur le vérificateur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- fournir à la vérificatrice générale, conformément à une démarche proactive, des copies de tous les contrats conclus dans le but d'obtenir des conseils et des opinions en matière de comptabilité, afin que notre Bureau puisse savoir en quoi consistent les travaux exécutés par les experts-conseils et quelle en est l'incidence sur les états financiers consolidés de la province et sur notre audit annuel;
- incorporer aux contrats conclus avec les experts-conseils une disposition stipulant que les experts-conseils externes auxquels on a recours pour fournir des conseils et des opinions comptables ayant une incidence sur les états financiers consolidés informent notre Bureau de leur mission, ainsi que l'exige le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le recours, par le Secrétariat du Conseil du Trésor, à des experts-conseils externes concernant des questions de comptabilité et d'information financière est un moyen utilisé en complément de ses propres ressources lorsqu'il lui faut se pencher sur des questions comptables et redditionnelles complexes ou émergentes. Les services des experts-conseils servent généralement à obtenir des conseils et une orientation en complément des analyses internes.

Le Conseil du Trésor entend collaborer avec le Bureau de la vérificatrice générale afin de discuter des questions pouvant se poser, une fois que l'analyse de ces questions par l'effectif professionnel sera terminée.

5.0 Rôles de l'auditeur de groupe et de l'auditeur de composante

5.1 Introduction

Conformément à l'alinéa 12(2)f) de la *Loi sur le vérificateur général*, notre Bureau porte à l'attention de l'Assemblée législative toute question importante ayant trait à l'audit de sociétés de la Couronne.

5.1.1 Responsabilités

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, il incombe à la vérificatrice générale, conformément à la loi, de formuler une opinion à la suite de l'audit des états financiers consolidés de la province. Ces derniers englobent les ministères et les organismes provinciaux contrôlés par le gouvernement, ce qui comprend :

- 4 entreprises publiques : Hydro One, la Régie des alcools de l'Ontario, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, et Ontario Power Generation;
- plus de 40 autres organismes publics, dont la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, Aide juridique Ontario, Metrolinx et la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario;
- 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS);
- plus de 250 organismes du secteur parapublic, par exemple des hôpitaux, des collèges et des conseils scolaires.

Selon les Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers consolidés de la province de l'Ontario constitue un « audit de groupe ». La NCA 600, *Considérations particulières – Audits d'états financiers de groupe*, énonce les exigences applicables aux audits entrant dans cette catégorie.

On entend par audit de groupe l'audit d'états financiers qui comportent des renseignements relatifs à plus d'une composante, c'est-à-dire

une entité ou activité commerciale relativement à laquelle des renseignements financiers sont préparés et doivent être incorporés aux états financiers consolidés.

En Ontario, chacune des entités regroupées qui sont mentionnées précédemment – plus de 300 en tout – est une composante. Pour satisfaire aux exigences de la NCA 600, il faut qu'une information transparente et actuelle soit fournie à notre Bureau par les auditeurs du secteur privé qui font l'audit des composantes. En notre qualité d'auditeur des états financiers de groupe, c'est à nous qu'il incombe ultimement de veiller à ce que des éléments probants suffisants et appropriés soient réunis pour étayer convenablement l'opinion exprimée à propos des états financiers consolidés de la province.

5.1.2 Chronologie

Chaque année, nous transmettons des instructions aux auditeurs de certaines composantes, notamment au sujet des travaux à mener au niveau de la composante, de l'utilisation prévue de ces travaux et de la communication d'information, comme le veulent les règles professionnelles en vigueur, sur toute question qui présente de l'importance dans la perspective de nos conclusions au terme de l'audit des états financiers consolidés. Pour que les réponses soient obtenues promptement, nous fixons des échéanciers, et nous demandons instamment que tout événement important ou inhabituel nous soit signalé le plus rapidement possible.

Conformément à nos instructions, l'auditeur d'une composante doit nous transmettre une réponse lorsqu'il termine les étapes clés du processus d'audit telles que mentionnées dans notre lettre, plus précisément les travaux préparatoires, la planification et le suivi postérieur à la mission.

Dans le cas de l'audit de la SIERE, notre lettre à l'auditeur de composante cette année était datée du 11 janvier 2017; nous demandions une réponse

d'ici le 17 février 2017 au sujet des deux premières étapes, et d'ici le 16 juin 2017 pour la troisième.

Nous avons fait un appel téléphonique de suivi à l'auditeur de composante à la mi-février afin d'obtenir une réponse, mais sans résultat. Nous avons été informés plus tard de la tenue d'une réunion du Comité de vérification le 28 février 2017 dans le but d'examiner une version provisoire des états financiers au 31 décembre 2016. Lors de cette réunion, la direction, l'auditeur de composante responsable de l'audit de la SIERE et un conseiller appartenant au même cabinet ont discuté avec le Comité de vérification à propos des nouvelles conventions comptables devant servir à la constatation des actifs et passifs relatifs aux comptes du marché dans les états financiers de la SIERE ainsi que sur le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aux fins de la préparation de ces états financiers.

À la suite des travaux menés par notre Bureau aux fins de préparer le rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, nous savons maintenant que la direction et l'auditeur de la SIERE étaient conscients du risque que notre Bureau n'accepte pas la modification proposée concernant la convention comptable relative aux activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés de la province. Le Comité de vérification avait au départ demandé à la direction de discuter avec la vérificatrice générale à propos de ces conventions comptables, mais nous n'avons jamais été contactés à ce sujet.

Même si la NCA 600 n'exige pas expressément que les auditeurs de composantes se conforment à notre lettre d'instructions, l'auditeur de la SIERE devrait, conformément à ses responsabilités professionnelles, communiquer immédiatement avec nous pour nous informer de toute question importante ou inhabituelle. De plus, le paragraphe 9(3) de la *Loi sur le vérificateur général* précise que la ou les personnes qui procèdent à

l'audit d'une société de la Couronne sont tenues de se conformer à nos lettres d'instructions.

Le 14 mars 2017, nous avons envoyé un courriel de suivi à l'auditeur de la SIERE, car sa réponse n'avait pas été reçue dans les délais; ce courriel est resté sans réponse. Nous avons appris subséquemment que, le 15 mars 2017, il y avait eu une réunion extraordinaire du Comité de vérification de la SIERE en vue de discuter des modifications apportées aux conventions comptables. À la suite de ces discussions, le Comité de vérification de la SIERE a décidé que les conventions comptables de la SIERE seraient modifiées afin de constater les actifs et passifs des comptes du marché dans le bilan de la SIERE et de recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Il s'agissait de modifications importantes des conventions comptables.

Nous avons reçu une réponse de l'auditeur de la SIERE le 21 mars 2017 à propos des deux premières étapes mentionnées dans notre lettre d'instructions, mais il n'était fait mention d'aucune modification des conventions comptables. En raison du moment où cette réponse a été reçue, nous n'avons pas pu tenir des discussions appropriées au niveau de la composante, étant donné que les états financiers révisés et finals de la SIERE (y compris les chiffres correspondants ajustés) au 31 décembre 2016 avaient déjà été approuvés par le Comité de vérification et que l'auditeur de la composante avait fourni son opinion le 22 mars 2017.

Nous nous sommes procuré une copie des états financiers de la SIERE peu après à partir du site Web de cette dernière. Nous avons fait savoir à la haute direction et aux membres du conseil de la SIERE que nous étions en désaccord concernant ces modifications. Nous leur avons recommandé formellement de corriger leurs états financiers relativement aux modifications qu'ils avaient apportées aux conventions, d'éliminer les comptes du marché de leurs états financiers et de ne pas utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. En tant qu'« autre organisme public », la SIERE prépare ses états financiers conformément

aux NCSP et n'est pas autorisée à utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Nous avons fait part de ces préoccupations à l'auditeur de la composante et au conseiller du même cabinet ayant contribué de façon importante à l'élaboration de la structure de comptabilité et de financement complexe devant sous-tendre la réduction tarifaire dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

Somme toute, la décision du gouvernement de se fonder sur les modifications apportées aux conventions comptables de la SIERE aux fins de la préparation des états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017 a entraîné l'ajout de deux paragraphes – « Fondement de l'opinion avec réserve » et « Autres points » – au rapport de la vérificatrice générale exposant son opinion à la suite de l'audit des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017.

5.1.3 Points que nous jugeons préoccupants

Le temps qu'il a fallu pour recevoir des renseignements à jour soulève des préoccupations. Les changements apportés par la SIERE à ses conventions comptables ont entraîné une modification importante des états financiers de cette dernière au 31 décembre 2016, donnant lieu à un ajustement de ses résultats financiers lors des cinq années précédentes. Pourtant, nous n'avons jamais reçu d'information de l'auditeur de la SIERE, malgré les demandes qui lui avaient été transmises afin qu'il nous informe dès que possible de tout élément de cette nature.

Nous avons exprimé notre désaccord avec les changements apportés aux états financiers consolidés de la province pour 2016-2017 à la suite des modifications par la SIERE de ses conventions comptables. Lors de la consolidation, les conventions comptables des autres organismes publics doivent être conformes à un référentiel comptable normalisé qui s'applique à l'ensemble des états financiers consolidés de la province. Au

niveau consolidé, il n'est pas approprié de constater les actifs et passifs des comptes du marché ni d'utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans le secteur public (exception faite des entreprises publiques); néanmoins, le gouvernement a choisi de ne pas effectuer ces ajustements.

Les modifications apportées aux conventions comptables de la SIERE sont importantes, et cela vaut non seulement pour les états financiers consolidés de 2016-2017 de la province, mais aussi pour les rapports qui seront présentés ultérieurement. Ainsi que cela est décrit dans notre rapport spécial du 17 octobre 2017 intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, ces modifications constituaient un élément fondamental à l'appui de la structure de comptabilité et de financement conçue dans le contexte du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables afin que les états financiers consolidés de la province ne reflètent pas les répercussions financières de la réduction tarifaire sur les résultats annuels et la dette nette de la province

5.1.4 Prochaines étapes

Après avoir procédé à l'audit des états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017, j'ai tenu, en compagnie de cadres supérieurs de mon Bureau, une séance d'information à l'intention d'associés d'audit principaux des grands cabinets comptables. Le but de cette séance était de faire une présentation portant sur notre Bureau et d'expliquer notre rôle aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*.

J'ai aussi profité de l'occasion pour bien souligner que, à titre d'auditeur des états financiers consolidés de la province, qui comprennent les résultats de centaines d'entités, j'accorde de l'importance aux travaux menés par les auditeurs de composantes. La transparence et la célérité des

communications entre mon Bureau et les auditeurs de composantes doivent être préservées, car il en va de l'intérêt de toutes les parties d'assurer une divulgation complète et un dialogue ouvert concernant toute question importante qui a une incidence sur les états financiers des organismes publics et des sociétés de la Couronne, et, ultimement, sur les états financiers consolidés de la province de l'Ontario.

RECOMMANDATION 5

La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), qui est un « autre organisme public », doit utiliser les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP) aux fins de la préparation de ses états financiers. Plus précisément, elle doit :

- éliminer de ses états financiers les comptes du marché qui y sont constatés;
- mettre fin à l'utilisation inappropriée de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans le cadre de la préparation de ses états financiers.

Pour que les députés à l'Assemblée législative disposent de renseignements financiers sur les activités de la SIERE qui sont préparés conformément aux NCSP, le Bureau de la vérificatrice générale va mener un audit d'attestation des états financiers de la SIERE au 31 décembre 2017, ainsi que cela est autorisé au paragraphe 25.2(2) de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, comme suit : « Le vérificateur général peut vérifier les comptes et les opérations de la SIERE. 2014, chap. 7, annexe 7, par. 3 (1). »

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec cette recommandation.

6.0 Normes comptables prescrites par voie législative

Les NCSP sont largement adoptées par les administrations publiques canadiennes au niveau fédéral, provincial, territorial et local à titre d'assise pour la préparation de leurs états financiers.

Au fil du temps, les normes évoluent pour tenir compte d'opérations de plus en plus complexes ainsi que d'enjeux financiers émergents. Lorsque les changements apportés à ces normes ont une incidence importante sur la comptabilisation et l'évaluation d'opérations ayant des effets sur le déficit ou l'excédent annuel d'un gouvernement, ou encore sur sa dette nette, ce gouvernement pourrait être réticent à les adopter, en raison de la volatilité que cela risque d'engendrer dans les résultats annuels qu'il présente.

Ainsi que nous le mentionnions dans notre *Rapport annuel 2016*, le gouvernement a adopté des dispositions législatives en 2008, 2009, 2011 et 2012 qui lui donnent la possibilité de prescrire par règlement des traitements comptables particuliers au lieu d'appliquer de façon globale des normes comptables établies de façon indépendante. Ainsi, au cours des dernières années, le gouvernement de l'Ontario a adopté des lois ou modifié des règlements afin de prescrire des conventions comptables applicables à des entités du secteur public. Plus précisément :

- En vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) et de son règlement d'application, le gouvernement peut fournir des transferts supplémentaires aux bénéficiaires admissibles à partir des excédents imprévus déclarés dans ses états financiers consolidés. Tous les transferts effectués en vertu de la Loi sont comptabilisés dans les charges du gouvernement pour l'exercice en question, sans égard au traitement comptable prévu aux termes des NCSP. Il n'est arrivé qu'une fois, en 2007-2008, que des transferts ont

été effectués en application de cette loi.

Nous avons conclu que la constatation de ces transferts à titre de charges était appropriée selon les NCSP.

- Des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'éducation* et à la *Loi sur l'administration financière* en 2009. Les modifications apportées à la *Loi sur l'éducation* précisait que le gouvernement pourrait prescrire des normes comptables que les conseils scolaires de l'Ontario devraient appliquer pour préparer leurs états financiers. Pour leur part, les modifications de la *Loi sur l'administration financière* permettent au gouvernement de prescrire les normes comptables pour toutes les entités – publiques ou non – dont les états financiers sont inclus dans les états financiers consolidés de la province. À titre d'exemple, par suite de l'adoption de la nouvelle norme SP 3410, *Paiements de transfert*, le ministère de l'Éducation a prescrit à l'intention des conseils scolaires un traitement comptable qui ne concordait pas avec les NCSP. Nous avons veillé à ce que ce traitement comptable prescrit soit rectifié lors de la consolidation des états financiers des conseils scolaires avec ceux de la province.
- En 2011, un règlement a été pris en application de la *Loi sur l'administration financière* afin qu'Hydro One, qui appartenait alors en propriété exclusive à l'Ontario, prépare ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis à compter du 1^{er} janvier 2012. Des modifications ont été apportées ultérieurement à la *Loi sur l'administration financière*, de sorte que ce règlement ne s'applique plus à Hydro One à la suite de son premier appel public à l'épargne à la Bourse de Toronto en 2015. Le gouvernement a également donné comme instruction à une autre entreprise publique en propriété exclusive, de préparer ses états financiers selon les PCGR des États-Unis.

Lorsque le gouvernement a fait ce choix d'utiliser les PCGR des États-Unis plutôt que les Normes internationales d'information financière (IFRS) pour comptabiliser les résultats d'Hydro One et d'OPG dans les états financiers consolidés de la province, nous nous sommes penchés sur les différences entre les IFRS et les PCGR des États-Unis, et nous avons conclu que ces différences n'avaient pas d'effet significatif sur le déficit annuel de la province. Le gouvernement a adopté les IFRS pour la constatation des résultats d'OPG et d'Hydro One dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017, comme le prévoient les NCSP.

- En vertu de la réglementation ontarienne en vigueur, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles doivent comptabiliser ces transferts à titre d'apports reportés. Les bénéficiaires doivent comptabiliser les montants transférés dans leurs revenus au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs associés. Ce traitement comptable prescrit est conforme aux NCSP.
- Le budget de 2012 prévoyait l'apport d'autres modifications à la *Loi sur l'administration financière* pour conférer au gouvernement des pleins pouvoirs afin de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées pour préparer ses états financiers consolidés. Cette disposition législative a été appliquée relativement à la préparation des états financiers consolidés de 2015-2016. Un règlement temporaire a été adopté pour exiger qu'une provision pour moins-value intégrale soit constatée à l'égard des régimes de retraite conjoints, ce qui était conforme aux NCSP en vigueur.
- Plus récemment, ainsi que cela est indiqué dans notre rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la*

transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources, nous avons exprimé des préoccupations concernant la structure de comptabilité et de financement complexe que le gouvernement a prescrite par voie législative afin de masquer de façon inappropriée un déficit annuel et l'augmentation de la dette nette. Ce « traitement comptable prescrit » revient à dire que le gouvernement crée un actif réglementaire au moyen de dispositions législatives. L'actif en question représente l'écart entre le montant dû aux producteurs d'électricité et le montant moindre perçu auprès des consommateurs d'électricité en raison de la réduction des tarifs d'électricité. Si ce n'était du traitement comptable prescrit par voie législative, l'écart serait constaté à titre de charge et non d'actif dans les états financiers consolidés de la province.

Nous avons soulevé à différentes reprises dans nos rapports annuels précédents la question du risque associé à l'utilisation éventuelle par le gouvernement d'un traitement comptable prescrit par voie législative. Cette pratique a été utilisée cette année pour pouvoir recourir à un traitement comptable inappropriée en vue de la préparation des états financiers consolidés de la province. Il est essentiel que la province continue de préparer ses états financiers en conformité avec les normes comptables généralement reconnues, plus particulièrement les NCSP, afin de préserver la crédibilité de l'information financière qu'il publie, sans oublier les impératifs de transparence et de reddition de comptes.

Si le gouvernement, du fait qu'il utilise des normes comptables prescrites par voie législative, déclare un déficit ou un excédent qui diffère de façon importante du résultat qui serait obtenu selon les NCSP, la vérificatrice générale doit nuancer son opinion par une réserve.

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons que le gouvernement se conforme aux normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public au lieu de recourir à des lois et à des règlements pour prescrire des traitements comptables particuliers.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en désaccord avec l'affirmation selon laquelle il ne se conforme pas aux normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

7.0 Le fardeau de la dette de l'Ontario

Dans certains rapports annuels précédents, nous avons formulé des observations sur l'accroissement du fardeau de la dette de l'Ontario, ce qui est attribuable aux déficits importants enregistrés au cours des dernières années ainsi qu'aux investissements dans les infrastructures et d'autres immobilisations. Nous le faisons de nouveau cette année.

Afin de faire rapport sur le fardeau de la dette de l'Ontario, nous avons ajusté les chiffres relatifs à la dette ayant été publiés par le gouvernement afin de rétablir la concordance avec les NCSP en ce qui concerne deux éléments : la constatation appropriée de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO, et la constatation des coûts projetés du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. En l'absence de ces ajustements, le traitement comptable inapproprié de ces deux éléments donne lieu à une sous-évaluation de la dette nette et du déficit accumulé.

Nous avons souligné que la province, grâce à des taux d'intérêt qui n'ont à peu près jamais été

aussi bas, a pu maintenir les frais de service de la dette à un niveau relativement stable, mais que la dette proprement dite – qu'il s'agisse de la dette totale, de la dette nette ou du déficit accumulé – continuait de s'alourdir. La **figure 2** montre que le niveau d'endettement de la province continue d'augmenter. Voici une définition des trois mesures de la dette :

- La *dette totale* correspond au montant total des emprunts que le gouvernement doit à des parties externes. Elle se compose d'obligations émises sur les marchés publics, de la dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. La dette totale constitue la mesure générale du fardeau de la dette d'un gouvernement.
- La *dette nette* représente la différence entre le total des passifs et 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 au titre des prestations constituées et des paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent en théorie être utilisés pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements 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 également possible de le calculer en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, de 2011-2012 à 2019-2020

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budget de 2017 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Chiffres réels (en millions de dollars)							Chiffres estimatifs (en millions de dollars)		
	2011-2012 ¹	2012-2013 ¹	2013-2014 ¹	2014-2015 ¹	2015-2016 ²	2016-2017 ²	2017-2018 ¹	2018-2019 ¹	2019-2020 ¹	
Dette totale déclarée par le gouvernement	257 278	281 065	295 758	314 960	327 413	333 102	341 058	351 300	362 400	
Hausse au titre de l'élément suivant :										
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables ³	—	—	—	—	—	—	2 500	5 000	7 500	
Dette totale après révision par le Bureau de la vérificatrice générale	257 278	281 065	295 758	314 960	327 413	333 102	343 558	356 300	369 900	
Dette nette déclarée par le gouvernement	235 582	252 088	267 190	284 576	295 372	301 648	311 921	323 300	335 900	
Hausse au titre des éléments suivants :										
Ajustement de l'actif de retraite net ⁴	—	—	—	9 154	10 985	12 429	14 472	16 841	19 590	
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables ³	—	—	—	—	—	—	2 500	5 000	7 500	
Dette nette après révision par le Bureau de la vérificatrice générale	235 582	252 088	267 190	293 730	306 357	314 077	328 893	345 141	362 990	
Déficit accumulé déclaré par le gouvernement	158 410	167 132	176 634	187 511	192 029	193 510	193 544	193 500	193 500	
Hausse au titre des éléments suivants :										
Ajustement de l'actif de retraite net ⁴	—	—	—	9 154	10 985	12 429	14 472	16 841	19 590	
Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables ³	—	—	—	—	—	—	2 500	5 000	7 500	
Déficit accumulé après révision par le Bureau de la vérificatrice générale	158 410	167 132	176 634	196 665	203 014	205 939	210 516	215 341	220 590	

1. Budget de 2017 de l'Ontario.

2. États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017.

3. Rapport spécial du Bureau de la vérificatrice générale, *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*.

4. Taux de croissance hypothétique fondé sur les taux enregistrés antérieurement.

7.1 Principaux facteurs concourant à la dette nette

La croissance de la dette nette de la province est attribuable aux déficits importants que cette dernière a enregistrés au cours des années précédentes, de même qu'à ses investissements dans des immobilisations, comme des immeubles et autres infrastructures ainsi que du matériel acquis directement ou dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé pour le gouvernement ou ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics (figure 3).

Une fois correctement constaté l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO ainsi que le coût prévu du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, la province continuera d'enregistrer des déficits annuels lors des trois prochains exercices, et la dette nette va continuer d'augmenter en raison des emprunts contractés par le gouvernement pour financer ses activités.

De fait, la dette nette de l'Ontario aura augmenté de 88 % sur une période de 10 ans, passant de 193,6 milliards de dollars en 2010-2011 à environ 363,0 milliards d'ici 2019-2020. Nous estimons que la dette totale atteindra presque 370 milliards de dollars d'ici 2019-2020.

Pour mettre les choses en perspective, disons que la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario au titre de la dette nette passera d'à peu près 15 000 \$ en 2010 à environ 23 000 \$ en 2020. En d'autres termes, il en coûterait 23 000 \$ à chaque Ontarien pour éliminer la dette nette de la province.

7.2 Ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario

Le niveau d'endettement exprimé en proportion de la taille de l'économie est un indicateur clé de la capacité du gouvernement à payer ses dettes. Le ratio de la dette nette à la valeur marchande des

Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, de 2010-2011 à 2019-2020 (en millions de dollars)

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budget de 2017 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette au début de l'exercice	Déficit (excédent)	Investissement net dans des immobilisations corporelles ¹	Ajustements divers ²	Dette nette à la fin de l'exercice	Augmentation (diminution)
Chiffres réels						
2010-2011	193 589	14 011	7 306	(395)	214 511	20 922
2011-2012	214 511	12 969	7 234	868	235 582	21 071
2012-2013	235 582	9 220	7 784	(498)	252 088	16 506
2013-2014	252 088	10 453	5 600	(951)	267 190	15 102
2014-2015	267 190	10 315	6 509	9 716	293 730	26 540
2015-2016	293 730	5 346	5 450	1 831	306 357	12 627
2016-2017	306 357	2 435	4 795	490	314 077	7 720
Chiffres estimatifs						
2017-2018	314 077	4 543	13 100	(2 827)	328 893	14 816
2018-2019	328 893	4 869	15 400	(4 021)	345 141	16 249
2019-2020	345 141	5 249	17 100	(4 500)	362 990	17 849
Total sur 10 ans	—	79 409	90 278	(287)	—	169 401

1. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et matériel appartenant au gouvernement et au secteur parapublic 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 et au secteur parapublic.
2. Pertes (gains) non réalisées liées à la juste valeur du Fonds ONFA (Ontario Nuclear Funds Agreement) détenu par Ontario Power Generation Inc., et changements comptables. Une provision pour moins-value de 9,154 milliards de dollars a été constatée de façon appropriée en 2014-2015 à l'égard de l'actif de retraite net.

biens et services produits par une économie (le produit intérieur brut, ou PIB) mesure la relation entre les obligations financières du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour les honorer. Il s'agit d'un indicateur du fardeau que représente la dette du gouvernement pour l'économie.

Si le montant de la dette à rembourser s'accroît par rapport à la valeur du PIB – autrement dit, si le ratio augmente –, cela signifie que la dette nette du gouvernement croît plus rapidement que l'économie de la province, et que le fardeau de la dette s'alourdit.

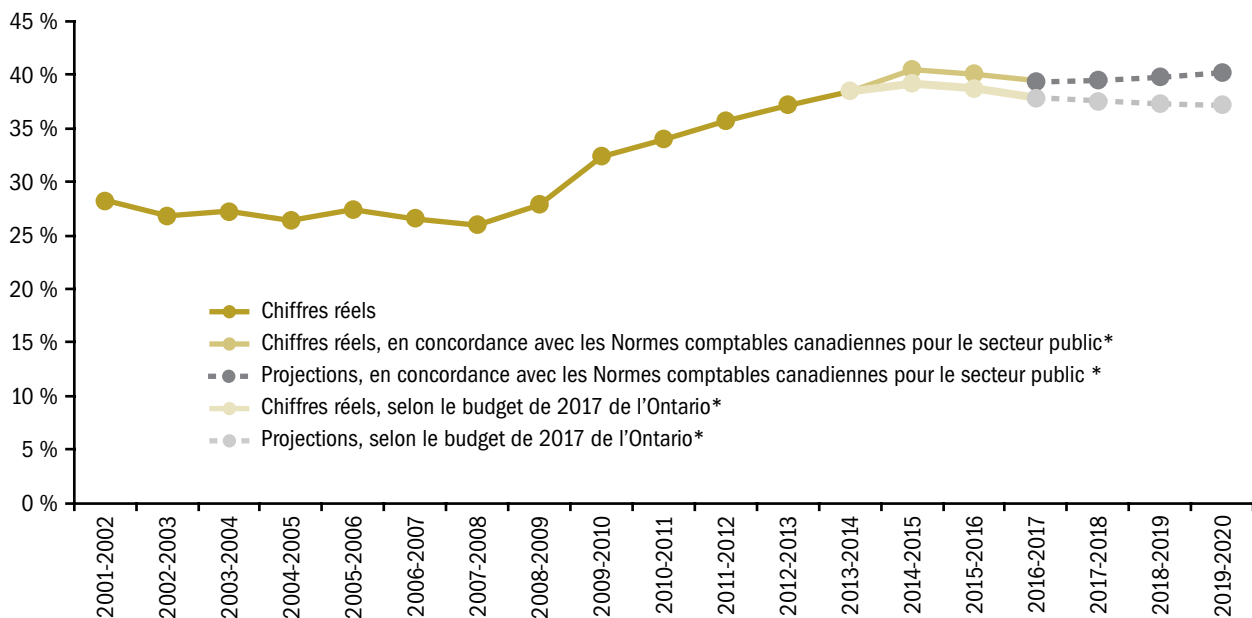
La **figure 4** montre que le ratio de la dette nette au PIB de la province a progressivement diminué au cours d'une période de 8 ans, passant de 29,3 % en 2000-2001 à 26,0 % en 2007-2008. Cependant, ce ratio a recommencé à grimper depuis, ce qui tient à des facteurs comme la hausse massive des emprunts pour financer les déficits annuels et les dépenses rattachées aux infrastructures. De plus, il a fait un bond substantiel en 2014-2015 par suite

de la constatation appropriée de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO. Le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario est passé de quelque 26 % avant la récession de 2008-2009 à environ 39,6 % en 2016-2017. Selon nos projections, la dette nette de l'Ontario va augmenter de 49 milliards de dollars au cours des trois prochaines années, et elle atteindra approximativement 363 milliards en 2019-2020, ce qui portera le ratio de la dette nette au PIB à 40,0 %. Ces chiffres diffèrent nettement de ceux présentés dans l'exposé économique de l'automne 2017 du gouvernement, où l'on évoquait une légère baisse projetée du ratio de la dette nette au PIB, qui redescendait à 37,0 % d'ici 2019-2020, cette estimation ne tenant pas compte des rajustements relatifs à l'actif de retraite net et au Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

Ainsi que nous l'avons noté dans nos rapports annuels précédents, de nombreux experts croient que la santé financière d'une administration est précaire et vulnérable aux chocs économiques

Figure 4 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), de 2001-2002 à 2019-2020

Source des données : Rapports annuels de la province de l'Ontario au 31 mars 2016 et au 31 mars 2017 – section « Étude et analyse des états financiers », budget de 2017 de l'Ontario et *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2017*



* À compter de 2014-2015, le Bureau de la vérificatrice générale a apporté un ajustement à l'actif de retraite net en conformité avec les Normes comptables canadiennes pour le secteur public. Cet ajustement n'a pas été effectué dans les états financiers consolidés de la province tels que présentés par le gouvernement.

imprévus si le ratio de la dette nette au PIB est supérieur à 60 %. Il convient donc de mentionner à cet égard que, selon les projections du Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario présentées dans ses *Perspectives budgétaires à long terme* du 19 octobre 2017, le ratio de la dette nette au PIB de la province atteindra 63 % d'ici 2050-2051, ce qui est beaucoup plus élevé que le ratio actuel de 39,6 %.

Nous avons également souligné qu'il est un peu simpliste de s'en remettre à une seule mesure pour évaluer la capacité d'emprunt d'un gouvernement, car cette mesure ne prend pas en compte la part de la dette fédérale et des dettes municipales qui revient à l'Ontario. Si l'on incluait cette part dans le calcul de l'endettement de la province, la dette nette serait beaucoup plus élevée. Toutefois, en concordance avec les méthodes de mesure de la dette utilisées par la plupart des administrations, nous nous sommes concentrés, tout au long de notre analyse, exclusivement sur la dette nette directe du gouvernement provincial.

La **figure 5** fait état de la dette nette de l'Ontario comparativement à celle des autres provinces et de l'administration fédérale, de concert avec leurs ratios de la dette nette au PIB respectifs. En général, le ratio de la dette nette au PIB des provinces de l'Ouest est beaucoup plus bas que celui de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique, tandis que le ratio de la dette nette au PIB du Québec est beaucoup plus élevé que celui de l'Ontario.

Le gouvernement de l'Ontario a pris l'engagement de ramener, d'ici 2029-2030, le ratio de la dette nette au PIB à 27 %, soit le niveau enregistré avant la récession. Toutefois, cet engagement ne prend pas en compte la surévaluation de l'actif de retraite du RREO et du RRSEFPO, ni non plus la constatation des coûts projetés du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables.

7.3 Autres paramètres de mesure pouvant servir à évaluer le niveau d'endettement du gouvernement

7.3.1 Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels est une autre mesure utile de la dette du gouvernement. Il s'agit d'un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette si la province consacrait la totalité de ses revenus à son remboursement. Par exemple, un ratio de 250 % signifie qu'il faudrait deux ans et demi pour éliminer la dette de la province si tous les revenus y étaient consacrés.

Ainsi qu'on peut le voir à la **figure 6**, ce ratio a diminué entre 2000-2001 et 2007-2008, passant d'environ 183 % à 150 %, ce qui montre que la dette nette de la province a augmenté moins rapidement

Figure 5 : Dette nette et ratio de la dette nette au PIB des administrations canadiennes, 2016-2017

Sources des données : Rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario; rapport annuel et états financiers consolidés des autres administrations provinciales; budgets et mises à jour budgétaires de l'administration fédérale; budgets provinciaux; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette (en millions de dollars)	Dette nette exprimée en proportion du PIB (%)
Alb.	8 901	2,9
Sask.	10 192	13,3
C.-B.	37 795	14,4
Fédéral	631 899	31,2
Man.	22 693	33,7
Î.-P.-É.	2 172	34,0
N.-É.	14 955	36,4
Ont.	314 077	39,6
N.-B.	13 827	41,1
T.-N.	13 598	44,6
Qc	185 214	47,2

que les revenus provinciaux annuels. Par contre, le ratio a augmenté constamment depuis 2007-2008, et il devrait atteindre 229,5 % d'ici 2019-2020 avant de commencer à diminuer. La hausse de ce ratio signifie également que la province dispose, en termes relatifs, de moins de revenus pour assumer le fardeau de la dette nette.

7.3.2 Ratio des charges d'intérêts aux revenus

L'augmentation du coût du service de la dette totale, ou des frais d'intérêts, peut affecter directement la quantité et la qualité des programmes et des services que le gouvernement est en mesure d'offrir; en effet, plus la fraction des revenus gouvernementaux servant au paiement des frais d'intérêts sur les emprunts antérieurs est élevée, moins il reste de revenus à affecter aux charges de programmes dans d'autres secteurs.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus indique la mesure dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Ainsi que le montre la **figure 7**, les taux se situent à leur plancher historique depuis le début de la décennie, et le ratio des charges d'intérêts aux revenus totaux s'est maintenu à peu près à 9,0 % de 2010-2011 à 2014-2015. En 2016-2017, le gouvernement a procédé à la consolidation des comptes du secteur parapublic selon la méthode proportionnelle, ce qui a eu comme effet de hausser à la fois les charges d'intérêts et les revenus dans les états financiers consolidés de la province à compter de 2015-2016. Le fait d'inclure ainsi le secteur parapublic a entraîné une baisse du ratio des charges d'intérêts aux revenus, qui est descendu à 8,5 % en 2015-2016. En 2016-2017, il s'établissait à 8,3 %, et il devrait être encore à ce niveau en 2019-2020 selon les projections. Cela signifie que 8,3 cents de chaque dollar de revenu perçu par le gouvernement sera affecté au paiement des intérêts sur la dette d'ici 2019-2020.

En raison de sa dette, la province est aussi exposée à d'autres risques, dont le plus important est le risque de taux d'intérêt. Ainsi que cela est indiqué précédemment, les taux d'intérêt se situent

Figure 6 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, de 2001-2002 à 2019-2020

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budgets de 2017, 2016, 2015, 2009 et 2008 de l'Ontario, *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2017*, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

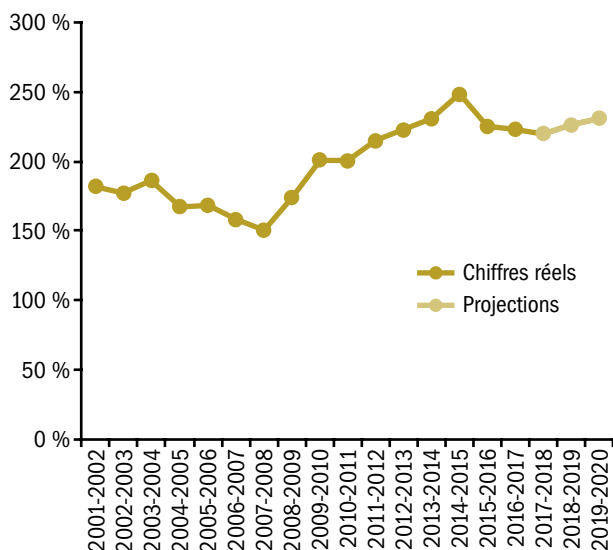
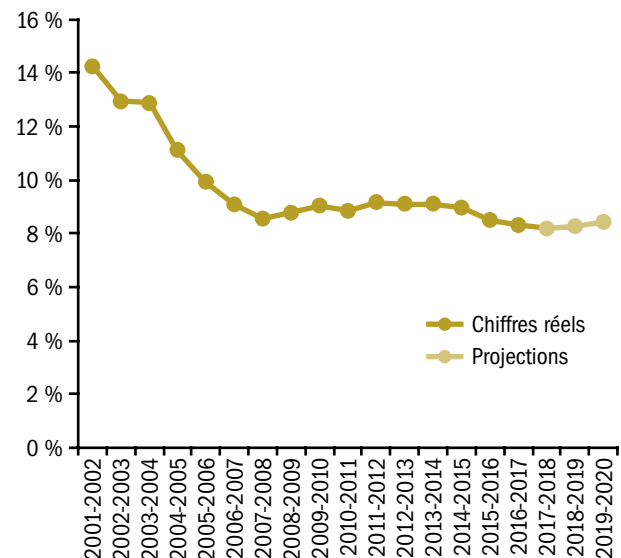


Figure 7 : Ratio des charges d'intérêts aux revenus, de 2001-2002 à 2019-2020

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2017, budgets de 2017, 2016, 2015, 2009 et 2008 de l'Ontario, *Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario 2017*, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



actuellement à leurs planchers historiques, ce qui permet au gouvernement de maintenir ses charges d'intérêts annuelles relativement stables, malgré le fait que ses emprunts ont augmenté de façon substantielle. Toutefois, les taux d'intérêt ont commencé à remonter cette année, et il y a un accroissement du risque que le gouvernement dispose d'une marge de manoeuvre beaucoup plus limitée pour fournir des services publics, notamment dans les domaines des soins de santé et de l'éducation, parce qu'une fraction plus importante de ses revenus devra servir à payer les intérêts sur l'encours de la dette provinciale.

Ainsi que cela était mentionné dans le Rapport annuel de l'an dernier, le gouvernement a atténué jusqu'à un certain point le risque de taux d'intérêt en haussant l'échéance moyenne pondérée de ses emprunts annuels afin de tirer parti des taux peu élevés. Cependant, la Banque du Canada a haussé son principal taux débiteur à deux reprises en 2017. Lorsque le gouvernement refinance sa dette à un taux d'intérêt supérieur à celui payé sur la dette arrivant à échéance, cela fait augmenter les charges d'intérêts moyennes sur la dette du gouvernement. Dès lors, il faudra affecter plus d'argent pour assumer les charges d'intérêts, ce qui fera augmenter le déficit annuel.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus devrait continuer d'augmenter à court terme, car les intérêts vont continuer de grimper par suite de l'accumulation des titres d'emprunt émis en vue de financer les opérations effectuées dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, ce qui signifie que le gouvernement disposera de moins de latitude pour réagir en cas de changement touchant la conjoncture économique. En raison des décisions passées concernant les emprunts et le service de la dette, une fraction plus importante des revenus ne pourra plus être utilisée pour d'autres programmes actuels et futurs du gouvernement.

7.4 Conséquences d'un niveau d'endettement élevé

Dans nos observations de l'an dernier, nous avons attiré l'attention sur les conséquences du niveau d'endettement élevé de la province. Ces observations sont encore pertinentes cette année. En voici un aperçu :

Les frais de service de la dette réduisent les fonds qui seraient disponibles pour d'autres programmes – Plus la dette augmente, plus les frais d'intérêt sont élevés. Étant donné que les frais d'intérêt accaparent une plus grande part des ressources du gouvernement, ce dernier a moins d'argent à consacrer à d'autres fins. Pour mettre cet effet d'éviction en perspective, précisons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire.

La vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt s'accroît – L'Ontario a été en mesure de maintenir ses charges d'intérêts annuelles à un niveau relativement stable, malgré le fait que ses emprunts totaux ont augmenté sensiblement. Par exemple, la province payait un taux d'intérêt effectif moyen d'environ 8,4 % en 1999-2000, mais ce taux avait chuté à 3,5 % en 2016-2017. Toutefois, si les taux d'intérêt recommencent à grimper, le gouvernement aura beaucoup moins de marge de manoeuvre pour assurer la prestation des services publics, car il lui faudra consacrer un pourcentage plus élevé de ses revenus au paiement des intérêts sur la dette.

L'abaissement éventuel de la cote de crédit pourrait faire grimper les coûts d'emprunt – Les cotes de crédit sont établies par des agences spécialisées à la suite de l'évaluation de la solvabilité d'un gouvernement, et elles sont basées principalement sur la capacité de ce dernier à générer des revenus pour assurer le service de sa dette. Les agences de notation tiennent compte de facteurs tels que les ressources et les perspectives économiques du gouvernement, ses forces industrielles et institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques importants. La cote

de crédit attribuée à une incidence sur le coût des emprunts futurs du gouvernement; une cote plus faible indique en effet que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est relativement plus élevé. Par conséquent, les investisseurs exigeront une prime de risque plus importante sous la forme de taux d'intérêt plus élevés avant d'accorder des prêts au gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit peut également faire diminuer la taille des marchés potentiels des titres d'emprunt d'un gouvernement, car certains investisseurs ne veulent pas acquérir de titres en deçà d'une certaine cote.

7.5 Conclusions concernant le fardeau de la dette de l'Ontario

Nous reconnaissons que les décisions concernant le niveau d'endettement convenable de la province et les stratégies de remboursement de la dette relèvent en définitive de la politique gouvernementale. Ainsi que nous l'avons fait remarquer l'an dernier, cela ne doit toutefois pas empêcher le gouvernement de fournir des renseignements qui permettent de mieux comprendre le problème et qui clarifient les choix qu'il fait à propos de la dette provinciale.

Nous avons noté que l'on assimile la dette publique à un fardeau imposé aux générations à venir, en particulier la dette servant à financer des déficits de fonctionnement (la dette utilisée pour financer les investissements en infrastructures laissera probablement des immobilisations corporelles dont profiteront les générations futures). Dans son budget de 2017, le gouvernement fixe comme cible provisoire l'atteinte d'un ratio de la dette nette au PIB de 35 % d'ici 2023-2024, et il réitère son engagement de réduire ce ratio pour le ramener, d'ici 2029-2030, au niveau de 27 % enregistré avant la récession. Le respect de ce dernier engagement repose sur trois hypothèses clés :

- le dépôt de budgets équilibrés sur une base globale au cours des 12 prochaines années;

- des dépenses en immobilisations futures, comme le prévoit le plan d'infrastructure à long terme;
- une croissance économique qui demeure vigoureuse.

Dans son commentaire du 6 septembre 2017 intitulé *L'engagement de l'Ontario à réduire la dette repose sur des hypothèses improbables*, le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario observait que « si une de ces hypothèses relativement optimistes ne se réalise pas, le ratio dette-PIB cible de 27 % du gouvernement ne sera pas atteint ». De plus, l'engagement pris ne tient pas compte du traitement comptable approprié de l'actif du RREO et du RRSEFPO, ni non plus de la constatation des coûts du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. Si le gouvernement devait comptabiliser ces éléments de la manière recommandée par notre Bureau, il serait douteux qu'il puisse atteindre l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années, ce qui rend encore plus improbable le respect de l'engagement relatif à la réduction de la dette nette du gouvernement au PIB.

Un dernier point que nous tenons à souligner est qu'en dépit de l'engagement pris par le gouvernement de réduire le ratio de la dette nette au PIB, aucune discussion n'a encore eu lieu à propos du remboursement de la dette.

RECOMMANDATION 7

Afin de s'attaquer au fardeau croissant de la dette totale de la province, le gouvernement doit travailler à l'élaboration d'un plan de réduction de la dette totale à long terme, relié à son objectif de ramener le ratio de la dette nette au PIB au niveau de 27 % enregistré avant la récession, et ce, tout en comptabilisant comme il se doit l'actif de retraite net ainsi que les coûts projetés du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. Le gouvernement doit également tenir des discussions publiques sur la manière dont il prévoit rembourser la dette.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Il est indiqué dans le budget de 2017 ainsi que dans l'Exposé économique de l'automne 2017 que le gouvernement maintient la cible consistant à ramener le ratio de la dette nette au PIB à 27 %, soit le niveau enregistré avant la récession, et qu'il prévoit toujours l'atteindre d'ici 2029-2030, ce qui va de pair avec une cible transitoire de 35 % d'ici 2023-2024. L'équilibre budgétaire prévalant à compter de 2017-2018 aura comme effet de limiter l'augmentation de la dette à l'écart entre les investissements annuels axés sur l'amélioration des infrastructures et l'amortissement de ces investissements.

Le plan d'infrastructure à long terme du gouvernement, qui comporte des investissements de quelque 190 milliards de dollars sur 13 ans à compter de 2014-2015, aidera à alimenter la croissance de l'économie. Selon les travaux du Centre for Spatial Economics, chaque dollar d'investissement dans les infrastructures publiques entraîne à long terme une hausse moyenne de 6 \$ du PIB.

En conséquence, même si la dette totale augmente en raison du financement de ces investissements dans les infrastructures, les mesures de la dette relative, comme le ratio de la dette nette au PIB – un indicateur recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public –, vont graduellement afficher une diminution, étant donné que le PIB de la province va progresser plus rapidement que la dette nette. Cette situation permettra au gouvernement de continuer de réaliser des progrès en vue de l'atteinte de sa cible, c'est-à-dire un ratio de la dette nette au PIB de 27 %.

8.0 Autres questions de comptabilité et d'audit importantes

8.1 Avancement de la date d'achèvement des états financiers consolidés de la province

Par le passé, les Comptes publics ont été publiés vers la fin du mois d'août ou en septembre. Toutefois, le gouvernement a indiqué qu'il souhaitait à l'avenir les déposer plus tôt durant l'année. Nous sommes en faveur d'une publication plus rapide des résultats financiers de la province. Cela dit, pour que nous puissions appuyer cette initiative, il faut que la province soit en mesure de nous fournir des éléments probants à la fois suffisants et appropriés, afin que nous puissions évaluer le caractère raisonnable des états financiers consolidés.

Les NCSP rendent compte du fait qu'il y aura souvent un compromis nécessaire entre la rapidité avec laquelle des états financiers sont produits afin de fournir des renseignements pertinents, et la fiabilité des renseignements présentés. En cas de changement important en ce qui touche le moment de la publication des Comptes publics, la direction doit effectuer les travaux préparatoires requis et affecter des ressources suffisantes pour que l'on dispose des tableaux et des documents complémentaires nécessaires aux fins d'audit. Lorsque la préparation des états financiers et leur audit surviennent plus tôt, il faut assurer une coordination adéquate entre le préparateur et l'auditeur des états financiers.

Par exemple, la nécessité de disposer plus tôt d'estimations raisonnables de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers constitue un point à prendre en compte par la province pour que nous puissions exprimer notre opinion plus tôt. Les recettes d'impôt des sociétés et d'impôt sur le revenu des particuliers constituent au total environ

50 % des recettes fiscales et 33 % de l'ensemble des recettes de la province. Elles reposent entre autres sur l'estimation des cotisations fiscales de l'année courante. Cette estimation est fondée sur les données tirées des déclarations de revenus produites qui sont transmises par l'administration fédérale à la province. Par le passé, ces données n'étaient pas disponibles avant le mois de juin. Or, en leur absence, il sera très ardu d'estimer avec exactitude (et d'auditer) les recettes provenant de l'impôt des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le ministère des Finances doit disposer d'une solution de remplacement au processus actuel d'estimation des recettes fiscales afin de préparer les états financiers consolidés de la province plus tôt durant l'année.

RECOMMANDATION 8

Nous recommandons que le Bureau du contrôleur provincial procède à une planification détaillée faisant intervenir toutes les parties prenantes, dont le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les ministères et les organismes du gouvernement provincial, afin de repérer les obstacles et les principaux aspects à prendre en compte pour pouvoir achever plus tôt durant l'année la préparation des états financiers consolidés de la province, ce qui comprend l'estimation des risques liés aux recettes d'impôt des sociétés et d'impôt sur le revenu des particuliers.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances appuient la présentation des Comptes publics plus tôt durant l'année.

Le Bureau du contrôleur provincial travaillera en étroite coopération avec le Bureau de la vérificatrice générale afin de déterminer rapidement les points auxquels donner suite dans l'optique de l'audit, et de veiller à ce que les parties prenantes prennent part aux discussions

sur les risques et les solutions. Le Bureau du contrôleur provincial collaborera avec le Bureau de la vérificatrice générale pour concourir à la présentation rapide des Comptes publics.

La province travaillera de concert avec l'Agence du revenu du Canada aux fins de donner suite à cette recommandation, car la présentation des recettes d'impôt des sociétés dépend dans une grande mesure de l'information fournie par cette agence.

8.2 Ajustements apportés dans les états financiers consolidés de 2016-2017

8.2.1 Introduction

Dans le cadre de la préparation des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, le gouvernement a ajusté les chiffres correspondants pour 2015-2016. Les ajustements financiers peuvent être le résultat de différents facteurs, comme l'application rétroactive d'une nouvelle norme comptable, la correction d'une erreur causée par l'application inappropriée d'une convention comptable, ou une reclassification de chiffres correspondants à des fins de concordance avec les chiffres de l'année actuelle. La note 16 des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017 décrit les quatre éléments touchés par les ajustements.

L'apport d'ajustements à des états financiers antérieurs survient habituellement aux fins de préparer des états financiers qui présentent une image fidèle de la situation, en conformité avec le référentiel comptable applicable. Toutefois, dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, le gouvernement a effectué un certain nombre d'ajustements qui dérogent encore plus aux NCSP. Nous avons constaté que l'ampleur des anomalies et les dérogations aux normes établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pourraient influencer sur les décisions prises par les utilisateurs des états financiers

consolidés de la province, ce qui a entraîné l'expression d'une opinion avec réserve à la suite de l'audit de ces états financiers.

8.2.2 Constatation de l'actif de retraite net des régimes de retraite conjoints

Dans les états financiers de 2015-2016 publiés précédemment, le gouvernement avait adéquatement apporté un ajustement afin d'enregistrer une provision pour moins-value à l'égard de l'actif de retraite constaté relativement au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO). Nous étions d'accord avec ce traitement comptable, puisque le gouvernement n'exerce pas de contrôle unilatéral sur l'actif excédentaire de ces régimes de retraite et qu'il n'a pas accès à l'excédent, et ce, tant qu'une entente n'est pas conclue avec le corépondant pour autoriser le gouvernement à réduire les cotisations minimales ou à procéder au retrait d'un montant d'excédent de ces régimes de façon unilatérale. Il n'existe aucune entente de la sorte pour le moment.

Cependant, le gouvernement n'avait pas procédé au même ajustement dans le cas des chiffres correspondants de 2014-2015 figurant dans les états financiers de 2015-2016, ce qui avait eu comme conséquence une opinion avec réserve à propos des états financiers consolidés de la province au 31 mars 2016. Outre l'importance des répercussions financières, nous jugeons que le gouvernement, en ne procédant pas à l'ajustement des chiffres correspondants de 2014-2015, manquait de transparence à propos de la nature de l'ajustement de l'actif de retraite censé corriger une erreur au niveau d'exercices antérieurs.

Postérieurement à la publication des Comptes publics de 2015-2016, le gouvernement a décidé de modifier sa convention comptable et de constater l'actif de retraite dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017 sans les réduire comme il se doit au moyen d'une provision

pour moins-value intégrale. La provision pour moins-value enregistrée pour réduire l'actif de retraite en 2015-2016 a été contrepassée, d'où l'ajustement du solde correspondant de l'actif de retraite de 2015-2016 aux fins des états financiers consolidés de la province pour 2016-2017. Les chiffres publiés au départ pour 2015-2016 étaient appropriés. La modification apportée a entraîné une erreur importante dans les chiffres correspondants ajustés de 2015-2016.

Conformément à l'une des caractéristiques essentielles d'un actif selon la définition des NCSP, le gouvernement doit exercer un contrôle unilatéral sur l'actif de retraite et pouvoir s'en prévaloir. Or, le gouvernement n'a pas un tel contrôle. Par conséquent, on ne devrait pas constater d'actif de retraite net lié au RREO et au RRSEFPO dans les états financiers consolidés de la province. La **section 3.6.1** du présent chapitre traite plus en détail des considérations comptables pertinentes et de nos recommandations concernant le traitement comptable approprié de l'actif de retraite du RREO et du RRSEFPO dans les états financiers consolidés de la province conformément aux NCSP.

8.2.3 Consolidation du secteur parapublic et traitement comptable applicable à Ontario Power Generation et Hydro One

Les états financiers consolidés comprennent les résultats financiers de tous les ministères et organismes contrôlés par le gouvernement. Dans une perspective comptable, la question de savoir si le gouvernement contrôle ou non un organisme est affaire de jugement et doit être tranchée à la lumière de la définition établie dans les NCSP. L'annexe 8 des états financiers consolidés contient la liste des entreprises publiques, des autres organismes publics et des organismes du secteur parapublic contrôlés par la province et inclus dans les états financiers consolidés.

Les NCSP ont établi deux méthodes comptables pour la comptabilisation des résultats d'organismes faisant partie du périmètre comptable du

gouvernement dans les états financiers consolidés de la province, selon la nature de chaque organisme. La présente section traite du secteur parapublic, d'Ontario Power Generation et d'Hydro One, et plus particulièrement des conditions ayant conduit à la présentation révisée de l'information.

La consolidation du secteur parapublic a été effectuée de façon appropriée selon la méthode proportionnelle

Les organismes du secteur parapublic comprennent les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges. Avant 2016-2017, les actifs et les passifs de ces organismes étaient consolidés avec ceux de la province dans le bilan de cette dernière selon la méthode proportionnelle. Toutefois, la province n'a pas appliqué cette même méthode dans la préparation de l'état des résultats consolidés; les revenus et les charges du secteur parapublic ont plutôt été portés en compensation des charges des secteurs applicables (santé, éducation, etc.).

Par le passé, nous avons indiqué que, par souci de conformité aux NCSP, tous les comptes des organismes du secteur parapublic doivent être consolidés selon la méthode proportionnelle.

Nous avons pris note que la province a décidé d'appliquer systématiquement la méthode proportionnelle pour procéder à la consolidation des organismes du secteur parapublic dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017. Par suite de ce changement, les chiffres correspondants de 2015-2016 ainsi que les montants indiqués dans le budget de 2016-2017 ont été ajustés de façon appropriée.

Constatation appropriée des résultats financiers d'OPG et d'Hydro One selon les IFRS

Les NCSP comportent des lignes directrices qui définissent entre autres la nature d'une entreprise publique. Essentiellement, une telle entreprise est autonome et a des objectifs d'ordre commercial. Dans le cours normal de ses activités, une entreprise publique devrait être en mesure

de poursuivre ses opérations, de s'acquitter de ses obligations et de rembourser sa dette brute à même les revenus tirés de sources qui ne font pas partie du périmètre comptable du gouvernement. Les entreprises publiques sont consolidées selon les NCSP au moyen de la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation, considérant la nature de ce type d'entité, qui fait l'objet d'une gestion indépendante.

OPG et Hydro One sont toutes deux réputées être des entreprises publiques. Or, étant donné que les entreprises publiques exercent une activité commerciale, les NCSP indiquent que leurs états financiers doivent être préparés selon la même méthode de comptabilité que celle utilisée par le secteur privé, c'est-à-dire les Normes internationales d'information financière (IFRS). Conformément aux NCSP, les résultats financiers d'OPG et d'Hydro One doivent être pris en compte dans les états financiers consolidés de la province d'après les IFRS.

Nous avons mentionné par le passé que le gouvernement de l'Ontario avait choisi d'appliquer les normes comptables généralement reconnues aux États-Unis (qui ne sont toutefois pas reconnues à des fins de consolidation avec des états financiers gouvernementaux préparés selon les NCSP) plutôt que les IFRS à titre de méthode de constatation des résultats financiers d'OPG et d'Hydro One. Au **chapitre 2** de notre *Rapport annuel 2016*, nous indiquions que les différences entre les normes comptables généralement reconnues aux États-Unis et les IFRS étaient susceptibles de devenir importants lors d'exercices futurs. Nous recommandons alors que la province incorpore l'information financière d'Hydro One et d'OPG à ses états financiers consolidés en utilisant les IFRS comme référentiel comptable. Nous avons constaté que la province a décidé de changer sa convention comptable afin de se conformer aux NCSP et de constater les résultats financiers d'Ontario Power Generation et d'Hydro One selon les IFRS dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017.

8.2.4 Constatation inappropriée des comptes du marché

Dans ses états financiers consolidés de 2016-2017, la province a modifié ses conventions comptables servant à constater les comptes du marché ainsi que des actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, ce qui se répercutait également sur l'ajustement des résultats financiers correspondants de la province en 2015-2016.

Les comptes du marché servent principalement à faire le suivi des opérations d'achat et de vente entre les producteurs et les distributeurs d'électricité. Ainsi que nous l'avons expliqué à la **section 3.6.2** du présent chapitre, nous sommes en désaccord avec l'ajustement apporté en vue de constater les comptes du marché en chiffres bruts, étant donné que le gouvernement n'a pas accès aux actifs de ces comptes ni n'a le pouvoir discrétionnaire de s'en prévaloir; il n'a pas non plus l'obligation de régler leurs passifs en cas de manquement par les participants au marché. De par leur nature, les comptes du marché ne présentent pas les caractéristiques d'un actif ou d'un passif aux termes des NCSP, et la constatation de ces comptes dans les états financiers consolidés est l'une des raisons pour lesquelles notre opinion est nuancée par une réserve.

8.2.5 L'incidence de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'est pas prise en compte de façon appropriée

Dans ses états financiers consolidés de 2016-2017, la province a constaté les actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés d'un « autre organisme public », la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), et il a ajusté les chiffres correspondants de l'exercice 2015-2016 pour rendre compte de ce changement comptable. Nous sommes en désaccord avec cet ajustement. Ainsi que nous l'indiquons à la **section 3.7**, même si cela n'est pas énoncé expressément dans les NCSP, le recours à la comptabilisation des activités à tarifs

réglementés n'est pas autorisé dans le cadre d'états financiers préparés selon les NCSP (sauf dans le cas d'entreprises publiques dont les résultats financiers, incorporés aux états financiers consolidés du gouvernement, sont présentés selon les IFRS).

8.3 Fiducie du Fonds pour des frais abordables

Le moment où les charges sont constatées dans les états financiers consolidés de la province est un aspect important, et les critères servant à déterminer ce moment sont fondés sur les NCSP.

Les résultats financiers de plus de 300 organismes contrôlés par la province sont consolidés dans les états financiers de cette dernière. Les montants pris en compte dans ces états financiers consolidés au titre des activités d'un organisme ainsi contrôlé sont déterminés après déduction des soldes et des opérations interorganisationnelles. Par exemple, si un ministère transfère des fonds à un organisme sous contrôle du gouvernement, le ministère constate une charge (diminution des ressources économiques), tandis que l'organisme constate un revenu (augmentation des ressources économiques). Ces montants s'annulent lors de la consolidation, de sorte qu'aucun montant de revenu net ou de charge nette n'est constaté dans les états financiers consolidés, étant donné qu'il n'y a pas eu au total de modification des ressources économiques de la province.

Par contre, si des fonds sont transférés à une entité non contrôlée (par exemple un tiers indépendant), une charge est constatée dans les états financiers consolidés (en supposant que les critères d'admissibilité se rapportant aux fonds soient remplis par l'entité non contrôlée).

Le 23 mars 2017, la province a établi une fiducie sans lien de dépendance, la Fiducie du Fonds pour des frais abordables, en consultation avec Hydro One et conjointement avec toutes les autres sociétés de distribution locales, dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité

équitable. Le Fonds pour des frais abordables a été créé dans le but de fournir un financement direct aux consommateurs d'électricité qui ont besoin d'aide pour réduire leur facture d'électricité, et ce, jusqu'au 31 décembre 2019. C'est également le 23 mars 2017 que la province a transféré 100 millions de dollars au Fonds pour des frais abordables; elle a constaté l'intégralité de cette charge dans ses états financiers consolidés de 2016-2017.

Si l'on déterminait que le Fonds pour des frais abordables est contrôlé par la province, la charge serait constatée uniquement au moment où les fonds sont fournis aux bénéficiaires (c'est-à-dire les consommateurs d'électricité, selon les NCSP). Or, en date du 31 mars 2017, aucun transfert n'avait été effectué à des bénéficiaires. Toutefois, le Fonds pour des frais abordables a été constitué à titre de fiducie sans lien de dépendance de manière à la soustraire au contrôle de la province, de sorte qu'il a été possible de constater la charge de 100 millions de dollars dans les états financiers consolidés de la province pour 2016-2017.

Aux fins de constater la charge en question, le gouvernement a accepté de renoncer au contrôle d'une charge de 100 millions de dollars, soit la somme accordée au Fonds pour des frais abordables.

Si nous reconnaissons que la constatation de tels transferts de fonds à des fiducies sans lien de dépendance est un moyen acceptable de comptabiliser une charge avant l'utilisation des fonds aux termes des NCSP, le fait est que le gouvernement a renoncé à contrôler la gestion de ces fonds avant qu'ils soient versés aux bénéficiaires visés. Dans le cas particulier du Fonds pour des frais abordables, il peut s'écouler des années avant que ces ressources soient entièrement distribuées aux bénéficiaires.

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement doit éviter d'établir des fiducies sans lien de dépendance et de constater

une charge dans ses états financiers consolidés avant que cette constatation devienne nécessaire, étant donné qu'il n'a plus par la suite la possibilité de s'assurer que les fonds sont ultimement fournis aux bénéficiaires visés.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor ne donne pas suite à la recommandation.

9.0 Examen par la vérificatrice générale du rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018

L'une des initiatives les plus importantes à avoir été mise de l'avant pour accroître la transparence des rapports financiers du gouvernement est l'exigence faite à ce dernier de publier un rapport sur les finances de l'Ontario avant la tenue d'élections provinciales.

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) exige entre autres choses que, dans certaines circonstances prescrites par règlement, le ministre des Finances publie un rapport sur les finances de l'Ontario, et ce, avant la date limite prescrite par règlement. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés pour l'aider à mieux comprendre les revenus et les charges estimatifs de la province ainsi que l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices. Conformément à la loi électorale ontarienne, les prochaines élections générales provinciales se tiendront le 7 juin 2018.

Conformément à la Loi, le rapport préélectoral produit par le gouvernement comprend les renseignements suivants :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à

l'établissement du plan financier du gouvernement;

- une estimation des recettes et dépenses de l'Ontario, y compris de leurs composantes principales;
- des précisions sur la réserve budgétaire;
- des renseignements sur le ratio de la dette provinciale au produit intérieur brut de l'Ontario.

Toujours aux termes de la Loi, le vérificateur général doit examiner le rapport préélectoral pour déterminer s'il est raisonnable, et il doit rendre publique une déclaration énonçant les résultats de son examen. Il y a deux choses qui doivent se produire avant que cet examen ait lieu :

- Le gouvernement doit préparer un rapport préélectoral couvrant une période déterminée.
- Ainsi que le précise la Loi, dans les circonstances prescrites par règlement, le ministre des Finances doit rendre public « un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario avant la date limite fixée par règlement ».

En date du 7 novembre, aucun règlement n'avait encore été pris par le lieutenant-gouverneur en conseil. Ce règlement est important parce qu'il informe notre Bureau du moment où le rapport préélectoral sera mis à notre disposition à des fins d'examen. Plus nous sommes informés tôt de la présentation d'un rapport préélectoral et du moment où il doit être rendu public, plus nous sommes en mesure de procéder à son examen avant la date limite fixée.

La Loi a été promulguée lorsque l'on a établi que les élections générales se tiendraient à date fixe tous les quatre ans à l'automne. De ce fait, les rapports préélectoraux du ministre des Finances reposent sur les estimations des revenus et des charges contenues dans le budget de l'année électorale. Par suite de la modification de la date fixe des élections, celles-ci ont désormais lieu en juin tous les quatre ans; de ce fait, si le rapport préélectoral continue de reposer sur le même

budget du printemps, nous risquons de disposer de très peu de temps pour mener nos travaux.

Dans l'éventualité où le gouvernement prend un règlement conformément au paragraphe 10(1) de la Loi en vue de rendre public un rapport préélectoral et où le ministre ne rend pas publics les renseignements exigés par ladite loi au plus tard à la date limite prescrite par règlement, il doit rendre publique au plus tard à cette date une déclaration dans laquelle il en explique la raison.

Nous allons travailler en étroite collaboration avec le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'être en mesure de procéder à l'examen et de présenter notre rapport suffisamment longtemps avant les élections générales du 7 juin 2018.

RECOMMANDATION 10

Nous recommandons que le gouvernement fasse savoir publiquement s'il prendra un règlement pour l'application du paragraphe 10(1) de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, et, le cas échéant, à quelle date il prendra ce règlement, afin de confirmer qu'il rendra public un rapport préélectoral et de préciser la date où ce rapport sera produit pour qu'il puisse faire l'objet d'un examen de notre part aux termes de la Loi.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Aux termes de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le gouvernement peut prendre un règlement portant la publication d'un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario. Si le gouvernement prend un tel règlement, la vérificatrice générale devra rendre publique une déclaration à la suite de l'examen du rapport préélectoral après sa publication.

Le gouvernement demeure résolu à se conformer aux exigences de la Loi et à

collaborer de façon constructive avec le Bureau de la vérificatrice générale.

RÉPONSE DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Au moment de la publication de notre *Rapport annuel 2017*, notre préoccupation tenait à la possibilité que nous nous retrouvions dans une situation où le gouvernement ne nous laisse pas le temps suffisant, comme le requièrent les normes d'audit généralement reconnues au Canada, pour mener les travaux nécessaires afin de pouvoir rendre publique une déclaration exposant les résultats de notre examen du rapport préélectoral.

10.0 Mise à jour sur la CSPAAT

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Son objet principal est d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et de financer leurs soins médicaux. La CSPAAT ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de cotisations sur la masse salariale des employeurs.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons formulé des commentaires sur le risque que la croissance et l'ampleur de la dette non provisionnée de la CSPAAT (soit l'écart entre la valeur de son actif et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés) posaient pour la viabilité de cette dernière, notamment le risque que la CSPAAT soit ultimement dans l'incapacité de se conformer à ses engagements actuels et futurs liés au versement d'indemnités aux travailleurs.

Nous avons aussi demandé instamment au gouvernement de réexaminer l'exclusion des résultats financiers de la CSPAAT des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la CSPAAT pour en assurer la viabilité. Le gouvernement exclut les résultats financiers de la CSPAAT parce que celle-ci est classée à titre de « fiducie ». Cependant, compte tenu de l'importance de sa dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous nous demandions si son fonctionnement s'apparentait véritablement à celui d'une fiducie. L'intégration de la CSPAAT aux états financiers consolidés du gouvernement aurait des répercussions importantes sur la performance financière de ce dernier.

Au 30 juin 2010, la dette non provisionnée de la CSPAAT avait grimpé à près de 13 milliards de dollars. En septembre 2010, la CSPAAT a annoncé la tenue d'un examen indépendant des modalités de financement en vigueur afin d'obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Un rapport présenté en mai 2012 contenait plusieurs recommandations, en particulier l'adoption d'une nouvelle stratégie de financement pour la CSPAAT comportant les mesures clés qui suivent :

- établir des hypothèses réalistes, prévoyant notamment des taux d'actualisation fondés sur les meilleurs conseils actuariels;
- faire passer le ratio de provisionnement de la CSPAAT le plus rapidement possible au-dessus du seuil critique de 60 % (jusqu'à ce seuil, dans l'éventualité d'une crise, la CSPAAT ne serait pas en mesure de générer les fonds nécessaires pour verser les indemnités aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la CSPAAT soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en l'espace de 20 ans.

Pour donner suite à nos préoccupations et aux recommandations figurant dans notre rapport, en juin 2012, le gouvernement a adopté le Règlement 141/12 pris en vertu de la Loi. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, ce règlement exige que la CSPAAT atteigne les ratios de suffisance suivants aux dates précisées :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017;
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022;
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027.

Le gouvernement a également adopté le Règlement de l'Ontario 338/13 en 2013. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, ce règlement a modifié la façon dont la CSPAAT calcule son ratio de suffisance en modifiant la méthode utilisée pour évaluer son actif et son passif. Notre Bureau était d'accord avec ce changement.

La CSPAAT publie des rapports trimestriels sur son ratio de suffisance ainsi qu'un rapport annuel audité sur son ratio de suffisance à l'intention des parties prenantes. Au 31 décembre 2016, en application du Règlement 141/12 tel que modifié par le Règlement 338/13, la CSPAAT a fait état d'un ratio de suffisance de 87,4 % (en 2015, le ratio était de 77,9 %). La CSPAAT a donc déjà atteint le ratio de suffisance exigé au 31 décembre 2022.

La CSPAAT incorpore maintenant sa mise à jour annuelle du plan de suffisance à l'exposé économique, où elle décrit les mesures prises pour améliorer son ratio de suffisance. Le plan le plus récent a été annoncé lors de l'assemblée générale annuelle de la CSPAAT le 20 septembre 2017; il peut être consulté sur le site Web de la Commission.

La CSPAAT a affiché une solide performance financière et opérationnelle en 2016, comme le montre la **figure 8**, qui présente un résumé des résultats d'exploitation et de la dette non provisionnée de la CSPAAT par rapport à 2015.

Cette performance opérationnelle solide et soutenue de la CSPAAT en 2016 découlait de la croissance des revenus tirés des primes, de l'amélioration des résultats touchant le retour au travail des travailleurs, et de rendements de

placement plus élevés que prévu (6,3 % par rapport à la cible de 5,25 %).

En raison de l'engagement du gouvernement et de la CSPAAT de prendre des mesures à l'égard de la dette non provisionnée ainsi que des progrès réalisés par la CSPAAT jusqu'ici, nous appuyons le maintien de sa classification comme fiducie pour l'exercice 2016-2017, et donc l'exclusion de sa dette non provisionnée du passif de la province.

11.0 Questions non résolues touchant les normes comptables

Les NCSP sont les normes les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet de l'excédent ou du déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes, ce qui permet aux législateurs et au public d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics. Il convient de souligner que le budget de la province de l'Ontario est préparé sur la même base que ses états financiers consolidés.

Toutefois, il n'est pas facile pour le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de dégager un consensus parmi les différents intervenants, notamment les préparateurs et les auditeurs des états financiers, lors de l'élaboration et de la mise à jour des normes applicables au secteur public.

Nous abordons deux questions importantes en matière de comptabilité – les instruments financiers, et l'utilisation de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés – qui ont soulevé des défis de taille pour le CCSP au cours des dernières années. Les normes comptables définitives adoptées par le CCSP pourraient avoir des répercussions sur la façon dont la province comptabilise ces éléments

Figure 8 : Résultats d'exploitation et dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, 2016 et 2015

Sources des données : États financiers de la CSPAAT

	2016 (en millions de dollars)	2015 (en millions de dollars)
Revenus		
Cotisations	4 862	4 684
Revenus nets de placement	1 497	1 199
	6 359	5 883
Charges		
Coût des prestations	2 747	3 760
Cotisations au Fonds de garantie des prestations de retraite	56	56
Administration et autres frais	431	406
Obligations et engagements découlant des lois	244	263
Réévaluation des régimes à prestations déterminées des employés	35	(45)
	3 513	4 440
Résultat global	2 846	1 443
Moins : participations ne donnant pas le contrôle	(172)	(152)
Résultat global attribuable aux intervenants de la CSPAAT	2 674	1 291
Passif non provisionné	3 925	6 599

ainsi qu'une incidence importante sur les résultats financiers déclarés par la province.

11.1 Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent les titres d'emprunt de la province et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. Le projet du CCSP portant sur l'élaboration d'une nouvelle norme pour la présentation de l'information sur les instruments financiers a commencé en 2005. L'une des questions importantes liées à ce projet consistait à déterminer si les états financiers d'un gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés qu'il détient et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme comptable relative aux états financiers pour le secteur public, qui s'applique aux exercices débutant le 1^{er} avril 2015 ou après cette date.

La nouvelle norme fournit des indications sur le traitement des instruments financiers du gouvernement, et elle est similaire aux normes comparables visant le secteur privé.

L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les instruments dérivés, soient comptabilisés à la juste valeur; les profits et les pertes non réalisés sur ces instruments sont comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

Certaines administrations canadiennes, dont l'Ontario, ne sont pas en faveur, pour la préparation de leurs états financiers, de l'adoption de ces réévaluations à la juste valeur et de la constatation des gains et pertes non réalisés. Le gouvernement de l'Ontario estime que son recours aux instruments dérivés a uniquement pour but de gérer les risques de change et de taux d'intérêt associés à ses portefeuilles de titres d'emprunt à long terme, et il indique avoir l'intention et la capacité de détenir ses instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres d'emprunt connexes.

Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation sur les instruments dérivés et les titres d'emprunt sous-jacents s'annulent mutuellement sur la période totale pendant laquelle les instruments dérivés sont détenus, de sorte qu'ils n'ont pas de conséquence économique véritable pour le gouvernement.

Ce dernier soutient que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques l'obligerait à faire état de la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter. À son avis, cela ne traduirait pas fidèlement la réalité économique de ses opérations financières et ne répondrait pas aux besoins du public en matière d'information transparente sur les finances du gouvernement.

En réponse aux préoccupations des gouvernements, le CCSP s'était engagé à revoir la nouvelle norme sur les instruments financiers d'ici décembre 2013. Le CCSP a terminé son examen du chapitre SP 2601, *Conversion des devises*, et du chapitre SP 3450, *Instruments financiers*, et il a confirmé, en février 2014, le bien-fondé des principes qui sous-tendent la nouvelle norme.

Le CCSP avait reporté la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes aux exercices débutant le 1^{er} avril 2016 ou après cette date. Toutefois, en 2015, il a de nouveau reporté la date d'entrée en vigueur – cette fois au 1^{er} avril 2019 – pour les ordres supérieurs de gouvernement, afin de permettre une étude plus approfondie des différentes solutions de communication de l'information ayant trait à ces instruments financiers complexes.

Depuis février 2016, des membres du personnel du CCSP ont mené des consultations auprès de parties prenantes du secteur public et du secteur des organismes sans but lucratif au sujet des enjeux entourant la mise en application de la norme relative aux instruments financiers. Lors de ces consultations, les représentants des ordres supérieurs de gouvernement ont souligné la nécessité de prévoir une option de comptabilité de couverture. Le CCSP indique que son personnel,

de concert avec les parties prenantes, a mis en lumière certaines questions relatives au moment de l'application de la nouvelle norme qui peuvent avoir des répercussions sur l'excédent ou le déficit annuel d'un gouvernement d'une manière qui ne concorde pas avec les opérations sous-jacentes. Le CCSP a observé que le Conseil des normes comptables internationales du secteur public a publié un exposé-sondage sur les instruments financiers qui tire parti des pratiques exemplaires de comptabilisation des instruments financiers du secteur privé aux termes des Normes internationales d'information financière. Le CCSP s'est tenu informé des travaux du Conseil des normes comptables internationales du secteur public, dont la norme proposée concernant les instruments financiers comporte une option de couverture. Le CCSP a mentionné qu'il envisageait d'utiliser cette norme. Il a ajouté que certaines parties prenantes avaient fait part de préoccupations concernant la volatilité éventuelle de la dette nette des gouvernements par suite de la constatation des instruments dérivés à la juste valeur. Le CCSP a noté en outre que, bien que cet aspect particulier ne s'inscrive pas dans l'examen de l'option de comptabilité de couverture, si les parties prenantes accueillent favorablement la proposition du Conseil des normes comptables internationales du secteur public, il pourrait, au moment de mettre la dernière main aux exigences de comptabilité de couverture, prendre en compte les répercussions sur la dette nette.

Nous continuons de recommander la tenue d'un dialogue constant entre notre Bureau et la Division du contrôleur provincial afin d'examiner les points soulevant des préoccupations communes, parallèlement à la réévaluation de la norme par le CCSP en vue de sa mise en oeuvre le 1^{er} avril 2019.

11.2 Traitement comptable des activités à tarifs réglementés

Les pratiques servant à comptabiliser les activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir

compte de la nature particulière de certaines entités, telles que les services publics d'électricité, dont les tarifs sont réglementés par un organisme de réglementation indépendant dans la plupart des cadres de réglementation. En général, ces pratiques autorisent le report de revenus et de charges à des exercices futurs. L'organisme de réglementation autorise souvent l'entité à reporter aux exercices futurs certains coûts de l'exercice en cours recouverts auprès des contribuables, et ces coûts reportés sont habituellement constatés selon les pratiques de comptabilisation des activités à tarifs réglementés en tant qu'actifs dans l'état de la situation financière de l'entité. Selon les principes comptables utilisés normalement, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés. Nous sommes préoccupés par la question de savoir s'il est approprié de constater des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, notamment ceux des entreprises publiques, dans les états financiers consolidés de la province. Cependant, ne pas recourir à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés aurait une incidence considérable sur les entités qui ont utilisé ce traitement comptable pendant des années dans les circonstances où cela est autorisé par les NCSP.

La comptabilisation des activités à tarifs réglementés est utilisée par deux des entreprises publiques provinciales, soit Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One, dont les tarifs applicables aux consommateurs sont approuvés par un organisme de réglementation mis sur pied par le gouvernement, la Commission de l'énergie de l'Ontario. Le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés est autorisé à l'heure actuelle par les principes comptables généralement reconnus au Canada à l'égard des entreprises publiques. Les dispositions relatives à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés précisent qu'il est nécessaire que les tarifs soient établis par un organisme de réglementation tiers indépendant. Nous remarquons cependant que, puisque le gouvernement de l'Ontario contrôle à la

fois l'organisme de réglementation et les principales entités réglementées, il exerce une influence importante sur la détermination des coûts qui seront constatés par Hydro One et OPG lors d'un exercice donné, ce qui, ultimement, pourrait avoir un effet sur les tarifs d'électricité et sur le déficit ou l'excédent annuel déclaré par le gouvernement.

Dans nos rapports annuels précédents, nous indiquions que l'époque où les activités à tarifs réglementés faisaient l'objet d'un traitement comptable particulier semblait tirer à sa fin pour les gouvernements, comme ceux du Canada, qui se sont convertis aux Normes internationales d'information financière (IFRS) – élaborées par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) – en 2012. Nos commentaires étaient fondés sur le fait que, en janvier 2012, le CNC du Canada avait réitéré que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers en conformité avec les IFRS pour les exercices commençant le 1^{er} janvier 2012 ou après. À ce moment, les IFRS ne comportaient pas de dispositions comptables s'appliquant aux activités à tarifs réglementés, de sorte que, par défaut, les IFRS n'autorisaient pas de traitement comptable particulier pour ce type d'activité.

Toutefois, le contexte entourant la comptabilisation des activités à tarifs réglementés a continué d'évoluer depuis. Des efforts ont été déployés pour harmoniser les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis (les PCGR des États-Unis) avec les IFRS, par suite de la conversion du Canada à ces dernières en 2012. Les PCGR des États-Unis autorisaient alors, et autorisent encore, les pratiques comptables particulières s'appliquant aux activités à tarifs réglementés. La pertinence de ces pratiques comptables a fait l'objet de discussions dans le cadre des efforts d'harmonisation des PCGR des États-Unis et des IFRS. En parallèle avec ces discussions, le CNC du Canada a reporté d'un an la date de transition obligatoire vers les IFRS pour les entités ayant des activités à tarifs réglementés admissibles. D'autres reports d'un an avant

l'adoption des IFRS par ces entités ont été accordés au cours des dernières années.

En janvier 2014, on a mis de l'avant à titre provisoire une norme IFRS afin de faciliter l'adoption des IFRS par les entités à tarifs réglementés en leur permettant de conserver leurs conventions comptables existantes pour les soldes des activités à tarifs réglementés différés, jusqu'à l'adoption des IFRS à compter du 1^{er} janvier 2015. Essentiellement, la norme provisoire permet aux entités qui adoptent les IFRS de continuer de constater les actifs et les passifs associés à leurs activités à tarifs réglementés jusqu'à ce que le CNCI ait mené à bien l'examen exhaustif de la comptabilisation de ces actifs et passifs. On ne sait pas encore quels seront les résultats de cet examen et quelle réponse sera apportée à la question de savoir si les pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés seront autorisées en permanence plutôt que sur une base provisoire, par exemple dans le cas des entreprises publiques.

En 2017, la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a nuancé par une réserve son opinion relative aux états financiers consolidés de la province, parce que le gouvernement a influé directement sur l'établissement des tarifs d'électricité en n'autorisant pas BC Hydro à recouvrer les coûts de ses services. Dans son rapport de septembre 2017 intitulé *Understanding Our Audit Opinion on BC's 2016/17 Financial Statements*, l'Office of the Auditor General of British Columbia déclare [traduction] : « Bien qu'il existe un organisme de réglementation tiers indépendant en Colombie-Britannique, le gouvernement a émis un certain nombre de directives que cet organisme doit suivre dans le cadre du processus d'établissement des tarifs. En fait, étant donné que le gouvernement incorpore les résultats comptables de BC Hydro à ses états financiers résumés, les directives du gouvernement ont une incidence sur son propre résultat net. »

Nous allons continuer de surveiller l'évolution de la situation et les facteurs pouvant avoir des effets sur l'utilisation des pratiques comptables

applicables aux activités à tarifs réglementés dans le cas des entreprises publiques afin d'en évaluer l'incidence éventuelle sur les états financiers consolidés de l'Ontario.

12.0 Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

La présente section traite d'autres points que le CCSP a examinés au cours de la dernière année et qui pourraient avoir ultérieurement une incidence sur la préparation des états financiers consolidés de la province.

12.1 Fondements conceptuels de la performance financière

Le cadre conceptuel existant du CCSP consiste en un ensemble d'objectifs et de principes fondamentaux interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Son but est de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation pour que les normes comptables soient objectives, crédibles et cohérentes, et qu'elles servent l'intérêt public.

En 2011, le CCSP a formé le Groupe de travail sur le cadre conceptuel afin de donner suite aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant les normes existantes et proposées, qui constituaient à leur avis une source de volatilité au niveau des résultats déclarés et avaient un effet de distorsion lors de la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner la pertinence des concepts et principes du cadre conceptuel actuel dans l'optique du secteur public.

Le Groupe de travail a d'abord cherché à obtenir les commentaires des parties prenantes sur les composantes essentielles du cadre conceptuel; ce

sont elles qui serviront d'assise à l'évaluation des fondements conceptuels actuels de la performance financière. Dans ce but, le Groupe de travail a publié deux documents de consultation, l'un intitulé *Caractéristiques des entités du secteur public* et l'autre, *La mesure de la performance financière dans les états financiers du secteur public*.

En mars 2015, le Groupe de travail a publié un troisième document de consultation, où l'on proposait un nouveau modèle d'information financière et des principes – sous forme provisoire – ayant trait aux caractéristiques du secteur public, aux objectifs des états financiers, aux caractéristiques qualitatives, aux éléments ainsi qu'aux règles de constatation, de mesure et de présentation propres au secteur public. La période prévue pour la présentation de commentaires s'est terminée en août 2015.

Le Groupe de travail prépare actuellement un énoncé de principes qui tiendra compte des commentaires reçus en réponse aux trois documents de consultation, et il proposera un cadre conceptuel et un modèle d'information financière révisés pour les entités du secteur public. Le CCSP prévoit publier un énoncé de principes en 2018.

12.2 Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

Le but de ce projet est d'élaborer une norme qui traite de l'information relative aux obligations juridiques liées à la mise hors service d'une immobilisation corporelle faisant actuellement l'objet d'un usage productif. Par exemple, il peut exister des obligations associées à la mise hors service d'une installation de production d'électricité.

En août 2014, le CCSP a publié un énoncé de principes qui propose la création d'un nouveau chapitre portant sur les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations corporelles contrôlées par une entité du secteur public. La période prévue pour la présentation de commentaires s'est terminée en novembre 2014;

se fondant sur la rétroaction reçue, le CCSP a publié en mars 2017 un exposé-sondage dont les principaux éléments sont les suivants :

- Une obligation liée à la mise hors service doit être comptabilisée lorsqu'il existe une obligation juridique d'engager des coûts de mise hors service relativement à une immobilisation corporelle, et qu'il est possible de calculer des estimations raisonnables.
- La comptabilisation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations fera augmenter la dette nette déclarée par l'entité du secteur public.
- Au moment de la comptabilisation initiale, l'entité fera augmenter du même montant que le passif la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe. Cependant, si l'actif connexe ne fait plus l'objet d'un usage productif ou s'il n'est plus constaté à des fins comptables, le coût sera comptabilisé à titre de charge.
- Le coût inclus dans la valeur comptable de l'immobilisation corporelle doit être imputé aux charges de façon rationnelle et systématique. Cela peut comprendre l'amortissement sur le reste de la durée de vie utile de l'immobilisation corporelle ou d'une composante de cette dernière.
- L'estimation d'une obligation liée à la mise hors service d'immobilisations doit inclure les coûts directement attribuables aux activités de mise hors service, notamment les coûts au titre de l'exploitation, de l'entretien et du suivi de l'immobilisation qui sont postérieurs à la mise hors service.
- Le recours à une technique d'actualisation est souvent la meilleure méthode pour estimer le passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service.
- La valeur comptable du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service doit être revue à chaque date de déclaration financière.
- Les réévaluations ultérieures du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors

service peuvent entraîner soit une variation de la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe, soit une charge.

La date limite pour la présentation de commentaires au CCSP concernant ces propositions était le 15 juin 2017.

12.3 Revenus

Il y a deux sources importantes de revenus gouvernementaux – les paiements de transfert et les revenus fiscaux – qui sont examinées aux chapitres SP 3410, *Paiements de transfert*, et SP 3510, *Recettes fiscales*, des NCSP. Toutefois, les NCSP n'abordent pas de façon spécifique les autres revenus.

En septembre 2011, le CCSP a approuvé un projet modifié portant sur les revenus pour remédier aux indications limitées à propos de certains revenus qui sont courants dans le secteur public. Le CCSP ne visait pas à examiner les normes actuelles sur les revenus; il voulait plutôt mettre de l'avant des indications générales pour répondre aux questions concernant le moment où constater les revenus ainsi que la façon de les mesurer et de les présenter dans les états financiers.

Le but du projet est de publier un nouveau chapitre portant sur les revenus, qui s'appliquerait aux entités du secteur public qui se conforment aux NCSP.

Par suite de la publication d'un énoncé de principes en 2013, le CCSP a diffusé plus tôt cette année un exposé-sondage afin de recueillir les commentaires du public.

L'exposé-sondage :

- met l'accent sur deux principales sources de revenus :
 - les opérations avec contrepartie;
 - les opérations unilatérales (sans contrepartie);
- indique que l'existence d'une obligation de prestation pour l'entité du secteur public qui reçoit le revenu est l'élément caractéristique d'une opération avec contrepartie;

- définit une obligation de prestation comme étant une promesse exécutoire de fournir un bien ou un service;
- précise que les revenus découlant d'une opération avec contrepartie sont comptabilisés à mesure que l'entité du secteur public s'acquitte de l'obligation de prestation;
- rend compte du fait que les obligations de prestation peuvent être remplies à un moment précis ou sur une période donnée, tout dépendant de la méthode qui reflète le mieux le transfert de biens ou de services au payeur;
- exige des entités du secteur public qu'elles comptabilisent les revenus découlant d'une opération unilatérale au moment où une autorisation et un événement confèrent à ces entités un droit sur les ressources économiques sous-jacentes.

Le CCSP a demandé aux parties prenantes de lui transmettre leurs commentaires sur l'exposé-sondage d'ici le 15 août 2017.

12.4 Partenariats public-privé

En décembre 2014, le CCSP a approuvé un projet sur les avantages sociaux pour améliorer les chapitres actuels des NCSP en prenant en compte les modifications qui ont été apportées aux concepts comptables connexes et les nouveaux types de régimes de retraite qui ont vu le jour depuis la publication des chapitres en question, il y a déjà des dizaines d'années. Le projet vise à examiner la version existante des chapitres SP 3250, *Avantages de retraite*, et SP 3255, *Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi*. La première étape du projet porte sur les aspects relatifs aux mesures, comme le report des écarts entre résultats et prévisions, et sur les taux d'actualisation. Lors de la deuxième étape, on abordera les régimes de retraite non conventionnels, par exemple les régimes à risques partagés, de même que d'autres sujets importants, comme les régimes interemployeurs à prestations déterminées et les congés de maladie acquis.

En décembre 2016, le CCSP a amorcé la première étape du projet en publiant un appel à commentaires sur le report des gains et pertes actuariels. Les gouvernements et les autres entités du secteur public doivent poser d'importantes hypothèses lorsqu'ils évaluent les obligations au titre des régimes de retraite et les actifs de ces régimes. Les gains et pertes actuariels mesurent l'écart entre les hypothèses et les résultats techniques des régimes, incluant les mises à jour de ces hypothèses, le cas échéant. Par le passé, la pratique comptable courante au Canada consistait à reporter ces gains et pertes sur une longue période. Toutefois, au cours de la dernière décennie, d'autres référentiels comptables utilisés au Canada en sont venus à comporter une approche de constatation immédiate. L'appel à commentaires vise à recueillir les points de vue des parties prenantes concernant la question de savoir si le report demeure un choix approprié dans le secteur public. Les partisans de l'approche de report font valoir que l'on évite ainsi d'engendrer de la volatilité au niveau des résultats présentés, et que cela facilite les comparaisons entre les chiffres inscrits au budget et les chiffres réels, tandis que ceux qui sont en faveur de la constatation immédiate sont d'avis que cela contribue à promouvoir la responsabilisation en fournissant aux utilisateurs des états financiers l'information la plus pertinente possible.

La prochaine étape du processus consistera à publier un appel à commentaires sur les taux d'actualisation; une approbation à cet égard est prévue d'ici la fin de 2017.

13.0 Questions législatives

Aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Elle est également tenue, en application de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention

de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

13.1 Approbation des dépenses par l'Assemblée législative

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative des budgets des dépenses détaillés faisant état des dépenses que chaque ministère prévoit engager dans le cadre de chacun de ses 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. À la suite d'un rapport du Comité, des motions d'adoption pour chacun des budgets des dépenses sélectionnés par ce dernier sont débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés être adoptés par le Comité, présentés à l'Assemblée législative et approuvés par celle-ci.

Une fois les motions d'adoption approuvées, il reste à l'Assemblée législative à donner son approbation finale afin de conférer les autorisations de dépenser au moyen d'une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être dépensés par les ministères et les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée, conformément à ce qui est indiqué dans le budget des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses qu'elle autorise constituent des crédits votés. La *Loi de crédits de 2017*, qui porte sur l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017, a reçu la sanction royale le 30 mars 2017.

La loi de crédits reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, et parfois même après sa clôture seulement, de sorte que le gouvernement a habituellement besoin qu'on lui accorde un pouvoir de dépenser provisoire avant l'adoption de ladite loi. Pour l'exercice 2016-2017,

l'Assemblée législative a adopté deux lois accordant des crédits provisoires, soit la *Loi de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017* et la *Loi supplémentaire de 2016 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017*. Ces lois ont reçu la sanction royale le 10 décembre 2015 et le 8 décembre 2016, respectivement; elles autorisaient le gouvernement à affecter jusqu'à 127,1 milliards de dollars aux dépenses de la fonction publique, 4,4 milliards à des investissements et 219,5 millions, aux dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée. Les deux lois sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2016 et ont conféré au gouvernement les autorisations requises pour engager des dépenses à compter du 1^{er} avril 2016 jusqu'au moment où la *Loi de crédits de 2017* a reçu la sanction royale, soit le 30 mars 2017.

Étant donné que les autorisations de dépenser accordées par la *Loi de 2015 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017* et la *Loi supplémentaire de 2016 portant affectation anticipée de crédits pour 2016-2017* sont censées être temporaires, ces deux lois ont été abrogées lorsque la *Loi de crédits de 2017* a reçu la sanction royale. La *Loi de crédits de 2017* a en outre ramené de 4,4 milliards à 4,3 milliards de dollars les investissements autorisés, et elle a porté de 219,5 millions à 225,4 millions les dépenses totales autorisées pour les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée.

13.2 Mandats spéciaux

Si l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par décret et sont approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017.

13.3 Arrêtés du Conseil du Trésor

L'article 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque ce montant est insuffisant pour réaliser l'objet de celles-ci. 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 par le gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos lorsque tous les redressements finals découlant de notre audit ont été apportés et que les Comptes publics ont été publiés et ont été déposés devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et rééditée dans la *Loi sur l'administration financière* en décembre 2009, le paragraphe 5(4) de la loi abrogée a été maintenu et 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*. Cette délégation demeure en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Depuis 2006, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir de prendre des arrêtés aux ministres pour les transferts entre programmes au sein de leur ministère, et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes de différents ministères ainsi que pour les affectations de crédits supplémentaires à même le fonds de prévoyance. Les affectations de crédits supplémentaires constituent des arrêtés du Conseil du Trésor, aux termes desquels l'affectation de crédits est compensée par une réduction équivalente du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La **figure 9** présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés pris par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices.

La **figure 10** résume les arrêtés du Conseil du Trésor au cours de l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2017, selon le mois où les arrêtés ont été pris.

Conformément au *Règlement de l'Assemblée législative*, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans la *Gazette de l'Ontario*, avec des renseignements explicatifs. Les arrêtés pris en 2016-2017 doivent en principe être publiés dans la *Gazette de l'Ontario* en décembre 2017. L'**annexe 4** du présent rapport présente la liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor en 2016-2017, y compris les montants autorisés et les montants dépensés.

13.4 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 la vérificatrice générale en fasse mention dans son rapport annuel.

En conséquence, la **figure 11** fait état des transferts effectués à même le crédit 201 dans le Budget des dépenses 2016-2017.

13.5 Créances irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor, autoriser par décret la radiation, dans les 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 déclarés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2016-2017, des sommes totalisant 267 millions de dollars, payables à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux, ont été radiées. (Le chiffre correspondant en 2015-2016 était de 396 millions

de dollars.) Les sommes suivantes ont été radiées en 2016-2017 à titre de créances irrécouvrables :

- 64,4 millions de dollars au titre de l'impôt des sociétés (98,9 millions en 2015-2016);

Figure 9 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, de 2012-2013 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

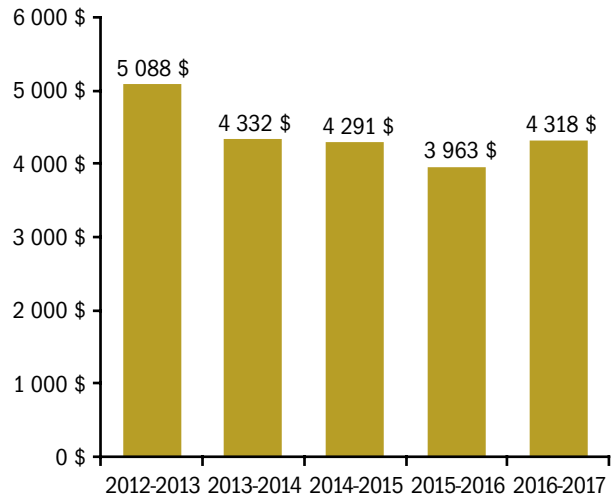


Figure 10 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor se rapportant à l'exercice 2016-2017, par mois

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de publication	Nombre	Autorisations (en millions de dollars)
Avril 2016 - février 2017	92	1 800
Mars 2017	60	2 136
Avril 2017	5	189
Mai 2017 - août 2017	4	193
Total	161	4 318

Figure 11 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2016-2017

Source des données : Commission de régie interne

Du :		\$
poste 6	Sergent d'armes et locaux de l'enceinte parlementaire	(95 500)
Au :		
poste 2	Bureau du greffier	95 500

- 49,9 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (59,7 millions en 2015-2016);
- 45,9 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (65,3 millions en 2015-2016);
- 40,3 millions de dollars au titre de la taxe de vente au détail (124,2 millions en 2015-2016);
- 27,3 millions de dollars au titre de l'impôt-santé des employeurs (20,3 millions en 2015-2016);
- 39,2 millions de dollars au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux (36,4 millions en 2015-2016).

Le volume 2 des Comptes publics de 2016-2017 présente un résumé des radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans la préparation des états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. La plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. Cela dit, les montants effectivement radiés doivent quand même être approuvés par décret.