



16 février 2012

L'ÉCONOMISTE DON DRUMMOND RECOMMANDE UNE REFONTE MAJEURE DES SERVICES PUBLICS DE L'ONTARIO

La Commission de réforme des services publics de l'Ontario – présidée par Don Drummond, ancien économiste en chef de la Banque TD – a publié son rapport très attendu, qui comprend une évaluation lucide des perspectives financières et présente environ 400 recommandations visant à rétablir la situation financière de la province. Environ le tiers des recommandations ciblent le seul système de la santé, qui absorbe près de la moitié du budget de la province. Mais, si la santé reçoit le plus d'attention, presque tous les domaines sont visés, des réformes profondes étant proposées en ce qui concerne notamment l'éducation, l'assistance sociale, les programmes de subventions aux entreprises et les entreprises publiques. Les recommandations visent à abaisser à moins de 1 % la croissance tendancielle des dépenses de programmes, afin que le gouvernement soit mieux en mesure d'éliminer son déficit comme promis d'ici l'exercice 2017-18.

La nécessité d'agir

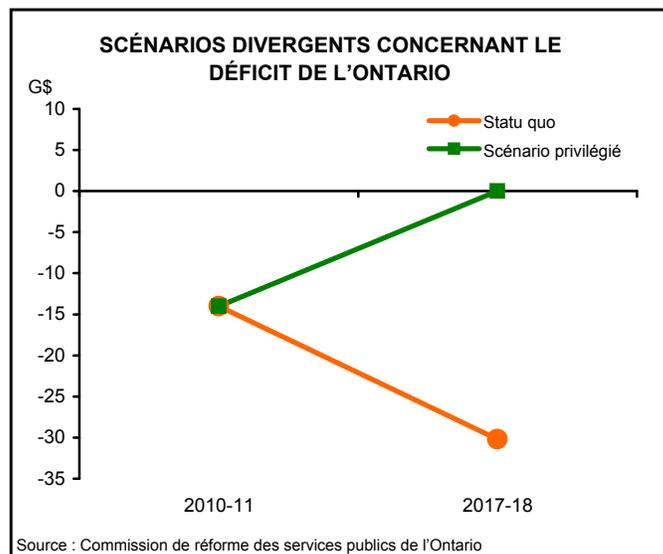
Le rapport de la Commission commence par une analyse préoccupante des tendances budgétaires actuelles de la province. Depuis 2003, l'Ontario a fait face à de nombreux facteurs défavorables qui se sont combinés pour réduire la croissance économique, dont la vigueur du dollar canadien, la hausse des prix de l'énergie et le resserrement de la frontière canado-américaine. Plus récemment, la conjonction d'une importante récession et des mesures de relance prises pour soutenir l'économie a placé le déficit (et la dette) sur une trajectoire ascendante prononcée. Bien qu'un redressement partiel des revenus ait abaissé le déficit par rapport à son sommet, il se situe encore au niveau élevé de 16 G\$ (2,4 % du PIB) pour le présent exercice. Cependant, la seule prise en compte du déficit cache l'ampleur véritable du problème. Le ratio dette nette/PIB – qui comprend le déficit budgétaire, les dépenses en immobilisations et les rajustements non monétaires – continue d'augmenter régulièrement. Pour l'exercice 2011-12, la dette nette est estimée à environ 37 % du PIB, soit 10 % de plus qu'avant la crise de 2008-09.

Compte tenu des pressions démographiques grandissantes qui s'ajoutent aux problèmes économiques structurels, la Commission a postulé que l'expansion économique réelle à long terme de l'Ontario demeurera au taux modeste de 2 % par année, ce qui est conforme aux prévisions des Services économiques TD. Par contraste, la plupart des autres prévisionnistes s'attendent à une croissance économique de 2,5 % ou plus, bien qu'il semble que ces prévisions ont commencé à être revues à la baisse depuis quelques mois.

Pour illustrer clairement la tâche monumentale qui attend le gouvernement et les citoyens de l'Ontario, le rapport présente un scénario de statu quo, qui décrit l'évolution de la situation budgétaire de la province si rien n'est fait pour abaisser le récent taux de croissance tendanciel des dépenses et si les projections à l'égard des revenus sont revues à la baisse d'après l'hypothèse d'un taux de croissance économique demeurant au niveau modeste de 2 %. Selon ce scénario, le déficit augmenterait au niveau alarmant de 30 G\$ (3,7 % du PIB) à l'exercice 2017-18 et la dette nette bondirait à 411 G\$, soit 51 % du PIB. Ce scénario est fondé sur l'hypothèse que les dépenses en santé continueraient d'augmenter d'environ 5-6 %

par année et que les frais d'intérêts grimperaient fortement, parallèlement à la hausse projetée de la dette. De plus, selon ce scénario, les revenus croîtraient à un taux annuel moyen de 3,2 %, ce qui est nettement inférieur au taux de 4,3 % prévu dans le budget de 2011.

Le rapport contient également un « scénario privilégié », qui incorpore les incidences attendues de sa longue liste de recommandations. Dans ce cas, l'important déficit budgétaire prévu selon le scénario de statu quo serait effacé d'ici l'exercice 2017-18, si la croissance annuelle des dépenses de programmes était réduite à 0,8 %. L'atteinte de cet objectif exigerait que les dépenses n'augmentent que de 2,5 % par année en santé, de 1,0 % en éducation et de 0,5 % dans les services sociaux, et qu'elles diminuent de 2,4 % par année dans tous les autres domaines combinés. La Commission a calculé que la diminution des dépenses réelles par habitant en 2017-18 serait de 16 % par rapport au statu quo, ce qui représenterait la plus forte compression de dépenses effectuée au Canada depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, les Ontariens en seraient récompensés en fin de compte par un niveau de vie plus élevé. Par contraste, un fardeau de la dette élevé et croissant hypothéquerait l'avenir de la province, menacerait la prestation à long terme des services publics et perturberait les marchés financiers, ce qui déclencherait un cercle vicieux de hausse des coûts d'emprunt, d'augmentation des déficits et de diminution de la confiance des investisseurs. Bien que le risque de cette éventualité néfaste ait augmenté, la Commission a pris soin de souligner que l'Ontario ne connaît pas actuellement une crise budgétaire comparable à celle de la Grèce, mais elle a averti que la province devra prendre des mesures énergiques pour éviter une telle crise.



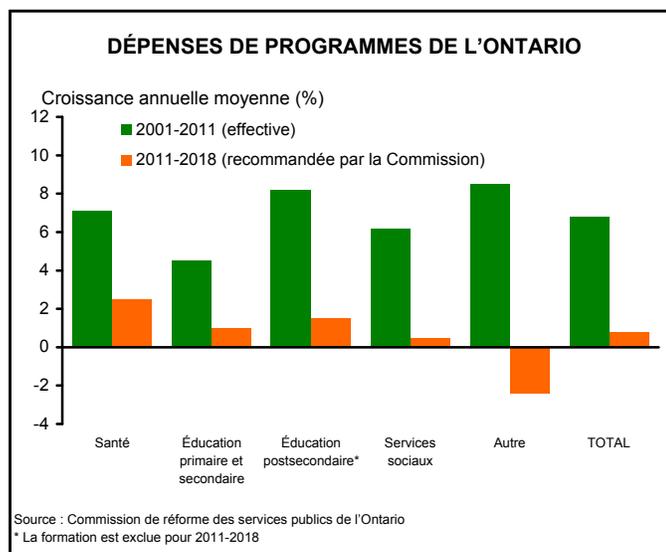
Recommandations

Les recommandations de la Commission sont groupées par thèmes et vont du très général au très précis. Nous rappelons que le mandat de la Commission n'englobait pas la politique fiscale et était centré sur la réforme des programmes. Toutefois, comme nous le verrons ci-dessous, bien que la Commission ait évité de discuter des taux d'imposition, elle s'est fortement penchée sur les frais d'utilisation et les dépenses fiscales. Elle a évalué les propositions, non seulement en fonction des économies qu'elles procureraient, mais aussi de leur capacité à accroître la productivité et la croissance économique à long terme. Un autre thème important est la nécessité que l'aide gouvernementale soit davantage orientée vers les Ontariens qui en ont le plus besoin. Comme une liste exhaustive des propositions exigerait de nombreuses pages, nous vous présentons ci-après quelques-unes des plus importantes.

Santé

Il n'est pas surprenant que près de la moitié du document discute du système de santé de l'Ontario. Comme dans d'autres provinces, la santé en Ontario est le poste de dépenses du gouvernement le plus important et celui qui affiche la plus forte croissance. Cette question est devenue encore plus complexe en raison de l'importance du financement fédéral et du fait que les facteurs démographiques transforment lentement le système de santé, d'un système de soins actifs à un système de soins de longue durée.

Une importante recommandation est la restructuration quasi complète des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé. Ces organismes administratifs régionaux de

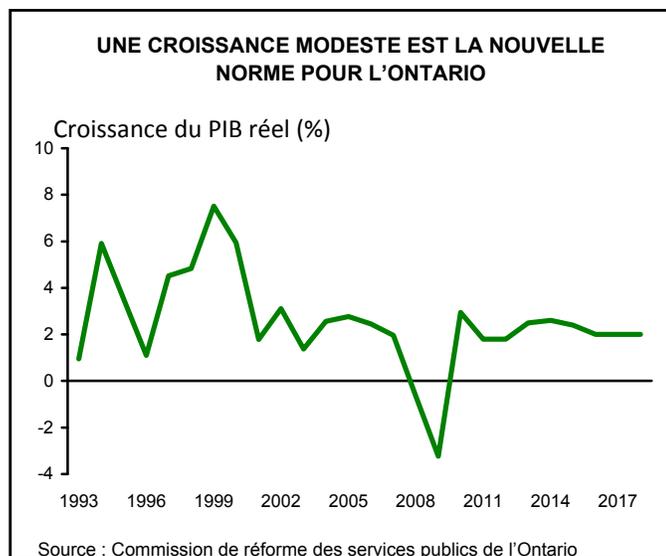


création plutôt récente, qui ont été quelque peu sous-utilisés jusqu'ici, seraient appelés à jouer un rôle majeur dans la répartition efficace des ressources et la coordination du système. En particulier, ils pourraient aider à diriger les patients vers les ressources de soins de santé les plus appropriées à leurs besoins, tant du point de vue médical que sur le plan des coûts. Cette recommandation avait déjà été annoncée par le ministre de la Santé avant la publication du rapport.

En ce qui concerne de plus près les patients ou les utilisateurs, le rapport recommande que les équipes de santé familiale deviennent la nouvelle norme pour les interactions des patients avec le système de santé. Les équipes de santé familiale devraient être composées d'un nombre suffisant de professionnels de la santé aux compétences diversifiées afin d'offrir à la population un guichet unique, surtout si leurs activités sont combinées ou liées à celles des centres d'accès aux soins communautaires, un réseau efficace d'organismes qui fournissent essentiellement des soins de longue durée et des soins à domicile.

La Commission recommande également l'exercice du plein champ d'activité des fournisseurs, c'est-à-dire de faire en sorte que les services de santé soient dispensés dans la mesure du possible par les fournisseurs les moins coûteux. Par exemple, le personnel infirmier et les pharmaciens devraient être autorisés à faire des injections de routine pour que les médecins puissent consacrer davantage de temps à des tâches plus urgentes.

Une proposition peut-être plus controversée est celle voulant que le montant des prestations du Programme de médicaments de l'Ontario soit lié au revenu. Actuellement, toutes les personnes âgées et les bénéficiaires de l'aide sociale sont admissibles à ces prestations. Au fil des ans,



de nombreux programmes universels sont devenus liés au revenu afin de réaliser des économies.

En conclusion, comme le dit le rapport, « les soins de santé, aussi importants soient-ils, ne doivent pas empiéter sur toutes les autres priorités ».

Éducation primaire, secondaire et postsecondaire

En ce qui concerne l'éducation primaire et secondaire, l'une des principales recommandations du rapport est l'élimination du programme de maternelle et de jardin d'enfants à temps plein, qui a tout juste commencé à être mis sur pied. Le rapport reconnaît toutefois qu'il s'agit d'une importante mesure politique du gouvernement actuel et propose que, si le gouvernement n'élimine pas le programme, il devrait en réduire les coûts en adoptant un modèle moins coûteux, notamment en ayant des groupes plus nombreux et un éducateur par groupe au lieu de deux. Une autre importante politique gouvernementale que la Commission juge trop coûteuse est l'engagement à ce qu'au moins 90 % des classes du primaire aient au plus 20 élèves. La Commission recommande de conserver le principe de cette politique, mais de porter l'effectif maximal des classes à 26 ou à 24, selon les groupes d'âge.

Au niveau postsecondaire, le rapport recommande de passer d'un modèle de droits de scolarité réduits à un modèle de pleins droits de scolarité avec de meilleures subventions. Il propose également une plus grande intégration entre les collèges et les universités, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance des crédits.

Relations de travail

Le rapport contient au début un message très positif sur l'importance de conserver et d'attirer les meilleurs employés possibles pour la fonction publique de l'Ontario. Mais ensuite le ton change rapidement et les auteurs adoptent une position très rigide concernant les négociations salariales, non seulement avec l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario, mais aussi avec les professionnels de la santé, le personnel enseignant et les professeurs. En bref, le rapport recommande un gel des salaires, le recours à des primes de rendement, dans la mesure du possible, et l'adoption d'autres modes de prestation de services (ce qui est souvent qualifié de « privatisation en douce » par certains) afin de réduire les coûts.

Autres réformes importantes

En dehors des trois grands thèmes énumérés ci-dessus, voici quelques autres recommandations notables :

- Adopter les prix réels du marché dans la gestion des biens immobiliers du gouvernement comme mesure incitative pour réduire leurs coûts d'utilisation.
- Mettre fin à la remise de 10 % sur les coûts d'électricité instituée en 2010.
- Déclarer les dépenses fiscales liées aux crédits d'impôt entièrement remboursables au titre de charges directes devant être assumées par le ministère d'où proviennent ces dépenses.

En ce qui a trait à la vente de biens, la Commission a proposé que le gouvernement examine l'ensemble de ses biens afin d'évaluer le bien-fondé de leur privatisation selon l'avantage net qu'il procurerait du point de vue de l'intérêt public. Elle a averti que des ventes de biens peuvent simplement signifier une transformation d'un flux de revenus futurs en un versement unique.

Prochaines étapes

Le premier ministre a indiqué que le rapport de la Commission ne représenterait que des conseils. Mais, comme le gouvernement s'est engagé à éliminer l'important déficit de la province (qui pourrait être aussi élevé que 30 G\$ si rien n'est fait) d'ici l'exercice 2017-18 et qu'il a exprimé son intention de le faire surtout par des économies dans ses programmes, il a déjà indiqué qu'il entendait étudier attentivement le rapport avant le budget de mars 2012.

Dans de nombreux domaines, comme la santé, les réformes s'inspirent de changements déjà en cours. Par exemple, Deb Matthews, la ministre de la Santé, a déjà fait part de sa volonté de rationaliser la gestion des hôpitaux et d'accroître l'utilisation des équipes de soins de santé primaires. Bon nombre des propositions comprenant l'introduction ou l'augmentation de frais d'utilisation pourraient également être adoptées, en partie du fait que l'ajout de mesures accroissant les revenus aidera à atteindre la stratégie « équilibrée » dont Dwight Duncan, le ministre des Finances, a fait état dans de récents discours. Par contre, le gouvernement a rejeté d'emblée quelques recommandations,

comme l'élimination du programme de jardin d'enfants à temps plein et la vente du casino de Niagara. De même, le fait que la Commission n'a pas obtenu un appui considérable pour la vente de biens réduit la probabilité que plusieurs organismes importants (comme le Régie des alcools de l'Ontario et la Société des loteries et des jeux de l'Ontario) soient vendus, du moins dans les prochaines années.

Même si le rapport de la Commission ne fournissait que quelques données sur les avantages des diverses approches pour les contribuables, ces recommandations pourraient procurer des économies considérables à long terme. Mais, comme d'habitude, le succès des réformes dépendra surtout de la façon dont elles seront mises en place. De plus, comme le rapport le signale, peu de pays dans le monde ont réussi à réduire de façon durable leurs dépenses en santé, même après avoir entrepris d'importantes réformes.

Enfin, l'incertitude quant à la direction finale que prendra le gouvernement est renforcée par sa situation minoritaire à l'assemblée législative. Le gouvernement aura besoin de l'appui d'un autre parti pour adopter le budget. Le ministre Duncan a indiqué, après la publication du rapport, que des hausses d'impôt seront envisagées lors de la préparation de son budget de 2012. À ce sujet, il a indiqué qu'il était prêt à examiner la proposition du NPD d'annuler la dernière réduction des taux d'imposition des sociétés (qui devaient être réduits à 10 % cette année).

Au cours des prochains jours et de prochaines semaines, les participants aux marchés financiers et les agences de notation surveilleront attentivement toute indication quant au contenu du prochain budget.

Derek Burleton
*Vice-président et
économiste en chef adjoint*
416-982-2514

Jacques Marcil
Économiste principal
416-944-5730

Le présent rapport est fourni par les Services économiques TD. Il est produit à titre informatif seulement et peut ne pas convenir à d'autres fins. Il ne vise pas à communiquer de renseignements importants sur les affaires du Groupe Banque TD, et les membres des Services économiques TD ne sont pas des porte-parole du Groupe Banque TD en ce qui concerne les affaires de celui-ci. L'information contenue dans le rapport provient de sources jugées fiables, mais son exactitude et son exhaustivité ne sont pas garanties. De plus, le rapport contient des analyses et des opinions portant sur l'économie, notamment au sujet du rendement économique et financier à venir. Par ailleurs, ces analyses et opinions reposent sur certaines hypothèses et d'autres facteurs et sont sujettes à des risques inhérents et à une incertitude. Les résultats réels pourraient être très différents. La Banque Toronto-Dominion ainsi que ses sociétés affiliées et divisions apparentées qui constituent le Groupe Banque TD ne peuvent être tenues responsables des erreurs ou omissions que pourraient contenir l'information, les analyses ou les opinions comprises dans ce rapport, ni des pertes ou dommages subis.