

Chapitre 1

Section 1.10

Ministère des Finances

Office ontarien de financement

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.10 du *Rapport annuel 2019*

APERÇU DE L'ÉTAT DES MESURES RECOMMANDÉES

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	4		3		1	
Recommandation 2	2			2		
Recommandation 3	1				1	
Recommandation 4	2	1			1	
Recommandation 5	1			1		
Recommandation 6	2	1	1			
Recommandation 7	2		2			
Recommandation 8	2					2
Recommandation 9	1			1		
Recommandation 10	3		3			
Total	20	2	9	4	3	2
%	100	10	45	20	15	10

Conclusion globale

Le 22 octobre 2021, le ministère des Finances (le Ministère) et l'Office ontarien de financement (OOF) ont pleinement mis en oeuvre 10 % des mesures que nous avons recommandées dans notre Rapport annuel 2019. Le Ministère et l'OOF ont fait des progrès au chapitre de la mise en oeuvre de 45 % des mesures recommandées.

Le Ministère a pleinement mis en oeuvre des recommandations visant à demander à l'OOF de lui

remettre ses frais administratifs excédentaires, et l'OOF a commencé à évaluer toutes les émissions de titres d'emprunt étrangers comme solution de rechange aux émissions de titres d'emprunt en dollars canadiens avant de les exécuter.

Le Ministère met actuellement en oeuvre des recommandations comme l'établissement d'objectifs à long terme fondés sur des données probantes pour assurer la viabilité de la dette et la surveillance de ces objectifs par rapport aux besoins financiers et aux obligations de paiement de la province.

Le Ministère a fait peu de progrès à l'égard de 20 % de nos recommandations, y compris l'élaboration

et la mise à l'essai de scénarios qui tiennent compte des répercussions des chocs économiques (par exemple, la crise financière de 2008) et de l'utilisation de cette information pour conseiller le gouvernement sur les stratégies d'intervention en cas de chocs économiques.

Malheureusement, le Ministère et l'OOF ont indiqué qu'ils ne mettraient pas en oeuvre trois recommandations, c'est-à-dire 15 % du nombre total. Voici les recommandations que le Ministère et l'OOF ne mettront pas en oeuvre :

- définir clairement ce qui constitue des « circonstances extraordinaires » qui permettent au gouvernement de prévoir des déficits;
- exiger que les organismes publics réduisent le coût de la dette de la province en empruntant auprès de l'OOF lorsque des économies d'intérêt pourraient être réalisées à l'échelle provinciale;
- abandonner la pratique de l'OOF qui consiste à imposer des frais administratifs aux organismes publics pour les emprunts contractés par son entremise et qui accroissent les coûts d'emprunt, même si ces coûts sont entièrement financés par le Ministère.

Nous continuons d'encourager le Ministère et l'OOF à mettre en oeuvre ces recommandations.

Deux autres recommandations (10 %) que nous avons formulées ne s'appliquent plus en raison des changements apportés aux normes comptables proposées qui traitent des questions sous-jacentes associées à nos recommandations.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Contexte

En 1993, après la récession de 1990, le gouvernement provincial a créé l'Office ontarien de financement (OOF) pour gérer la dette, les emprunts et les investissements de la province à titre d'organisme distinct géré par un conseil d'administration. L'OOF exerce ses activités en vertu d'un protocole d'entente et il relève directement du ministère des Finances

(le Ministère). Il a également pour mandat de gérer la réserve de liquidités de la province, qui représente les fonds empruntés et qui sont détenus sous forme d'espèces et de placements à court terme. En outre, l'OOF fournit des conseils financiers au gouvernement et il gère les activités de la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario. De plus, les organismes du secteur public comme les hôpitaux, les universités et les agences peuvent contracter des emprunts auprès de l'OOF.

Entre 1993-1994 et 2020-2021, l'augmentation annuelle moyenne de la dette nette – la différence entre le total des passifs et des actifs financiers de la province – s'élevait à 10,8 milliards de dollars. En 2020-2021, la dette nette avait atteint 374 milliards de dollars (338 milliards en 2018-2019), par rapport à 81 milliards de dollars en 1993-1994. Entre 1993-1994 et 2020-2021, l'augmentation annuelle moyenne de la dette – l'encours des emprunts de la province – s'est chiffrée à 12,0 milliards de dollars. En 2020-2021, la dette nette avait atteint 405 milliards de dollars (354 milliards en 2018-2019), par rapport à 81 milliards de dollars en 1993-1994.

Notre audit de 2019 avait confirmé que l'OOF avait fait preuve d'efficacité en ce qui concerne ses activités d'investissement et son évaluation des risques à court terme. Toutefois, il n'a pas suffisamment analysé la viabilité de la dette à long terme, c'est-à-dire la capacité future de la province de rembourser sa dette. Pour sa part, le Ministère n'a pas établi d'objectifs à long terme de concert avec le gouvernement afin d'éclairer la prise de décisions en matière de dette et de dépenses au moyen d'une analyse de la viabilité de la dette qui tient compte de son incidence et des mesures de redressement nécessaires pour réagir au choc économique potentiel.

L'absence de planification de la viabilité de la dette à long terme pourrait prolonger les effets d'un futur choc économique, notamment les répercussions actuelles de la COVID-19.

Nous avons constaté que l'OOF continue d'engager des coûts importants au titre des activités de gestion de la dette sans déterminer officiellement si la

province tire profit de ces dépenses. L'OOF devait évaluer la probabilité d'importantes économies futures pour la province dans les domaines suivants :

- Au 31 mars 2019, les organismes publics avaient emprunté 7,7 milliards de dollars, entre 1996-1997 et 2018-2019, à l'extérieur de l'OOF, ce qui a donné lieu à des frais d'intérêt supplémentaires de 258 millions de dollars pour la province parce que les organismes publics avaient contracté directement des emprunts auprès d'institutions financières ou avaient émis leurs propres obligations, plutôt qu'en s'adressant à l'OOF, qui peut émettre des titres d'emprunt à des taux d'intérêt moins élevés. Les organismes publics ont contracté ces emprunts à un coût plus élevé, essentiellement parce qu'ils ne savaient pas qu'ils pouvaient emprunter par l'entremise de l'OOF, ou parce que l'OOF ne leur offrait pas les modalités de remboursement souhaitées.
- L'OOF a dépensé 508,9 millions de dollars en commissions versées à des groupes de banques, appelés consortiums, entre 2014-2015 et 2018-2019 pour émettre des titres d'emprunt libellés en dollars canadiens. L'OOF n'avait pas formellement déterminé s'il devait recourir davantage aux adjudications de titres d'emprunt, qui n'entraînent pas de coûts importants pour la province et qui sont couramment utilisées par des emprunteurs publics de taille semblable.
- Entre 2014-2015 et 2018-2019, l'OOF a émis sur les marchés étrangers des titres d'emprunt qui ont coûté à la province 47,2 millions de dollars de plus en frais d'intérêt que si les titres avaient été émis au Canada. Nous n'avons trouvé aucune donnée probante d'une évaluation de l'OOF démontrant la nécessité de ces coûts accrus pour permettre à la province de gérer le risque associé à l'émission de titres d'emprunt principalement au Canada.
- Le maintien de réserves liquides excédentaires ont coûté à la province jusqu'à 761 millions de dollars en paiements d'intérêts supplémentaires entre 2014-2015 et 2018-2019 parce que la province a gagné moins d'intérêts sur les réserves qu'elle en payés sur les fonds empruntés pour les maintenir. L'OOF n'avait jamais dû utiliser

ses réserves de liquidités, qui s'élevait en moyenne à 32,6 milliards de dollars au cours de l'exercice 2018-2019, parce qu'il a toujours été en mesure d'emprunter pour répondre à des besoins à court terme, même pendant la crise financière de 2008. Bien qu'il importe de maintenir des réserves de liquidités suffisantes pour réduire le risque d'incapacité de la province de satisfaire ses besoins à court terme, l'OOF n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages pour déterminer le montant optimal de la réserve de liquidités à conserver pour répondre à ces besoins sans engager de frais d'intérêt excessifs.

- Entre 2007-2008 et 2018-2019, l'OOF a facturé des frais administratifs aux organismes publics qui avaient contracté des emprunts auprès de lui, mais ses frais administratifs ont été ultimement financés par le ministère des Finances. En octobre 2019, un excédent de 32,2 millions de dollars était détenu dans un compte bancaire et il n'a pas été investi pour générer des intérêts à un taux plus élevé ni utilisé pour réduire la dette de la province.

L'OOF pourrait décider d'engager 54 millions de dollars de frais d'intérêt annuels supplémentaires s'il modifie ses pratiques de refinancement de la dette afin d'éviter la volatilité des états financiers consolidés de la province en raison de l'utilisation d'une nouvelle norme comptable imposée. Un changement anticipé à une norme comptable clé en 2021-2022 aurait entraîné des fluctuations de la dette (puis des retards en 2022-2023 en raison de la COVID-19) dans les états financiers annuels si l'approche actuelle de l'OOF en matière de gestion des fluctuations des devises et du dollar canadien dans les états financiers annuels est utilisée, mais pas si une approche plus coûteuse est adoptée. L'OOF nous a informés qu'il envisageait d'utiliser l'approche plus coûteuse pour éviter la volatilité comptable qui contribuerait à une différence dans ses états financiers entre le budget provincial et les résultats réels. En 2020, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a approuvé des modifications apportées aux normes comptables qui traitent de la question sous-jacente soulevée dans notre rapport de 2019.

Nous avons formulé dix recommandations renfermant 20 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit. En 2019, nous avons reçu l'engagement du ministère des Finances et de l'Office ontarien du financement à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre avril et octobre 2021. Nous avons obtenu du Ministère des Finances et de l'Office ontarien de financement une déclaration écrite selon laquelle, au 2 novembre 2021, ils nous avaient fourni une mise à jour complète sur l'état des mesures que nous avions recommandées dans notre audit initial il y a deux ans.

Le Ministère devrait officiellement évaluer la viabilité du fardeau de la dette de la province et élaborer un plan à long terme pour y faire face

Recommandation 1

Pour accroître la capacité du ministère des Finances (le Ministère) à assurer la viabilité à long terme de la dette provinciale, nous recommandons que le Ministère :

- *définisse clairement les « circonstances extraordinaires » telles qu'elles sont énoncées dans la Loi de 2019 sur la viabilité, la transparence et la responsabilité financières;*

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avons constaté qu'en vertu de la *Loi de 2019 sur la viabilité, la transparence et la responsabilité financières* (et auparavant de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*), le gouvernement est tenu de planifier un budget équilibré chaque année à moins qu'en raison de « circonstances extraordinaires », il ne détermine qu'il est nécessaire que la province

enregistre un déficit. Depuis l'adoption de cette loi, la province a prévu d'enregistrer un déficit la plupart des années. En Ontario, contrairement à d'autres administrations canadiennes dotées d'une loi sur l'équilibre budgétaire, les circonstances extraordinaires qui permettent au gouvernement de planifier un déficit n'ont pas été clairement définies. Par exemple, en 2018-2019, le gouvernement provincial a déterminé que les circonstances extraordinaires étaient les suivantes : « Le gouvernement croit que la meilleure façon d'assurer la prospérité à un plus grand nombre d'Ontariennes et d'Ontariens est de continuer à investir dans l'économie et les services publics qui favorisent une plus grande équité et les possibilités aux quatre coins de la province. » À titre de comparaison, le Québec souligne qu'un déficit ne peut être encouru que dans le cas d'une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses, d'une détérioration importante des conditions économiques ou d'un changement au titre des programmes fédéraux de paiements de transfert.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de définir clairement les « circonstances extraordinaires » qui permettent de budgéter un déficit. Le Ministère a examiné les lois sur l'équilibre budgétaire dans l'ensemble du Canada, mais il croyait qu'aucune d'entre elles ne définissait plus clairement à quel moment les déficits budgétaires peuvent être planifiés. Le Ministère continuera d'inclure dans le budget sa justification de ce qu'il estime être la circonstance extraordinaire qui l'autorise à planifier un déficit annuel et à élaborer un plan de redressement pour atteindre l'équilibre budgétaire à un moment donné.

Nous croyons que pour protéger la viabilité à long terme des finances de la province, le Ministère devrait définir clairement les « circonstances extraordinaires » dans lesquelles le gouvernement de l'Ontario serait autorisé à budgéter un déficit.

- *détermine les mesures pertinentes pour évaluer la viabilité de la dette;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2023.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas évalué quel niveau de la dette provinciale serait viable ni déterminé si la province serait en mesure de résister à un choc économique comme une récession. Le budget de 2019 renfermait une stratégie de réduction du fardeau de la dette et il précisait que le gouvernement avait pour objectif de maintenir le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario sous la barre des 40,8 % d'ici 2022-2023. Toutefois, nous avons constaté qu'aucun plan officiel à long terme ne comporte de cibles ou de mesures liées à la viabilité de la dette. La province a établi son budget annuel pour les revenus et les dépenses projetés, et l'Office ontarien de financement (OOF) crée un plan en vue d'acquiescer suffisamment de titres d'emprunt pour combler les besoins liés à un manque à gagner annuel prévu.

Lors de notre audit de suivi, nous avons constaté que le Ministère avait déterminé deux nouvelles mesures de viabilité de la dette : le ratio de la dette nette aux revenus et le ratio de l'intérêt sur la dette au produit intérieur brut (PIB). En outre, le Ministère prévoyait recenser d'autres mesures potentielles de viabilité de la dette d'ici mars 2023.

- *établit des cibles à long terme et des plans officiels fondés sur des données probantes pour les atteindre;*
- *surveille ces mesures et évalue leur incidence sur les besoins financiers actuels et prévus de la province, ainsi que sur le coût de la dette.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'exercice 2022-2023.

Détails

Lors de notre audit de 2019, nous avons constaté qu'aucun plan officiel à long terme ne comportait de cibles ou de mesures liées à la viabilité de la dette.

Dans notre suivi, l'OOF a indiqué qu'il s'est concentré sur l'émission de titres d'emprunt pour la province afin de faire face aux répercussions de la COVID-19. Par conséquent, le Ministère et l'OOF n'ont

pas encore établi d'objectifs de viabilité de la dette fondés sur des données probantes ni élaboré de plans pour les atteindre. L'OOF continue de prévoir (une évaluation du rendement futur probable fondée sur l'information actuelle) quel sera le ratio de la dette nette au PIB en vertu des activités prévues actuelles – 50,5 % en 2024-2025 et 2025-2026 – et d'établir un nouvel objectif qui consiste à maintenir le ratio de la dette nette au PIB sous la barre des 50,5 % (l'objectif précédent prévoyait son maintien sous la barre des 40,8 % en 2022-2023).

L'OOF et le Ministère ont indiqué qu'ils s'efforceront de donner suite à la recommandation d'ici le budget de 2023 et prévoient intégrer des cibles – des mesures d'amélioration par rapport au rendement actuel – fondées sur une analyse de la viabilité de la dette. Une fois ces cibles établies, le Ministère prévoit surveiller ces mesures et en évaluer les répercussions.

La province n'a pas de plan pour répondre aux répercussions d'un choc économique sur la dette et les activités

Recommandation 2

Pour que le ministère des Finances (le Ministère) soit mieux informé de la capacité de la province de résister à de nouveaux chocs économiques potentiels et des scénarios à envisager face à de nouvelles répercussions économiques majeures, nous recommandons que le Ministère demande à l'Office ontarien de financement :

- *d'élaborer et de mettre à l'essai des scénarios qui tiennent compte des répercussions des éventuels chocs économiques (par exemple, la crise financière de 2008);*
- *de mettre à profit cette information tirée de ces essais pour conseiller le Ministère sur les niveaux d'emprunt optimaux et les stratégies d'intervention, comme les politiques financières et économiques, qu'il pourrait mettre en oeuvre en cas de chocs économiques.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2019, nous avons constaté que le Ministère n'a pas habilité l'OOF à conseiller de façon proactive le gouvernement sur la façon de gérer la viabilité du fardeau de la dette provinciale ou de réagir aux chocs économiques. Au cours de notre audit, l'OOF nous a dit qu'il avait signalé au Ministère qu'il était essentiel d'établir des cibles et des mesures pour assurer la viabilité de la dette, y compris l'évaluation de scénarios de chocs économiques probables qui pourraient avoir un effet négatif. Toutefois, au moment de l'audit, l'OOF n'a pas donné de conseils sur la sélection des scénarios de chocs économiques et n'a évalué aucun de ces scénarios.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas commencé à donner suite à cette recommandation avant le choc économique lié à la COVID-19. En réponse à la COVID-19, l'OOF a communiqué avec la Banque du Canada pour préparer une réponse coordonnée sur les emprunts pour toutes les provinces. L'OOF a indiqué qu'il prévoyait communiquer avec la Banque du Canada en réponse à tout choc économique futur. Outre cela, nous avons constaté que les processus de l'OOF n'ont pas encore changé. Le Ministère ne tient compte que des projections différentes de la reprise potentielle et il n'y a aucune planification pour les chocs économiques futurs. À défaut d'une telle planification, la province pourrait réagir lentement à un autre choc économique (comme ce fut le cas lors de la crise financière de 2008), ce qui aurait une incidence sur sa capacité d'atténuer les répercussions et pourrait avoir des conséquences prolongées sur sa cote de crédit.

Les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges ont contracté une dette de plus de 2,7 milliards de dollars hors de l'OOF, ce qui a entraîné des frais d'intérêt plus élevés de plus de 204 millions de dollars en cinq ans

Recommandation 3

Pour réduire les frais d'intérêt liés à la dette de la province, nous recommandons que le ministère

des Finances réévalue les options d'emprunt des entités publiques afin d'obliger les organismes publics à emprunter auprès de l'Office ontarien de financement, ce qui permettrait à la province de réaliser des économies.

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Lors de notre audit de 2019, nous avons constaté qu'au 31 mars 2019, les organismes publics avaient emprunté 7,7 milliards de dollars hors de l'OOF, ce qui a entraîné des frais d'intérêt supplémentaires de 258 millions de dollars pour la province parce que ces organismes avaient contracté des emprunts directs auprès d'institutions financières plutôt que de s'adresser à l'OOF, qui peut émettre des titres d'emprunt à des taux d'intérêt moins élevés. Les organismes publics ont contracté cette dette à un coût plus élevé essentiellement parce qu'ils ne savaient pas qu'ils pouvaient emprunter par l'entremise de l'OOF, ou parce que l'OOF ne leur offrait pas les modalités de remboursement souhaitées.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait effectué une évaluation qualitative plutôt que quantitative des options d'emprunt des organismes publics et qu'il avait décidé de ne pas obliger ces derniers à emprunter par l'entremise de l'OOF. Les économies potentielles n'ont pas été comparées aux frais d'administration associés à l'octroi de ces prêts par l'OOF pour des emprunts à court terme ou à long terme. L'OOF intensifiera plutôt ses activités d'éducation et de sensibilisation pour encourager les organismes publics à emprunter par son entremise. Malgré les économies importantes qui pourraient être obtenues en obligeant les organismes publics à emprunter par l'entremise de l'OOF, selon le Ministère, cette approche d'éducation et de sensibilisation sera adoptée, notamment parce que certains organismes publics pourraient s'opposer à l'intervention de la province.

Nous continuons de croire que pour réaliser d'importantes économies pour les contribuables, le Ministère devrait exiger que les organismes publics

contractent des emprunts auprès de l'OOF afin que la province, et donc les contribuables, puissent réaliser des économies.

L'excédent découlant des frais d'administration des prêts de l'OOF aux organismes publics n'est pas utilisé pour réduire les coûts de la dette ou générer des intérêts

Recommandation 4

Pour réduire la dette de la province, nous recommandons que :

- le ministère des Finances demande à l'Office ontarien de financement de remettre à la province l'excédent des frais d'administration perçus à ce jour;

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons constaté dans notre audit de 2019 que l'OOF avait accumulé un excédent en imposant des frais d'administration aux organismes publics pour la gestion des prêts. Puisque le Ministère a fourni des fonds pour couvrir tous les coûts de l'OOF, y compris l'administration de ces prêts, ces frais d'administration ont donné lieu à un excédent. L'excédent était détenu dans le compte bancaire de l'OOF et n'avait pas été investi pour gagner des intérêts à un taux plus élevé ou pour réduire la dette de la province.

Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'en novembre 2020, l'OOF a versé 30 millions de dollars de cet excédent à la province et qu'il prévoit verser les fonds excédentaires futurs supérieurs à cinq millions de dollars. Selon le Ministère, le fait que l'OOF conserve cinq millions de dollars des fonds excédentaires est une mesure prudente pour s'assurer qu'une quantité minimale de fonds est disponible pour répondre aux besoins urgents. L'OOF a indiqué que dans quatre ans, il réviserait sa politique de conservation de cinq millions de dollars de l'excédent et qu'il ne présenterait que l'excédent des fonds au-delà de cinq millions de dollars par année.

- l'Office ontarien de financement examine et révisé les frais administratifs qu'il perçoit pour les maintenir au niveau de ses coûts administratifs réels ou à un niveau inférieur à ceux-ci, afin que les organismes publics n'aient pas à emprunter plus d'argent simplement pour payer des frais administratifs à l'Office ontarien de financement.

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

Détails

Lors de notre audit 2019, nous avons constaté que l'OOF impute aux organismes publics qui ont contracté un emprunt auprès de lui des frais administratifs qui sont ultimement financés par le ministère des Finances, pour gérer les prêts.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que l'OOF avait décidé de continuer à facturer des frais administratifs pour la gestion des prêts aux organismes publics. L'OOF a indiqué que s'il n'imposait pas ces frais supplémentaires, les organismes publics ne tiendraient pas dûment compte des coûts réels des projets proposés. En 2020-2021, l'OOF a commencé à verser cet excédent à la province chaque année.

Nous continuons de recommander que l'OOF cesse de facturer aux organismes publics des frais administratifs qui sont également entièrement financés par le gouvernement. Ces frais, qui augmentent le coût pour les organismes publics – et par conséquent incitent ces organismes à contracter des dettes plus coûteuses à l'extérieur de l'OOF – entraînent un inutile processus administratif bureaucratique. Les organismes publics doivent s'endetter davantage pour payer ces frais administratifs à l'OOF, ce qui signifie que l'OOF sera capable de disposer alors de fonds excédentaires et transférera l'excédent à la province. Comme nous l'avons mentionné, les organismes publics doivent demander un financement provincial plus élevé pour continuer de payer les frais administratifs entièrement financés par l'OOF. En outre, l'OOF engage chaque année des coûts supplémentaires pour qu'une entreprise du secteur privé détermine si sa méthode de calcul des frais administratifs est raisonnable.

La province pourrait économiser des frais de commission en augmentant le nombre d'adjudications de titres de la dette

Recommandation 5

Afin de réduire le coût d'émission de titres de la dette, nous recommandons que l'Office ontarien de financement procède à une évaluation systématique de sa stratégie d'émission de la dette intérieure et qu'il tienne compte des coûts et des avantages de l'augmentation du montant des titres de la dette qu'il émet au moyen d'adjudications.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Nous avons constaté dans notre audit de 2019 qu'entre 2014-2015 et 2018-2019, l'OOF a émis pour 112 millions de dollars de titres de la dette intérieure et il a versé pour 508,9 millions de dollars en commissions à des groupes bancaires, appelés consortiums, pour qu'ils puissent émettre ses titres de la dette intérieure sans envisager officiellement d'accroître son recours aux adjudications de titres de la dette, qui sont moins coûteuses, afin de mieux se conformer aux pratiques courantes pour les grands émetteurs réguliers de titres de la dette. Il n'y a pas de frais de commission et autres coûts minimes lorsque l'OOF émet des titres d'emprunt dans le cadre d'adjudications. Entre 2014-2015 et 2018-2019, l'OOF a émis des titres de créance dans le cadre quatre adjudications.

Dans le cadre de notre suivi, nous avons constaté que l'OOF avait effectué des recherches sur les sources possibles de coûts et d'avantages associés à l'élargissement de ses adjudications de titres de créance et déterminé que la province devrait cibler une ou deux adjudications par année et envisager d'émettre des titres de créance à échéances supérieures à quatre ans. Toutefois, l'OOF n'avait pas encore quantifié les coûts potentiels de l'expansion de ses adjudications de titres de créance ni comparé les coûts aux économies connues en commissions. L'OOF prévoit effectuer une analyse exhaustive de

l'élargissement de son recours à des adjudications après la conjoncture économique actuelle, ce qui, selon lui, rend les adjudications non viables.

L'OOF n'évalue pas officiellement le coût et la nécessité d'émettre des titres d'emprunt sur des marchés étrangers

Recommandation 6

Pour réduire encore plus les frais d'intérêt de la dette en supposant un niveau de risque raisonnable, l'Office ontarien de financement doit :

- *évaluer de façon systématique le montant et la fréquence des titres d'emprunt qu'il devrait émettre sur les marchés étrangers;*

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Nous avons constaté lors de notre audit de 2019 que l'OOF n'évalue pas systématiquement si l'augmentation des coûts d'émission de titres d'emprunt sur les marchés étrangers profite à la province. Entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 mars 2019, les titres d'emprunts émis sur les marchés internationaux ont coûté 221,8 millions de dollars supplémentaires à la province. L'OOF a indiqué que ses raisons d'émettre des titres sur les marchés étrangers comprenaient ce qui suit :

- atténuer le risque de sursaturation du marché intérieur, ce qui entraînerait des coûts plus élevés;
- éviter les coûts potentiels de réentrée sur les marchés étrangers.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère et l'OOF avaient effectué des recherches sur les sources possibles de coûts et avantages associés à l'émission de titres d'emprunt dans des administrations étrangères. Par exemple, dans ses *plans de financement et de gestion de la dette pour 2020-2021 et 2021-2022*, l'OOF a indiqué que « la province tente de réduire le plus possible ses coûts d'emprunt en dollars canadiens tout au long de l'année et de s'assurer que l'offre de nouveaux

titres d'emprunt sur le marché intérieur correspond à la demande des investisseurs. Beaucoup plus de financement intérieur exigerait des [taux d'intérêt] plus élevés ». Toutefois, les frais d'intérêt plus élevés associés à l'augmentation du financement intérieur n'ont pas encore été comparés aux frais d'intérêt plus élevés que le Ministère engage lorsqu'il émet des titres sur les marchés étrangers.

L'OOF a toutefois inclus dans ses *plans de financement et de gestion de la dette pour 2020-2021 et 2021-2022* une analyse de l'incidence historique des taux d'intérêt sur les émissions en devises par rapport aux emprunts équivalents en dollars canadiens. L'OOF dit avoir retardé son évaluation complète de l'émission de titres d'emprunt sur les marchés étrangers en raison de l'état des marchés financiers découlant de la pandémie de COVID-19. L'OOF prévoit inclure une évaluation du montant et de la fréquence des titres qu'il devrait émettre sur les marchés étrangers.

- *documenter son évaluation des coûts et des avantages de l'émission de titres d'emprunt sur les marchés étrangers plutôt que sur le marché intérieur avant d'émettre ces titres, et conserver cette information pour appuyer les décisions actuelles et éclairer les décisions futures.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

En mai 2020, l'OOF a commencé à évaluer toutes les émissions de titres d'emprunt étrangers avant de les exécuter et à communiquer cette information à son comité interne de gestion des risques. Les évaluations incluaient le coût d'émission de la dette sur les marchés étrangers. Par exemple, en mai 2020, lorsqu'il envisageait d'émettre pour 1,75 milliard de dollars américains d'obligations, l'OOF a déterminé que cela coûterait environ 0,06 % (1,05 million de dollars par année) de plus qu'une émission de taille similaire au Canada. L'OOF a indiqué que les avantages de l'émission de ces obligations en dollars américains comprenaient la répartition des échéances de la dette. L'OOF a approuvé et émis ces titres.

L'OOF n'a pas établi le montant optimal de la coûteuse réserve de liquidités à détenir

Recommandation 7

Afin de réduire les coûts liés au maintien de réserves de liquidités plus élevées que nécessaire tout en respectant un niveau de tolérance au risque raisonnable, et de permettre le paiement des frais de la dette et des intérêts, nous recommandons que l'Office ontarien de financement :

- *analyse les besoins de trésorerie de la province et établisse une cible optimale pour les réserves de liquidités, en tenant compte des coûts et des avantages (comme le risque d'incapacité à satisfaire les besoins immédiats de trésorerie et le risque d'incidence sur la cote de crédit de la province) associés au maintien de différents niveaux de la réserve de liquidités;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici juin 2022.

Détails

Nous avons constaté dans notre audit de 2019 que l'OOF n'avait jamais effectué d'analyse coûts-avantages pour déterminer le niveau optimal de réserve de liquidités nécessaire pour répondre aux besoins de trésorerie à court terme de la province sans coûts excessifs. Au moment de l'audit, l'OOF a fixé le montant minimal de la réserve de liquidités à un mois de besoins de trésorerie. Notre audit a révélé que le fait de détenir une réserve de liquidités supérieure à ce niveau avait coûté à la province jusqu'à 761 millions de dollars en intérêts supplémentaires entre 2014-2015 et 2018-2019 parce que la province gagne moins d'intérêts sur les réserves qu'elle ne paie sur les fonds empruntés pour maintenir les réserves.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que l'OOF n'avait pas encore fixé d'objectif optimal de réserve de liquidités pour comparer les niveaux de réserve de liquidités tout au long de l'année. Dans son *Plan de financement et de gestion de la dette 2020-2021*, l'OOF ciblait un niveau de réserve liquide à la fin de l'exercice. L'OOF a déterminé qu'à la fin de l'exercice, elle viserait à maintenir des niveaux de réserves

liquides égaux aux besoins de trésorerie des trois prochains mois (d'avril à juin de l'année suivante). L'OOF prévoit établir des fourchettes de réserves de liquidités à maintenir tout au long de l'année d'ici juin 2022.

- *surveille régulièrement le montant de la réserve et les coûts et avantages de l'efficacité de sa gestion, et en rend compte.*

État : En voie de mise en oeuvre après juin 2022.

Détails

En mai 2021, l'OOF a commencé à tenir des discussions mensuelles sur les coûts des réserves liquides lors de ses réunions sur la gestion des risques et à afficher ses réserves liquides annuelles moyennes sur son site Web. Une fois que les fourchettes cibles auront été établies d'ici juin 2022 (comme il est indiqué ci-dessus), l'OOF commencera à surveiller son rendement par rapport à ces fourchettes et à en rendre compte.

L'OOF prévoit dépenser 54 millions de dollars de plus par année pour rembourser la dette figurant dans les états financiers afin de mieux correspondre à la dette nette projetée dans les budgets

Recommandation 8

Afin de maximiser l'optimisation des ressources dans les pratiques opérationnelles de l'Office ontarien de financement (OOF) et de respecter la nouvelle norme comptable si celle-ci est mise en oeuvre en 2021 comme elle proposée, nous recommandons que l'OOF :

- *tienne compte de l'incidence de la volatilité potentielle découlant de la mise en oeuvre de la modification des normes comptables dans la planification de la dette;*
- *utilise les méthodes les plus rentables pour gérer le risque de fluctuations des taux de change et d'intérêt.*

État : Ne s'applique plus

Détails

Lors de notre audit de 2019, nous avons constaté que les modifications apportées aux normes comptables devant entrer en vigueur en 2021 auraient pu amener l'OOF à choisir d'engager des coûts plus élevés que nécessaire pour ses opérations en devises. L'OOF engagerait ces coûts pour que les intérêts de la province sur la dette et les chiffres de la dette nette correspondent davantage aux chiffres sur la dette nette projetés dans le budget de la province. Selon ses estimations, il en coûterait 54 millions de dollars de plus par année aux contribuables.

En 2020, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a approuvé des modifications apportées aux normes comptables relatives à la conversion des devises et aux instruments financiers. Ces modifications portent sur la question sous-jacente soulevée dans notre rapport de 2019, à savoir que l'OOF n'utiliserait plus les contrats à terme parce que les normes antérieures ne permettent pas la comptabilité de couverture pour ce type de contrat. Les modifications de portée restreinte entreront en vigueur le 1^{er} avril 2022. Elles permettront la comptabilité de couverture et l'OOF continuera d'utiliser les swaps de devises et les contrats à terme comme méthodes rentables pour gérer les risques de fluctuation des taux de change et des taux d'intérêt.

Aucun examen opérationnel de la structure organisationnelle et des niveaux de dotation de l'OOF

Recommandation 9

Pour permettre à l'Office ontarien de financement (OOF) de réaliser des gains d'efficacité opérationnelle qui accroissent l'optimisation des ressources, nous recommandons que le ministère des Finances, de concert avec l'OOF, évalue et définisse la structure organisationnelle et la taille de l'effectif qui seraient optimales pour atteindre de façon rentable les objectifs de gestion de la dette de la province.

État : Peu ou pas de progrès dans la comparaison de la taille des effectifs et de la rémunération avec les gestionnaires de la dette d'autres administrations canadiennes.

Détails

Nous avons constaté dans notre audit de 2019 que l'OOF avait une structure opérationnelle unique au Canada, étant le seul organisme provincial de gestion de la dette, et que le Ministère n'avait jamais examiné les activités de l'OOF pour déterminer si son niveau de dotation et sa composition étaient optimaux pour s'acquitter de son mandat de manière rentable. Plus précisément, il comptait plus du double de gestionnaires de la dette de toute autre province et du gouvernement fédéral. Par ailleurs, 23 membres du personnel de l'OOF touchent une rémunération au rendement, ce qui n'est pas le cas dans les autres provinces ou au gouvernement fédéral, et leur rémunération est beaucoup plus élevée que celle de leurs homologues comparables.

Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'en mars 2021, le personnel du Ministère avait effectué un examen organisationnel de l'OOF. Le Ministère a déterminé qu'il serait difficile de comparer la rémunération de l'OOF à celle des autres provinces; cela n'a donc pas été fait dans le cadre de cet examen. À la suite de l'examen, les mesures suivantes ont été recommandées à l'OOF :

- diviser la fonction de chef des finances et d'agent de gestion des risques en deux rôles : chef des finances et chef de l'exploitation;
- recevoir le même niveau de soutien en matière de technologie de l'information et de ressources humaines que les autres organismes et ministères;
- examiner son service juridique et d'autres services de soutien juridique afin de réduire chevauchements et les lacunes;
- établir un processus d'approbation de la dotation qui comprend une estimation du rendement du capital investi pour le personnel supplémentaire.

Le Ministère a indiqué qu'il attendait les décisions du gouvernement concernant la rémunération future des cadres du secteur parapublic avant d'examiner la rémunération des gestionnaires de la dette de l'OOF.

L'OOF ne dispose pas de mesures pour rendre compte adéquatement du rendement

Recommandation 10

Pour mesurer efficacement toutes les activités majeures relevant de son mandat et en rendre compte, nous recommandons que l'Office ontarien de financement :

- *définisse des mesures objectives de rendement à l'égard des résultats de toutes ses activités;*
- *établit des cibles raisonnables et en réévalue régulièrement la pertinence et l'efficacité, et les mette à jour au besoin;*
- *rende compte publiquement de ses objectifs et des résultats obtenus.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'exercice 2020-2021.

Détails

Dans notre audit de 2019, nous avons constaté que l'OOF ne disposait pas de mesures objectives du rendement. Parmi les 33 mesures de rendement de l'OOF, 25 sont des exigences en matière de rapports et de fonctionnement, comme le calcul mensuel de l'intérêt sur la dette et les rencontres avec les agences de notation. Sur les huit autres, quatre ne comportaient pas de critères d'évaluation. En outre, l'OOF ne rendait pas compte publiquement d'un grand nombre de ses mesures et, dans la plupart des cas, il ne divulguait pas son rendement par rapport à ses objectifs.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que l'OOF, dans son plan d'activités 2020-2023, avait élaboré quatre nouvelles mesures du rendement. Celles-ci portaient sur l'amélioration de la cybersécurité, le maintien des systèmes de technologie de l'information, la modernisation des modalités de travail et la formation polyvalente du personnel de l'OOF. Des mesures objectives ont été élaborées pour une de ces mesures et elles sont en voie d'élaboration pour une autre. Deux ont dû être réévaluées en raison des répercussions de la pandémie de COVID-19.

L'OOF s'est engagé à évaluer et à mettre à jour ses autres mesures du rendement afin qu'elles reposent sur les résultats d'ici l'exercice 2022-2023. L'OOF prévoit également mettre en oeuvre des cibles raisonnables pour ces mesures et rendre compte publiquement des résultats obtenus. L'OOF a déclaré que les progrès réalisés au titre de l'élargissement de son identification et de son évaluation des mesures du rendement fondées sur les résultats ont été retardés en raison du besoin d'emprunts supplémentaires de la province en raison de la pandémie de COVID-19.