

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE

(RAPPORT ANNUEL 2017 DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE
L'ONTARIO, CHAPITRE 2)

3^e session, 41^e législature
67 Elizabeth II

ISBN 978-1-4868-1792-4 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-1794-8 [Anglais] (PDF)
ISBN 978-1-4868-1796-2 [Français] (PDF)
ISBN 978-1-4868-1793-1 [Anglais] (HTML)
ISBN 978-1-4868-1795-5 [Français] (HTML)

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Dave Levac
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Ernie Hardeman

Queen's Park
Mai 2018

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LISTE DES MEMBRES

3^e session, 41^e législature

ERNIE HARDEMAN
Président

LISA MACLEOD
Vice-présidente

BOB DELANEY

PERCY HATFIELD

VIC DHILLON

RANDY HILLIER

HAN DONG

LIZ SANDALS

JOHN FRASER

JOHN VANTHOF a régulièrement été membre suppléant du comité.

KATCH KOCH
Greffier du comité

LAURA ANTHONY
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION	1
REMERCIEMENTS	1
CONTEXTE	1
OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	1
FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT	2
PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'AUDIT ET AUPRÈS DU COMITÉ	3
LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	5
ANNEXE – OPINION DISSIDENTE DES DÉPUTÉS DU PARTI PROGRESSISTE CONSERVATEUR.	7

PRÉSENTATION

Le 28 février 2018, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques sur l'audit (chapitre 2 du *Rapport annuel 2017* de la vérificatrice générale de l'Ontario) des Comptes publics de la province administrés par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Comité avale les observations et les recommandations de la vérificatrice générale et présente ses propres constats, points de vue et recommandations dans le présent rapport. Le Ministère est prié de donner suite à ces recommandations par écrit au greffier du Comité dans les 120 jours civils suivant le dépôt du rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire.

REMERCIEMENTS

Le Comité souhaite remercier les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances, du ministère de l'Énergie et du Bureau du Conseil des ministres. Il remercie également le Bureau de la vérificatrice générale, le greffier du Comité et le personnel du Service de recherche de l'Assemblée législative pour leur contribution aux audiences et à la rédaction du présent rapport.

CONTEXTE

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

Les états financiers consolidés de la province relèvent de la compétence du gouvernement. Celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements présentés, notamment les nombreux montants établis d'après des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle efficaces – et des procédures à l'appui – pour que les opérations soient autorisées, que les biens soient protégés et que des registres appropriés soient tenus.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

Comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, en sa qualité d'auditeur des états financiers consolidés de la province, a comme objectif d'offrir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'erreurs ou d'omissions significatives et qu'ils sont fidèlement présentés conformément aux principes comptables généralement reconnus. Ces états financiers, ainsi que le rapport indépendant de la vérificatrice générale, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

En 2017, pour la deuxième année consécutive, la vérificatrice générale a exprimé une opinion avec réserve sur les états financiers consolidés de la province.

FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT

La vérificatrice générale a conclu que les états financiers consolidés pour l'exercice 2016-2017 donnaient une image fidèle de la situation, exception faite des deux éléments suivants :

- Le gouvernement a surévalué l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO). Par conséquent, il y a eu sous-évaluation de la dette nette et du déficit accumulé de la province au 31 mars 2017 de l'ordre de 12,429 milliards de dollars, et sous-évaluation du déficit annuel pour 2016-2017 de l'ordre de 1,444 milliard de dollars. (La dette nette représente la différence entre le total des passifs et des actifs financiers de l'État.)
- Le gouvernement a constaté et consolidé de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché ayant trait à des opérations entre producteurs et distributeurs d'électricité qui sont administrées par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE). Il en est résulté une surévaluation des autres actifs et des autres passifs au 31 mars 2017 de l'ordre de 1,652 milliard de dollars.

La vérificatrice générale s'est dite d'avis que dans ces deux cas, la province a utilisé des méthodes comptables non conformes aux normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP).

Dans son rapport, elle a indiqué que les règles de comptabilisation proposées pour le Plan pour des frais d'électricité équitables risquaient d'avoir une incidence non négligeable sur le bilan financier annuel de la province pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, et de soulever des préoccupations importantes pour le Bureau de la vérificatrice générale.

La vérificatrice générale demeure également préoccupée par le fardeau croissant de la dette de la province. Dans son rapport, elle a constaté qu'après le rajustement tenant compte de l'actif de retraite net lié au RREO et au RRSEFPO et des dépenses prévues liées au Plan pour des frais d'électricité équitables, la province continuera d'enregistrer des déficits annuels, et la dette nette augmentera encore puisque le gouvernement emprunte pour financer ses activités courantes.

Autre point préoccupant ressortant de l'audit : les états financiers consolidés de la province datés du 31 mars 2017 ont été établis en tenant compte des actifs relatifs à des activités à tarifs réglementés, ce qui, de l'avis de la vérificatrice générale, est contraire aux NCSP. Il est précisé dans l'audit que de nombreux spécialistes canadiens de la comptabilité publique – notamment des vérificateurs généraux – sont aussi de cet avis. (La comptabilisation des activités à tarifs

réglementés vise à tenir compte de la nature particulière d'entités telles que les services publics d'électricité, dont les tarifs sont réglementés par un organisme indépendant.) La vérificatrice générale a conclu que cela n'avait pas causé d'inexactitudes importantes dans les états financiers consolidés de 2016-2017, mais que cela pourrait se produire ultérieurement.

La vérificatrice générale a aussi constaté que le gouvernement avait omis de communiquer en temps opportun les travaux effectués par les conseillers externes pour l'élaboration d'un modèle comptable et financier pour le Plan pour des frais d'électricité équitables, et que des communications de l'auditeur des composantes de la SIERE ont été reçues en retard. Elle a recommandé que le gouvernement fasse savoir si et quand il prendra un règlement qui permettrait à la vérificatrice générale d'examiner le rapport préélectoral. Elle a prié le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor de laisser à son Bureau un délai suffisant pour lire et commenter ce rapport.

Le Règlement de l'Ontario 41/18, édicté en février 2018, prescrit que le rapport préélectoral doit être publié au plus tard sept jours après la date à laquelle le ministre des Finances présente la motion relative au budget de 2018.

PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'AUDIT ET AUPRÈS DU COMITÉ

Plusieurs problèmes ont été soulevés durant l'audit et auprès du Comité. Le Comité estime que les questions suivantes sont particulièrement préoccupantes.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a déclaré que les états financiers consolidés de la province avaient été préparés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP). Des représentants du Conseil du Trésor ont dit au Comité que ces normes constituaient en fait un ensemble de principes et non des règles obligatoires. En outre, le Comité a été informé que les NCSP nécessitaient l'exercice d'un jugement professionnel. Le Conseil du Trésor a indiqué qu'il collaborait étroitement avec le Bureau de la vérificatrice générale en ce qui concerne les comptes publics.

Le Conseil du Trésor a déclaré avoir apporté plusieurs changements comptables en 2016-2017, concernant la comptabilisation des comptes du marché et l'adoption de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés utilisée par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), ainsi que la comptabilisation des actifs des régimes de retraite conjoints. Il a ajouté que si les comptables professionnels de la fonction publique sont en désaccord avec la vérificatrice générale, ce n'est « pas aussi simple que d'être d'accord avec l'interprétation de la vérificatrice générale ».

Le Comité a demandé si le Conseil du Trésor, les ministères ou la SIERE avaient consulté la vérificatrice générale avant de rédiger la législation relative au Plan pour des frais d'électricité équitables. Le Conseil du Trésor et la SIERE ont répondu avoir sollicité l'avis de la vérificatrice générale après que la décision stratégique eut été prise. Le Conseil du Trésor a déclaré s'être outillé pour exécuter au mieux de ses capacités l'orientation stratégique prônée par le gouvernement. Dans l'audit, il est indiqué que le gouvernement n'a informé le Bureau de la vérificatrice de ses engagements avec des conseillers externes

qu'après que celui-ci a appris que d'importantes discussions étaient en cours sur des questions ayant trait au Plan pour des frais d'électricité équitables.

Le Comité a voulu savoir si le Conseil du Trésor et le personnel des ministères avaient donné aux ministères et à la première ministre leur meilleur avis impartial au sujet du Plan pour des frais d'électricité équitables et de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Il lui a été répondu qu'il incombait à la fonction publique de fournir aux élus un avis objectif et éclairé et de se plier aux codes de déontologie. Le ministère de l'Énergie a déclaré avoir donné son avis conformément à l'orientation du gouvernement consistant à alléger les tarifs des consommateurs ontariens en faisant passer le coût des programmes sociaux de l'assiette tarifaire à l'assiette fiscale.

Le Comité a également voulu savoir pourquoi la SIERE avait décidé d'inclure les actifs du marché en 2017 et non cinq ans plus tôt. La SIERE a déclaré avoir envisagé de passer à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés auparavant, quand l'Office de l'électricité de l'Ontario et la SIERE ont fusionné. Le Comité a demandé si c'était le ministère de l'Énergie qui avait demandé à la SIERE d'adopter cette méthode comptable. La SIERE a indiqué avoir elle-même pris cette décision. La contrôleuse de l'Ontario avait fait remarquer plus tôt que, au moment où elle avait appris que la SIERE détenait un second ensemble de comptes du marché non consignés dans les états financiers de la SIERE, elle avait demandé à celle-ci de se pencher sur le bien-fondé de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés. Le président-directeur général de la SIERE a déclaré que cette méthode offrait l'avantage supplémentaire de donner une meilleure visibilité aux 17 milliards de dollars relevant des activités du marché, et qu'elle correspondait aux pratiques de six des huit exploitants indépendants de réseau électrique de l'Amérique du Nord.

La SIERE a affirmé au Comité que ses états financiers étaient du ressort de sa direction, et que ses politiques étaient approuvées par KPMG, sa société-conseil externe. Le Comité a émis des doutes quant au fait que la SIERE exercerait un pouvoir exclusif sur ses états financiers quand elle est elle-même subordonnée à l'Assemblée législative. Il a ensuite demandé si les organismes, les conseils, les commissions et les sociétés d'État de la province échappaient au périmètre d'examen de la vérificatrice générale. Le ministère des Finances a répondu que ces entités avaient leurs propres conseils et organes de gouvernance, dont elles devaient obtenir l'approbation.

La SIERE a aussi affirmé que les NCSP n'autorisent ni n'interdisent expressément le constat, la mesure, la présentation ou la divulgation des activités à tarifs réglementés. La vérificatrice générale a exprimé un avis différent : « Le fait qu'il ne soit pas fait mention de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans les NCSP signifie implicitement que ce traitement comptable n'est pas autorisé. » Comme il a déjà été mentionné, elle a ajouté : « Cette opinion est partagée par de nombreux spécialistes de la comptabilité du secteur public au Canada, notamment des auditeurs généraux de partout au Canada, des cabinets comptables privés ainsi qu'un ancien directeur du Conseil canadien sur la comptabilité dans le secteur public, à la retraite depuis peu; tous ont une vaste expérience de l'élaboration et de l'application des NCSP. »

Le Comité a pressé la SIERE de suivre la deuxième recommandation de la vérificatrice générale en retirant les comptes du marché. Pour sa part, la SIERE a fait observer qu'il y avait un « désaccord » entre elle et cette dernière quant à savoir quelle méthode comptable était la plus adéquate. La SIERE a soutenu que la comptabilisation des activités à tarifs réglementés était le meilleur moyen de faire état de ses finances. On peut lire dans l'audit que les comptes du marché ne remplissaient pas les critères permettant de les comptabiliser à titre d'actifs et de passifs dans les états financiers consolidés de la province.

LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

- 1. Que les pratiques comptables du gouvernement et de ses organismes soient conformes aux normes comptables canadiennes pour le secteur public lorsque ces pratiques ont une incidence sur les états financiers consolidés de la province.**
- 2. Que le Bureau du contrôleur de la province de l'Ontario communique tous les mandats au Bureau de la vérificatrice générale lorsqu'il engage des sociétés du secteur privé pour fournir des avis sur des questions de comptabilité.**

**ANNEXE – OPINION DISSIDENTE DES DÉPUTÉS DU PARTI
PROGRESSISTE CONSERVATEUR.**

Opinion dissidente des députés du Parti progressiste-conservateur

Il est rare qu'une opinion dissidente soit jointe à un rapport majoritaire du Comité des comptes publics; normalement, ce n'est le cas qu'en réaction au non-respect, par un ou plusieurs partis, des principes généralement acceptés sur lesquels fait fond le Comité pour travailler avec efficacité et dans un esprit non partisan.

Le premier de ces principes est la juste compréhension du rôle de la vérificatrice générale et le respect de l'impartialité de sa charge. En effet, le Comité des comptes publics a notamment pour principe fondamental que ses membres reconnaissent la nature indépendante et fiable des opinions et des recommandations de la vérificatrice générale. Il y a lieu d'accorder aux constats de cette dernière l'attention qu'ils méritent, ainsi que de justifier concrètement et de débattre ouvertement toute conclusion divergente du Comité.

Le deuxième principe est celui de la non-partisanerie : les membres du Comité ne doivent douter aucunement de leur capacité à faire preuve d'impartialité, et peuvent collaborer à l'élaboration de solutions et de recommandations.

S'il y a manquement à l'un ou l'autre de ces principes, alors l'intégrité du Comité – et de ses rapports – est remise en question.

En l'occurrence, le Comité n'a pas répondu aux inquiétudes exprimées par la vérificatrice générale d'une manière qu'on pourrait considérer le moins efficace, surtout en ce qui a trait au recours par le gouvernement à des conseillers externes et à des cabinets comptables dans la création de structures et de postes comptables et financiers. La vérificatrice générale déplorait dans son rapport que les activités de ces conseillers externes n'aient pas été portées à l'attention de son bureau avant que l'information soit expressément demandée. Il a été déterminé que ces problèmes étaient liés à d'autres préoccupations importantes soulevées dans le rapport, comme celles qui concernent la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et la comptabilité inadéquate des actifs et passifs des comptes du marché.

Au vu de ces problèmes, il aurait fallu approuver l'inclusion dans le rapport final de certaines recommandations qui n'y figurent pourtant pas :

- Que les entités subordonnées à l'Assemblée législative dont les états financiers ont une incidence sur les états financiers consolidés fassent approuver la nomination de leur auditeur par la vérificatrice générale;
- Que les entités subordonnées à l'Assemblée législative qui engagent un seul et même cabinet pour fournir à la fois des avis sur des questions de comptabilité et des services d'auditeur demandent d'abord l'approbation de la vérificatrice générale;
- Que le Bureau du contrôleur de la province de l'Ontario communique tous les mandats au Bureau de la vérificatrice générale lorsque d'autres ministères ou organismes gouvernementaux engagent des sociétés du secteur privé pour fournir des avis sur des questions de comptabilité.

La mise en œuvre de recommandations efficaces comme celles-ci a pâti du fait que le gouvernement n'était pas motivé ou enclin à tenir une discussion approfondie sur ces problèmes, ce qui est contraire aux principes et aux objectifs du Comité.

Nous n'avons donc d'autre choix que de déclarer officiellement, dans une opinion dissidente, qu'en raison de la partisanerie observée du début à la fin des travaux du Comité, le présent rapport ne remplit pas sa fonction de fournir au gouvernement des recommandations efficaces et impartiales.