



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Examen par le vérificateur général du *Rapport préélectoral* sur les finances de l'Ontario 2007





Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de vous soumettre l'Examen par le vérificateur général du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions du paragraphe 10(3) et de l'article 13 de la Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières.

Le vérificateur général,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jim McCarter'.

Jim McCarter, CA

Le 18 juin 2007

© 2007, Queen's Printer for Ontario

© 2007, Imprimeur de la Reine
pour l'Ontario

ISBN 978-1-4249-4651-8 (imprimé)

ISBN 978-1-4249-4652-5 (PDF)

Photo de couverture :

© iStockphoto.com

Table des matières

Résumé	4
Déclaration du vérificateur général concernant le <i>Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007</i>	6
Contexte	7
Portée et objectif de l'examen	8
Résultats de l'examen	9
UTILITÉ DU RAPPORT	9
NATURE PRUDENTE DU PLAN FINANCIER	10
ESTIMATION DES REVENUS	11
Caractère raisonnable des estimations	11
Risque d'écart entre les revenus réels et les revenus estimatifs	14
ESTIMATION DES CHARGES	15
Caractère raisonnable des estimations	15
Procédure d'estimation des charges	17
Évaluation des composantes p rincipales des charges	20
Intérêts sur la dette publique	22
Responsabilité et dépenses de fin d'exercice	23
Autres questions	26
DÉCLARATION RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES FINANCES	26
Annexe A	28
EXIGENCES DE LA LOI DE 2004 SUR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES	28
Annexe B—Déclaration relative à la responsabilité du ministère des finances	30

Examen par le vérificateur général du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*

Résumé

Le 23 avril 2007, le gouvernement a déposé son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* conformément aux exigences de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), en vertu de laquelle je dois examiner le rapport pour déterminer s'il est raisonnable et rendre publique une déclaration énonçant les résultats de mon examen.

Il importe de reconnaître qu'aux termes de la Loi, un objectif clé du rapport préélectoral est de fournir une estimation des revenus et des charges – et de l'excédent ou du déficit correspondant – pour les trois prochains exercices. Le rapport ne s'applique pas à l'exercice 2006-2007.

Le rapport préélectoral prévoit un déficit de 400 millions de dollars pour l'exercice 2007-2008, un excédent de 300 millions pour 2008-2009, et un excédent de 400 millions pour 2009-2010. Nous avons conclu que l'estimation des revenus et charges (y compris la réserve pour éventualités) sous-tendant ces montants, ainsi que les hypothèses sous-jacentes, étaient raisonnables.

Cependant, comme ces prévisions s'appliquent à des événements à venir, il y aura sans doute des écarts par rapport aux

résultats financiers réels des trois prochains exercices. À mon avis, ces écarts sont plus susceptibles d'être favorables (c'est-à-dire que les déficits devraient être inférieurs aux prévisions tandis que les excédents devraient dépasser les prévisions). Autrement dit, les prévisions, quoique raisonnables, auraient tendance à être prudentes plutôt qu'optimistes.

Je crois que les écarts pourraient être particulièrement favorables à deux égards : les revenus réels pourraient être plus élevés que prévu, tandis que les charges d'intérêts réelles pourraient être inférieures aux estimations.

En supposant que les écarts favorables dans ces deux domaines ne soient pas neutralisés par une hausse des dépenses en cours ou en fin d'exercice, et compte tenu de l'importante réserve générale pour chaque exercice, il est fort possible que le déficit estimatif de 400 millions de dollars pour l'exercice 2007-2008 se transforme en excédent et que les excédents, estimés à 300 millions pour 2008-2009 et 400 millions pour 2009-2010, frisent le milliard de dollars.

Ma déclaration formelle est présentée à la page suivante et suivie d'une analyse narrative contenant de plus amples détails sur mon examen.



Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Déclaration du vérificateur général concernant le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*

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

En vertu du paragraphe 10(3) de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), je suis tenu d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement sur les finances de la province et de produire une déclaration indiquant s'il est raisonnable. Mon rapport sur l'État consolidé des revenus, des charges et de la réserve estimatifs de l'Ontario préparé par le ministère des Finances – pour les exercices se terminant le 31 mars 2008, le 31 mars 2009 et le 31 mars 2010 – se fonde sur les meilleurs renseignements disponibles au 16 mars 2007, qui figurent dans le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* déposé devant l'Assemblée législative de l'Ontario le 23 avril 2007.

J'ai examiné les documents fournis par le gouvernement à l'appui de son estimation des revenus et charges et des hypothèses sous-jacentes. Mon examen a été effectué conformément aux normes établies pour les missions de certification par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Je ne suis pas tenu d'actualiser le rapport pour tenir compte des événements et des circonstances survenus après son dépôt.

À mon avis :

- Le *rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* est conforme aux normes en matière de présentation et de divulgation établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour les informations financières prospectives ainsi qu'aux exigences de la Loi.
- À la date du report, les hypothèses retenues par le ministère des Finances sont conformes aux plans du gouvernement de l'Ontario, et l'estimation des revenus et charges pour les trois exercices se fonde sur ces hypothèses.
- Les hypothèses liées aux exercices se terminant le 31 mars 2008, le 31 mars 2009 et le 31 mars 2010, respectivement, sont bien étayées et constituent un point de départ raisonnable pour l'estimation des revenus et des charges, mais il ne faut pas oublier que plus les périodes visées sont éloignées, plus le degré d'incertitude entourant les hypothèses est grand. Il est donc moins certain que les hypothèses sur lesquelles se fonde l'estimation des revenus et des charges pour les exercices se terminant le 31 mars 2009 et le 31 mars 2010 sont raisonnables et bien étayées.

Comme l'estimation des revenus et des charges se fonde sur des hypothèses concernant des événements à venir, il y aura des écarts par rapport aux résultats réels et ceux-ci pourraient être importants. Je n'exprime donc aucune opinion sur la possibilité que les estimations se réalisent.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jim McCarter'.

Toronto (Ontario)
Le 8 juin 2007

Jim McCarter, CA
Vérificateur général

Contexte

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) établissait de nouvelles exigences législatives touchant les politiques financières et le plan financier de l'Ontario (ces exigences sont résumées à l'Annexe A). Une des exigences les plus importantes concerne la diffusion par le ministère des Finances (le Ministère) d'un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario, que mon Bureau doit examiner. Le rapport préélectoral doit comprendre les renseignements suivants :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan financier, de même qu'une description des écarts importants par rapport à ces prévisions et hypothèses;
- une estimation des revenus et des charges de l'Ontario, y compris une estimation des principaux éléments des revenus et des charges présentés dans le plan;
- des précisions sur la réserve en cas de détérioration imprévue des revenus et des charges;
- des renseignements sur le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.

La Loi stipule que le Ministère doit diffuser un rapport préélectoral dans les circonstances prescrites par règlement. Comme des élections provinciales sont prévues pour le 10 octobre 2007, le gouvernement a adopté le Règlement 82/07 de l'Ontario, selon lequel le rapport doit être diffusé dans les 30 jours suivant le dépôt en première lecture du projet de loi portant exécution du Budget de 2007. Le gouvernement a déposé son projet de loi budgétaire le 22 mars 2007 et s'est conformé au règlement en diffusant le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* le 23 avril 2007.

La Loi stipule que le rapport préélectoral doit comprendre des renseignements révisés par rapport au dernier plan financier.

Comme le dernier plan financier figurait dans le Budget de 2007, diffusé un mois avant le rapport, le gouvernement a conclu que les estimations financières et autres renseignements contenus dans le rapport devaient être conformes au Budget de 2007. Le rapport, comme le Budget, était donc basé sur les meilleurs renseignements disponibles au 16 mars 2007. Certains renseignements relatifs à des événements survenus après la finalisation du Budget sont fournis à la page xx du rapport, mais ils n'affectent pas sensiblement le plan financier. Le plan financier présenté dans le rapport est donc identique à celui figurant dans le Budget de 2007.

Portée et objectif de l'examen

L'objectif de notre examen est défini au paragraphe 10(3) de la Loi, qui stipule : « Le vérificateur général examine promptement le rapport préélectoral pour déterminer s'il est raisonnable et rend publique une déclaration énonçant les résultats de son examen. »

Les vérificateurs examinent généralement l'information relative aux opérations financières déjà réalisées. Par contraste, le rapport préélectoral présente l'estimation par le gouvernement des futurs résultats financiers. Nous avons donc cherché à obtenir des avis professionnels sur l'examen des informations financières prospectives, comme ceux émis par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Nous avons étudié les pratiques en vigueur dans plusieurs autres administrations qui préparent des informations prospectives soumises à l'examen d'un vérificateur indépendant. Nous avons également bénéficié des conseils de nos collègues vérificateurs législatifs d'autres administrations canadiennes et consulté des professionnels de l'ICCA.

D'après les conseils professionnels formulés par l'ICCA, les prévisions basées sur des informations financières prospectives devraient

se fonder sur des hypothèses réalistes, justifiables, cohérentes entre elles et cohérentes avec les conditions économiques les plus probables et les lignes de conduite prévues par la direction. Nous avons discuté de cette exigence avec des représentants du ministère des Finances au début du processus et formulé des suggestions relatives à l'organisation et au contenu du rapport préélectoral, lesquelles ont été bien accueillies par le Ministère.

Notre examen englobait des enquêtes, des analyses et d'autres procédures, dont l'examen de la documentation fournie par le gouvernement à l'appui des estimations financières et des principales hypothèses sous-jacentes. Nous avons également examiné les processus gouvernementaux de planification et de budgétisation axés sur les résultats, évalué les tendances historiques et interrogé un certain nombre d'employés du Ministère et d'autres organismes gouvernementaux. Comme le gouvernement estime ses futurs revenus fiscaux selon des techniques de prévision basées sur des données économiques sous-jacentes, dont la croissance du produit intérieur brut, l'inflation, le taux de consommation et les niveaux de rémunération, nous avons engagé un expert indépendant dans le domaine des prévisions économétriques pour qu'il nous aide à examiner l'estimation de ces revenus.

Résultats de l'examen

UTILITÉ DU RAPPORT

Comme l'exige la Loi, le rapport préélectoral avait pour but de fournir des renseignements sur le plan financier de la province aux électeurs, aux Ontariennes et Ontariens et aux partis politiques avant les prochaines élections générales, prévues pour le 10 octobre 2007.

Nous avons constaté que le rapport présentait de manière raisonnablement compréhensible des renseignements détaillés sur la situation financière prévue de l'Ontario. Il explique en détail le processus provincial de planification axé sur les résultats, les modalités d'établissement du plan financier et de son approbation par l'Assemblée législative, ainsi que les mesures prises pour élaborer un plan souple et prudent visant à assurer une protection contre les ralentissements imprévus de l'économie ou d'autres événements négatifs.

Le rapport contient une estimation gouvernementale détaillée des futurs revenus et charges par grande catégorie et précise les hypothèses économiques sous-jacentes. Il examine les répercussions des changements imprévus sur les prévisions et hypothèses économiques, en plus d'estimer l'impact éventuel des écarts par rapport aux hypothèses retenues sur des revenus et des charges spécifiques. En fournissant ces informations, le rapport renforce la responsabilité et la transparence du processus de planification financière du gouvernement.

NATURE PRUDENTE DU PLAN FINANCIER

Certains éléments du plan financier reflètent un souci de prudence en matière de planification – le rapport préconise un plan financier « élaboré avec circonspection, c'est-à-dire qui comprend un élément de prudence » et souligne qu'en vertu de la Loi, la politique financière de l'Ontario doit se fonder sur des hypothèses prudentes.

Pour faire preuve de prudence dans son plan financier et parer à toute détérioration imprévue des perspectives de la province, le gouvernement a pris les mesures suivantes :

- Les revenus estimatifs sont fondés sur des taux de croissance du produit intérieur brut réel de l'Ontario qui sont établis en deçà de la moyenne des prévisions du secteur privé;

- Les charges prévues pour l'intérêt sur la dette provinciale reposent sur des hypothèses prudentes quant aux coûts d'emprunt de la province;
- Le plan prévoit une affectation pour éventualités destinée à couvrir les hausses imprévues de charges;
- Outre l'affectation pour éventualités, le plan prévoit une réserve pour chaque exercice.

Ensemble, ces quatre mesures prudentes nous amènent à penser qu'au cours d'un exercice donné, le gouvernement est plus susceptible de dépasser les objectifs établis dans le plan financier que de ne pas les atteindre.

Une planification financière prudente est requise par la Loi et recommandée par la Commission ontarienne de révision des pratiques financières (la Commission). En effet, le rapport de la Commission à l'intention du ministre des Finances déposé devant l'Assemblée législative en novembre 1995 recommandait de faire de la prudence un élément clé du cadre de planification financière de l'Ontario. Une planification financière prudente constitue la norme depuis une décennie – au cours de neuf des dix dernières années, le gouvernement a dépassé les objectifs financiers originaux, et les fonds disponibles à la fin de l'exercice étaient donc plus élevés que prévu.

ESTIMATION DES REVENUS

Caractère raisonnable des estimations

Dans l'ensemble, nous avons conclu que les estimations de revenus du rapport et les hypothèses sous-jacentes étaient raisonnables, compte tenu du fait que plus la période visée est éloignée, plus le niveau d'assurance est faible.

Voici les principales sources de revenus gouvernementaux et le pourcentage estimatif du total des revenus qu'elles devraient représenter en 2007-2008 :

- revenus fiscaux – 70 %;
- transferts du gouvernement du Canada – 18 %;
- revenus provenant d'entreprises publiques telles que la Régie des alcools de l'Ontario, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et Hydro One – 4 %;
- autres revenus, dont les droits perçus pour les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules et la redevance de liquidation de la dette payable sur l'électricité – 8 %.

Pour déterminer si les hypothèses de revenus et les estimations connexes pour la principale composante – les revenus fiscaux – étaient raisonnables, nous avons comparé les hypothèses macroéconomiques retenues par le gouvernement aux données provenant de différentes sources externes. Nous avons noté, par exemple, que des membres du Conseil ontarien des prévisions économiques appuyaient les principales hypothèses économiques sous-tendant le plan financier de la province.

Nous avons également obtenu le rapport détaillé d'un spécialiste indépendant en prévisions économétriques, que nous avons engagé pour nous aider à examiner les estimations du gouvernement concernant l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, la taxe de vente au détail et la Contribution-santé de l'Ontario. Ensemble, ces quatre sources de revenus fiscaux devraient rapporter 53,2 milliards de dollars à la province en 2007-2008, ce qui représente 83 % du total des revenus fiscaux prévus pour cet exercice.

Notre spécialiste indépendant a évalué le caractère raisonnable des hypothèses retenues par le gouvernement pour estimer ces quatre sources de revenus fiscaux, les données à l'appui et les méthodologies employées pour produire des estimations à partir de ces hypothèses. Il a conclu que les estimations étaient prudentes

mais raisonnables, et que les méthodologies et modèles utilisés pour projeter les revenus semblaient conformes aux pratiques jugées exemplaires par les prévisionnistes.

Les autres sources majeures de revenus fiscaux sont la taxe sur l'essence et les carburants, la taxe sur le tabac et les droits de cession immobilière. Les estimations pour ces revenus fiscaux ont été produites à l'aide de modèles de prévisions fiscales. Nous avons examiné le caractère raisonnable des hypothèses retenues, les données à l'appui et les méthodologies employées pour produire les estimations de revenus fiscaux à partir des modèles de prévisions. Nous avons également déterminé si la méthodologie avait été appliquée de façon uniforme pour chacun des exercices visés par le rapport, et si les motifs invoqués par le Ministère pour expliquer l'évolution des revenus fiscaux d'une année à l'autre étaient raisonnables.

Les transferts du gouvernement du Canada comprennent le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Notre examen de l'estimation des revenus provenant de ces deux transferts consistait surtout à vérifier si la formule et les hypothèses utilisées pour estimer la part des transferts fédéraux revenant à l'Ontario étaient appliquées correctement. Dans le cas des composantes plus importantes des autres revenus provenant du gouvernement du Canada, nous avons cherché à déterminer si les estimations basées sur les accords de financement aux termes desquels ces revenus sont octroyés étaient raisonnables.

Les entreprises publiques ont fourni au Ministère des estimations de leurs revenus nets pour les trois prochains exercices. Nous avons comparé ces estimations aux tendances historiques et effectué d'autres travaux en cas d'écart notable d'une année à l'autre.

Pour déterminer si les autres grandes sources de revenus – dont les droits perçus pour les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules, la redevance de liquidation de la dette payable sur l'électricité et les ventes d'électricité – étaient raisonnables, nous

avons vérifié les documents étayant les estimations et analysé les fluctuations annuelles des revenus afin d'en déterminer la plausibilité.

Risque d'écart entre les revenus réels et les revenus estimatifs

Comme il est noté plus haut, les auteurs du rapport ont tenté d'évaluer l'impact sur les estimations de revenus de tout écart attribuable à des changements imprévus entre les réalités économiques et les hypothèses. Un développement imprévu – l'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain – est déjà survenu et, si la tendance se maintient, elle risque d'avoir un effet notable sur les estimations de revenus. Les auteurs du rapport avaient prévu que le dollar canadien vaudrait 0,86 \$US en 2007-2008, 0,875 \$US en 2008-2009 et 0,88 \$US en 2009-2010. Au moment de notre examen, le dollar canadien était considérablement plus fort qu'en mars 2007, atteignant plus de 0,94 \$US au début juin.

D'après l'analyse de sensibilité du rapport concernant le taux de change entre les dollars canadien et américain, à chaque hausse soutenue d'un cent par rapport au taux de change prévu correspondrait une baisse de revenus de 25 à 125 millions de dollars sur la période de 12 mois. À cet égard, notre spécialiste indépendant a conclu :

[Traduction]

Le principal risque de perte auquel fait face l'économie ontarienne est l'appréciation du dollar canadien [...] Ce risque, quoique significatif, pourrait être compensé par d'autres facteurs, dont la marge de prudence ménagée dans le budget. Il fait également ressortir la sagesse de la pratique consistant à injecter une bonne dose de prudence dans les projections de revenus budgétaires.

Bien que l'écart entre les résultats réels et certaines des hypothèses, comme celle touchant le taux de change entre les dollars canadien et américain, puisse avoir un effet préjudiciable sur le plan financier (en ce sens que les revenus réels seraient inférieurs aux estimations), la souplesse offerte par les hypothèses économiques généralement prudentes et par la réserve annuelle (de 800 millions de dollars en 2007-2008, 1 milliard de dollars en 2008-2009 et 1,3 milliard de dollars en 2009-2010) devrait être plus que suffisante pour compenser cet effet.

Au cours des dernières années, l'Ontario a vu ses revenus réels augmenter plus rapidement que l'inflation et dépasser les estimations du plan financier. Par exemple, comme le montre clairement la Figure 1, les revenus réels dépassaient substantiellement les revenus prévus dans le Budget de 2004 pour chacune des trois années suivantes. La Figure 1 montre également qu'une grande partie de l'excédent des revenus réels sur les revenus estimatifs était attribuable à des transferts fédéraux additionnels (colonne « Gouvernement du Canada »), lesquels sont difficiles à prévoir avec exactitude.

Ayant comparé les budgets de 2005 et 2006 aux résultats financiers réels disponibles à des fins de comparaison, nous constatons la même tendance. Étant donné cette approche délibérément prudente de la prévision des revenus, nous croyons que les revenus réels au cours des trois prochaines années pourraient bien être plus élevés que les estimations du rapport (sauf catastrophe majeure telle que l'épidémie de SRAS de 2003).

ESTIMATION DES CHARGES

Caractère raisonnable des estimations

Nous avons conclu que, dans l'ensemble, les dépenses estimatives totales, y compris la réserve pour éventualités, étaient raisonnables

Figure 1 : Revenus prévus à moyen terme (2004-2005 - 2006-2007) dans le Budget de 2004 et revenus réels

Source des données : Ministère des Finances

	Revenus par source (en millions de dollars)				Total
	Taxes et impôts	Gouv. du Canada	Entreprises publiques	Autres sources	
2004/05					
estimatifs ¹	53 998	10 798	3 564	6 119	74 479
réels	55 975	11 882	3 578	6 406	77 841
écart	+1 977	+1 084	+14	+287	+3 362
2005/06					
estimatifs	57 700	11 700	4 100	6 400	79 900
réels	59 917	13 251	4 308	6 749	84 225
écart	+2 217	+1 551	+208	+349	+4 325
2006/07					
estimatifs	60 600	11 400	4 000	6 500	82 500
provisoires ²	63 490	14 178	3 988	7 487	89 143
écart	+2 890	+2 778	-12	+987	+6 643

1. Les estimations sont tirées du plan financier figurant dans le *Rapport annuel et états financiers consolidés de 2005*.
2. Les résultats provisoires sont basés sur les meilleurs renseignements disponibles au début mars 2007.

mais qu'à l'exception des charges d'intérêts estimatives, la procédure d'estimation était moins prudente au niveau des charges que des revenus. Par exemple, la procédure employée pour estimer les charges associées aux programmes permanents du Ministère ne laisse généralement pas une grande marge de manœuvre pour les imprévus (par exemple, les hausses de charges allant au-delà des pressions inflationnistes normales). Par ailleurs, rien n'indiquait que les dépenses de programme étaient délibérément sous-estimées, sauf que la marge de manœuvre prévue était plus mince que dans le cas des revenus.

Nous avons également noté un autre volet clé du processus de planification financière, à savoir l'établissement d'une réserve pour éventualités devant couvrir l'accroissement possible des coûts liés aux programmes non compris dans les affectations aux ministères. Nous avons donc conclu que, dans l'ensemble, les charges estimatives totales étaient raisonnables. Dans les sections qui suivent, nous examinons plus en détail le processus global employé par le gouvernement pour prévoir les charges associées aux programmes, et nous donnons un aperçu du travail effectué dans chacune des grandes catégories de charges. Nous formulons également des commentaires sur les charges d'intérêts, car il s'agit de la seule catégorie de charges dans laquelle les estimations ont tendance à être prudentes, de sorte que les coûts d'intérêts réels pourraient bien être moins élevés que prévu.

Procédure d'estimation des charges

Pour bien comprendre les estimations gouvernementales des futures charges, il faut comprendre certaines pratiques que le gouvernement a intégrées au processus de planification financière qui sert à produire les estimations :

- Pour aider à maintenir la discipline financière dans ses opérations, le gouvernement a tendance à approuver des affectations relativement modestes pour les budgets de chaque ministère, c'est-à-dire que les affectations ne laissent pas une grande marge de manœuvre pour faire face à toute hausse imprévue de la demande de services ou à d'autres charges possibles mais encore incertaines. Nous avons noté que, lorsque les ministères demandaient des fonds additionnels afin de pouvoir gérer des événements éventuels, particulièrement ceux qui pourraient survenir dans deux ou trois ans, ces demandes n'étaient pas approuvées. Le gouvernement préférerait engager des discussions subséquentes en cours

d'exercice ou reporter l'examen des préoccupations au processus de planification axé sur les résultats de l'année suivante. Les incertitudes peuvent comprendre les hausses de salaire pouvant découler de la renégociation des conventions collectives, les dispositions des futurs programmes de partage des coûts avec le gouvernement fédéral, ou une hausse imprévue du nombre de programmes de transferts sociaux. En général, le gouvernement approuvait uniquement les hausses de dépenses connues et justifiables. Dans certains cas, il a même, dans le cadre du processus d'approbation des plans financiers, encouragé les ministères à gérer leurs coûts de façon plus efficace en prévoyant des économies susceptibles de réduire le taux de croissance de leurs coûts.

- Selon toute probabilité, des événements imprévus surviendront durant la période visée par le plan financier, créant des pressions financières qui pourraient exiger des fonds additionnels, du moins dans certains programmes ministériels. Pour permettre au gouvernement de faire face à ces pressions tout au long de l'année sans avoir à demander à l'Assemblée législative d'approuver des fonds additionnels, le ministère des Finances analyse les pressions éventuelles et la possibilité qu'elles nécessitent un financement en cours d'exercice. En se fondant sur cette évaluation, le gouvernement affecte des crédits à un fonds de prévoyance central dans le cadre du plan financier. Si ces pressions en cours d'exercice se réalisaient, le gouvernement pourrait prélever des crédits sur ce fonds de prévoyance et les réaffecter au ministère demandeur. Dans son estimation des futures charges, le gouvernement a prévu des réserves pour éventualités correspondant à un pourcentage variant entre 1 % et 1,5 % du total des charges annuelles, soit près de 800 millions de dollars en 2007-2008, 1 milliard de dollars en 2008-2009, et 1,5 milliard de dollars en 2009-2010.

Ce fonds de prévoyance doit être pris en compte lorsque vient le temps de déterminer si les estimations de dépenses globales du gouvernement sont raisonnables. Les résultats de notre examen nous portent à croire que les montants mis de côté dans le fonds de prévoyance devraient être suffisants pour couvrir la plupart, sinon la totalité des cas dans lesquels le processus de planification financière du gouvernement pourrait avoir sous-estimé les charges des ministères.

En résumé, les crédits reçus par les ministères pour couvrir leurs charges estimatives – quoique basés sur des hypothèses réalistes, l'expérience antérieure et les futurs événements connus – ne laissent pas une grande marge de manœuvre pour les imprévus. Cependant, étant donné les réserves pour éventualités, nous avons conclu que les estimations de dépenses du gouvernement figurant dans le rapport étaient généralement raisonnables.

Lorsque l'on compare les charges réelles aux charges prévues dans le budget des années antérieures, il importe de reconnaître que les charges définitives déclarées par les ministères tiennent compte des montants transférés du fonds de prévoyance durant l'exercice. Dans certains cas, les montants en question sont plus élevés que les estimations approuvées à l'origine en raison des transferts du fonds de prévoyance. L'inclusion de ces transferts dans les charges réelles déclarées n'est pas nécessairement la seule raison pour laquelle les charges réelles dépassent les estimations. Comme il est mentionné plus haut, au cours des dernières années, le gouvernement a connu une hausse de ses revenus plus élevée que prévu. Il utilise généralement une grande partie des revenus excédentaires pour effectuer des paiements de transfert non prévus dans le plan financier vers la fin de l'exercice. En fait, la croissance imprévue des revenus a permis au gouvernement d'accroître les dépenses dans les secteurs prioritaires.

De toute évidence, si le gouvernement continue de toucher des revenus additionnels imprévus et d'accroître les dépenses de

fin d'exercice de façon proportionnée, les futures charges réelles dépasseront les estimations du rapport. De même, si les changements apportés aux politiques gouvernementales dans l'avenir ont pour effet de modifier les hypothèses sous-jacentes et les tendances en matière de dépenses, les futures charges réelles s'écarteront elles aussi des estimations du rapport.

Évaluation des composantes principales des charges

Voici les principales composantes des charges gouvernementales et le pourcentage estimatif du total des charges qu'elles devraient représenter en 2007-2008 :

- paiements de transfert, y compris les transferts au secteur parapublic – 76 %;
- intérêt sur la dette – 10 %;
- coûts salariaux des ministères – 7 %;
- autres charges – 7 %.

Étant donné l'importance des paiements de transfert dans la composition du total des charges, ceux-ci constituaient un volet clé de notre examen des charges estimatives. Le gouvernement a deux principaux types de programmes de paiements de transfert :

- *Programmes de transferts sociaux*—programmes en vertu desquels le bénéficiaire a droit à des paiements de transfert s'il satisfait à certains critères d'admissibilité. Les exemples comprennent les prestations d'aide sociale ou d'invalidité et le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Le défi inhérent à l'estimation des futures charges associées aux programmes de transferts sociaux consiste à prévoir combien de personnes auront droit aux prestations au cours d'un exercice donné. Dans le cas de l'Assurance-santé, par exemple, le coût pour le gouvernement dépend du nombre de personnes qui reçoivent des services médicaux au cours d'une année donnée. En

fin de compte, les charges liées aux programmes de transferts sociaux sont assez variables.

- *Programmes de transferts discrétionnaires*—programmes en vertu desquels le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer le montant ultime à dépenser à l'avance et en cours d'exercice. Bien que les estimations de ces charges soient généralement limitées par les montants fournis au cours des exercices antérieurs, les futurs montants estimatifs peuvent aussi être rajustés en fonction des priorités stratégiques du gouvernement.

Lors de notre examen des estimations des charges liées aux paiements de transfert, nous avons accordé une plus grande attention aux charges plus importantes et à celles qui étaient plus susceptibles de s'écarter sensiblement des tendances historiques. Pour ces estimations, nous avons examiné les hypothèses sous-jacentes, les critères d'admissibilité applicables, les modèles prévisionnels utilisés de même que les tendances des programmes, afin de déterminer si les coûts projetés pour les trois prochaines années sont raisonnables.

Pour déterminer si la contribution fiscale nette du secteur parapublic (c'est-à-dire les revenus ou pertes nets des hôpitaux publics, des conseils scolaires et des collèges) étaient raisonnables, nous avons analysé les tendances des principales catégories de revenus et de charges dans chaque secteur. Nous avons examiné les hypothèses sous-tendant la hausse ou la baisse de chaque grande catégorie de revenus et de charges, afin de déterminer si elles étaient raisonnables, ainsi que la documentation à l'appui des hypothèses. En outre, nous avons effectué un rapprochement entre les charges liées aux subventions provinciales déclarées pour les entités du secteur parapublic et les revenus liés aux subventions provinciales déclarés par les entités.

Pour déterminer si les estimations applicables aux autres composantes des dépenses (coûts salariaux des ministères et autres

charges) étaient raisonnables, nous avons analysé les tendances, obtenu les explications nécessaires et examiné les documents fournis à l'appui des estimations.

Intérêts sur la dette publique

Contrairement aux autres grandes catégories de charges, les intérêts sur la dette publique ne sont pas fondés sur le coût de la prestation des services au public. Ils dépendent plutôt en grande partie des forces du marché international. Pour déterminer si les estimations des charges d'intérêt sur la dette publique étaient raisonnables, nous avons évalué la méthodologie prévisionnelle employée. Nous avons également examiné la documentation à l'appui et discuté des hypothèses et procédures avec la direction et le personnel de l'Office ontarien de financement, en plus d'analyser les rapports mensuels d'analyse des écarts et les rapports prévisionnels annuels.

Bien que des pratiques budgétaires rigoureuses soient suivies dans les secteurs de dépenses habituels – le risque que les coûts réels dépassent les dépenses estimatives dans certains ministères étant atténué par l'établissement d'une affectation pour éventualités – les charges d'intérêts estimatives pour l'année restent basés sur des hypothèses prudentes. Comme le montre clairement la Figure 2, les coûts d'intérêt réels des trois dernières années étaient substantiellement inférieurs aux coûts prévus dans le Budget de 2004. Nous avons toutefois pris note du fait que cela s'était produit en période de baisse des taux d'intérêt, alors que les taux sont aujourd'hui à la hausse.

Comme dans le cas des revenus, les écarts entre les estimations et les charges d'intérêts réelles ont tendance à être favorables. Ces écarts considérables ont donné au gouvernement la souplesse voulue pour accroître sensiblement les dépenses vers la fin de l'exercice tout en atteignant les objectifs financiers globaux pour l'année.

Figure 2 : Charges d'intérêts prévues à moyen terme (2004-2005-2006-2007) dans le Budget de 2004 et charges réelles (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Finances

	2004/05	2005/06	2006/07
montant prévu à l'origine	10 329	10 800	11 100
montant réellement engagé	9 368	9 019	8 841*
montant surestimé	961	1 781	2 259

* Le montant « réellement engagé » en 2006-2007 est un résultat provisoire basé sur les meilleurs renseignements disponibles au début mars 2007.

Responsabilité et dépenses de fin d'exercice

La tendance historique décrite dans les sections précédentes – selon laquelle les résultats financiers réels pour les revenus et, dans une moindre mesure, les charges d'intérêts, ont été beaucoup plus favorables que prévu dans le plan financier – donne accès à des fonds excédentaires imprévus vers la fin de l'exercice. Au cours des dernières années, le gouvernement a utilisé ces fonds excédentaires pour verser des paiements de transfert non prévus à des organismes externes vers la fin de l'exercice et ce, dans le respect des priorités gouvernementales. Cela lui a permis de rapprocher le déficit ou l'excédent financier déclaré pour l'exercice de son objectif original.

Durant notre examen, nous avons constaté que le gouvernement avait plus ou moins institutionnalisé la pratique susmentionnée en identifiant les bénéficiaires des transferts éventuels plus tôt durant l'exercice afin de faciliter le processus décisionnel au cas où il deviendrait apparent, plus tard dans l'année, qu'il

y aura des excédents. Ensemble, ces revenus excédentaires, les délais serrés inhérents aux décisions touchant les dépenses de fin d'exercice, et les normes comptables selon lesquelles seuls les transferts répondant à tous les critères de comptabilisation des dépenses de l'ICCA peuvent être passés en charges, ont entraîné un relâchement significatif des contrôles comptables habituellement applicables aux transferts. Par exemple, les transferts contournent le processus habituel de planification et d'approbation du Ministère, qui est axé sur les résultats et plus rigoureux.

Nous avons soulevé des préoccupations concernant le relâchement des contrôles habituels de comptabilisation à l'égard des paiements de transfert de fin d'exercice dans nos récents rapports annuels à l'Assemblée législative. Par exemple, dans le rapport annuel de l'an dernier, nous notions ce qui suit :

Nos préoccupations demeurent relativement au présent exercice, particulièrement en ce qui concerne le relâchement des contrôles habituels – peu de temps avant la fin de l'exercice – quant aux transferts non prévus que le gouvernement verse à ses partenaires de prestation [...] À titre d'information, le gouvernement verse habituellement des paiements de transfert à ses partenaires de prestation au fur et à mesure des besoins, et non pas en prévision de leurs exigences en fait de dépenses. Par exemple, les transferts au titre du fonctionnement sont généralement échelonnés sur l'exercice, car ces fonds sont requis pour financer les activités, tandis que les fonds pour dépenses en capital sont normalement fournis en régime de recouvrement des coûts, au fur et à mesure que le bénéficiaire des paiements franchit les étapes d'un projet d'immobilisations approuvé au préalable. Cependant, le 31 mars 2006 ou juste avant, le gouvernement a conclu un certain nombre d'ententes portant sur des paiements de transfert et a porté aux dépenses les montants

en question, réduisant ainsi l'excédent pour l'exercice de près de 1,6 milliard de dollars par rapport à ce qu'il aurait été autrement. Aucun de ces transferts n'avait été prévu à l'origine, c'est-à-dire inclus dans le budget du gouvernement pour l'exercice 2005-2006 et, dans bien des cas, les dispositions habituelles en matière de reddition de comptes et de contrôle ont été réduites ou éliminées de manière à ce que les transferts soient admissibles à la passation en charges immédiate.

Une autre question qui se pose relativement aux dépenses de fin d'exercice est : Quels organismes devraient recevoir des paiements de transfert? Comme les ministères auraient du mal à affecter d'importants fonds additionnels imprévus à la prestation directe des services au public avant la fin de l'exercice (31 mars), les fonds en question sont généralement octroyés à des organismes ou des municipalités. En effet, si l'organisme fait partie du gouvernement, l'octroi de fonds en fin d'exercice n'aura aucun impact financier net sur l'excédent ou le déficit déclaré par le gouvernement sauf si, comme dans le cas des ministères, les fonds peuvent être dépensés avant le 31 mars. Pourquoi? Parce que les données financières applicables aux organismes qui font partie du gouvernement sont consolidées dans les états financiers de la province; les fonds non dépensés à la fin de l'exercice sont considérés comme des actifs dans les états financiers et ne peuvent donc pas être comptabilisés à titre de charges.

Les hôpitaux et les conseils scolaires, qui jusqu'à récemment ne faisaient pas partie du gouvernement, étaient souvent les principaux bénéficiaires des dépenses de fin d'exercice. Cependant, en 2005-2006, ces organismes ont été intégrés au gouvernement à des fins comptables, et leurs données financières sont incluses dans les états financiers de la province conformément aux nouvelles normes comptables établies par l'ICCA. En 2005-2006, les

organismes des secteurs de la santé et de l'éducation ont donc reçu très peu de fonds en fin d'exercice, la plus grande partie des fonds allant aux entités telles que les municipalités, dont les comptes ne sont pas consolidés dans les états financiers de la province et qui ont reçu 1,4 des près de 1,6 milliard de dollars dépensés en fin d'exercice l'an dernier.

Ce n'est pas au vérificateur qu'il appartient de contester ou de commenter l'utilisation qui est faite de l'argent des contribuables. Cette responsabilité relève plutôt du gouvernement au pouvoir. Cependant, comme je l'ai expliqué dans mes rapports annuels antérieurs, je crains que les décisions stratégiques et opérationnelles relatives aux dépenses de fin d'exercice ne soient indûment influencées par la nécessité de « se débarrasser » des fonds très rapidement à la fin de l'exercice et par l'impact déterminant des normes comptables de l'ICCA sur l'admissibilité aux fonds de fin d'exercice.

Autres questions

DÉCLARATION RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le rapport préélectoral comprend une Déclaration relative à la responsabilité du ministère des Finances, qui est signée par le sous-ministre et le sous-ministre associé mais non par le sous-ministre adjoint et contrôleur, qui est aussi comptable agréé. La Déclaration reconnaît que le Ministère est tenu de préparer le rapport en vertu de la Loi.

Elle indique également que les prévisions du rapport ont été établies conformément aux principes comptables généralement reconnus recommandés par l'Institut Canadien des Comptables

Agréés. En partie pour cette raison, et parce que le sous-ministre adjoint et contrôleur signe traditionnellement l'énoncé de responsabilité de la direction figurant dans le Rapport annuel et états financiers consolidés de la province, nous avons recommandé que le contrôleur signe lui aussi le rapport. Nous notons également que cette personne a joué un rôle clé dans la coordination de la préparation du rapport.

Après avoir pris nos arguments en considération, le Ministère nous a remis une déclaration révisée, signée par le sous-ministre adjoint et contrôleur. Cette déclaration révisée figure à l'Annexe B du rapport.

Annexe A

EXIGENCES DE LA LOI DE 2004 SUR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRES

En vertu de la Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières (la Loi), le gouvernement doit respecter quatre principes lors de l'établissement de sa politique budgétaire :

- Responsabilité – La politique budgétaire de l'Ontario doit être fondée sur des hypothèses prudentes.
- Souplesse – Elle doit tenir compte de la nécessité de répondre à l'évolution de la conjoncture.
- Équité – Son incidence sur les différents groupes de la population et sur les générations futures doit être prise en compte.
- Transparence – Elle doit être clairement formulée et les renseignements la concernant doivent être mis, sans frais, à la disposition du public aux fins de consultation.

La Loi stipule également que le gouvernement doit :

- viser à maintenir un rapport prudent entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario;
- prévoir un budget équilibré sauf si, par suite de circonstances extraordinaires, le Conseil exécutif détermine que le fait pour la province d'afficher un déficit pour un exercice est compatible avec une politique budgétaire prudente;
- s'il prévoit un déficit pour un exercice, il doit établir un plan de redressement qui précise la manière de rétablir l'équilibre budgétaire et le délai pour y parvenir.

En ce qui concerne le plan financier du gouvernement, la Loi stipule que le gouvernement doit :

- rendre public, au cours de chaque exercice, un plan financier pluriannuel dans les documents budgétaires qui sont déposés devant l'Assemblée;
- veiller à ce que le plan porte sur l'exercice visé par le budget et sur les deux exercices suivants;
- préciser dans le plan :
 - les objectifs de la politique budgétaire de l'Ontario pour la durée du plan;
 - les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du budget;
 - une estimation des revenus et charges de l'Ontario pour la durée du plan, y compris une estimation de leurs composantes principales;
 - une réserve en cas de détérioration imprévue des revenus et des charges;
 - un examen exhaustif des risques qui pourraient avoir des répercussions importantes sur l'économie ou le secteur public pendant la durée du plan;
 - une description des effets voulus du plan sur la province;
 - des renseignements sur le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario;
 - si un déficit est prévu, les détails du plan de redressement.

Annexe B

Déclaration relative à la responsabilité du ministère des finances

Le rapport préélectoral de 2007 a été préparé par le ministère des Finances conformément à la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*. Le plan financier contenu dans ce rapport est le même que celui présenté dans le budget de l'Ontario de 2007.

Le ministère des Finances est responsable des renseignements inclus dans le présent rapport. Les prévisions de revenus et de charges du ministère ont été établies conformément aux décisions stratégiques du gouvernement et reposent sur les meilleures hypothèses du ministère en ce qui a trait à la performance prévue de l'économie ontarienne et à la demande de services gouvernementaux, ainsi que sur d'autres hypothèses clés de planification financière.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le présent rapport comprend les renseignements suivants tirés du dernier plan financier :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan;
- une estimation des revenus et charges de l'Ontario, y compris de leurs composantes principales, telles qu'elles sont énoncées dans le plan;
- des précisions sur la réserve prévue au paragraphe 5 (4) de la Loi;
- les renseignements sur le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.

Les prévisions sont fondées sur les meilleurs renseignements disponibles au 16 mars 2007, date à laquelle le budget de l'Ontario de 2007 a été terminé. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur les événements survenus après le 16 mars 2007. Ces événements n'influent pas de manière importante sur les prévisions qui font partie du plan financier présenté dans le budget. Par conséquent, le plan financier n'a pas été mis à jour dans le présent rapport.

Les prévisions financières contenues dans le présent rapport ont été établies conformément aux principes comptables généralement reconnus recommandés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les conventions comptables sont identiques à celles qu'utilise le ministère des Finances pour dresser les Comptes publics de l'Ontario.



Colin Andersen
Sous-ministre



Philip Howell
Sous-ministre associé



Bruce L. Bennett, CA
Sous-ministre adjoint et
contrôleur provincial

Le 17 avril 2007



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest
Case 105, 15^e étage
Toronto, ON
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4249-4651-8 (imprimé)

ISBN 978-1-4249-4652-5 (PDF)