

2010: SB10

NOTE DE SERVICE

DESTINATAIRES : Surintendantes et surintendants
des affaires et des finances

EXPÉDITEUR : Andrew Davis
Directeur
Direction de l'analyse et de la responsabilité financières

DATE : Le 4 mars 2010

OBJET : Mise à jour sur la modification des dispositions relatives à la
responsabilité financière et à l'établissement des budgets et
des rapports

Au cours des deux dernières années, le ministère de l'Éducation a consulté le secteur de l'éducation à propos des modifications pouvant permettre de moderniser les articles de la *Loi sur l'éducation* portant sur la responsabilité financière. Je vous écris aujourd'hui pour vous informer des changements qui sont apportés aux dispositions relatives à la conformité financière et à l'établissement des rapports, afin d'en améliorer la transparence et la cohérence.

Les modifications suivantes sont les plus importantes :

- I. Actualisation de la conformité budgétaire en vue d'assurer le respect des normes comptables du secteur public (normes du CCSP);
- II. Dépenses exemptées de conformité aux normes du CCSP;
- III. Traitement comptable du financement des immobilisations, qui sera considéré comme un apport en capital reporté;
- IV. Révision du modèle de financement des immobilisations (principalement des Subventions pour les nouvelles places);
- V. Traitement de l'endettement et des réserves

I. Actualisation de la conformité budgétaire en vue d'assurer le respect des normes du CCSP

Depuis 2003-2004, les conseils scolaires utilisent les normes du CCSP pour leurs états financiers vérifiés, mais la méthode utilisée pour la conformité était celle de la comptabilité de trésorerie modifiée. Nous sommes en train de remédier à cette incohérence dans l'élaboration des rapports, en modifiant les articles de la *Loi sur l'éducation* relatifs à la responsabilité financière, changements approuvés par sanction royale en décembre 2009, dans le cadre du projet de loi 218 du ministère des Finances. Cette législation, qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2010, est un élément clé de la modernisation des dispositions relatives à l'élaboration des rapports financiers et de la mise à jour de la conformité budgétaire en vue du respect des normes du CCSP utilisées par la province.

Il convient de noter que les importants leviers dont les conseils disposaient par le passé en matière de responsabilité et de gestion financière resteront en place, bien que, dans certains cas, la terminologie soit modifiée :

- Les réserves seront soit incluses dans les excédents accumulés (qui constituent la somme des excédents des exercices antérieurs), soit traitées comme des recettes reportées (recettes avec une limite d'affectation externe);
- Les excédents accumulés peuvent être assujettis à des limites d'affectation internes et suivis par le conseil, tout comme les réserves l'étaient auparavant.

Dans l'ancien modèle, lorsqu'un conseil puisait dans ses réserves pour équilibrer son budget, cela masquait un déficit sous-jacent. Avec l'introduction du respect des normes du CCSP, le déficit d'un tel conseil apparaîtra clairement.

Les conseils scolaires devront toujours présenter un budget équilibré, bien que, dans certaines circonstances, un déficit d'exercice soit tolérable en cas d'excédent accumulé. Puiser dans les excédents accumulés est une possibilité limitée, afin de s'assurer que cela n'expose pas le conseil à un risque financier excessif. Pour veiller à la viabilité des pratiques de gestion du déficit, les déficits d'exercice ne peuvent pas dépasser la moindre de ces deux sommes :

- i. les excédents accumulés par le conseil au cours de l'exercice précédent, ou
- ii. un pour cent des recettes de fonctionnement du conseil.

Reporter un déficit plus important que ce montant nécessitera l'approbation du ministère de l'Éducation.

Les modifications proposées dans le projet de loi 218 introduisent également une nouvelle norme pour la responsabilité financière des conseils scolaires, en vertu de laquelle seront nécessaires l'adoption et la mise en œuvre d'un plan de redressement financier pour surveiller le retour à la solidité financière des conseils, en cas de non satisfaction des exigences susmentionnées dans le cadre des prévisions budgétaires ou de tout autre cycle d'établissement de rapports.

II. Dépenses exemptées de conformité aux normes du CCSP

Avantages sociaux

Selon la définition du CCSP, les dépenses au titre des avantages sociaux comprennent une composante « avantages sociaux » pour les débours qui seront engagés, à l'avenir, tant pour les employées et employés actuels que ceux à la retraite. Actuellement, le profil démographique du secteur de l'éducation est tel que les débours liés aux avantages sociaux sont moindres que les dépenses telles que définies par le CCPS. Un passif de 3 milliards de dollars, qui correspond aux avantages sociaux futurs du secteur, n'est pas financé et continue de croître, ce qui signifie que les avantages offerts aux employées et employés sont supérieurs aux fonds prévus. Ce passif évolue en fonction de la situation économique et de la démographie, mais également en fonction des changements de plan.

La définition de la conformité budgétaire du CCSP exclura l'écart entre les débours et les dépenses telles que définies par le CCSP, à l'exception des modifications résultant des améliorations nettes apportées aux avantages sociaux. Cette définition sera en place pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012, conformément aux conventions collectives cadres qui demandent que les niveaux d'avantages restent inchangés, à l'exception de l'introduction d'une amélioration de 33 millions de dollars. Une solution à plus long terme sera élaborée pour régler les problèmes de financement et de conformité, en lien avec les futures discussions sur la main-d'œuvre et les avantages sociaux.

Lorsqu'ils prennent des décisions concernant les avantages, les conseils doivent prendre en considération les conséquences financières des nouvelles exigences de conformité proposées par le CCSP. Ainsi, comme cela a été annoncé précédemment, le secteur de l'éducation recevra 33 millions de dollars pour améliorer les avantages sociaux et les autres conditions de travail dans l'ensemble du secteur. Lors de la détermination des conséquences de ces améliorations sur les finances des conseils, il est important d'évaluer le coût des dépenses telles que définies par le CCSP, et non pas uniquement les besoins de trésorerie. Si les dépenses telles que définies par le CCSP sont supérieures au financement de l'amélioration, les conseils devront financer cette pression par autres sources.

Accumulation des intérêts et des congés

Actuellement, les accumulations d'intérêts et de congés sont exclues des critères de conformité. Cette approche a été mise en place pour faciliter la transition vers les états financiers préconisés par le CCSP. Le nouveau modèle de conformité législatif continuera d'exclure les intérêts accumulés sur la dette approuvée des critères de conformité, tenant ainsi compte de la différence de calendrier lorsqu'une charge d'intérêts est enregistrée au cours d'un exercice donné mais n'est financée qu'au cours de l'exercice suivant.

À partir de l'exercice 2011-2012, l'accumulation des congés ne sera plus exclue des critères de conformité. Contrairement à l'accumulation des intérêts susmentionnée, l'accumulation des congés est définie par la politique du conseil en matière de congés. Le Ministère fournira aux conseils de plus amples détails sur la façon dont ce changement sera appliqué et sur sa date d'entrée en vigueur. Nous encourageons les conseils à commencer à étudier les options possibles pour financer cette dépense.

III. Traitement comptable du financement des immobilisations : apports en capital reportés

Le CCSP exige actuellement que les conseils comptabilisent la valeur de leurs immobilisations corporelles et qu'ils établissent des rapports sur l'utilisation de celles-ci, c'est-à-dire que l'amortissement des immobilisations apparaisse comme une dépense de fonctionnement.

Avec ce nouveau traitement comptable des biens immobilisés, la province veut s'assurer que les immobilisations ne distordent pas la présentation de la situation financière des conseils. Plus particulièrement, des déficits ou des excédents ne devraient pas apparaître en raison de la construction d'une école entièrement financée. La province demandera aux conseils de suivre une politique d'apports en capital reportés pour les subventions d'immobilisations. Cette politique améliorera la transparence des rapports financiers, et permettra d'éviter des fluctuations importantes entre excédents et déficits causées par un désalignement des subventions d'immobilisations et des charges d'amortissement. Par exemple, sans politique d'apports en capital reportés, si la province octroyait 10 millions de dollars à une école, cette recette serait enregistrée au cours du premier exercice, créant un excédent d'environ 10 millions de dollars, suivi par 39 années de déficit lié aux charges d'amortissement. La politique des apports en capital reportés supprime la distorsion de la situation financière des conseils scolaires.

IV. Révision du modèle de financement des immobilisations (principalement des Subventions pour les nouvelles places)

La Subvention pour les nouvelles places est, en grande partie, une subvention de soutien de la dette. Pour un petit nombre de conseils, cela génère toujours un certain montant de financement pour de nouvelles constructions. Étant donné qu'une partie importante de cette subvention varie en fonction des effectifs, les conseils courent un risque : si les effectifs sont en dessous des prévisions, il n'y aura pas suffisamment de recettes pour un bien déjà construit. Tout comme pour la politique d'apports en capital reportés, que le Ministère explique par son refus de voir la situation financière des conseils déformée, nous souhaitons éviter les distorsions similaires créées par des subventions dont l'argent afflue sur 25 années alors que la charge d'amortissement est relativement différente.

Suite à l'évaluation de l'approche actuelle du financement des immobilisations, le modèle de subvention pour les nouvelles places sera remplacé par une subvention de soutien de la dette qui ne variera pas en fonction des effectifs.

Le Ministère a l'intention de proposer des modifications au règlement des subventions 2009-2010, et d'incorporer les dispositions nécessaires au règlement des subventions 2010-2011 pour mettre fin au modèle de Subvention pour les nouvelles places. À compter de 2010-2011, le Ministère comptabilisera les droits aux subventions d'immobilisations dans le cadre de tous les programmes d'immobilisations existants (Subvention pour les nouvelles places, Lieux propices à l'apprentissage, Programme d'immobilisations prioritaires, etc.), sur la base des dépenses en immobilisations admissibles. La province comptabilisera et soutiendra l'ensemble de la dette des conseils scolaires liée aux dépenses approuvées qui étaient précédemment soutenues par ces subventions.

Pour mettre fin au modèle actuel une subvention exceptionnelle sera reconnue, qui, tiendra compte de l'ensemble de la dette liée aux immobilisations en date du 31 août 2010, dette soutenue par les programmes d'immobilisations actuels. Cette subvention sera versée aux conseils pendant la durée restante de leurs instruments d'emprunt existants. Cela signifie que les conseils scolaires enregistreront une créance vis-à-vis de la province, et ces recettes seront intégrées dans le solde des apports en capital reportés. En l'absence de dépenses non admissibles, le solde des apports en capital reportés sera égal à celui des immobilisations corporelles, ce qui signifie que les livres des conseils ne seront pas déformés par la manière dont les immobilisations sont désormais financées.

Les conseils continueront à financer, sur le long terme, les dépenses en immobilisations liées aux programmes d'immobilisations antérieurs par l'intermédiaire de l'Office ontarien de financement (OOF), et recevront des fonds de trésorerie de la part du Ministère pour régler le paiement annuel de leur dette. Veuillez noter que cela signifie que la trésorerie d'un conseil sera différente des recettes enregistrées (il s'agit uniquement d'une différence de calendrier).

Une partie du financement des immobilisations est protégée pour un petit nombre de conseils qui, dans le cadre du programme de Subvention pour les nouvelles places, ont toujours une fenêtre de financement suffisante pour construire au moins une nouvelle école. Ce financement, estimé à 272 millions de dollars, sera converti en un programme d'immobilisations quadriennal pour les conseils admissibles.

V. Endettement et réserves

Pour mettre ces changements en place, le Ministère utilisera les modèles de liquidités d'immobilisations et élaborera des procédures précises pour soutenir l'établissement, par d'un rapport comptable unique validant les soldes débiteurs, les dépenses en immobilisations non financées de manière permanente et les réserves destinées aux locaux des élèves. Le Ministère fournira de plus amples détails sur la mise en œuvre dans une note de service distincte.

Étant donné que la province comptabilisera, à des fins de financement, la dette soutenue par des programmes d'immobilisations existants, les réserves destinées aux locaux des élèves en date du 31 août 2010 seront recouvrées par le biais d'une compensation avec les montants dus au titre de futurs droits à des subventions d'immobilisations, ou avec les montants payables aux conseils scolaires en vertu des frais de service de la dette, ou une association des deux. Il est nécessaire de procéder ainsi pour s'assurer que la dette résultant de dépenses en immobilisations approuvées n'est pas financée deux fois, une fois au titre d'un financement accordé à des fins d'immobilisations mais non dépensé, et une fois en couvrant les coûts du même bien immobilisé grâce à la subvention exceptionnelle. À compter de la date de la présente note de service et jusqu'au 31 août 2010, tout transfert à partir desdites réserves ne peut être effectué qu'au titre des frais de service de la dette, à moins qu'il ne soit soutenu par une motion du conseil datée d'avant le 25 février 2010 et approuvée par le Ministère. L'approbation des transferts continuera de se faire conformément à la note de service 2009:SB:32, *Présentation des nouvelles mesures de reddition des comptes pour les projets d'immobilisations établies en fonction des conclusions préliminaires du Comité d'experts*

Le Ministère prévoit des séances de formation en mars 2010, pour présenter les modifications apportées aux formulaires SIFE sur les prévisions budgétaires, dans lesquels seront inclus le nouveau modèle d'établissement de rapports, le nouveau modèle de conformité budgétaire, ainsi que la mise en œuvre de la politique des apports en capital reportés.

Nous attendons avec intérêt de travailler avec vous pour mettre en œuvre ces améliorations conséquentes.

Je reste à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions sur les mesures annoncées ci-dessus. Le cas échéant, vous pouvez également joindre :

- Elizabeth Sulkovsky au 416 325-8527 ou à l'adresse Elizabeth.Sulkovsky@ontario.ca
- Marie Li au 416 326-0201 ou à l'adresse Marie.Li@ontario.ca



Andrew Davis
Directeur
Direction de l'analyse et de la responsabilité financières

c. c. : Directrices et directeurs de l'éducation
Vérificatrices et vérificateurs externes des conseils scolaires de district