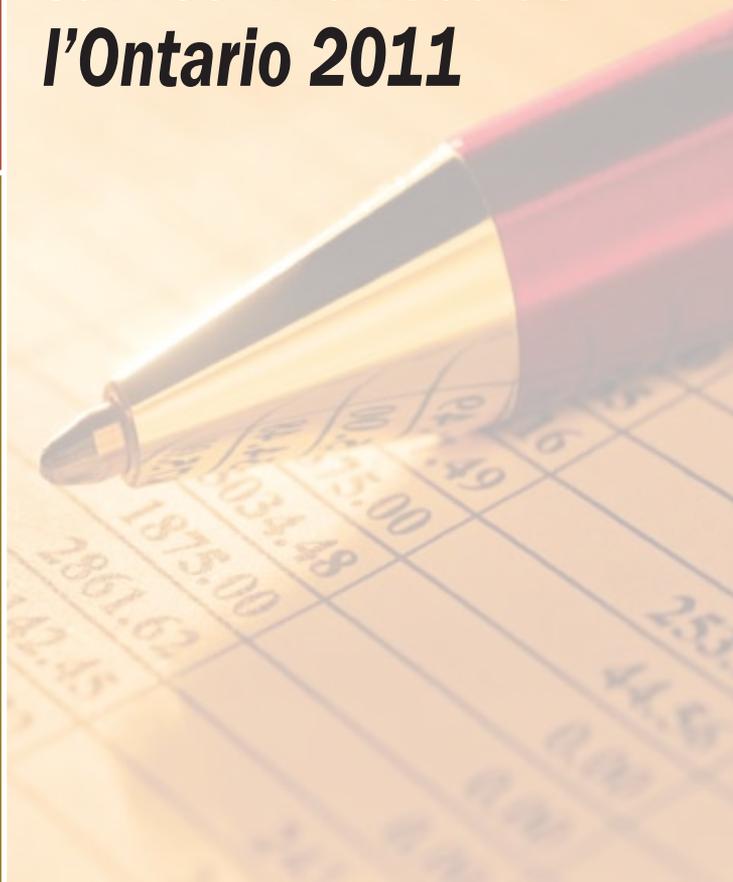




Bureau du vérificateur général de l'Ontario

**Examen par le
vérificateur général du
Rapport préélectoral
sur les finances de
l'Ontario 2011**





Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de vous soumettre l'Examen par le vérificateur général du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions du paragraphe 10(3) et de l'article 13 de la Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières.

Le vérificateur général,

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

Jim McCarter, FCA

Le 28 juin 2011

© 2011, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISBN 978-1-4435-6899-9 (imprimé)

ISBN 978-1-4435-6900-2 (PDF)

Photo de couverture :

© iStockphoto.com/MBPHOTO, INC.



Table des matières

Résumé	5
Déclaration du vérificateur général concernant le <i>Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011</i>	8
Contexte	9
Objectif et portée de l'examen	10
Résultats de l'examen	11
ESTIMATION DES REVENUS	11
Caractère raisonnable de l'estimation des revenus et des hypothèses sous-jacentes	11
Impôt sur le revenu des particuliers, taxe de vente, impôt des sociétés et impôt-santé	14
Autres revenus	15
Risques associés aux prévisions de revenus	16
ESTIMATION DES CHARGES	18
Caractère raisonnable des charges estimatives et des hypothèses	18
Hausse salariales	20

Demande publique en matière de services	21
Coûts des biens et des services	23
Charges estimatives par secteur	23
Secteur de la santé	24
Secteur de l'éducation	32
Secteur des études postsecondaires et de la formation	34
Secteur des services à l'enfance et des services sociaux	35
Secteur de la justice	38
Charges ponctuelles importantes	39
Réserve pour éventualités	40
Intérêt sur la dette publique	40
Risques associés à l'estimation des taux d'intérêt	42
LA RÉSERVE	42

Examen par le vérificateur général du *Rapport préélectoral sur les finances de L'Ontario 2011*

Résumé

Le 26 avril 2011, le gouvernement a déposé son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*, conformément aux exigences de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), en vertu de laquelle je dois examiner le rapport pour déterminer s'il est raisonnable et rendre publique une déclaration énonçant les résultats de mon examen.

Aux termes de la Loi, le rapport préélectoral doit fournir des estimations des revenus et des charges de l'Ontario, ventilées selon les composantes majeures, pour les exercices 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014. La Loi énonce le principe selon lequel la politique financière du gouvernement doit être fondée sur des hypothèses prudentes.

Nous avons conclu que le gouvernement avait fondé ses estimations des revenus et de l'intérêt sur la dette publique sur des hypothèses prudentes. Cependant, bon nombre des hypothèses sous-tendant les estimations de charges de programmes (c'est-à-dire, les charges excluant l'intérêt sur la dette publique et les réserves) nous sont apparues optimistes et audacieuses au lieu de prudentes.

Les charges de programmes ont crû à un taux annuel moyen de 7,2 % au cours des huit dernières années. Les charges de programmes estimatives figurant dans le rapport préélectoral rendent compte d'un taux de croissance moyen de 1 % au cours des trois prochaines années. Toutefois, si l'on exclut les charges ponctuelles importantes – comme les paiements de soutien au secteur de l'automobile et les dépenses de stimulation d'infrastructure – les taux de croissance comparables sont de 6,9 % par année pour les huit dernières années et de 1,8 % par année pour la période visée par le rapport préélectoral. Le gouvernement suppose qu'il pourra limiter certains coûts afin de réduire les taux de croissance futurs. Il nous a semblé, pour certains de ces coûts, que cette hypothèse était fondée sur des perspectives optimistes ou audacieuses. Par exemple :

- Les coûts de rémunération (salaires, traitements et avantages sociaux) représentent plus de 50 % des charges de programme. Le gouvernement a indiqué qu'il ne fournira pas de fonds supplémentaires aux ministères et aux organismes du secteur parapublic (par exemple, les hôpitaux, les conseils scolaires et les sociétés d'aide à l'enfance), si ceux-ci ne parviennent pas à négocier une augmentation salariale nulle pour les deux premières années des futures conventions collectives conclues avec les travailleurs syndiqués. Dans le passé, les règlements négociés dans le secteur parapublic se sont souvent soldés par des augmentations salariales dépassant le taux d'inflation. Même après que le gouvernement eut annoncé en 2010 qu'il ne financeraient pas ces hausses, la plupart des conventions collectives ont donné lieu à des augmentations de salaire. Nous croyons que la supposition selon laquelle il n'y aura aucune augmentation salariale nette dans les secteurs public et parapublic au cours des deux prochaines années s'avère être une hypothèse optimiste.

- Les coûts de soins de santé constituent environ 42 % des charges de programme totales. Le gouvernement prévoit qu'au cours des trois prochaines années, le taux de croissance annuel de ces coûts équivaudra à la moitié seulement du taux de croissance des huit dernières années. Comme nous venons de le mentionner, le gouvernement a indiqué qu'il ne financera aucune hausse salariale dans le réseau des soins de santé. Le gouvernement prévoit qu'il réalisera des économies liées aux soins de santé qui se chiffreront en milliards de dollars et permettront de ralentir la croissance des charges dans le secteur de la santé, et ce, malgré une demande soutenue visant l'ensemble des services de santé – qu'il s'agisse des visites chez le médecin, des hospitalisations, des soins à domicile pour les personnes âgées ou de l'occupation de lits de soins de longue durée. Compte de la croissance et du vieillissement de la population de l'Ontario, nous estimons que cette hypothèse est fondée sur des perspectives audacieuses plutôt que prudentes.

Étant donné que le rapport préélectoral présente des prévisions portant sur des événements à venir, il y aura sans aucun doute des écarts entre les résultats réels et les estimations du rapport. Compte tenu du fait que bon nombre des hypothèses sous-tendant les prévisions en matière de charges sont optimistes au lieu de prudentes, il existe un risque accru que les charges réelles soient supérieures aux estimations. À moins que la croissance des revenus dépasse les prévisions, il se pourrait également que les déficits annuels soient plus élevés que ce qu'on avait prévu. Le cas échéant, le gouvernement devra envisager d'apporter d'autres changements à ses politiques ou à ses activités pour atteindre ses objectifs financiers.

Ma déclaration formelle est présentée à la page suivante et suivie de détails concernant mes observations et conclusions.



Déclaration du vérificateur général concernant le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*

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

En vertu du paragraphe 10(3) de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), je suis tenu d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement sur les finances de la province et de produire une déclaration indiquant s'il est raisonnable. Par conséquent, je présente mon rapport sur l'État consolidé des revenus, des charges et de la réserve estimatifs de l'Ontario préparé par le ministère des Finances pour les exercices se terminant le 31 mars 2012, le 31 mars 2013 et le 31 mars 2014 qui figurent dans le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011*, déposé devant l'Assemblée législative de l'Ontario le 26 avril 2011.

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

À mon avis :

- Le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011* contient les renseignements financiers requis aux termes de la Loi et est conforme aux normes en matière de présentation et de divulgation établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour les informations financières prospectives.
- Les hypothèses sous-tendant les revenus et les frais d'intérêt estimatifs pour les trois prochains exercices sont bien étayées, sont conformes aux plans du gouvernement de l'Ontario et constituent un point de départ raisonnable pour l'estimation des revenus et des frais d'intérêt, mais il ne faut pas oublier que plus les périodes visées sont éloignées, plus le degré d'incertitude entourant les hypothèses est grand.
- Selon l'un des principes clés énoncés dans la Loi, la politique financière de l'Ontario doit être fondée sur des hypothèses prudentes; cependant, bon nombre des hypothèses sous-tendant les charges estimatives ne sont pas de nature prudente. Elles sont plutôt fondées sur des perspectives optimistes relativement à la capacité du gouvernement de limiter les coûts à l'avenir. Cela est particulièrement le cas pour les coûts de rémunération et les coûts associés à la demande en matière de soins de santé.

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

Jim McCarter, FCA
Vérificateur général
Expert-comptable autorisé

Toronto (Ontario)
Le 9 juin 2011

Contexte

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) a établi certaines exigences législatives touchant les politiques financières et le plan financier de l'Ontario. D'après la Loi, la politique financière de l'Ontario doit être fondée sur des hypothèses prudentes. La Loi exige également que le ministère des Finances (le Ministère) publie un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario, que mon Bureau doit examiner. Le rapport préélectoral doit comprendre les renseignements suivants :

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

La Loi stipule que le Ministère doit diffuser un rapport préélectoral dans les circonstances prescrites par règlement. Le 14 mars 2011, le gouvernement a adopté un règlement selon lequel le rapport doit être diffusé dans les 30 jours suivant le dépôt en première lecture du projet de loi portant exécution du Budget de 2011. Le gouvernement a déposé son projet de loi budgétaire le 29 mars 2011 et a publié le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2011* le 26 avril 2011.

La Loi stipule que le rapport préélectoral doit comprendre des renseignements révisés par rapport au dernier plan financier qui, en l'occurrence, était inclus dans le Budget de 2011. Le gouvernement a conclu que le Budget ne nécessitait aucune révision; par conséquent, les projections financières présentées dans le rapport sont identiques à celles qu'on trouve dans le Budget.

Objectif et portée de l'examen

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

Les vérificateurs examinent généralement l'information relative aux opérations financières déjà réalisées. Par contraste, le rapport préélectoral présente l'estimation par le gouvernement des futurs résultats financiers. Nous avons donc eu recours aux avis émis par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) concernant l'examen des informations financières prospectives. En outre, nous avons tenu compte de l'orientation fournie par l'American Institute of Certified Public Accountants au sujet de la préparation et de l'examen de prévisions et de projections financières. Selon ces organismes, les prévisions basées sur des informations financières prospectives doivent être fondées sur des hypothèses raisonnables, justifiables, cohérentes entre elles et cohérentes avec les conditions économiques les plus probables et les lignes de conduite prévues par la direction.

Notre examen englobait des enquêtes, des analyses et d'autres procédures, dont l'examen de la documentation fournie par le gouvernement à l'appui des estimations financières et des principales

hypothèses sous-tendant les estimations de revenus et de charges. Nous avons également examiné les processus gouvernementaux de planification et de budgétisation axés sur les résultats, évalué les tendances historiques, et rencontré des représentants du ministère des Finances et d'autres ministères au sujet des prévisions du gouvernement en matière de charges et des hypothèses connexes. En outre, étant donné que le gouvernement estime ses futurs revenus fiscaux selon des techniques de prévision basées sur des données économiques sous-jacentes, dont la croissance du produit intérieur brut, l'inflation, le taux de consommation et les niveaux de rémunération, nous avons engagé un expert indépendant dans le domaine des prévisions économétriques pour qu'il nous aide à examiner l'estimation de certains revenus.

Résultats de l'examen

ESTIMATION DES REVENUS

Caractère raisonnable de l'estimation des revenus et des hypothèses sous-jacentes

Le rapport préélectoral divise les revenus prévus des trois prochains exercices selon quatre catégories :

- revenus fiscaux (environ 70 %);
- transferts du gouvernement du Canada (20 %);
- revenus provenant d'entreprises publiques telles que la Régie des alcools de l'Ontario, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario, Ontario Power Generation et Hydro One (4 %);
- autres revenus, dont les droits perçus pour les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules et la redevance de liquidation de la dette payable sur l'électricité (6 %).

La Figure 1 montre les revenus estimatifs du gouvernement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2011 pour les trois prochains exercices.

Le caractère raisonnable des revenus prévus, particulièrement en ce qui concerne les revenus fiscaux, dépend principalement des hypothèses du gouvernement concernant les perspectives économiques de l'Ontario. Les hypothèses économiques clés englobent le produit intérieur brut (PIB) réel, l'emploi et l'inflation projetés pour la province de l'Ontario.

Nous avons engagé un expert indépendant dans le domaine de la prévision économétrique pour nous aider à examiner les hypothèses et les estimations du gouvernement relativement à plusieurs des catégories les plus importantes de revenus fiscaux.

Figure 1 : Revenus estimatifs et prévus (en milliards de dollars)

Source des données : Budget de l'Ontario de 2011

Source de revenus	Estimés	Prévisions du rapport préélectoral		
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Revenus fiscaux				
impôt sur le revenu des particuliers	23,8	25,5	26,9	28,5
taxe de vente	19,0	20,1	21,1	22,2
impôt des sociétés	8,3	8,9	9,1	9,4
Contribution-santé de l'Ontario	3,0	3,1	3,2	3,4
impôt foncier scolaire	5,8	5,7	5,7	5,6
tous les autres revenus fiscaux	11,5	12,0	12,2	12,6
Total des revenus fiscaux	71,3	75,3	78,2	81,7
gouvernement du Canada	23,0	21,7	21,8	23,1
revenus provenant des entreprises publiques	4,4	4,5	4,8	5,2
autres revenus non fiscaux	7,5	6,9	6,9	7,0
Total des revenus	106,2	108,5	111,7	117,0

Figure 2 : Prévisions du secteur privé et du rapport préélectoral concernant le taux de croissance (%) du PIB réel de l'Ontario, 2011-2013

Source des données : Budget de l'Ontario de 2011

	2011	2012	2013
moyenne de l'enquête auprès du secteur privé	2,6	2,8	2,8
rapport préélectoral	2,4	2,7	2,7

L'expert nous a informés que la perspective du gouvernement sur les indicateurs du rendement économique global correspondait aux projections des prévisionnistes du secteur privé. Il a mentionné plus particulièrement que les projections relatives à la croissance économique globale (et, par conséquent, relatives aux principales assiettes fiscales) sont légèrement plus prudentes que celles des prévisionnistes du secteur privé. Par exemple, comme le montre la Figure 2, le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de l'Ontario quelque peu inférieure à la moyenne des prévisions du secteur privé pour chacun des exercices visés.

Nous avons également constaté que plusieurs organismes du secteur privé en étaient arrivés à des conclusions similaires au sujet des hypothèses économiques du gouvernement. Par exemple, le Conference Board of Canada a mentionné que les projections économiques du ministère des Finances de l'Ontario pour 2011 et 2012 étaient conformes aux perspectives économiques qu'il a tracées. On pouvait également lire ce qui suit dans une analyse publiée par le département d'analyse économique de la Banque TD :

Compte tenu de l'amélioration du rendement de l'économie à la toute fin de 2010, les prévisionnistes estiment que la croissance du PIB réel en 2011 devrait s'établir à environ 3 %. Le gouvernement, pour sa part, a tenu compte d'un taux de croissance considérablement moins élevé, soit 2,4 %. Par conséquent, les revenus prévus ont été majorés de 1 milliard de dollars seulement

depuis le budget de l'an dernier, et l'on peut s'attendre à une hausse plus importante des revenus. Les projections concernant la croissance économique et les taux d'intérêt au-delà de l'an prochain sont beaucoup moins prudentes, mais, dans l'ensemble, nous croyons qu'elles sont raisonnables.

Le Conseil ontarien des prévisions économiques, un organisme consultatif composé d'économistes du secteur privé, a été établi en vertu de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*. Aux termes de la Loi, le Conseil fournit au ministre des Finances des avis sur les prévisions et les hypothèses macroéconomiques qui seront utilisées pour préparer le budget et le plan financier. Les trois membres du Conseil ont examiné les hypothèses du ministère des Finances en mars 2011; ils ont conclu que ces hypothèses étaient raisonnables et en ont informé le Ministère.

Impôt sur le revenu des particuliers, taxe de vente, impôt des sociétés et impôt-santé

Notre expert indépendant nous a remis un rapport sur les estimations de la province concernant l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente harmonisée, l'impôt des sociétés et la Contribution-santé de l'Ontario. Ces quatre sources de revenus fiscaux représentent une tranche de 57,6 millions de dollars des revenus estimatifs de la province en 2011-2012, ou 76,5 % des revenus fiscaux totaux prévus pour cet exercice. Il a conclu que les prévisions relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers, à la Contribution-santé de l'Ontario, à l'impôt des sociétés et à la taxe de vente de l'Ontario étaient raisonnables. Il a également indiqué que ses conclusions étaient fondées sur son évaluation du caractère raisonnable des hypothèses économiques sous-jacentes et d'autres hypothèses, du caractère approprié des modèles de revenus employés pour effectuer les projections de revenus, et du caractère

raisonnable général des prévisions de croissance des sources particulières de revenus conjuguée à la prévision de croissance économique.

Nous avons également évalué s'il était raisonnable de prévoir une croissance annuelle moyenne de 6,2 % pour l'impôt sur le revenu des particuliers, de 5,3 % pour la taxe de vente et de 4,2 % pour l'impôt des sociétés au cours des trois prochains exercices dans le contexte d'une économie sortant d'une récession. Nous avons examiné les taux de croissance de ces sources de revenus fiscaux après les deux dernières récessions, et les taux de croissance projetés nous sont apparus raisonnables.

Autres revenus

Au nombre des autres sources principales de revenus fiscaux, on compte l'impôt-santé des employeurs, l'impôt foncier scolaire, la taxe sur l'essence, les droits de cession immobilière et la taxe sur le tabac. Les estimations pour ces revenus fiscaux ont été en grande partie produites à l'aide de modèles de prévisions fiscales. Nous avons examiné le caractère raisonnable des hypothèses retenues, les données à l'appui et les méthodologies employées pour produire les estimations de revenus fiscaux à partir des modèles de prévisions. Nous avons constaté que les méthodologies avaient été appliquées de façon uniforme pour chacun des exercices visés par le rapport. Nous avons également examiné le caractère raisonnable des motifs invoqués par le Ministère pour expliquer les changements dans les revenus fiscaux prévus d'une année à l'autre.

Les transferts du gouvernement du Canada comprennent le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et les paiements de péréquation. Ces trois sources fédérales de revenus représentent une tranche de 17,5 milliards de dollars des revenus estimatifs de la province en 2011-2012, ou 80 % des revenus estimatifs totaux provenant du

gouvernement du Canada pour cet exercice. Notre évaluation de ces revenus estimatifs consistait surtout à vérifier si les formules et les hypothèses utilisées pour estimer la part des transferts fédéraux revenant à l'Ontario étaient raisonnables et appliquées correctement.

Les entreprises publiques ont fourni au Ministère des estimations de leurs revenus nets pour les trois prochains exercices. Nous avons comparé ces estimations aux tendances historiques et effectué d'autres travaux pour scruter tout écart notable d'une année à l'autre. Nous avons également examiné les plans d'affaires des grands organismes pour vérifier que leurs projections internes correspondaient aux montants prévus dans le rapport préélectoral.

Pour les autres sources importantes de revenus non fiscaux – dont les droits perçus pour les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules, la redevance de liquidation de la dette payable sur l'électricité et les ventes d'électricité – nous avons également vérifié les documents étayant les estimations et analysé les fluctuations annuelles des revenus.

Risques associés aux prévisions de revenus

Notre expert indépendant nous a dit que, bien qu'on puisse considérer les estimations de revenus du gouvernement dans le rapport préélectoral comme étant raisonnables, les prévisions économiques et de revenus ne constituent pas une science exacte. Les prévisions économiques sous-jacentes s'accompagnent de nombreux risques. Les membres du Conseil ontarien des prévisions économiques ont aussi exprimé ce sentiment et ont indiqué que l'instabilité au Moyen-Orient, les prix élevés de l'énergie et l'appréciation du dollar canadien constituaient des facteurs pouvant avoir une incidence négative sur les perspectives de revenus.

Notre expert a aussi indiqué que, compte tenu de la grande dépendance de l'Ontario à l'égard des exportations aux États-Unis,

la dette importante et croissante découlant de déficits records aux États-Unis ainsi que dans d'autres pays du G-7 était l'un des nombreux risques pesant sur les perspectives économiques. Selon notre expert, aux États-Unis plus particulièrement, on ne sait toujours pas avec certitude si les mesures requises seront prises en vue de remédier adéquatement à la situation, et il y a un risque que les prêteurs étrangers refusent à un moment ou à un autre de continuer de financer le déficit américain aux taux d'intérêt actuels et que les taux d'intérêt augmentent de façon importante et compromettent la reprise. Il a ajouté que, si l'inflation s'accroît en Chine et dans d'autres pays créditeurs, ceux-ci pourraient réagir en haussant les taux d'intérêt, ce qui pourrait avoir une incidence sur la disponibilité du financement pour tous les emprunteurs, y compris le gouvernement des États-Unis, et entraîner une hausse des taux d'intérêt dans ce pays, ce qui compromettrait la croissance.

Notre expert a souligné que, même s'il y avait absence de risques à l'échelle internationale, l'économie canadienne devrait faire face à des risques nationaux pouvant nuire au rendement économique. Pensons notamment aux récentes hausses de la dette publique et de la dette du secteur privé par rapport au PIB et aux niveaux relativement élevés des prix du logement. Une diminution marquée des prix du logement, conjuguée à la dette élevée des ménages, pourrait entraîner un ralentissement des dépenses de consommation, lequel nuirait à la croissance économique. De telles conditions pourraient être aggravées par une hausse des taux d'intérêt attribuable à l'évolution de la situation à l'échelle internationale. Il existe également un risque que le gouvernement fédéral, qui doit composer avec son propre déficit, décide de réduire les transferts à l'Ontario lorsque les diverses ententes fédérales-provinciales viendront à échéances et devront être renouvelées.

En revanche, il est aussi possible que les revenus de la province soient supérieurs à ce qui a été prévu. Notre expert a mentionné qu'au nombre des facteurs pouvant donner lieu à une telle situa-

tion, on compte la forte reprise de l'économie mondiale et le fait que les économies ont habituellement tendance à connaître une période de croissance supérieure à la normale après une récession.

Dans l'ensemble, notre expert était d'avis qu'il est préférable d'établir un plan financier à moyen terme fondé sur des hypothèses économiques prudentes, en prévoyant une croissance économique inférieure à la moyenne. Nous avons déterminé, à partir de notre travail et de celui de notre expert, que le rapport préélectoral rend compte de telles hypothèses. Par conséquent, nous avons conclu que les prévisions de revenus du gouvernement pour les trois prochains exercices et les hypothèses sous-jacentes étaient raisonnables, compte tenu du fait que plus la période visée est éloignée, plus le niveau d'assurance que nous pouvons fournir est faible.

ESTIMATION DES CHARGES

Caractère raisonnable des charges estimatives et des hypothèses

En préparant l'estimation des charges pour les trois prochaines années, le gouvernement pouvait se fonder sur des hypothèses allant de prudentes à optimistes. Cependant, la Loi énonce stipule que la politique financière du gouvernement doit être fondée sur des hypothèses prudentes. Nous avons donc examiné les principales hypothèses sous-tendant les prévisions du gouvernement concernant les charges en fonction du principe susmentionné, et nous avons conclu que les hypothèses sur lesquelles étaient fondées les charges estimatives rendaient compte de perspectives optimistes ou audacieuses.

Comme le montre la Figure 3, le gouvernement a prévu une croissance annuelle globale des charges de programme (c'est-à-dire, les charges totales excluant les charges ponctuelles importantes et l'intérêt sur la dette publique) de 1,8 % seulement

Figure 3 : Croissance moyenne réelle et projetée des charges de programmes, par grand secteur et globalement (%)

Sources des données : Comptes publics, Budget de l'Ontario de 2011

Grand secteur de programmes	Croissance moyenne réelle 2003-2004- 2010-2011	Croissance moyenne projetée 2011-2012- 2013-2014
santé	7,1	3,6
éducation	4,8	3,0
études postsecondaires et formation	8,6	2,4
services à l'enfance et services sociaux	6,7	3,2
justice	5,8	(1,6)
autres programmes	9,6	(5,6)
Total	6,9	1,8

Remarque : sont exclues de ces pourcentages les charges ponctuelles importantes.

au cours des trois prochaines années. Ce taux est considérablement inférieur au taux de croissance annuel moyen des charges de programme comparables de 6,9 % observé au cours des huit dernières années. Qui plus est, il est même légèrement en deçà du taux d'inflation annuel moyen projeté par le gouvernement pour les trois prochaines années, soit 2,1 %.

Nous avons tenu compte des facteurs suivant pour déterminer si l'on pouvait raisonnablement prévoir une telle diminution :

- Les salaires représentent plus de la moitié des charges de programme totales. Par conséquent, toute hausse des salaires versés au personnel des ministères et des organismes du secteur parapublic (par exemple, hôpitaux, conseils scolaires, collèges et universités) au cours des trois prochaines années pourrait avoir une incidence importante sur la capacité du secteur public de réduire les taux de croissance historiques des charges.

- Il existe une corrélation directe entre les charges au titre des services publics fournis par le gouvernement et la qualité des services que le public demande ou auxquels il a droit. Ces services comprennent notamment ceux sur lesquels le gouvernement a peu de contrôle (tels que les prestations d'aide sociale et les services médicaux) et ceux qui ont une nature plus discrétionnaire, dans la mesure où le gouvernement peut décider du niveau de financement qu'on leur affecte (par exemple, le financement destiné aux lits de soins de longue durée, aux soins à domicile pour les personnes âgées et aux effectifs du niveau postsecondaire).
- On peut s'attendre à ce que le coût des biens et des services acquis auprès du secteur privé augmente en raison de l'inflation.

Hausses salariales

Le gouvernement a indiqué que ses projections financières ne prévoient aucune hausse de la rémunération. En ce qui concerne les travailleurs non syndiqués, le gouvernement a récemment procédé à l'adoption d'une loi à ce sujet. Pour ce qui est des travailleurs syndiqués, le gouvernement a annoncé dans le Budget de 2010 qu'il ne prévoyait aucun financement pour des hausses salariales au cours des deux premières années de toute nouvelle convention collective. Cependant, les conventions collectives que le gouvernement a négociées ces huit dernières années avec les deux principaux syndicats représentant les employés ministériels – le SEFPO et l'AEEGAPCO – ont donné lieu à des augmentations salariales qui, dans la plupart des cas, dépassaient le taux d'inflation. Il en a été de même avec les ententes salariales négociées pour la Police provinciale de l'Ontario (OPP) et l'ensemble du secteur parapublic. Les enseignants, le personnel infirmier, les professeurs de collèges et d'universités et les membres d'autres grands groupes ont eux aussi

souvent réussi à obtenir des hausses salariales dépassant le taux d'inflation. Depuis l'annonce faite dans le Budget, des augmentations générales ont été accordées à certains de ces travailleurs, dont certaines étaient considérablement plus élevées que 2 %.

Compte tenu des hausses salariales accordées dans le passé et plus récemment aux travailleurs du secteur public, nous estimons que l'hypothèse selon laquelle il n'y aura aucune augmentation des salaires est optimiste.

Demande publique en matière de services

De nombreux services ont un caractère obligatoire – c'est-à-dire que, lorsqu'une personne est admissible au service, celui-ci doit être fourni. Mentionnons par exemple les visites de patients chez le médecin et aux salles d'urgences des hôpitaux, les services de protection des enfants fournis par les sociétés d'aide à l'enfance, les prestations d'aide aux personnes handicapées et les prestations du programme Ontario au travail. Dans d'autres domaines, tels que la taille des salles de classe, les lits de soins de longue durée et le soutien communautaire offert aux personnes ayant une déficience mentale ou physique, la quantité et le niveau de services fournis dépendent davantage des montants que le gouvernement a prévu d'affecter à ceux-ci.

En ce qui concerne les soins de santé, l'un des principaux facteurs influant sur la demande est le vieillissement de la population de l'Ontario. La Figure 4 montre que les charges du gouvernement par personne au titre des soins de santé augmentent considérablement après l'âge de 65 ans, les charges les plus élevées étant assumées durant les dernières années de vie.

Durant la prochaine décennie, on prévoit que le pourcentage de la population âgée d'au moins 65 ans croîtra à un taux trois fois supérieur au taux de croissance de la population générale. Plus particulièrement, la proportion de personnes âgées est passée de

Figure 4 : Charges dans le secteur de la santé par personne et par tranche d'âge (dollars courants)

Sources des données : Institut canadien d'information sur la santé, Statistique Canada

Age	Portion de la population (%)	Charges par personne (\$)
<1	1,1	9 188,0
1-4	4,4	1 292,6
5-14	12,0	1 047,6
15-44	42,8	1 706,3
45-64	26,5	2 823,6
65-74	6,9	6 883,1
75-84	4,7	11 843,7
65+	13,2	10 330,7
85+	1,6	20 702,4
Moyenne globale		3 127,0

13,2 % de la population totale de l'Ontario en 2007 à 13,7 % en 2009, et l'on s'attend à ce qu'elle soit de 14,1 % en 2011 et de 16 % en 2016. Comme le montre la Figure 4, les charges moyennes par personne au titre des soins de santé augmenteront à mesure que la population vieillit.

Le gouvernement estime que le vieillissement de la population aura une incidence négligeable sur les coûts des soins de santé au cours des trois prochaines années. Toutefois, étant donné la demande croissante en soins de santé de la part d'une population croissante et vieillissante, et compte tenu du fait que les charges au titre des soins de santé ont crû en moyenne de 7,1 % par année ces huit dernières années, nous ne pouvons considérer comme prudente une hypothèse selon laquelle les coûts des soins de santé augmenteront à un rythme beaucoup plus lent au cours des trois prochaines années.

Coûts des biens et des services

Normalement, les fournisseurs de biens et de services ont tendance à maintenir les hausses de prix à un niveau minimal durant une récession, et cela a été le cas ces dernières années. Cependant, l'économie sort d'une récession, et le prix des produits de base et des autres matières premières augmente en général. Les fournisseurs du secteur privé s'efforceront de transférer ces augmentations de coûts à leurs clients.

Il ne fait aucun doute que le gouvernement dispose d'un certain « pouvoir d'achat ». Nous nous demandons toutefois si ce pouvoir est suffisamment important pour permettre au gouvernement de faire en sorte que les prix qu'il paye pour des biens et des services du secteur privé croissent à un rythme inférieur à celui des dernières années, particulièrement dans le contexte d'une économie qui vient de sortir d'une récession. Il pourrait s'avérer difficile de répéter à l'avenir les économies qui ont pu être réalisées grâce aux diverses initiatives récemment mises en œuvre en matière de chaîne d'approvisionnement. Le gouvernement pourrait donc avoir de la difficulté à maintenir les prix qu'il paye pour des biens et des services à un niveau inférieur au taux d'inflation.

Charges estimatives par secteur

Afin d'évaluer avec plus d'exactitude le caractère raisonnable global des hypothèses du gouvernement et de ses plans visant à limiter la croissance des charges, nous avons examiné certaines des hypothèses relatives à des secteurs de programmes particuliers, ainsi que les plans établis en vue de composer avec les facteurs connus ayant une incidence sur les coûts dans ces secteurs.

Secteur de la santé

Dans le secteur de la santé, les coûts sont en grande partie tributaires de la demande publique pour des soins de santé et des prix payés pour les services fournis.

Au nombre des facteurs particuliers entraînant une hausse des coûts, mentionnons la croissance et le vieillissement de la population, le recours accru aux services de santé (c'est-à-dire, le nombre de fois qu'une personne accède au régime de soins de santé) et les hausses générales de coûts attribuables à l'inflation. La Figure 5 montre les augmentations annuelles projetées par le gouvernement en 2005 relativement à ces facteurs, ainsi que deux projections plus récentes réalisées par des organismes du secteur privé concernant l'incidence de ces facteurs de coûts. Selon la projection effectuée par le gouvernement en 2005, à long terme, ces facteurs devraient entraîner une hausse des coûts des soins de santé de 5,9 % par année, tandis qu'il ressort des estimations plus

Figure 5 : Taux de croissance annuels projetés des facteurs de coûts dans le secteur de la santé

Sources des données : Ministère des Finances de l'Ontario; *Charting a Path to Sustainable Health Care in Ontario*; rapport spécial des Services économiques TD par Don Drummond et Derek Burleton; *Chronic Healthcare Spending Disease: A Macro Diagnosis and Prognosis*; Institut C.D. Howe

Facteur de coût	aux de croissance annuels projetés des coûts du secteur de la santé, selon :		
	Le gouvernement de l'Ontario (2005)	Les Services économiques TD (2010)	L'Institut C.D. Howe (2011)
utilisation/demande	1,5	2,0	
vieillessement de la population	1,1	1,0	
croissance de la population	1,1	1,0	
inflation	2,2	2,5	
Total	5,9	6,5	6,4

récentes que les augmentations annuelles attribuables à ces facteurs se situeront entre 6 % et 7 %. Un rapport publié en mai 2011 par le Conseil canadien de la santé indique que, de 2004 à 2010, les dépenses annuelles en santé à l'échelle du pays ont crû de 6,7 %.

Comme le montre la Figure 3, le rapport préélectoral prévoit une augmentation annuelle des charges au titre des soins de santé de 3,6 % seulement durant la période allant de 2011-2012 à 2013-2014, ce qui correspond environ à la moitié du taux de croissance annuel de 7,1 % observé ces huit dernières années.

De toute évidence, personne ne souhaite être malade, subir une blessure ou avoir une maladie cardiaque ou un cancer. Dans un monde idéal, les seuls coûts du secteur de la santé seraient ceux attribuables aux soins préventifs, mais il se trouve que nos besoins en soins de santé sont beaucoup plus importants. Les services de soins de santé sont en grande partie de nature non discrétionnaire – lorsque des personnes sont malades ou blessées, ils doivent obtenir ces services et le gouvernement est tenu de les fournir.

Bref, un large éventail de facteurs influent sur les coûts des soins de santé, et le gouvernement n'a aucun contrôle sur bon nombre d'entre eux. Ils doivent toutefois être pris en compte lorsqu'on essaie de prévoir la mesure dans laquelle les coûts augmenteront à l'avenir. Il n'est pas déraisonnable de supposer qu'à moins de changements dans les types de services de soins de santé que finance le gouvernement ou d'une capacité du gouvernement de remédier à des inefficiences importantes dans le réseau de soins de santé, les hausses annuelles des coûts des soins de santé d'environ 7 %, selon la tendance observée, se poursuivront. Le gouvernement estime toutefois qu'il peut modifier ses stratégies et ses politiques en vue d'atténuer l'impact des facteurs de coûts relatifs aux soins de santé et de réduire de moitié le taux de croissance annuel moyen observé ces huit dernières années.

Afin d'évaluer le caractère raisonnable de cette opinion, nous avons examiné les charges estimatives pour cinq différents pro-

grammes de soins de santé dont les dépenses de fonctionnement annuelles sont supérieures à 1 milliard de dollars. Dans ces cinq secteurs, les charges annuelles ont totalisé 37,3 milliards de dollars en 2010-2011, soit plus de 80 % des charges annuelles totales dans le secteur de la santé. La Figure 6 présente un sommaire de la croissance annuelle des charges pour chaque secteur au cours des huit dernières années comparativement aux taux de croissance prévus pour les trois prochaines années.

Hôpitaux

La croissance réelle des charges au titre des hôpitaux a été de 6 % en moyenne ces huit dernières années. Pour la période allant de 2011-2012 à 2013-2014, le gouvernement a prévu que ces charges augmenteraient à un taux moyen correspondant à un peu plus de la moitié du taux susmentionné, soit 3,3 % par année. Les charges estimatives reposent sur l'hypothèse selon laquelle le secteur des hôpitaux réalisera des économies totalisant 1 milliard de dollars entre 2011-2012 et 2013-2014. Voici certaines des stratégies que le

Figure 6 : Croissance réelle et projetée des charges pour cinq composantes du secteur de la santé

Source des données : Ministère des Finances

Composante	Charges estimatives 2010-2011 (milliards de dollars)	Croissance annuelle moyenne des charges (%)	
		Réelle 2003-2004- 2010-2011	Projetée 2011-2012- 2013-2014
hôpitaux	15,6	6,0	3,3
Assurance-santé de l'Ontario	11,9	8,0	3,9
Programmes de médicaments	4,3	6,7	3,5
foyers de soins de longue durée	3,5	8,6	4,2
centres d'accès aux soins communautaires	2,0	7,2	2,3
Total	37,3		

ministère de la Santé et des Soins de longue durée nous a dit vouloir utiliser pour réaliser ces économies :

- réduire les pressions qui s'exercent sur les soins actifs dans les hôpitaux en renforçant les soins communautaires (c'est-à-dire, les foyers de soins de longue durée et les soins à domicile pour les personnes âgées par l'entremise des centres d'accès aux soins communautaires);
- mettre en œuvre les dispositions de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, qui prévoit l'établissement de comités de la qualité, la mise en place de plans annuels d'amélioration de la qualité et la corrélation de la rémunération des cadres à l'atteinte des cibles d'amélioration de la qualité;
- continuer d'exiger que les hôpitaux signent des ententes sur la responsabilisation selon lesquelles la prestation des services est fondée sur des mesures de rendement préalablement établies;
- corréler le financement des hôpitaux à la population ou aux types de patients servis;
- déployer cyberSanté Ontario (soins de santé électroniques) afin de permettre un meilleur partage de l'information sur la santé et mettre en place un régime de soins de santé plus économique.

Étant donné que le Ministère travaille toujours à l'élaboration de ces stratégies, il n'a pas été en mesure de fournir des plans détaillés les concernant ou de chiffrer les économies qu'il espère réaliser au moyen de chacune d'entre elles.

L'une des principales hypothèses du gouvernement est que les hôpitaux peuvent limiter la croissance de leurs dépenses à environ 3 % par année en n'accordant aucune hausse de rémunération à leurs travailleurs syndiqués. Compte tenu des ententes salariales conclues par le passé (par exemple, le récent contrat de trois ans de l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario qui accorde

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

au personnel infirmer une hausse de salaire moyenne d'environ 1,5 % par année et une bonification des avantages sociaux), nous estimons qu'il s'agit là d'une attente optimiste au lieu de prudente.

Le gouvernement a indiqué qu'il reviendra aux hôpitaux de parvenir à fonctionner en respectant le financement qui leur est affecté, peu importe la façon dont ils composeront avec les pressions en matière d'économies et de rémunération qui s'exercent sur eux. Par conséquent, si les hôpitaux ne réussissent pas à réaliser des économies totalisant 1 milliard de dollars ni à geler la rémunération de leurs employés, ils enregistreront probablement des déficits ou pourront n'avoir d'autres choix que de supprimer des services.

Assurance-santé de l'Ontario

L'Assurance-santé est un programme axé sur la demande, dans la mesure où les paiements que le gouvernement doit verser aux médecins et aux autres professionnels des soins de santé sont fonction de la demande des Ontariens assurés à l'égard du vaste éventail de services de soins de santé qu'offrent ces professionnels. La croissance annuelle des paiements au titre de l'Assurance-santé a été de 8 % en moyenne ces huit dernières années. Pour la période allant de 2011-2012 à 2013-2014, le gouvernement prévoit limiter cette croissance à 3,9 % par année, soit la moitié du taux susmentionné.

L'une des principales hypothèses du gouvernement est qu'il ne fournira pas de fonds supplémentaire au titre des augmentations de la rémunération découlant des futures ententes conclues avec l'Ontario Medical Association (OMA). On s'attend à ce que cela limite la croissance des paiements estimatifs au titre de l'Assurance-santé à 500 millions de dollars en 2012-2013 et à 1 milliard de dollars en 2013-2014. Cependant, depuis 2000, l'OMA a réussi à obtenir pour les médecins de l'Ontario des hausses d'honoraires dépassant le taux d'inflation. Le fait de supposer

qu'aucune augmentation de la rémunération ne sera accordée aux professionnels des soins de santé lors du renouvellement de l'entente actuelle avec l'AMO, qui viendra à échéance en avril 2012, constitue de toute évidence une hypothèse audacieuse au lieu de prudente.

Comme c'est le cas pour les hôpitaux, il reviendra au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de trouver d'autres sources d'économies dans le cadre du financement affecté à l'Assurance-santé afin de compenser les hausses d'honoraires. Une stratégie consiste à faire la promotion des équipes de santé familiale en tant que solution de rechange à la facturation de services à l'Assurance-santé fondée sur la rémunération à l'acte. Une autre stratégie de limitation des coûts à laquelle le gouvernement a déjà eu recours dans le passé consiste à assujettir à un plafond le montant que les médecins peuvent facturer dans une année donnée. Cependant, un tel plafond entraînerait une diminution globale des services (par exemple, il y aurait des temps d'attente plus longs pour les chirurgies, et les médecins offriraient moins de service et réduiraient leurs heures de travail).

Le Ministère nous a dit qu'il prévoyait réaliser des économies additionnelles de 550 millions de dollars relatives à l'Assurance-santé au cours des trois prochaines années grâce à des initiatives telles que l'imposition de limites concernant les bilans de vitamine D, l'élimination de la nécessité d'effectuer des électrocardiogrammes préopératoires pour la chirurgie de la cataracte et d'autres types d'opérations chirurgicales non urgentes, et une utilisation réduite des études sur le sommeil. Cependant, le Ministère n'a pu fournir de documents adéquats à l'appui des économies estimatives découlant de telles initiatives.

Programmes de médicaments

En moyenne, les coûts des programmes de médicaments ont crû de près de 7 % par année au cours des huit dernières années. Le

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

gouvernement prévoit limiter cette croissance à 3,5 %, soit environ la moitié du taux susmentionné, au cours des trois prochaines années.

Contrairement à ce que nous avons constaté pour les autres grandes composantes du secteur de la santé, le gouvernement disposait de plans mieux définis en vue de limiter les coûts des programmes de médicaments. Il a commencé à réformer le régime provincial de médicament en avril 2006. L'élément central de ces réformes consistait en l'utilisation accrue de médicaments génériques. Les réformes ont permis au gouvernement de réduire les coûts du programme le plus important, le Programme de médicaments de l'Ontario, de près de 800 millions de dollars en 2009-2010. En juin 2010, le gouvernement a annoncé un train de réformes additionnelles comprenant l'établissement des prix des médicaments génériques à 25 % de ceux des médicaments de marque déposée. Il estime que ces récentes réformes permettront de réduire les coûts du Programme de médicaments de l'Ontario d'un montant supplémentaire de 250 millions de dollars durant la période allant de 2011-2012 à 2013-2014.

Compte tenu des mesures de limitation des coûts prises à ce jour et de celles qui sont en cours, nous avons conclu que la prévision du gouvernement selon laquelle l'augmentation des coûts des médicaments correspondra à la moitié du taux de croissance observé ces huit dernières années était raisonnable.

Foyers de soins de longue durée et centres d'accès aux soins communautaires

Les charges assumées par les foyers de soins de longue durée et les centres d'accès aux soins communautaires (CASC) sont liées en grande partie à l'offre de services aux personnes âgées. Les résidents des foyers de soins de longue durée sont majoritairement composés de personnes âgées, tandis que les CASC fournissent des soins infirmiers et d'autres services de soins de santé en vue de

permettre aux personnes âgées, entre autres bénéficiaires, de vivre à la maison.

Les coûts des foyers de soins de longue durée ont crû en moyenne de 8,6 % par année ces huit dernières années. Pour la période allant de 2011-2012 à 2013-2014, le gouvernement prévoit limiter la croissance des charges à 4,2 % en moyenne par année, soit environ la moitié du taux susmentionné. La croissance des charges au titre des CASC a été de 7,2 % en moyenne ces huit dernières années. La prévision du gouvernement pour la période allant de 2011-2012 à 2013-2014 est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les charges au titre des CASC croîtront en moyenne de 2.3 % par années, soit environ le tiers du taux de croissance observé dans le passé.

Alors que les autres grandes composantes du secteur de la santé examinées plus haut sont principalement « obligatoires », dans la mesure où les fonds doivent être octroyés lorsque les patients ou les bénéficiaires satisfont à certaines conditions d'admissibilité ou autres, le financement des foyers de soins de longue durée et des CASC est laissé beaucoup plus à la discrétion du gouvernement. Donc, en théorie du moins, il devrait être plus facile de respecter les cibles fixées en matière de charges. Cependant, comme nous l'avons mentionné dans la section sur les hôpitaux, on nous a informés qu'une stratégie clé pour la limitation des charges hospitalières consistait à accroître l'offre de soins de santé communautaires à domicile et la disponibilité des soins de longue durée, afin que les patients ayant reçu leur congé des hôpitaux aient davantage accès à des soins actifs ou à d'autres niveaux de soins. Étant donné que cela entraînera une hausse de la demande et, par le fait même, une augmentation des charges au titre des foyers de soins de longue durée et des CASC, pour lesquels des listes d'attente existent déjà, nous avons conclu que l'hypothèse du gouvernement selon laquelle les deux programmes pourront réduire

considérablement les taux de croissance annuels de leurs charges s'avère être optimiste au lieu de prudente.

Secteur de l'éducation

Le taux de croissance annuel des charges dans le secteur de l'éducation a été de 4,8 % en moyenne ces huit dernières années. Le gouvernement prévoit limiter ce taux à une moyenne de 3 % au cours des trois prochaines années.

On distingue deux principaux facteurs ayant une incidence sur les charges au titre de l'éducation :

- le nombre d'élèves inscrits (dans les écoles primaires – ce qui comprend les inscriptions au programme de maternelle et jardin d'enfants à temps plein récemment mis en place – et les écoles secondaires);
- la rémunération des enseignants et du personnel de soutien (excluant les frais liés aux prestations de retraite), ce qui représentent environ 80 % des charges totales dans le secteur de l'éducation, lesquelles s'élèvent à 22 milliards de dollars.

Nous avons examiné les données sur lesquelles le ministère de l'Éducation a fondé ses projections en matière d'inscriptions pour les trois prochaines années. Nous avons conclu que les hypothèses du Ministère étaient réalistes et tenaient compte d'une diminution très graduelle, mais néanmoins constante, des inscriptions.

La majeure partie des subventions de fonctionnement de 14 milliards de dollars octroyées tous les ans aux conseils scolaires aux niveaux primaire et secondaire est affectée à la rémunération – l'autre facteur principal de coûts dans le secteur de l'éducation. Ces huit dernières années, le taux de croissance moyen des subventions de fonctionnement versées aux conseils scolaires a été de 5,8 %. Le gouvernement prévoit limiter ce taux à 1,8 % en moyenne au cours des trois prochaines années. À cette fin, le gouvernement suppose que, lorsque les conventions collectives conclues avec les

enseignements et les autres syndiqués arriveront à échéance en août 2012, les conseils scolaires seront en mesure de négocier des hausses de rémunération nulles pour les deux années suivantes. Aux termes de la convention collective actuelle des enseignants, ceux-ci reçoivent une augmentation de salaire de 3 % par année.

Dans le cadre des discussions consistant à déterminer s'il était raisonnable de supposer une absence de hausses de la rémunération, le gouvernement nous a informés que, comme c'est le cas pour les hôpitaux, on s'attend à ce que les conseils scolaires parviennent à respecter le financement qui leur est affecté, peu importe le résultat de leurs négociations en matière de rémunération avec les enseignants et les autres syndiqués. Les accords de fonctionnement liant les conseils scolaires et la province n'autorisent pas les conseils à enregistrer des déficits; par conséquent, si les conseils ne sont pas en mesure de négocier des hausses de rémunération nulles avec les enseignants et les autres syndiqués, ils devront déterminer d'autres moyens de réaliser des économies pour compenser toute augmentation de la rémunération. Le gouvernement estime qu'une hausse de 1 % des salaires des enseignants se traduirait par des coûts supplémentaires de 160 millions de dollars par années dans le secteur de l'éducation. S'ils ne parviennent pas à réaliser d'économies au moyen de gains d'efficience, les conseils scolaires se verront dans l'obligation de réduire les services.

Le gouvernement a déclaré que les soins de santé et l'éducation figurent parmi ses priorités les plus importantes, et il a mentionné dans le Budget de 2011 que les mesures de réduction du déficit devront être mises en œuvre « sans compromettre les services publics essentiels »; or, ces déclarations font en sorte de placer une pression sur les conseils scolaires et le gouvernement pour ce qui est de maintenir les niveaux de services actuels offerts aux élèves. Compte tenu de ce qui précède, nous estimons que l'hypothèse selon laquelle les conseils scolaires pourront soit négocier des augmentations de rémunération nulles avec les enseignants et les

autres syndiqués, soit trouver d'autres moyens de réaliser des économies qui compenseront les hausses de rémunération, et ce, sans procéder à des réductions des services, est de nature optimiste.

Secteur des études postsecondaires et de la formation

Les programmes qui octroient des subventions au titre des dépenses de fonctionnement des universités et des collèges représentent plus de 65 % des charges du secteur des études postsecondaires et de la formation. Les subventions relevant de ces programmes ont crû en moyenne de 7,3 % par année pour les universités et de 6,5 % par année pour les collèges ces huit dernières années. Le gouvernement prévoit ramener la croissance annuelle des charges relatives à ces programmes de subventions, au cours des trois prochaines années, à 2,2 % pour les universités et à 3,6 % pour les collèges.

Les subventions de fonctionnement destinées au secteur postsecondaire sont de nature discrétionnaire – le gouvernement décide de la quantité de financement qui sera affectée aux 20 universités publiques et aux 24 collèges publics de la province. Les universités et les collèges, pour leur part, déterminent le nombre d'étudiants qui pourront s'inscrire aux cours qu'ils offrent selon le financement qu'ils reçoivent et les droits de scolarité qu'ils perçoivent. Les taux de croissance des charges prévus qui figurent dans le rapport préélectoral portent sur le financement d'une augmentation d'environ 2,2 % par année du nombre d'inscriptions au cours des trois prochaines années, ce qui se traduira par plus de 60 000 nouveaux étudiants d'ici 2015-2016.

Le taux de croissance des charges de 7,3 % observé ces huit dernières années s'est effectué dans le contexte de l'abolition de la 13e année en 2002. Cette abolition a donné lieu à une « double cohorte » d'étudiants de premier cycle et a augmenté considérablement le besoin de places et de fonds supplémentaires, et contribue à justifier l'écart entre les taux de croissance historiques des char-

ges et les taux projetés. Compte tenu du fait que la double cohorte a constitué un événement ponctuel et que les charges au titre des collèges et des universités sont discrétionnaires, nous estimons que la prévision du gouvernement selon laquelle il y aura une diminution importante des taux de croissance des charges dans le secteur postsecondaire est raisonnable.

Secteur des services à l'enfance et des services sociaux

Les charges annuelles dans le secteur des services à l'enfance et des services sociaux ont crû en moyenne 6,7 % ces huit dernières années. Pour les trois prochaines années, le gouvernement prévoit ramener ce taux à une moyenne de 3,2 %, soit la moitié du taux susmentionné.

Les services d'aide sociale et de protection de l'enfance englobent la majeure partie des charges de programmes dans ce secteur. Ces programmes sont largement obligatoires – le gouvernement est tenu de verser les paiements aux personnes qui satisfont aux conditions d'admissibilité. Trois programmes particuliers comptent pour plus de la moitié des charges totales dans le secteur, soit deux programmes d'aide sociale – le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et Ontario au travail – et le programme de services de protection de l'enfance (exécuté principalement par les sociétés d'aide à l'enfance).

Programmes d'aide sociale

Le POSPH et Ontario au travail versent aux bénéficiaires admissibles des prestations telles que des allocations de frais de subsistance, des allocations de logement, des allocations pour régime spécial et des prestations pour soins dentaires. Le principal facteur de coûts des programmes est le nombre de bénéficiaires admissibles, soit le nombre de cas pris en charge par les programmes.

La Figure 7 montre les augmentations annuelles moyennes des coûts totaux des prestations et du nombre total de cas pris en

charge pour les deux programmes, et compare les taux réels aux taux projetés.

On veut réduire considérablement la croissance des charges pour les deux programmes d'ici 2013-2014 par rapport à ce qu'elle a été ces huit dernières années – une réduction d'environ 70 % du taux de croissance des charges du POSPH, et un taux de croissance nul des charges pour Ontario au travail. On prévoit également une diminution importante des taux de croissance du nombre de cas pour les deux programmes – une baisse de plus de 60 % dans le cas du POSPH et, pour Ontario au travail, une diminution réelle du nombre de personnes ayant droit à des prestations.

Le ministère des Services sociaux et communautaires a initialement fondé ses projections sur des changements prévus concernant la demande qui découleront, par exemple, de la croissance de la population, ainsi que d'une diminution du taux de chômage à mesure que les perspectives économiques s'améliorent. Cependant, le Ministère a ensuite abaissé les taux de croissance projetés au départ, en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle des économies

Figure 7 : Croissance réelle et projetée des charges et des cas pris en charge dans le secteur de l'aide sociale (%)

Sources des données : Ministère des Services sociaux et communautaires, Comptes publics

	Croissance annuelle réelle	Croissance annuelle projetée		
	2003-2004-2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
POSPH				
charges au titre de l'aide sociale	6,9	8,8	3,5	2,1
cas pris en charge	4,0	6,4	2,8	1,5
Ontario au travail				
charges au titre de l'aide sociale	4,6	7,2	3,2	0,0
cas pris en charge	3,4	5,5	1,0	(4,5)

seront réalisées à compter de 2012, lorsqu'un comité chargé d'examiner les programmes d'aide sociale de la province formulera des recommandations visant à améliorer la viabilité financière de ces programmes. Le fait de supposer que des recommandations à venir permettront de réduire les taux de croissance du nombre de cas pris en charge pour le POSPH et Ontario au travail nous apparaît comme étant une hypothèse audacieuse au lieu de prudente.

En revanche, la demande concernant les prestations d'Ontario au travail, contrairement à ce qui est le cas pour le POSPH, a tendance à être davantage à court terme et varie en fonction de la situation économique en Ontario. Par conséquent, bien qu'il sera difficile de réduire de façon importante les taux de croissance du nombre de cas pris en charge pour le POSPH, on peut raisonnablement s'attendre à une certaine diminution des taux de croissance dans le cas d'Ontario au travail.

Programme de services de protection de l'enfance

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse est tenu par la loi de venir en aide à tout enfant ou jeune qui risque d'être victime d'abus ou de négligence. Les coûts du Programme de services de protection de l'enfance ont crû en moyenne de 4,5 % par année ces huit dernières années. Le ministère prévoit ramener la croissance annuelle à un taux beaucoup plus bas au cours des trois prochaines années, soit 0,7 %.

Le salaire du personnel des organismes du secteur de l'enfance et de la jeunesse et les frais de pensions pour les enfants en détention préventive représentent plus de 85 % des charges au titre de la protection de l'enfance. Selon les estimations, on suppose qu'il n'y aura aucune hausse de la rémunération des employés des organismes du secteur de l'enfance et de la jeunesse au cours des deux premières années de leurs prochaines conventions collectives. Cependant, 14 des 23 ententes négociées depuis les mesures de

limitation de la rémunération annoncées en 2010 ont donné lieu à des augmentations salariales.

Le ministère compte atteindre son objectif en regroupant 21 des 53 sociétés d'aide à l'enfance de la province. Toutefois, les économies prévues à partir de cette initiative ne totalisent que 9 millions de dollars et ne devraient pas être réalisées avant 2013-2014.

Le ministère nous a informés que, à l'instar des autres organismes chargés de fournir des services au public, il reviendra aux sociétés d'aide à l'enfance de s'acquitter de leurs responsabilités de protection de l'enfance en respectant le financement qui leur a été affecté. Parallèlement, les sociétés d'aide à l'enfance sont tenues par la loi de fournir des services à tous les enfants qui en ont besoin. Nous avons constaté qu'en 2010-2011, seulement 18 des 53 sociétés d'aide à l'enfance ont été en mesure de fournir les services requis à partir de leur affectation de fonds. Étant donné que les sociétés d'aide à l'enfance sont tenues par la loi d'assurer la prestation des services de protection de l'enfance, il nous est apparu, ici encore, que l'hypothèse selon laquelle la croissance des charges peut être maintenue à taux moyen de 0,7 % seulement au cours des trois prochaines années était optimiste.

Secteur de la justice

La plupart des charges du secteur de la justice sont liées aux services correctionnels, aux services de police de la province et à l'aide juridique. Dans ces domaines, les charges du secteur de la justice ont crû de 5,8 % par année en moyenne ces huit dernières années. Le gouvernement a prévu que ces charges diminueront pour se fixer à 1,6 % en moyenne par année.

Ces huit dernières années, les charges ont englobé un certain nombre de projets d'immobilisations, comme la construction d'établissements correctionnels. Ces projets sont presque achevés et ne nécessiteront plus de financement après 2012-2013. Les

coûts de tels projets d'immobilisations sont considérés comme des dépenses effectuées dans le secteur de la justice, et l'arrivée à terme de ces projets compte pour une partie importante de la diminution prévue des taux de croissance des charges dans le secteur de la justice. Cependant, l'investissement dans de tels actifs est traité différemment dans les états financiers de la province. Par conséquent, l'arrivée à terme de ces projets n'a au bout du compte que peu d'impact sur les charges estimatives totales de la province figurant dans le rapport préélectoral.

Dans le secteur de la justice, les dépenses salariales représentent 50 % des charges totales, et elles augmenteront au cours des trois prochaines années. Par exemple, les agents de la Police provinciale de l'Ontario (OPP) obtiendront une hausse salariale de 8,5 % à compter de 2014, et la convention collective des agents de correction arrivera à échéance en 2013. Bien que le gouvernement prévoit qu'aucune augmentation de salaire ne sera accordée dans le cadre de la nouvelle entente, il se peut que cette prévision ne se concrétise pas. Par ailleurs, la hausse salariale des agents de l'OPP en 2014 n'a pas été incluse dans les charges estimatives du gouvernement pour 2013-2014. Nous estimons néanmoins que les augmentations salariales consenties et les hausses de salaire éventuelles n'influeront pas de façon importante sur la diminution projetée de la croissance des charges.

Charges ponctuelles importantes

Parmi les principaux secteurs pour lesquels le gouvernement prévoit restreindre la croissance des charges, on compte les dépenses ponctuelles ou à durée limitée. On prévoit ramener le montant des charges ponctuelles importantes de 3,6 milliards de dollars en 2010-2011 à 1 milliard en 2013-2014. À titre d'exemple de telles dépenses, mentionnons les dépenses de stimulation consacrées à l'infrastructure afin d'aider la province à sortir de la récession

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

mondiale ainsi que l'aide accordée à l'industrie de l'automobile. Les plus importantes de ces charges – les dépenses de stimulation – sont éliminées progressivement sous l'effet de l'amélioration du contexte économique. Pour cette raison, nous estimons qu'il est raisonnable de supposer que les charges dans ce secteur peuvent diminuer considérablement par rapport aux niveaux observés ces dernières années.

Réserve pour éventualités

Les charges de programmes comprennent également une réserve pour éventualité tous les ans afin de contrer les répercussions que pourraient avoir les écarts défavorables par rapport aux hypothèses sous-tendant les plans financiers. Le gouvernement a prévu une réserve de 700 millions de dollars pour chacun des trois prochains exercices, soit 2,1 milliards au total.

Dans le dernier rapport préélectoral, le gouvernement avait prévu une réserve pour éventualité considérablement plus importante – 3,3 milliards de dollars en tout. Bien qu'un montant de 700 millions de dollars par année aidera à atténuer certains des risques associés aux hypothèses du gouvernement, nous estimons qu'une réserve beaucoup plus importante sera requise afin d'éliminer entièrement les risques liés aux hypothèses en matière de charges qui, selon nous, sont généralement de nature optimiste.

Intérêt sur la dette publique

Contrairement aux charges de programmes, qui rendent compte des coûts de la prestation de services au public, l'intérêt sur la dette publique est principalement fondé sur le fardeau croissant de la dette de la province et les forces du marché qui déterminent en grande partie les taux d'intérêt que le gouvernement doit payer.

Le gouvernement estime le coût du service de sa dette à 9,5 milliards de dollars en 2010-2011. Il prévoit que ce coût croîtra de près de 10 % par année pour atteindre 10,3 milliards en 2011-2012, 11,4 milliards en 2012-2013 et 12,6 milliards en 2013-2014. Nous avons examiné, avec le concours des cadres supérieurs de l'Office ontarien de financement, la méthode prévisionnelle employée pour faire ces estimations, la documentation à l'appui, ainsi que le modèle prévisionnel et les hypothèses utilisés.

Les frais d'intérêt relatifs à la dette existante de la province, dont la majeure partie est à long terme, sont projetés à partir des taux d'intérêt que la province doit payer jusqu'à ce que la dette vienne à échéance. Les frais d'intérêt associés aux emprunts prévus de la province en 2011-2012 et 2012-2013 sont estimés en fonction des taux d'intérêt prévus par les économistes du secteur privé pour les années civiles 2011 et 2012. Les frais d'intérêt liés aux emprunts prévus de la province en 2013-2014 sont fondés sur les taux d'intérêt historiques moyens sur une période de 10 ans.

La Figure 8 montre que les prévisions du gouvernement concernant les frais d'intérêt ont été de nature prudente ces quatre dernières années – les frais d'intérêts réels ont été inférieurs aux prévisions tous les ans.

Nous reconnaissons que le gouvernement a fait preuve de prudence dans le passé en ce qui concerne ses prévisions au titre des

Figure 8 : Frais d'intérêt estimatifs et réels (millions de dollars), 2007-2008-2010-2011

Source des données : Comptes publics

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
estimatifs	9 123	8 891	9 301	9 961
réels	8 914	8 566	8 719	9 527
écart	209	325	582	434

frais d'intérêt, et nous estimons que, compte tenu des perspectives économiques actuelles, les hypothèses sous-tendant les projections du gouvernement concernant les frais d'intérêt au cours des trois prochaines années sont raisonnables.

Risques associés à l'estimation des taux d'intérêt

Selon les estimations du gouvernement figurant dans le rapport préélectoral, une modification de 1 % des taux d'emprunt en 2011-2012 aurait une incidence se chiffrant à 500 millions de dollars sur les frais d'intérêt durant cet exercice. Bien que nous estimions que les prévisions du gouvernement concernant les taux d'intérêt futurs sont raisonnables, ces taux sont en grande partie tributaires de facteurs économiques qui échappent au contrôle du gouvernement. Une hausse soudaine et imprévue des taux d'intérêt à l'échelle mondiale ferait en sorte d'accroître considérablement les frais d'intérêt du gouvernement.

LA RÉSERVE

Aux termes de la Loi, le gouvernement est tenu d'inclure une réserve à son plan financier. Contrairement à la réserve pour éventualités, qui vise à compenser les conséquences découlant de la non-réalisation des hypothèses sous-tendant le plan financier, la réserve a pour objectif de compenser l'impact d'événements futurs et indésirables ayant une ampleur équivalant, par exemple, à celle d'une épidémie de SRAS (telle que celle survenue en 2003) ou d'une récession mondiale (comme celle de 2008). Le plan financier du gouvernement comprend une réserve de 0,7 milliard de dollars en 2011-2012, et de 1 milliard pour chacun des exercices 2012-2013 et 2013-2014.

Étant donné que la réserve a été établie pour réagir à des événements futurs imprévus, il est impossible de vérifier le caractère

approprié du montant. Nous nous limiterons donc à mentionner que le gouvernement s'est conformé à la Loi en incluant une réserve à son plan financier et que le montant total de la réserve, soit 2,7 milliards de dollars, est à peu près comparable à la réserve de 3 milliards qui figurait dans le rapport préélectoral de 2007.



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

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

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4435-6899-9 (imprimé)

ISBN 978-1-4435-6900-2 (PDF)