

Comptes publics de la province

Introduction

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

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

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

Le rapport annuel de la province contient, outre les états financiers consolidés de la province et le rapport du vérificateur sur lesdits états, une section intitulée *Étude et analyse des états financiers* qui présente des renseignements additionnels concernant la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, notamment un aperçu détaillé des accomplissements du gouvernement au cours de l'exercice 2007-2008. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des comptes publics comprennent ce qui suit:

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

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

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil au plus tard 180 jours après la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil avant le 240^e jour 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 l'Assemblée législative ne siège pas, les rend publics et ensuite, lorsque l'Assemblée législative reprend les séances, les y dépose au plus tard le 10^e jour de la session.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le *Rapport annuel 2007-2008* et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 25 août 2008.

États financiers consolidés 2007-2008 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. C'est avec plaisir que je déclare que mon rapport à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 ne comporte aucune réserve ou restriction; mon avis à cet égard se lit comme suit :

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

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière de l'Ontario au 31 mars 2008 ainsi que les états consolidés des résultats,

de la variation de la dette nette, de la variation du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe au gouvernement de l'Ontario. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la province au 31 mars 2008, ainsi que les résultats de ses activités, la variation de sa dette nette, la variation de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

[signé]

Jim McCarter, CA

Toronto (Ontario)
Le 1^{er} août 2008

Vérificateur général
Expert-comptable autorisé

Des normes comptables objectives : la clé de la crédibilité des états financiers des gouvernements

INTRODUCTION

L'environnement de l'information financière évolue rapidement tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Le Conseil des normes comptables (CNC) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), qui est l'organisme national responsable de l'établissement des normes de comptabilité et de présentation de l'information, a annoncé des modifications de la méthode d'information financière utilisée par certaines entités, notamment toutes les sociétés cotées en bourse. En 2011, les principes comptables généralement reconnus du Canada suivis actuellement pour préparer les états financiers des entreprises à but lucratif ayant une obligation publique de rendre des comptes seront remplacés par le cadre comptable défini dans les Normes internationales d'information financière (IFRS). En outre, le Conseil des normes comptables de l'ICCA examine et met à jour les normes comptables qui s'appliquent aux organismes sans but lucratif.

En ce qui a trait aux états financiers des gouvernements, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'ICCA a le pouvoir d'établir des normes comptables pour le secteur public. Le CCSP se penche sur plusieurs questions complexes touchant la comptabilité et l'information financière, notamment la comptabilité des paiements de transfert, des instruments financiers et des opérations de change; le CCSP étudie également la façon de rendre compte dans les états financiers d'un gouvernement de l'adoption des IFRS par les entreprises publiques et les organismes publics de type commercial.

Ces changements témoignent de la mondialisation des marchés financiers et de l'adoption générale de normes mondiales dans plusieurs secteurs d'activités commerciales et gouvernementales.

Cette tendance ne concerne pas uniquement les normes comptables, mais également les normes de vérification et la réglementation des valeurs mobilières.

LE CONSEIL SUR LA COMPTABILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC (CCSP) – LE NORMALISATEUR COMPTABLE INDÉPENDANT

L'ICCA a créé le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) en 1981 pour élaborer des normes en matière de comptabilité et d'information financière à l'intention du secteur public. Le CCSP a acquis une grande influence depuis sa création et nous sommes d'avis qu'il a très bien servi l'intérêt public comme normalisateur indépendant. Les normes qu'il a établies sont devenues les principes comptables généralement reconnus (PCGR) des gouvernements au Canada. Compte tenu de leur souveraineté, les gouvernements ne sont pas obligés d'adopter les normes recommandées par le CCSP, mais celles-ci correspondent aux pratiques exemplaires en comptabilité publique. Leur adoption témoigne de l'engagement du gouvernement envers la transparence, la crédibilité, la cohérence et la comparabilité de l'information comptable et financière. Le fait que les états financiers consolidés du gouvernement fédéral et de tous les gouvernements provinciaux et territoriaux soient préparés à quelques exceptions près en conformité avec les normes du CCSP est un témoignage éloquent du consensus que le CCSP a réussi à atteindre parmi les parties prenantes à l'égard de ses normes en matière de comptabilité et d'information financières.

Améliorations apportées au cours des 15 dernières années

Les gouvernements, y compris celui de l'Ontario, ont apporté plusieurs améliorations importantes à leurs pratiques en matière de comptabilité et

d'information financières au cours des 15 dernières années. Les faits saillants énumérés ci-dessous à cet égard sont le fruit des initiatives prises par les gouvernements successifs de l'Ontario pour se conformer aux normes comptables en évolution du CCSP :

- En 1993-1994, les états financiers de la province ont cessé d'être préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, qui veut que les revenus soient constatés au moment de leur encaissement et les dépenses, au moment de leur décaissement, au profit de la méthode de la comptabilité d'exercice suivant laquelle les revenus sont constatés au moment où ils sont gagnés et les charges, constatées au moment où elles sont engagées.
- Également en 1993-1994, les états financiers de la province sont passés d'un modèle de fonds central, lequel comprenait en général seulement les opérations touchant les ministères publics, à un modèle consolidé, qui comprenait les activités des organismes qui devaient rendre des comptes à l'Assemblée législative de l'Ontario et qui appartenaient au gouvernement ou étaient sous son contrôle.
- En 1995-1996, le Budget de l'Ontario a été préparé pour la première fois sur une base consolidée et selon la méthode de la comptabilité d'exercice – c'est-à-dire, sur la même base que les états financiers de la province –, ce qui permettait de comparer véritablement les résultats réels au budget.
- En 1995-1996, la province a amélioré de façon importante la communication de son information sur les instruments financiers et les instruments dérivés.
- En 2002-2003, la province a adopté de nouvelles règles pour rendre compte de ses investissements dans les terrains, les bâtiments et l'infrastructure de transport. La province comptabilise maintenant ces dépenses en immobilisations comme des investissements à long terme et en amortit le coût sur la durée de vie utile estimative des biens. Cette

façon de procéder concorde avec la méthode de comptabilisation des immobilisations appliquée dans le secteur privé. Auparavant, les dépenses en immobilisations du gouvernement étaient imputées aux charges de l'exercice en cours comme dépenses engagées.

- À compter du Rapport annuel 2002-2003, la province a commencé à inclure une étude et une analyse élaborées de ses états financiers consolidés pour mieux expliquer ses résultats financiers.
- En 2003-2004, les crédits et les budgets des dépenses du gouvernement, lesquels indiquent les montants que le gouvernement demande à l'Assemblée législative chaque année et qui, une fois approuvés, reflètent l'autorité légale du gouvernement d'engager des dépenses, étaient aussi préparés pour la première fois selon la méthode de la comptabilité d'exercice.
- En 2005-2006, les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges ont été consolidés pour la première fois dans les états financiers de la province.
- En 2007-2008, la province a renforcé la transparence de ses états financiers en fournissant de l'information sectorielle sur ses principales catégories de revenus et de charges.

Processus de normalisation du CCSP

Les normes comptables sont des normes faisant autorité en matière de comptabilité et d'information financière, dont l'élaboration fait appel à un processus de normalisation organisé et dont la publication est assurée par un organisme de normalisation reconnu (le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP)). Les normes comptables précisent de quelle façon les opérations et autres événements doivent être constatés, mesurés, présentés et communiqués dans les états financiers des gouvernements. Elles

visent à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers en faisant en sorte que l'information nécessaire à la reddition de comptes et à la prise de décisions éclairées leur soit fournie.

– ICCA, « Au sujet du CCSP »

Le CCSP se compose de 12 membres au maximum et d'un président. Pour faire en sorte que les normes élaborées par le CCSP soient pertinentes pour les gouvernements, en vertu de son mandat, les deux tiers des membres du CCSP sont généralement des personnes intéressées par l'information financière et la vérification dans le secteur public.

Le CCSP a recours à des « groupes de travail » consultatifs pour l'élaboration des normes et d'autres lignes directrices. À la suite de l'approbation d'un projet par ses membres, le CCSP nomme habituellement un groupe de travail composé de personnes qui sont des spécialistes de la question ou qui s'y intéressent à un autre titre pour étudier, élaborer et rédiger la nouvelle norme proposée. Le CCSP s'assure de fournir au groupe de travail l'information de base et le matériel de recherche nécessaires. Le groupe de travail présente ensuite sa recommandation au CCSP.

Le CCSP observe rigoureusement la procédure officielle pour s'assurer que lui-même et le groupe de travail soulèvent et prennent en compte un large éventail de points de vue et d'enjeux. L'élaboration d'une norme comptable se déroule habituellement en cinq étapes :

- la recherche de base;
- l'approbation d'une proposition de projet;
- l'envoi d'un énoncé de principes à un groupe désigné d'associés pour obtenir leurs commentaires préliminaires;
- la publication d'un ou de plusieurs exposés-sondages afin d'obtenir les commentaires des particuliers et des organismes intéressés;
- l'approbation du texte définitif de la norme.

L'exigence voulant que toute nouvelle norme s'inscrive dans le cadre conceptuel global de l'ICCA est un autre élément du processus de normalisation

comptable. Le cadre conceptuel de l'ICCA se compose d'objectifs interreliés et de fondements qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Dans l'étude des nouvelles questions qui se posent en matière de comptabilité et d'information financières, les entités de normalisation comptable comme le CCSP appliquent ce cadre pour s'assurer que les normes proposées respectent le modèle d'information financière global de l'ICCA.

Le texte définitif des normes doit être approuvé par les deux tiers de tous les membres du CCSP.

La Loi sur le vérificateur général

Nous avons mentionné plus haut que la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général rende compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province.

Plus précisément, le paragraphe 12.3 de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général indique si à son avis « les états financiers consolidés de l'Ontario, tels qu'ils figurent dans les comptes publics, sont présentés fidèlement et conformément à des principes comptables généralement reconnus qui sont appropriés ». Nous sommes d'avis que les principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements sont ceux recommandés par le CCSP de l'ICCA.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario n'est pas le seul qui appuie le CCSP parmi les bureaux de vérification législatifs au Canada. L'an dernier, le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL), qui se compose du vérificateur général du Canada et du vérificateur général ou provincial de chaque province canadienne, a écrit au président du Conseil de surveillance de la normalisation comptable (CSNC) de l'ICCA pour lui faire part de son appui sans réserve au CCSP comme normalisateur indépendant par excellence de la comptabilité et de l'information financière des gouvernements.

Dans sa lettre, le CCVL a mis en relief l'importance que revêt la « procédure officielle » décrite plus haut pour l'élaboration des normes afin de garantir que les normes comptables prennent en compte le point de vue de toutes les parties prenantes tout en assurant l'objectivité du processus de normalisation comptable.

Le 13 juin 2008, le vérificateur général du Canada et le vérificateur général de l'Ontario ont rencontré le CCVL pour lui faire part du soutien sans réserve des vérificateurs législatifs du Canada à l'endroit des normes du CCSP. Fait à noter, il a été longuement question au cours de cette rencontre de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*, adoptée récemment par l'Assemblée législative de la province. Comme nous l'expliquons dans la section suivante, cette loi exige que certaines opérations soient comptabilisées dans les états financiers de la province d'une façon qui, selon la structure de l'opération, n'est pas nécessairement conforme aux principes comptables généralement reconnus.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les états financiers consolidés de la province sont préparés conformément aux lois et aux principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements du Canada. Dans son rapport, le vérificateur général a émis une opinion sans réserve selon laquelle les états financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 ont été dressés suivant les principes comptables généralement reconnus du Canada.

L'Ontario, le gouvernement fédéral ainsi que tous les autres gouvernements provinciaux et territoriaux participent depuis plus d'un an aux activités d'un groupe de travail mixte, de concert avec le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), en vue de remédier à un certain nombre de préoccupations importantes concernant l'orientation de l'évolution récente des normes comptables pour les gouvernements du Canada. Au nombre des inquiétudes importantes, mentionnons :

- la cohérence du cadre comptable conceptuel du CCSP relativement à la prise de décisions éclairées en matière de politique publique, à la responsabilité financière et à la compréhension par le public des renseignements financiers gouvernementaux;
- la nature de la structure de gouvernance du CCSP et son processus d'établissement des normes, compte tenu de l'ampleur de la représentation des intérêts du secteur public et de la nécessité d'apporter des améliorations à son processus d'établissement des normes;
- l'orientation des changements proposés aux normes comptables relatives aux instruments financiers, aux transferts gouvernementaux, aux entreprises d'État et aux organismes du secteur parapublic.

Le groupe de travail mixte devrait soumettre ses recommandations au Conseil de surveillance de la normalisation comptable et au CCSP plus tard cette année. Les gouvernements canadiens d'ordre supérieur appuient massivement le groupe de travail.

LA LOI DE 2008 PERMETTANT D'INVESTIR DANS L'ONTARIO

Introduction

En mars 2008, le gouvernement a déposé le projet de loi 35, *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi). La Loi a été adoptée par l'Assemblée législative et a reçu la sanction royale le 14 mai 2008. Aux termes de la Loi et des règlements pris en application de celle-ci, le gouvernement peut appliquer une portion de tout excédent non prévu de l'exercice à la réduction du déficit accumulé et également allouer une portion de cet excédent aux « bénéficiaires admissibles » pour répondre aux besoins publics prioritaires déterminés par le gouvernement au cours d'une année donnée. La portion de l'excédent non prévu allouée aux bénéficiaires admissibles et affectée à la réduction du déficit accumulé doit être prescrite par règlement.

Comptabilisation des paiements de transfert en vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*

En 2007-2008, en vertu de la Loi et des règlements pris en application de celle-ci, sur l'excédent préliminaire total de 1,7 milliard de dollars de l'exercice 2007-2008, le gouvernement a versé aux municipalités des paiements de transfert additionnels de 1,1 milliard de dollars et affecté l'excédent restant de 600 millions de dollars à la réduction du déficit accumulé de la province. Les paiements de transfert ont été versés après le dépôt des comptes publics de 2007-2008.

À la suite de l'évaluation de ces opérations, nous avons conclu que la comptabilisation de ces paiements de transfert à titre de charges de l'exercice 2007-2008 était appropriée, puisque les critères du CCSP pour la comptabilisation des charges ont été respectés. Plus précisément, nous avons reconnu que le gouvernement avait établi un passif avant le 31 mars 2008 en annonçant ces paiements de transfert aux municipalités dans le budget de l'Ontario de 2008 et en informant les municipalités du montant auquel elles auraient droit à la suite de la vérification des états financiers de la province pour l'exercice et de l'établissement du montant définitif de l'excédent. De plus, les affectations de crédits du gouvernement avaient été autorisées avant la fin de l'exercice.

Nos préoccupations à l'égard de certaines dispositions de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*

Même si nous avons accepté la façon dont le gouvernement comptabilise les investissements de fin d'exercice effectués en vertu de la Loi, nous sommes très préoccupés par certains articles de la Loi qui modifient la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (LTRF) et la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie* (LMTE).

L'article 4 de la Loi modifie la LTRF en stipulant que les opérations du gouvernement en vertu de la

Loi « sont considérées comme des dépenses du gouvernement de l'Ontario à l'égard de cet exercice ». Le paragraphe 5(2) de la Loi modifie la LMTE en stipulant en outre que ces montants « sont comptabilisés comme des dépenses du gouvernement de l'Ontario à l'égard de cet exercice dans les états financiers sommaires qui figurent dans les comptes publics ».

Le point qui nous préoccupe est le fait que le gouvernement, au moyen de cette loi, se permet, pour la première fois à notre connaissance, de décréter la façon dont seront comptabilisées les opérations au lieu d'appliquer les normes comptables généralement reconnues. Ces dispositions visent uniquement à permettre au gouvernement de comptabiliser ces opérations comme des dépenses en vertu de la Loi, même si les opérations futures, suivant la façon dont elles seront structurées, pourraient ne pas être considérées comme des dépenses en vertu des principes comptables généralement reconnus établis par le CCSP. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le CCSP de l'ICCA est reconnu dans tout le Canada comme l'organisme par excellence pour établir les normes comptables du secteur public. Nous souscrivons aux normes du CCSP et sommes d'avis que le gouvernement ne doit pas établir lui-même la méthode de comptabilisation de ses opérations au moyen d'une loi.

En termes plus élaborés, nous estimons que l'ICCA a une solide réputation comme organisme de normalisation indépendant de la profession comptable au Canada et que les normes comptables qu'il élabore par l'entremise de son Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) offrent aux gouvernements une base objective et appropriée pour la comptabilisation des opérations et la communication de l'information sur celles-ci.

Il y a plusieurs normes comptables du CCSP qui fournissent déjà des indications aux gouvernements pour constater et mesurer les dépenses; il existe notamment une section distincte sur la comptabilisation des subventions gouvernementales, ce qui est l'objet de la Loi.

Ce qui nous préoccupe au sujet de l'article 4 et du paragraphe 5(2) de la Loi est le fait qu'ils soulèvent une « interrogation » évidente quant à la comptabilisation des opérations effectuées en vertu de la Loi qui ne sont pas considérées comme des dépenses selon les normes du CCSP mais qu'il faut passer en charges aux termes de la Loi.

Voici un exemple pour expliquer ce point. Selon l'un des principes clés des normes du CCSP, les bénéficiaires de paiements de transfert doivent satisfaire aux critères d'admissibilité aux subventions avant que le gouvernement qui leur verse ces subventions puisse les comptabiliser comme des dépenses. La prestation d'un grand nombre de programmes d'aide sociale de l'Ontario est assurée au niveau municipal et les municipalités ont droit à des paiements de transfert selon une entente de partage des coûts, puisqu'elles versent directement l'aide sociale aux bénéficiaires admissibles. En vertu de la Loi, le gouvernement de l'Ontario pourrait faire des versements anticipés à une municipalité d'un montant supérieur à celui qui est nécessaire pour financer sa part des paiements d'aide sociale de la municipalité pour l'année concernée, parce qu'il disposait de fonds excédentaires à la fin de l'exercice. Ces paiements pourraient être effectués à la condition que la province retienne les paiements de l'année suivante jusqu'à l'épuisement des « crédits » de la municipalité dans le cadre de ces ententes de partage des coûts. On présume alors que le gouvernement traiterait ces transferts comme des dépenses de l'exercice en cours. Toutefois, ces paiements ne respecteraient probablement pas les critères du CCSP pour la comptabilisation des dépenses, car la municipalité n'aurait pas encore versé les paiements à ses bénéficiaires de l'aide sociale en rapport avec les fonds reçus par anticipation et ainsi n'aurait pas encore « gagné » ces revenus. Dans un tel cas, selon les normes du CCSP, les montants versés doivent être traités comme des paiements anticipés ou comme des actifs dans les états financiers du gouvernement plutôt que comme des dépenses de l'exercice en cours et seraient passés en charges dans des périodes futures quand les critères

d'admissibilité sont satisfaits (c'est-à-dire quand la municipalité aura versé les paiements d'aide sociale aux bénéficiaires individuels).

Suivant les montants en cause, les résultats financiers annuels de la province pourraient comporter des inexactitudes importantes si l'on applique ces dispositions législatives dans l'avenir pour passer outre aux normes du CCSP. Par exemple, le gouvernement a mis en réserve un montant de 2 milliards de dollars cette année en vertu de la Loi et a en fait dépensé un montant réel de 1,1 milliard de dollars sur cette affectation. Il s'agit de montants considérables et nous estimons donc que notre préoccupation n'est pas uniquement de nature professionnelle.

Au moment de la présentation du projet de loi 35, j'ai exposé mes préoccupations par écrit au sous-ministre des Finances et secrétaire du Conseil du Trésor le 24 avril 2008, avec copie au ministre des Finances, pour exhorter le ministère des Finances à supprimer l'article 4 et le paragraphe 5(2) du projet de loi afin d'éviter la possibilité qu'il y ait des exigences contradictoires quant au mode de comptabilisation des opérations dans les états financiers consolidés de la province. J'espérais que cette intervention rapide du Bureau du vérificateur général permettrait au gouvernement de tenir compte de nos préoccupations.

Le 25 avril 2008, j'ai également écrit au président du Comité permanent des finances et des affaires économiques, lequel était responsable de l'examen article par article du projet de loi 35, pour exposer mes préoccupations et offrir de comparaître devant le Comité pour en discuter plus à fond. Une motion autorisant le vérificateur général, qui est un fonctionnaire de l'Assemblée législative, à comparaître a été déposée, mais elle a été rejetée par la majorité gouvernementale du Comité et le projet de loi 35 a été adopté peu après sans amendements.

En résumé, nous maintenons que, dans le secteur public, un principe fondamental de la reddition de comptes du gouvernement à ses citoyens est qu'il produise des renseignements financiers d'une façon qui permette à l'Assemblée législative et au

public de se fier à la crédibilité des renseignements fournis. Or, si l'on veut que les états financiers du gouvernement soient crédibles, nous croyons également que les utilisateurs doivent avoir l'assurance que les états respectent des normes identifiables et généralement reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation autonome et indépendant.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, tous les gouvernements ont réalisé des progrès considérables au cours des 15 dernières années pour ce qui est d'améliorer la reddition de comptes, la crédibilité et l'utilité de leurs états financiers. Nous craignons toutefois que la tentative d'établir des principes comptables au moyen d'une loi constitue un recul.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi) donne au gouvernement la possibilité d'affecter une portion de tout excédent non prévu en fin d'exercice à des besoins provinciaux prioritaires ainsi qu'à la réduction du déficit accumulé de la province. Sans cette Loi, tous les excédents en fin d'exercice devraient être affectés à la réduction du déficit accumulé.

En vertu de la Loi et de ses règlements d'application, la province a octroyé 1,1 milliard de dollars aux municipalités pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 afin d'aider celles-ci à combler leurs besoins prioritaires de capitaux. Cet investissement provincial considérable aidera à remédier au déficit d'infrastructure dans les municipalités, et il revêt une grande importance pour la province en cette période difficile sur le plan économique. On s'attend à ce que l'investissement entraîne la création de 11 000 emplois à temps plein durant la phase de construction des projets qui seront entrepris.

Il importe que les politiques comptables viennent appuyer une saine politique publique. La Loi garantit que les gouvernements pourront faire des choix quant à l'utilisation des excé-

dents non prévus en fin d'exercice pour combler les besoins publics prioritaires. Comme il est important que les normes comptables soutiennent une saine politique publique, le groupe de travail mixte intergouvernemental insiste auprès du CCSP pour que celui-ci tienne compte de cette question essentielle lorsqu'il élabore les normes pour les gouvernements du Canada.

Le vérificateur général est d'avis que l'investissement de 1,1 milliard de dollars en fin d'exercice dans l'infrastructure municipale, réalisé en 2007-2008, constitue une dépense conforme aux normes actuelles du CCSP. À moins qu'on apporte une modification aux normes comptables, les investissements ponctuels en fin d'exercice effectués en vertu de la Loi devraient continués d'être comptabilisés conformément aux normes du CCSP. Au cours des prochaines années, le vérificateur général, dans le cadre de sa vérification des comptes publics, continuera d'examiner toutes les affectations de fonds effectuées en vertu de la Loi et déterminera si, à son avis, elles respectent la Loi ainsi que les principes comptables généralement reconnus qui s'appliquent.

Changement possible de l'opinion type du vérificateur

CONTEXTE

Dans le cadre de sa stratégie visant à harmoniser les normes canadiennes avec les normes internationales, le Conseil des normes de vérification et de certification (CNVC) de l'ICCA adopte les Normes internationales d'audit (normes ISA) émises par l'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). L'IAASB s'affaire actuellement à remanier l'ensemble de ses normes internationales et a indiqué que les normes remaniées pourraient être disponibles aux fins d'adoption le 15 décembre 2009. Le CNVC prévoit d'incorporer les normes internationales

remaniées à ses normes de vérification canadiennes à mesure qu'elles sont achevées.

En plus d'adopter les normes internationales émises par l'IAASB, le CNVC prévoit d'adopter, en apportant les modifications appropriées aux normes canadiennes, les normes portant sur la présentation et le contenu de l'opinion type du vérificateur. Selon les normes canadiennes en vigueur, l'opinion du vérificateur, sauf dans de très rares cas, doit indiquer si les états financiers visés par la vérification donnent une image fidèle de la situation financière selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. L'ICCA a établi une formulation type pour le rapport des vérificateurs de façon que le sens du rapport soit clair pour les utilisateurs avisés d'états financiers.

L'IAASB propose un élargissement des cadres d'information financière acceptables possibles pour les états financiers à usage général. Plus précisément, l'organisme propose que les cadres acceptables comprennent non seulement les normes d'information financière d'un organisme de normalisation reconnu comme l'ICCA ou le CCSP, mais également les normes établies par une loi ou un règlement ou celles établies par des organismes sectoriels autorisés.

LE SECTEUR PRIVÉ

En vertu des nouvelles normes proposées pour les rapports de vérification, le cadre d'information financière applicable aux entités à but lucratif sera dans la plupart des cas les PCGR canadiens, lesquels basculeront aux IFRS en 2011. Par exemple, en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, toutes les sociétés ouvertes à charte fédérale sont tenues de préparer leurs états financiers en conformité avec les PCGR établis par le CNC de l'ICCA. Les organismes canadiens de réglementation des valeurs mobilières exigent également des états financiers préparés selon les PCGR.

La principale raison pour laquelle ces entités du secteur privé sont tenues d'observer les PCGR est de garantir la crédibilité des résultats financiers

de l'exercice déclarés dans les états financiers. Par exemple, la comptabilité selon les PCGR contribue à garantir que les entités du secteur privé qui veulent émettre des titres de créance ou vendre des titres sur les marchés financiers ne peuvent pas fausser leurs résultats financiers en élaborant des conventions comptables qui leur permettraient de dissimuler des pertes ou de gonfler des gains.

LE SECTEUR PUBLIC

Si tout indique que les entreprises du secteur privé seront tenues d'observer les normes comptables généralement reconnues établies par l'ICCA dans leurs états financiers à usage général, ce n'est pas nécessairement le cas pour les gouvernements. Plus précisément, les nouvelles propositions font augmenter le risque qu'un gouvernement puisse adopter une loi établissant des règles comptables qui donneraient lieu à la préparation d'états financiers qui ne donnent pas une image fidèle de la situation financière. Nous ne voulons pas dire qu'une telle situation se produira, mais la nouvelle norme d'information financière ouvre la porte à cette possibilité.

Cette question préoccupe également les autres vérificateurs législatifs. En février 2008, le vérificateur général du Canada et les vérificateurs généraux ou provinciaux de toutes les provinces canadiennes ont exposé leurs préoccupations dans une lettre conjointe adressée au président du CNVC. Nous avons souligné que les gouvernements canadiens sont souverains et ne sont pas tenus de suivre les principes comptables généralement reconnus pour préparer leurs états financiers à usage général. Nous avons aussi fait remarquer qu'un vérificateur, en vertu des normes proposées, serait tenu d'affirmer sans réserve que les états financiers ont été préparés conformément au cadre d'information financière prescrit, même s'il considère que le cadre utilisé n'est pas approprié.

Nous avons également dit craindre que le modèle de rapport de vérification proposé permette à une entité d'utiliser la présentation d'informations

en remplacement d'une comptabilité appropriée. Plus précisément, une disposition des normes proposées prévoit que lorsqu'un « *référentiel d'information financière prescrit par un texte légal ou réglementaire est inacceptable* », le vérificateur doit tout de même émettre une opinion sans réserve pourvu que l'entité fournisse des informations supplémentaires dans ses états financiers portant sur les questions qui n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu approprié dans les états financiers. Certes, nous reconnaissons qu'une modification canadienne de ces normes est proposée pour faire en sorte que le vérificateur souligne dans son rapport que l'entité n'a pas suivi les PCGR dans la préparation de ses états financiers et explique la différence qui en découle pour les états financiers. Toutefois, nous sommes d'avis que l'acceptation de la présentation d'informations en remplacement d'une comptabilité en bonne et due forme n'est pas appropriée.

Dans le dernier paragraphe de la lettre que nous avons fait parvenir au CNVC, nous avons mis en lumière le fait que les principes comptables du secteur public canadien jouissent d'un grand respect au niveau international et qu'il a fallu de nombreuses années avant que ces principes soient généralement reconnus par nos gouvernements. Toutefois, le modèle proposé pour les rapports de vérification semblerait donner aux gouvernements la permission de retourner à l'époque où les états financiers à usage général du secteur public étaient préparés selon une méthode de comptabilité choisie par le gouvernement plutôt que conformément aux principes comptables généralement reconnus établis de façon indépendante.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Il importe que le vérificateur général respecte à la fois les lois et les principes comptables généralement reconnus lorsqu'il exprime son opinion sur la présentation d'une image fidèle des résultats dans les états financiers consolidés de la province.

Questions relatives aux comptes publics en 2007-2008

Le Bureau du vérificateur général et le ministère des Finances ont divergé d'avis au fil des ans quant au traitement comptable le plus pertinent pour différentes questions. C'est tout à fait normal et nous avons été en mesure en général de collaborer pour résoudre ces divergences. Par conséquent, tant le vérificateur précédent que le vérificateur actuel ont pu émettre une opinion sans réserve ou « favorable » sur les états financiers consolidés annuels du gouvernement depuis que la province a adopté les normes du CCSP lors de l'exercice 1993-1994, soit depuis 14 ans. À mon avis, ceci témoigne de l'engagement tant du gouvernement que du Bureau du vérificateur général de produire des états financiers consolidés en conformité avec les normes du CCSP.

Au cours de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement cette année, nous avons examiné plusieurs questions comptables et la plupart ont été résolues de façon acceptable. Il y a toutefois deux points sur lesquels nous continuons de diverger d'avis avec le Ministère. Compte tenu de la taille du gouvernement de l'Ontario et de la valeur monétaire de ses opérations, ces questions n'ont pas eu d'incidence sur mon opinion quant à la fidélité globale des états financiers consolidés. Elles portaient sur la comptabilisation de certains paiements de transfert versés à la province par d'autres ordres de gouvernement à des fins d'investissement dans l'infrastructure provinciale ainsi que sur la comptabilisation des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés enregistrés par l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO). Ces deux questions n'étant pas résolues, nous en discutons dans les deux prochaines sections.

TRAITEMENT COMPTABLE DES TRANSFERTS EN CAPITAL

À notre avis, le gouvernement ne comptabilise pas la totalité des transferts en capital qu'il reçoit d'autres ordres de gouvernement en conformité avec les normes du CCSP. Ces subventions d'équipement proviennent de deux sources. Premièrement, la province reçoit des subventions d'équipement fédérales en vertu d'une entente de partage des frais suivant laquelle le gouvernement fédéral assume une partie des coûts de construction des voies publiques provinciales. Les normes comptables du CCSP exigent que les transferts effectués en vertu de ces ententes de partage des frais soient comptabilisés comme revenus quand le bénéficiaire de la subvention engage les dépenses qui le rendent admissible à la subvention. Au 31 mars 2008, la province avait reçu des montants importants, accumulés pendant plusieurs années, qu'elle aurait dû comptabiliser comme revenus, puisque le gouvernement avait engagé les dépenses de construction qui le rendaient admissible aux subventions. La constatation des revenus a plutôt été reportée dans le but de les comptabiliser sur la durée de vie utile des actifs connexes.

De même, la province, par l'intermédiaire de la Régie des transports en commun du grand Toronto (RTCGT), un organisme du gouvernement de l'Ontario dont les activités sont regroupées avec celles de la province dans les états financiers consolidés du gouvernement, reçoit des transferts en capital du gouvernement fédéral et des administrations municipales pour des projets d'investissement dans l'infrastructure du transport en commun. Les normes comptables du CCSP exigent de comptabiliser ces transferts comme revenus dans les états financiers du gouvernement puisque les ressources transférées servent aux fins prévues. Au 31 mars 2008, la RTCGT avait reçu des montants importants, également accumulés pendant plusieurs années, qui avaient été consacrés à des projets d'investissement dans l'infrastructure du transport en commun et qui auraient donc dû être comptabilisés comme

revenus, mais dont la constatation avait aussi été reportée.

Nous reconnaissons que le traitement comptable utilisé par le ministère des Finances est conforme aux règles comptables qu'il a établies pour les immobilisations corporelles. Nous sommes toutefois convaincus, et nous faisons part de cette conviction au Ministère depuis plusieurs années, que ces règles ne respectent pas les normes du CCSP. Par conséquent, l'accumulation de ces soldes reportés préoccupe de plus en plus le Bureau du vérificateur général. L'impact annuel de cette inobservation des normes du CCSP sur l'excédent ou le déficit annuel de la province, même si elle n'a pas encore d'incidence importante sur la présentation d'une image fidèle de la situation financière de la province, est également préoccupant compte tenu surtout du fait que la nouvelle *Loi permettant d'investir dans l'Ontario* et ses dispositions exigent que les paiements faits aux bénéficiaires de paiements de transfert soient fondés sur l'excédent préliminaire comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province.

Le ministère des Finances estime qu'il est possible d'interpréter les normes du CCSP d'une autre façon. Il croit également que l'on obtient un meilleur rapprochement des coûts et des revenus si l'on comptabilise ces subventions d'équipement dans les revenus pour compenser la charge d'amortissement annuelle des immobilisations connexes. Nous reconnaissons que la position du Ministère a une certaine valeur en théorie et qu'elle a été adoptée par plusieurs autres administrations canadiennes, mais nous ne sommes pas d'accord pour dire qu'elle est conforme aux normes comptables du CCSP. De même, nous doutons qu'elle s'inscrive dans le cadre conceptuel de l'ICCA et dans la tendance générale de la profession tant au niveau international qu'au Canada à éliminer les charges et les passifs reportés pour ne permettre que la comptabilisation dans l'état de l'évolution de la situation financière d'une entité des actifs et des passifs qui satisfont à des critères de définition rigoureux.

Un groupe de travail du CCSP a revu cette question dans le cadre d'un projet visant à modifier ses normes applicables aux paiements de transfert. En fait, le deuxième exposé-sondage publié par ce groupe de travail comprenait des recommandations qui autoriseraient un gouvernement bénéficiaire à reporter les transferts en capital pour les constater au cours de la période stipulée par le gouvernement cédant quand les actifs acquis servent à fournir des services au public. Toutefois, le choix de ce mode d'amortissement exigerait que les ententes de financement conclues entre les deux gouvernements contiennent des stipulations précises quant à l'utilisation des actifs, mais il n'y a pas de telles stipulations dans les ententes actuelles et les représentants du gouvernement ont laissé entendre qu'ils ne favoriseraient pas leur inclusion dans les ententes futures. Par conséquent, il est peu probable que cette option, même si le CCSP l'adopte, s'appliquerait à la situation de l'Ontario.

Nous prévoyons que le CCSP finalisera sa position sur les paiements de transfert vers la fin de 2008 ou au début de 2009. Si le CCSP n'appuie pas la position adoptée par le Ministère, nous recommandons fortement au Ministère de revoir ses règles comptables actuelles en rapport avec les transferts en capital pour l'exercice 2008-2009.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le traitement comptable de la province relatif aux transferts de capitaux est conforme aux pratiques employées par de nombreux autres gouvernements canadiens, dont le Québec, la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Les gouvernements canadiens d'ordre supérieur, par l'entremise du groupe de travail mixte, appuient fortement la pratique comptable actuelle de l'Ontario concernant les transferts de capitaux.

Selon le ministère des Finances, le traitement comptable qu'emploie actuellement la province pour les transferts de capitaux est approprié, conforme aux pratiques d'autres gouvernements du Canada et respectueux des principes comptables généralement reconnus.

ACTIFS ET PASSIFS D'ENTREPRISES À TARIFS RÉGLEMENTÉS

La réglementation des tarifs a trait à un arrangement selon lequel un organisme de réglementation gouvernemental approuve les prix qu'une entité réglementée peut réclamer à ses clients pour les produits et les services qu'elle leur fournit. En général, les organismes de réglementation interdisent aux entités réglementées de recouvrer immédiatement la totalité de leurs coûts actuels dans leurs tarifs actuels et leur ordonne plutôt de « reporter » ces coûts (et de les comptabiliser comme un actif) aux fins de recouvrement auprès des clients dans des périodes futures. Les pratiques comptables des entreprises à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière de ces entités et de ce type d'opérations.

La comptabilité des activités à tarifs réglementés est largement utilisée dans le secteur ontarien de l'électricité et a donc fait son chemin dans les comptes du gouvernement de l'Ontario étant donné que celui-ci possède et contrôle Ontario Power Generation Inc. et Hydro One Inc. En vertu des normes comptables du CCSP, les entreprises publiques telles que celles-ci sont consolidées dans les états financiers du gouvernement au moyen de la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode exige d'inclure dans les états financiers consolidés du gouvernement les actifs et les passifs de l'entreprise concernée sans qu'il soit nécessaire d'harmoniser ses conventions comptables avec celles du gouvernement.

Toutefois, à compter de l'exercice 2005-2006, le gouvernement a commencé à inclure dans ses états financiers consolidés les actifs et les passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), un organisme gouvernemental. Contrairement à ses normes applicables aux entreprises publiques, le CCSP exige que les conventions comptables des organismes gouvernementaux comme l'OEO soient harmonisées avec celles du gouvernement à la suite de la consolidation. Par conséquent, avant l'exercice 2005-2006, les actifs et les passifs réglementaires des organismes gouvernementaux étaient radiés dans le cadre du processus de consolidation.

Nous nous demandons si cet élargissement de l'utilisation par le gouvernement de la comptabilité des activités à tarifs réglementés est conforme aux normes du CCSP. Les principes de constatation des revenus du CCSP reposent sur le concept voulant que les revenus soient comptabilisés dans la période où ils sont gagnés; par conséquent, on ne peut pas comptabiliser les revenus futurs prévus. Il en va autrement de la comptabilité des activités à tarifs réglementés qui permet de compenser les coûts actuels au moyen des revenus futurs prévus comme si ces revenus étaient déjà gagnés, selon la théorie qui veut que le monopole exercé par l'entité réglementée donne l'assurance qu'il sera possible de recouvrer ces coûts dans les tarifs futurs. Le ministère des Finances estime donc que cette assurance est suffisante pour constater ces actifs et ces passifs selon les définitions applicables du CCSP sans renvoi aux dispositions sur la réglementation des tarifs contenues dans le Manuel de l'ICCA. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position.

Il est évident que le gouvernement exerce un monopole sur de nombreux aspects de l'économie de la province, mais le CCSP ne permet en aucun temps la constatation de revenus futurs dans l'une ou l'autre de ces autres sphères d'activité. Par exemple, il ne permet pas aux gouvernements de comptabiliser comme un actif des revenus fiscaux futurs, des profits futurs sur les boissons alcoolisées ou des profits futurs tirés des activités de loterie

ou de casino ni de reporter des coûts ayant trait à la perception de revenus fiscaux futurs, de profits futurs sur les boissons alcoolisées ou de profits futurs tirés des activités de loterie ou de casino, même si les profits futurs dans ces secteurs sont tout aussi « assurés » que ceux du secteur de l'électricité. Par ailleurs, le legs du secteur de l'électricité en Ontario ne permet aucunement de croire qu'il s'agit du secteur gouvernemental par excellence pour appliquer une telle méthode de comptabilité – l'ancienne Ontario Hydro, qui avait le mandat de recouvrer l'intégralité de ses coûts de production et de distribution de l'électricité, appliquait de manière générale la comptabilité des activités à tarifs réglementés et a laissé une dette de 19,4 milliards de dollars au moment de son démantèlement en 1999. Cette dette a été comptabilisée comme un passif du gouvernement de l'Ontario pour la première fois dans les états financiers consolidés du 31 mars 2000 de la province. Le gouvernement a soutenu à ce moment qu'il fallait simplement traiter la dette restante comme un autre actif relatif à des activités à tarifs réglementés qui devrait figurer comme actif au titre d'une charge reportée dans l'état de la situation financière de la province parce que, ici encore, son recouvrement intégral était assuré dans le cadre du nouveau régime de l'électricité. À la suite de nombreux débats, cette position a été rejetée et le déficit accumulé de la province pour cet exercice a augmenté d'un montant sans précédent dans les annales de l'Ontario. Huit ans plus tard, la dette restante n'a à peu près pas bougé et continue de figurer dans les livres de l'Ontario.

Comme nous l'expliquons dans la prochaine section, nous ne sommes pas à l'aise avec le fait d'inclure dans les états financiers consolidés de la province des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés. Toutefois, comme le CCSP permet de façon explicite la consolidation des entreprises publiques sans modification de leurs conventions comptables, nous avons accepté ce fait. Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec la pratique comptable du gouvernement qui permet pour l'essentiel de constater tous les actifs et les

passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou non, car nous estimons qu'ils ne répondent pas à la définition d'actifs et de passifs véritables selon les principes comptables généralement reconnus. Même si les montants ne sont pas suffisamment élevés pour avoir une incidence importante sur les résultats financiers de la province, il se pourrait qu'ils le soient ultérieurement et, par conséquent, nous exhortons la province à revoir sa position à ce sujet.

Devrait-on comptabiliser dans les comptes de la province les actifs et les passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés?

La comptabilité des activités à tarifs réglementés n'est pas un fait nouveau et elle comporte fort probablement des avantages au niveau de la comptabilité des entités à tarifs réglementés. Nous n'avons rien à redire au sujet des normes qui s'appliquent à ce niveau. Ce sont plutôt les états financiers consolidés du gouvernement qui nous préoccupent. Le CCSP n'a jamais émis de norme comptable sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Un groupe de travail mis sur pied par l'ICCA il y a plusieurs années pour examiner si les règles comptables « spéciales » pour les entités à tarifs réglementés demeuraient pertinentes n'a pu en arriver à un consensus et ses travaux ont cessé avant qu'une norme puisse être élaborée à partir de ses conclusions. En fait, le groupe a publié un rapport de recherche, mais il exposait tant un point de vue majoritaire qu'un point de vue dissident, ce qui est un fait rare dans les rapports de l'ICCA. Le point de vue dissident mettait en doute le bien-fondé de la comptabilité des activités à tarifs réglementés pour les entités du secteur public à cause de l'absence d'indépendance de l'organisme de réglementation vis-à-vis de l'entreprise réglementée et du gouvernement. À notre avis, si l'indépendance de l'organisme de réglementation est préoccupante au niveau des états financiers de l'entité réglementée,

elle l'est encore plus au niveau des propres états financiers consolidés du gouvernement.

Le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied et contrôle l'organisme de réglementation des tarifs du secteur de l'électricité, c'est-à-dire la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), et les grandes entités du secteur de l'électricité assujetties à ses règlements. Ces entités contrôlées sont toutes des instruments de la politique énergétique du gouvernement de l'Ontario. Du point de vue du gouvernement dans son ensemble, nous dirions que les opérations comptables découlant des décisions prises en matière de réglementation des tarifs doivent être considérées comme de simples opérations interentreprises – c'est-à-dire des opérations entre des entités qui font partie du périmètre comptable du gouvernement. Dans le cas de l'établissement d'un actif réglementaire, un organisme de réglementation contrôlé par le gouvernement ordonne à une entité réglementée également contrôlée par le gouvernement de ne pas refiler certains coûts actuels aux consommateurs d'électricité et de les recouvrer plutôt dans des exercices futurs. Dans le cas d'un passif réglementaire, l'organisme de réglementation ordonne à l'entité réglementée de retourner à ses clients dans les exercices futurs les revenus « excédentaires » reçus qui dépassent les coûts qu'elle a engagés. Pour ce faire, l'organisme de réglementation ordonne le report de ce qui serait, en l'absence de la comptabilité des activités à tarifs réglementés et selon les PCGR « normaux », une opération générant une dépense ou un revenu pour l'exercice. Du point de vue des états financiers consolidés du gouvernement, il semble douteux que l'on puisse considérer ces reports réglementaires comme de véritables opérations sans lien de dépendance qui génèrent des gains ou des pertes légitimes pour la province, alors qu'aucune opération n'a encore eu lieu à l'extérieur du gouvernement avec quelque tiers que ce soit.

D'après cette analyse, nous sommes d'avis qu'il faut éliminer les soldes des activités à tarifs réglementés à la suite de la consolidation, comme

on doit le faire pour les autres gains et pertes interentreprises en vertu des normes du CCSP de façon à présenter les opérations du gouvernement avec des tiers. De ce point de vue, il semble que l'élimination des soldes des activités à tarifs réglementés serait appropriée sans égard au fait que ces actifs ou ces passifs soient comptabilisés dans l'état financier d'une entreprise publique ou dans celui d'un organisme gouvernemental.

Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances affirment que les actifs et les passifs relatifs aux activités à tarifs réglementés répondent aux normes du CCSP sans renvoi à aucune des dispositions relatives aux activités à tarifs réglementés contenues dans le Manuel de l'ICCA. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position. Par exemple, la norme 1000.36 du CCSP énonce les trois caractéristiques essentielles d'un actif public :

- il représente un avantage futur en ce qu'il pourra, seul ou avec d'autres actifs, contribuer aux flux de trésorerie nets futurs ou à la fourniture de biens ou de services;
- le gouvernement est en mesure de contrôler l'accès à cet avantage;
- l'opération ou le fait à l'origine du contrôle qu'a le gouvernement sur cet avantage a déjà eu lieu.

À notre avis, les actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés ne correspondent pas vraiment à la deuxième caractéristique et aucunement à la troisième.

En ce qui a trait à la deuxième caractéristique, nous nous contentons de rappeler de nouveau la dette restante de l'ancienne Ontario Hydro. Il s'agit à notre avis d'une preuve concrète que même si les gouvernements détiennent un monopole, ils n'ont pas une assurance suffisante qu'une entreprise générera suffisamment de profits dans les exercices futurs pour recouvrer la totalité de ses coûts passés. Pour ce qui est de la troisième caractéristique, nous ne croyons pas qu'une décision en matière de réglementation des tarifs puisse être considérée comme une opération ou un fait créant un actif ou une obligation, car, comme mentionné plus haut,

du point de vue des états financiers consolidés du gouvernement, une telle décision représente un fait interne entre deux entités contrôlées par le gouvernement. Une analyse équivalente des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés mène à la même conclusion. Les normes du CCSP interdisent d'inclure tant les gains que les pertes générés par de telles opérations interentreprises. Par conséquent, nous soutenons que les actifs et les passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés n'ont pas leur place dans les états financiers consolidés et doivent être éliminés à la suite de la consolidation des entités contrôlées du gouvernement.

Nous estimons en outre que le ministère des Finances doit revoir son appui à la comptabilité des activités à tarifs réglementés pour une raison supplémentaire. Comme nous en avons discuté plus haut, l'ICCA adopte les normes comptables internationales dans le cadre de sa stratégie pour harmoniser les pratiques comptables du Canada avec celles qui existent ailleurs dans le monde. Ces nouvelles normes internationales ne contiennent pas de dispositions appuyant la comptabilité des activités à tarifs réglementés et le Conseil des normes comptables de l'ICCA a indiqué qu'il n'a aucunement l'intention de modifier ces normes en ce sens. Il faudra plutôt que tous les actifs et les passifs correspondent aux définitions du cadre conceptuel de l'ICCA pour être inclus dans les états financiers à l'avenir. Ces définitions correspondent pour l'essentiel aux définitions déjà contenues dans le Manuel du CCSP dont nous avons parlé plus haut.

Compte tenu du fait que le gouvernement utilise largement la comptabilité des activités à tarifs réglementés, nous avons recommandé au CCSP de se pencher sur cette pratique et d'étudier la possibilité d'émettre des lignes directrices à l'intention des gouvernements sur la comptabilité des activités à tarifs réglementés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Ces soldes découlent des décisions de la Commission de l'énergie de l'Ontario concernant la Grille tarifaire réglementée (GTR) et représentent les montants devant être recouverts auprès des petits consommateurs d'électricité ou devant leur être remboursés aux termes de la GTR et conformément à la *Loi de 1998 sur l'électricité*. La politique comptable de la province est conforme aux lois et aux décisions de la Commission de l'énergie de l'Ontario. Selon les principes comptables généralement reconnus pour les organismes commerciaux, le fait de comptabiliser sous forme d'actifs et de passifs les soldes liés à des activités à tarifs réglementés correspond à la pratique courante. En l'absence d'une orientation du CCSP dans ce domaine, on s'appuie sur ces normes commerciales et sur d'autres ressources faisant autorité pour déterminer les principes comptables généralement reconnus qu'il convient d'appliquer. Le vérificateur externe de l'Ontario Power Authority a émis une opinion sans réserve selon laquelle ces soldes constituent des actifs et des passifs valides liés à des activités à tarifs réglementés.

Selon le ministère des Finances, ces soldes liés à des activités à tarifs réglementés devraient être déclarés sous forme d'actifs et de passifs dans les états financiers consolidés de la province, car cela rend mieux compte de la substance économique sous-jacente de ces opérations, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Papier commercial adossé à des actifs

Au 31 mars 2008, la province avait une réserve de liquidités composée d'espèces et de placements temporaires totalisant environ 8,1 milliards de dollars. La province détient également du papier

commercial adossé à des actifs (PCAA), dont le coût initial s'élevait à 636,9 millions de dollars.

Le papier commercial correspond à des titres de créance à court terme négociables dont l'échéance est habituellement inférieure à un an et qui sont émis par une institution financière ou une grande société. Alors que le papier commercial est habituellement garanti uniquement par la réputation de l'émetteur, le PCAA est adossé à d'autres actifs comme des prêts hypothécaires, des prêts automobiles, des instruments dérivés ou d'autres actifs regroupés dans des fonds multicédants ou dans des fiducies.

Au Canada, plusieurs fiducies de PCAA ont été établies par des banques et d'autres institutions financières. Le PCAA émis par des fiducies établies par des banques correspond au PCAA bancaire, tandis que le PCAA émis par des fiducies établies par des institutions financières non bancaires correspond au PCAA non bancaire. En juin 2007, la valeur marchande du PCAA bancaire canadien atteignait environ 80 milliards de dollars et celle du PCAA non bancaire, environ 35 milliards de dollars.

Les actifs sous-jacents du PCAA dans les fiducies ont normalement une échéance plus éloignée que le papier commercial lui-même. Par conséquent, les fiducies de PCAA réunissent des fonds en émettant du nouveau PCAA quand les émissions antérieures viennent à échéance. Par ailleurs, la plupart des fiducies de PCAA ont des conventions de liquidités à titre de protection suivant lesquelles un ou plusieurs fournisseurs de liquidités, tels que des banques canadiennes ou internationales et d'autres institutions financières, leur consentiraient un prêt pour garantir que les fiducies puissent rembourser leurs placements aux investisseurs à l'échéance du papier commercial en cas de « perturbation du marché » et de l'incapacité d'émettre du nouveau PCAA.

Au printemps et à l'été 2007, beaucoup d'investisseurs détenteurs de PCAA canadien ont commencé à s'inquiéter de la qualité des actifs sous-jacents de ce papier commercial. Certains actifs sous-jacents comprenaient des hypothèques résidentielles américaines et ce secteur éprouvait

d'importantes difficultés financières. En août 2007, plusieurs fiducies non bancaires ont été incapables de trouver des investisseurs intéressés à acheter du nouveau papier commercial pour financer le papier commercial échu, car les investisseurs n'étaient plus disposés à acheter les nouvelles émissions à cause des craintes liées aux actifs sous-jacents. La majorité de ces fiducies non bancaires ont donc fait appel au soutien de leurs fournisseurs de liquidités. Toutefois, beaucoup d'entre eux ont refusé de fournir les fonds demandés, car, selon les modalités des conventions de liquidités, ce soutien devait être accordé uniquement en cas de perturbation générale du marché, et ils jugeaient qu'il n'y avait pas eu une telle perturbation. Par conséquent, les investisseurs qui avaient fait des placements dans du PCAA, notamment la province de l'Ontario, n'ont pu obtenir le remboursement des placements effectués dans du PCAA non bancaire.

Pour régler ce problème d'illiquidité, plusieurs investisseurs et d'autres participants du marché ont formé un comité pancanadien des investisseurs en septembre 2007 dans le but d'élaborer un plan visant à restructurer le PCAA émis par les fiducies non bancaires. Le plan de restructuration prévoyait pour l'essentiel que les investisseurs qui détenaient ce PCAA le convertissent en billets à long terme dont les échéances correspondaient à celles des actifs sous-jacents.

Le plan de restructuration a été avalisé par la majorité des investisseurs le 25 avril 2008 et homologué par la Cour supérieure de justice de l'Ontario le 5 juin 2008. Certains investisseurs qui n'avaient pas appuyé le plan ont fait appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada le 20 septembre 2008, laquelle a toutefois confirmé la décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Par conséquent, les investisseurs, y compris la province, pourront convertir leur portefeuille actuel de PCAA en billets à long terme.

Au moment où nous avons terminé notre vérification des états financiers consolidés de la province datés du 31 mars 2008, l'appel dont nous faisons mention plus haut était en cours. Conformément

aux normes comptables du CCSP, la province est tenue de réduire la valeur comptable de ses placements de toute diminution de leur valeur réputée une moins-value liée à une baisse permanente. Le gouvernement a donc évalué tant les probabilités de réussite de la restructuration que les caractéristiques particulières de chaque catégorie de billets que détiendrait la province dans le cadre du plan de restructuration. D'après cette évaluation, sa meilleure estimation de la valeur de recouvrement nette de son portefeuille de PCAA s'élevait à 530,1 millions de dollars au 31 mars 2008. Par conséquent, une réévaluation d'environ 106,8 millions de dollars a été comptabilisée comme charge de l'exercice 2007-2008.

En raison de la complexité de l'évaluation du PCAA, nous avons retenu les services d'un important cabinet de comptables agréés qui avait déjà apporté son aide à deux autres gouvernements provinciaux dans le cadre de l'évaluation de leur portefeuille de PCAA. Le cabinet nous a indiqué que la méthode d'évaluation de la province semblait appropriée et conforme aux indications de l'ICCA sur les évaluations du PCAA. En nous fondant sur ce rapport et sur notre propre travail, nous avons conclu que le processus d'évaluation de la province et la réévaluation connexe étaient raisonnables.

La *Loi de 1990 sur l'administration financière* énumère les types de placements que la province est autorisée à faire, et ces dispositions lui permettent d'investir dans le papier commercial. Par ailleurs, le gouvernement a instauré plusieurs règles en matière de placement, par exemple, pour fixer un plafond aux montants pouvant être placés dans certains instruments. Les placements du gouvernement dans le PCAA respectaient ces limites au moment où ils ont été effectués, mais son expérience avec le PCAA l'a incité à modifier ses règles relatives aux placements. Par exemple, les émetteurs de papier commercial doivent maintenant être évalués par au moins deux agences de notation avant que la province puisse envisager d'investir dans leurs produits. Il s'agit d'un changement digne de mention, car au moment où la province a

acheté son PCAA, il n'y avait qu'une seule agence de notation qui évaluait le marché canadien du PCAA. Alors que cette agence avait accordé sa plus haute cote au PCAA non bancaire, les principales agences de notation internationales refusaient pour leur part d'accorder une cote. Par exemple, en juin 2006, l'une de ces agences a déclaré publiquement qu'elle n'accorderait vraisemblablement pas une bonne cote d'évaluation aux fonds multicédants adossés à ce genre de liquidités. La province a aussi révisé d'autres politiques pour renforcer la surveillance de la réserve de liquidités afin de repérer et de régler rapidement tout problème de liquidités possible.

Comptabilité des projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Un projet de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) correspond à un arrangement entre des entités des secteurs public et privé portant sur la conception, la construction, l'acquisition ou la gestion d'un bien du secteur public comme une route, un hôpital ou une prison. Le recours aux projets DMFA a pris de l'ampleur au cours des dernières années alors que les gouvernements cherchent de nouveaux moyens de financer et de gérer les grands projets d'infrastructure. Les projets DMFA peuvent revêtir différentes formes et varier considérablement du point de vue de l'importance de la participation du secteur privé et de l'étendue du partage des risques et des avantages financiers du projet entre les partenaires. La province de l'Ontario est engagée dans plusieurs projets DMFA.

Infrastructure Ontario, l'organisme gouvernemental provincial responsable de la réalisation des projets d'infrastructure publique de la province, a le mandat de chercher des fonds privés pour recons-

truire l'infrastructure publique tout en veillant à ce que le secteur public conserve la propriété et le contrôle de ces biens. Infrastructure Ontario procure également des prêts aux municipalités et aux universités de la province pour construire et renouveler leurs propres infrastructures.

Infrastructure Ontario supervise actuellement plus de 40 projets DMFA; plus de 24 projets sont en cours et leur coût estimatif s'élève à 7,5 milliards de dollars. Il s'agit pour la plupart de projets portant sur des hôpitaux.

La comptabilité de ces différents projets DMFA peut se révéler complexe. Nous nous y intéressons parce que les résultats financiers des hôpitaux sont consolidés dans les états financiers de la province. Actuellement, il y a peu d'indications de la part de l'ICCA ou d'un normalisateur international sur le mode de comptabilisation de ces projets. Nous avons remarqué que le Conseil des normes comptables internationales du secteur public a publié un document consacré à l'étude des questions de comptabilité et d'information financières se rapportant à ce qu'il appelle des « accords de concession de services », accords qui possèdent de nombreuses caractéristiques des projets DMFA de la province. Le document de consultation traite de la façon de déterminer si une entité du secteur public devrait comptabiliser le bien sous-jacent comme un actif dans ses états financiers et les circonstances à prendre en compte dans cette détermination.

Compte tenu que les projets DMFA sont complexes et qu'ils peuvent revêtir différentes formes, nous croyons que le ministère des Finances, en l'absence d'indications précises dans les normes comptables canadiennes, devrait donner des directives aux entités du secteur public de l'Ontario sur la façon de comptabiliser ces projets, le cas échéant. Il contribuerait ainsi à l'uniformisation de la comptabilisation de ces projets dans l'ensemble de la province. Nous croyons comprendre que le Ministère fournit des directives informelles et qu'il achève de mettre au point une convention comptable pour les projets DMFA.

État de certaines questions soulevées au cours des années antérieures

REDDITION DE COMPTES À L'ÉGARD DES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE

Dans mes rapports annuels antérieurs ainsi que dans l'examen du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* l'an dernier et l'examen des subventions de fin d'exercice du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, j'ai fait part de mes préoccupations concernant le relâchement par le gouvernement des mécanismes de contrôle habituels des dépenses de fin d'exercice.

Dans ces rapports, j'ai noté que même si presque tous les paiements de transfert que j'ai examinés avaient été versés à des bénéficiaires qui avaient une relation de longue date avec la province, comme les municipalités, dans la majorité des cas les dispositions habituelles en matière de reddition de comptes et de contrôle avaient été atténuées ou éliminées de manière à ce que les transferts soient admissibles à la constatation immédiate des charges avant le 31 mars, date de clôture de l'exercice.

Compte tenu de mes préoccupations dans ce domaine, j'ai fait parvenir une lettre au sous-ministre des Finances en août 2007 dans laquelle je recommandais une réévaluation de la façon dont le gouvernement traite les investissements de fin d'exercice. Plus précisément, j'ai indiqué que je croyais que le gouvernement pourrait établir certaines conditions et certaines dispositions en matière de reddition de comptes pour les transferts de fin d'exercice tout en respectant les critères comptables pour la constatation immédiate des charges liées à ces transferts.

Au cours de l'automne 2007, nous nous sommes penchés sur cette question avec le ministère des Finances et sommes parvenus à convenir des types de dispositions en matière de reddition de comptes et de contrôle qui pourraient s'appliquer aux transferts de fin d'exercice sans compromettre la constatation immédiate de ces charges. Ces dispositions ont été

incorporées dans le processus de réinvestissement de fin d'exercice de cette année. J'estime que la nouvelle approche adoptée par le ministère des Finances a amélioré la reddition de comptes du gouvernement à l'égard de ses transferts de fin d'exercice.

COMMUNICATION DES DÉPENSES DE PAIEMENT DE TRANSFERT EN SANTÉ DANS LE BUDGET DES DÉPENSES 2007-2008

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) sont des sociétés sans but lucratif et des sociétés de la Couronne établies en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* (la Loi). Chacun des 14 RLISS de la province est responsable de la planification, de l'intégration et du financement des services de santé locaux dans sa région géographique. D'autres responsabilités et attentes en matière de rendement sont énoncées dans le protocole d'entente et les ententes de responsabilisation que les RLISS ont conclues avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Dans le Rapport annuel de l'an dernier, j'ai soulevé une préoccupation en prenant connaissance du fait que les prévisions du gouvernement en matière de dépenses, qui présentent en détail les plans de dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du gouvernement pour l'exercice, déclareraient comme dépenses, à compter de l'exercice 2007-2008, uniquement les montants transférés à chacun des RLISS et ne fourniraient plus de détails sur ces dépenses. J'étais préoccupé par la perte possible d'information quant au montant qui serait affecté à chacun des principaux éléments du secteur de la santé, comme les hôpitaux publics, les centres d'accès aux soins communautaires, les foyers de soins de longue durée, les organismes de santé mentale ou de traitement de la toxicomanie et les autres fournisseurs de soins et organismes de soutien communautaire, sur le montant d'environ 19 milliards de dollars de financement public de la santé accordé par le biais des RLISS.

À ce moment, le gouvernement a indiqué que puisque les différents RLISS étaient responsables de décider de l'attribution la plus judicieuse des fonds qui leur étaient confiés, l'enveloppe de financement générale accordée aux RLISS leur donnait davantage de latitude à cet égard. Nous avons donc recommandé, comme solution de rechange, que les rapports financiers divulguent les dépenses des RLISS pour chaque élément du secteur des soins de santé à la fin de l'exercice, une fois que les montants réels ont été affectés et qu'ils sont connus.

J'ai constaté avec plaisir dans le volume 1 des Comptes publics 2007-2008 que les dépenses du ministère de la Santé et des Soins de longue durée étaient présentées de façon détaillée comme nous l'avions recommandé, en indiquant, pour chaque élément principal du secteur des soins de santé, de quelle façon chacun des RLISS avait affecté les fonds publics qu'il avait reçus.

Périmètre comptable du gouvernement

SECTEUR DES CONSEILS SCOLAIRES – UTILISATION DE PROCÉDURES PARTICULIÈRES EN MATIÈRE D'EXAMEN

Nous avons indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier que l'inclusion des conseils scolaires de l'Ontario dans les états financiers consolidés de la province présentait deux difficultés particulières. D'abord, la date de fin d'exercice des conseils scolaires, soit le 31 août, ne coïncide pas avec celle de la province, qui est le 31 mars. En outre, les conseils scolaires n'inscrivent pas pour l'instant la valeur de leurs immobilisations corporelles dans leurs états financiers. Pour remédier à ces deux problèmes, le gouvernement demande tous les ans aux conseils scolaires de soumettre leur information financière en fonction des dates de début et de fin d'exercice de la province et de fournir des renseignements sur leurs dépenses en immobilisations et leurs

actifs pour permettre au gouvernement d'inclure les opérations et les soldes de leurs comptes d'immobilisations dans les états financiers consolidés de la province. Les vérificateurs de chaque conseil scolaire suivent des procédures particulières pour procéder à l'examen de ces renseignements additionnels et nous nous fions à ces procédures pour accomplir notre vérification. Nous avons encouragé le recours continu à ces procédures additionnelles en matière d'examen puisqu'elles constituent un moyen efficace d'obtenir en temps opportun une garantie quant à la fiabilité des montants signalés par les conseils scolaires pour lesquels il n'y a pas d'autres sources d'information. Je tiens à souligner que le ministère de l'Éducation a indiqué qu'il continuera d'exiger que les conseils scolaires demandent à leurs vérificateurs d'appliquer ces procédures additionnelles en matière d'examen.

CONSOLIDATION INTÉGRALE DU SECTEUR PARAPUBLIC

Aux termes de la nouvelle norme du CCSP relative au périmètre comptable, les gouvernements peuvent inclure les organismes du secteur parapublic dans les états financiers consolidés selon une méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'en 2008-2009. Selon cette méthode, les actifs nets des organismes du secteur parapublic sont inclus sous un seul poste dans l'état consolidé de la situation financière de la province, et l'excédent ou le déficit annuel de chaque secteur est inclus sous un seul poste dans l'état consolidé des résultats de la province.

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2008, le CCSP exigera que les organismes du secteur parapublic soient intégralement consolidés. En vertu de la consolidation intégrale, les comptes des organismes du secteur parapublic faisant l'objet de la consolidation doivent être préparés selon les mêmes conventions comptables que la province et tous les revenus et les charges des organismes, ainsi que tous leurs éléments d'actif et de passif doivent être combinés aux postes correspondants des états

financiers consolidés de la province. Cette intégration ligne par ligne aura comme conséquence, notamment, de faire en sorte que les immobilisations corporelles de 29,7 milliards de dollars du secteur parapublic et la dette nette de 12,6 milliards de dollars seront incluses et déclarées comme faisant partie des immobilisations et de la dette nette de la province, respectivement.

Le ministère des Finances n'est pas en faveur de la consolidation intégrale. Il est d'avis que la méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation, soit la consolidation sur « une seule ligne », reflète davantage l'incidence financière globale du secteur parapublic sur les états financiers de la province ainsi que le degré d'autonomie plus grand qu'ont les organismes du secteur parapublic par rapport aux autres organismes que la province contrôle et consolide intégralement. Le Ministère a indiqué qu'il examinait cette question avec le CCSP.

Nous examinons présentement avec le ministère des Finances quelle information additionnelle devrait être fournie pour permettre la consolidation intégrale, quels moyens prendre pour assurer la conformité aux conventions comptables de la province, de quelle façon on pourrait gérer un certain nombre de questions relatives à la présentation et à la communication de l'information découlant de ce changement et quelle serait l'incidence sur les états financiers consolidés de la non-adoption de la consolidation intégrale.

Comptabilisation des immobilisations

IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT

En janvier 2003, le CCSP a révisé une norme datant de 1997, qui établissait des règles pour la constatation, l'évaluation, l'amortissement et la présentation des immobilisations dans les états financiers du gouvernement. La nouvelle norme recommande que les gouvernements, à l'instar du secteur privé, comptabilisent les immobilisations acquises ou

construites à titre d'actif et amortissent leur coût sur la durée de vie utile estimative des biens.

L'approche adoptée par le gouvernement, avec laquelle nous étions d'accord, était de donner suite progressivement aux recommandations du CCSP. En 2002-2003, il a procédé à l'évaluation et à la capitalisation des terrains, des bâtiments et de l'infrastructure de transport de la province et a ainsi reconnu pour la première fois dans ses états financiers un investissement net de plus de 13 milliards de dollars dans les immobilisations. En 2007-2008, l'investissement net de la province dans ces immobilisations s'élevait à 19 milliards de dollars.

Le gouvernement nous a informés qu'il avait l'intention de terminer la capitalisation du reste de ses immobilisations corporelles, telles que les systèmes informatiques, les véhicules et le matériel, pour l'exercice 2009-2010. Nous avons tenu plusieurs réunions au cours de la dernière année avec les fonctionnaires du ministère des Finances à ce sujet pour traiter de l'étendue du projet de capitalisation et des méthodes qui seront appliquées pour évaluer ces biens.

Initiatives du CCSP

Dans cette section, nous donnons un bref aperçu des questions les plus importantes sur lesquelles le CCSP s'est penché au cours de la dernière année et qui pourraient avoir une incidence sur les états financiers consolidés de la province au cours des prochains exercices.

NORMES

Instruments financiers

La province utilise principalement les instruments financiers ou les instruments dérivés, comme les contrats de change à terme, les trocs financiers, les contrats à terme et les options, pour gérer (ou « se protéger contre ») les risques liés à la dette qu'elle a émise en devises ou à taux d'intérêt variables.

Actuellement, les indications données par le CCSP sur la comptabilisation des instruments dérivés ne s'appliquent qu'à la couverture du risque de change associé à une dette en devises, par exemple le risque associé à une dette remboursable en dollars américains. Les gouvernements, y compris celui de l'Ontario, utilisent en outre les instruments financiers dérivés pour gérer le risque de taux d'intérêt. Par exemple, la province peut émettre une dette à un taux d'intérêt variable et par la suite, au moyen d'instruments financiers dérivés, convertir de façon efficace la dette à taux d'intérêt variable en dette à taux d'intérêt fixe et limiter ainsi l'exposition de la province au risque de fluctuations futures du taux d'intérêt.

En janvier 2005, le Conseil des normes comptables de l'ICCA a approuvé l'ajout de trois nouvelles sections portant sur ces activités dans son manuel : « Instruments financiers », « Résultat étendu » et « Couvertures ». Bien que ces sections aient été rédigées à l'intention du secteur privé, et que les gouvernements n'étaient pas tenus de les appliquer, elles mettaient en relief le besoin de régler ces questions dans le contexte du secteur public.

Par conséquent, le CCSP a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner de quelle façon les gouvernements devraient comptabiliser les instruments financiers. La principale question à régler est de savoir s'il faut comptabiliser dans les états financiers d'un organisme les changements de la juste valeur marchande des contrats d'instruments dérivés (à l'image des actions et des obligations, leur juste valeur marchande fluctue). Ensuite, si l'on comptabilise ces changements, devraient-ils avoir une incidence sur la détermination de l'excédent ou du déficit annuel?

Le principal argument en faveur de la comptabilisation des changements de la juste valeur marchande des instruments financiers est de faire en sorte que les actifs et les passifs d'un organisme soient tous comptabilisés à la valeur actuelle plutôt qu'à la valeur historique à la fin de chaque exercice. Toutefois, ces changements pourraient avoir une incidence importante sur l'excédent ou

le déficit annuel de l'organisme même s'il était tout à fait possible de recouvrer au cours des exercices ultérieurs les pertes non réalisées, le cas échéant, et même si tous les gains non réalisés pouvaient fort bien être annulés par l'impact compensatoire des changements de la valeur marchande de ces instruments. Par conséquent, ce traitement accroît la volatilité potentielle des résultats de l'entité.

Le groupe de travail a élaboré un énoncé de principes concernant les instruments financiers qui a été publié en juin 2007. Cet énoncé décrit les principes proposés pour la constatation et l'évaluation des instruments financiers, y compris les instruments dérivés et de couverture, dans les états financiers du gouvernement. Le CCSP examine présentement les réponses qu'il a reçues de plusieurs gouvernements et d'autres intervenants au sujet de cet énoncé de principes.

L'une des principales questions que tente de régler le CCSP est de savoir s'il faut évaluer les instruments dérivés à leur juste valeur en conformité avec les indications fournies dans la norme de l'ICCA pour le secteur privé. Le CCSP reconnaît par ailleurs que ces réévaluations entraînent une hausse de la volatilité potentielle des résultats annuels déclarés. Par conséquent, il se penche sur des dispositions qui permettraient, dans certains cas, de compenser l'incidence de la réévaluation sur l'excédent ou le déficit annuel en prenant en compte l'impact sur la juste valeur des opérations de couverture effectuées pour se protéger contre ces risques et, dans d'autres cas, de comptabiliser l'impact sur la juste valeur directement dans le déficit accumulé plutôt que dans les résultats annuels.

Le CCSP prévoit publier un exposé-sondage sur ces questions en mars 2009.

CONVERSION DES DEVISES

Actuellement, les normes comptables du CCSP comprennent des recommandations qui permettent de reporter dans l'état des résultats les gains ou les pertes réalisés sur les éléments libellés en devises et de les amortir progressivement. Toutefois, le

CCSP a indiqué que, dans le cadre de son plan relatif aux instruments financiers, il devra revoir ces recommandations. Plus précisément, il prévoit que les dispositions de report actuelles seront remplacées par l'obligation de constater immédiatement ces gains ou ces pertes dans la détermination de l'excédent ou du déficit annuel. Ces changements devraient être inclus dans un exposé-sondage qui sera publié en même temps que celui portant sur les instruments financiers en mars 2009.

TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX

Le CCSP s'emploie à réviser ses normes relatives aux transferts gouvernementaux afin de régler un certain nombre de problèmes d'application et d'interprétation soulevés par le milieu des administrations publiques. Les principaux problèmes sur lesquels il faut se pencher comprennent ce qui suit : le besoin de mettre fin au débat permanent au sujet de la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel accordé par les gouvernements; le besoin de préciser la nature et l'étendue de l'autorisation nécessaire pour qu'un transfert soit comptabilisé comme une charge; le besoin de clarifier la mesure dans laquelle les conditions, ou « stipulations », imposées par le gouvernement cédant devraient influencer sur le moment de la constatation de la charge par le gouvernement cédant ou de la constatation du revenu par le gouvernement bénéficiaire; le besoin de résoudre la question de la comptabilisation des transferts en capital reçus. Étant donné que les transferts gouvernementaux se chiffrent en milliards de dollars chaque année, la nouvelle norme pourrait avoir une incidence importante sur les résultats financiers du gouvernement.

Divers points de vue ont été exposés sur ces questions et le CCSP a eu de la difficulté à parvenir à un consensus sur les modifications à apporter à la norme actuelle. L'une des principales difficultés s'explique par le désir du CCSP de s'assurer que toute nouvelle norme demeure conforme au cadre conceptuel de l'ICCA, qui est axé sur les éléments d'actif et de passif, alors que le centre d'intérêt

financier des gouvernements est l'excédent ou le déficit annuel.

Le CCSP a publié un exposé-sondage aux fins de commentaires en juin 2006, qui proposait que l'on constate immédiatement tout transfert à titre de charge (pour le gouvernement cédant) et à titre de revenu (pour le gouvernement bénéficiaire), à la condition que le transfert ait été autorisé et que les critères d'admissibilité aient été satisfaits par le bénéficiaire. Après avoir examiné les commentaires reçus sur cet exposé-sondage, le CCSP a publié un deuxième exposé-sondage en avril 2007 pour proposer des modifications suivant lesquelles, dans certaines circonstances, un gouvernement bénéficiaire pourrait reporter la constatation d'un transfert qu'il a reçu. Le CCSP examine les commentaires reçus sur ce deuxième exposé-sondage et a laissé entendre qu'il avait l'intention d'en publier un troisième vers la fin de 2008.

PASSIF ENVIRONNEMENTAL

Les normes comptables canadiennes ne traitent pas expressément du passif environnemental. Reconnaissant le besoin d'aborder explicitement ces questions, le CCSP a approuvé un projet visant à élaborer des normes comptables concernant le passif environnemental. On prévoit qu'un énoncé de principes sur cette question sera publié sous peu.

En l'absence d'une norme comptable, les administrations de l'Ontario et la plupart des autres administrations canadiennes n'ont élaboré aucune convention comptable se rapportant au passif environnemental. Toutefois, le gouvernement de l'Ontario comptabilise le passif environnemental lorsqu'il détermine ne pas avoir la latitude voulue pour éviter les frais ou les paiements futurs découlant de ses responsabilités environnementales et que le montant de ce passif peut être estimé de façon raisonnable.

Indications générales

Le CCSP publie des énoncés de pratiques recommandées (PR) pour la communication de renseignements supplémentaires en plus de ceux présentés dans les états financiers. Les PR ne font pas partie des normes comptables du CCSP et se veulent des indications générales à l'intention d'un gouvernement qui choisit de fournir cette information supplémentaire.

ÉVALUATION DES IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Le CCSP élabore un énoncé de pratiques recommandées pour aider les gouvernements à communiquer l'information sur les principaux biens gouvernementaux et pour améliorer la comparabilité et la fiabilité de l'information financière et non financière sur ces biens. Ces améliorations permettraient aux gouvernements d'évaluer leur situation financière ainsi que leur rendement financier et non financier.

Il existe peu de directives sur la communication d'information financière et d'autres renseignements sur les immobilisations corporelles. La communication de renseignements appropriés sur l'utilisation et l'état de l'infrastructure des immobilisations corporelles du gouvernement aide les utilisateurs à comprendre les coûts d'entretien, de renouvellement et de remplacement permanents associés à cette infrastructure. Par conséquent, cette information est un facteur important à prendre en compte pour déterminer la capacité financière d'un gouvernement à maintenir ses niveaux de services.

Le CCSP a approuvé un énoncé de principes pour ce projet en mars 2007 et un projet d'énoncé de pratiques recommandées en mars 2008. Le CCSP prévoit que le texte définitif de l'énoncé de pratiques recommandées sera approuvé vers la fin de 2008.

INDICATEURS DE L'ÉTAT DES FINANCES DES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements sont des organisations complexes et il est important qu'ils informent clairement les citoyens au sujet de ce qu'ils comptent faire et réalisent à partir des ressources qui leur sont confiées. Les rapports sur le rendement représentent un moyen de fournir cette information.

En juin 2006, le CCSP a terminé son premier projet d'élaboration d'indicateurs de rendement et a approuvé « Les rapports publics de performance », un énoncé de pratiques recommandées qui préconise la cohérence et la comparabilité des rapports ne faisant pas partie des états financiers d'un gouvernement. Il établit des pratiques recommandées pour la communication de l'information sur le rendement dans un rapport public sur le rendement, aborde la question de l'information non financière sur le rendement ainsi que ses liens avec l'information financière sur le rendement et invite les gouvernements à fournir de l'information sur les pratiques de gouvernance.

Le principal objectif des rapports sur l'état des finances des gouvernements est de fournir une discussion élaborée de l'information contenue dans leurs états financiers qui ne se limite pas à la situation financière ou à l'évolution de celle-ci, mais qui examine également le contexte économique et financier global dans lequel évolue le gouvernement. Les gouvernements peuvent choisir de fournir cette information dans des rapports spéciaux ou dans le rapport annuel qui accompagne leurs états financiers. En septembre 2008, le CCSP a publié un projet d'énoncé de pratiques recommandées portant sur des indicateurs de l'état des finances des gouvernements et prévoit de produire une version définitive de l'énoncé sous peu.

Programme d'assurance financière de la vérification interne

Le ministère des Finances finance la mise en œuvre d'un nouveau programme d'assurance financière suivant lequel la division de la vérification interne du gouvernement évaluera les contrôles internes relatifs aux processus de gestion financière du gouvernement pour les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations, les revenus et la gestion actif-passif. Comme l'information financière produite par ces processus sert à préparer les états financiers des ministères (volume 1) et les états financiers consolidés de la province, le Bureau du vérificateur général se réjouit de cette initiative.

Autres questions

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

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets des dépenses détaillées faisant état des dépenses que les divers ministères entendent engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le Budget des dépenses de certains ministères

et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant deux heures tout au plus, puis font l'objet d'un vote.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une *Loi de crédits*; cette loi précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont énoncés dans les budgets des dépenses. Une fois la *Loi de crédits* approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La *Loi de crédits* portant sur l'exercice clos le 31 mars 2008 a reçu la sanction royale à cette même date.

En général, la *Loi de crédits* n'est adoptée qu'après le début de l'exercice financier, mais le financement provisoire des programmes des ministères doit être approuvé avant l'adoption de la loi. L'Assemblée législative autorise ces paiements au moyen de motions de crédits provisoires. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, les périodes visées par les motions de crédits provisoires et les dates auxquelles lesdites motions ont été approuvées par l'Assemblée législative sont les suivantes :

- du 1^{er} avril 2007 au 30 juin 2007 – approuvée le 4 décembre 2006;
- du 1^{er} février 2008 au 31 mars 2008 – approuvée le 6 décembre 2007.

Loi de 2007 portant affectation anticipée de crédits

Cette année, pour la première fois, le gouvernement a également adopté une loi autorisant l'affectation anticipée de crédits. En raison de la tenue d'élections provinciales en octobre 2007, l'Assemblée législative a été dissoute le 10 septembre 2007 avant d'avoir adopté la *Loi de crédits*. La *Loi de*

2007 portant affectation anticipée de crédits (la Loi) garantissait que durant la période précédant et suivant les élections générales, le gouvernement en place détenait un pouvoir de dépenser suffisant jusqu'à la formation du nouveau gouvernement. La Loi autorisait le gouvernement à engager une somme maximale de 50 milliards de dollars au titre des dépenses de la fonction publique, de 1,2 milliard de dollars au titre de placements dans des immobilisations et de 170 millions de dollars au titre des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée.

Une motion de crédits provisoires approuvée le 4 décembre 2006 autorisait temporairement le gouvernement à engager des dépenses à compter du 1^{er} avril 2007 jusqu'à ce que la Loi reçoive la sanction royale le 17 mai 2007. La Loi est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007 et a remplacé la motion de crédits provisoires.

Une seconde motion de crédits provisoires approuvée le 6 décembre 2007 autorisait temporairement le gouvernement à engager des dépenses à compter du 1^{er} février 2008 (moment où l'on prévoyait que le pouvoir de dépenser en vertu de la Loi et le mandat spécial dont il est question ci-dessous seraient insuffisants) jusqu'à la promulgation de la *Loi de crédits de 2008*.

Comme le pouvoir de dépenser en vertu de la Loi est accordé de façon temporaire, il a été révoqué en vertu de la *Loi de crédits de 2008*, et le pouvoir d'engager des dépenses prévu dans la Loi a été inclus dans le pouvoir de dépenser prévu dans la *Loi de crédits de 2008*.

MANDATS SPÉCIAUX

Si les motions de crédits provisoires ne peuvent être approuvées pour le motif, par exemple, que l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 7(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet l'émission d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation de crédits insuffisante. Ces

mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, un mandat spécial totalisant 24 624 839 200 \$ a été autorisé par un décret daté du 25 octobre 2007. Ce mandat spécial était nécessaire parce que le pouvoir d'engager des dépenses prévu dans la *Loi de 2007 portant affectation anticipée de crédits* n'était pas suffisant pour permettre au gouvernement de continuer à fonctionner après le 31 octobre 2007. Ainsi, le mandat spécial autorisait le gouvernement à engager des dépenses à compter du 1^{er} novembre 2007 jusqu'au début de la première session de la nouvelle législature.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 8(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante pour réaliser son objet. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement de l'Ontario.

Le paragraphe 5(4) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier de déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir d'émettre des arrêtés aux ministres pour effectuer des transferts entre des programmes au sein de leurs ministères et au président du Conseil du Trésor pour effectuer des transferts entre des programmes dans différents ministères et affecter des crédits supplémentaires de la réserve pour

éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible en vertu du fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 1 résume la valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices. La Figure 2 présente, en fonction du mois d'émission, les arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2008. Le dernier arrêté du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 a été émis le 19 août 2008.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés émis en 2007-2008 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* en décembre 2008. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor émis en 2007-2008 et indiquant les montants autorisés et dépensés est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

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

Par conséquent, en ce qui concerne le Budget des dépenses de 2007-2008, les transferts suivants ont été effectués dans les crédits 201 et 202 respectivement :

Du:	Poste 3	Services parlementaires	1 400 \$
Au:	Poste 2	Bureau du greffier	1 400 \$
Du:	Poste 3	Bureau du commissaire à l'intégrité	116 800 \$
Au:	Poste 1	Commissaire à l'environnement	27 300 \$
	Poste 4	Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes	89 500 \$

Figure 1 : Valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor, entre 2003-2004 et 2007-2008

(en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

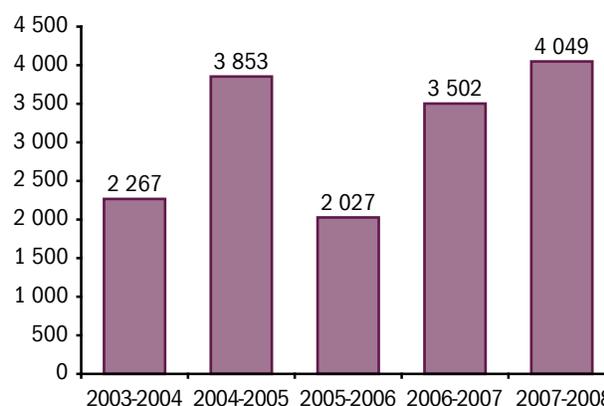


Figure 2 : Arrêtés du Conseil du Trésor par mois d'émission, 2007-2008 (\$)

Source des données : Conseil du Trésor

Mois d'émission	Nombre	Montant autorisé
avril 2007-février 2008	111	1 970 603 200
mars 2008	62	1 915 890 300
avril 2008	7	108 744 400
août 2008	3	53 760 100
Total	183	4 048 998 000

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, radier des comptes, par décret, tout montant dû à la Couronne qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2007-2008, un montant total de 200 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 174 millions de dollars en 2006-2007). La majeure partie des radiations concernait les éléments suivants:

- 92,4 millions de dollars irrécouvrables au titre de taxes de vente au détail (2006-2007 – 53,7 millions de dollars);

- 59,8 millions de dollars irrécouvrables au titre d'impôts sur les sociétés (2006-2007 – 76,5 millions de dollars);
- 10,4 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (2006-2007 – 9,5 millions de dollars);
- 9,9 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (2006-2007 – 6,7 millions de dollars);
- 7,3 millions de dollars irrécouvrables au titre d'amendes imposées en vertu du *Code criminel* (2006-2007 – 0,1 million de dollars);
- 5,6 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (2006-2007 – 10,8 millions de dollars);

- 5,1 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (2006-2007 – 6,3 millions de dollars).

On trouve dans le volume 2 des Comptes publics de 2007-2008 la liste des montants radiés, selon le ministère. Conformément aux conventions comptables suivies dans les états financiers consolidés vérifiés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été prévue dans les états financiers vérifiés. Cependant, la radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.