

Le Québec dans le monde (7) Le déséquilibre fiscal quatre ans après le rapport Séguin

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur le déséquilibre fiscal.

Avec la promesse du candidat conservateur et désormais premier ministre de le corriger, le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces a été l'un des invités-vedettes de la récente élection fédérale. En mars 2002, la Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par l'ex-ministre Yves Séguin, avait ouvert largement le débat sur cette question embarrassante en proposant d'y remédier par une hausse des transferts financiers fédéraux versés aux provinces et leur remplacement par les revenus de la TPS.

Quatre ans plus tard, où en sommes-nous? Le déséquilibre fiscal s'est-il ou non amplifié depuis la publication du rapport Séguin? Quelles sont les évolutions des situations budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces depuis 2002? Pour répondre à ces questions, il faut analyser l'évolution des soldes budgétaires respectifs, c'est-à-dire de l'écart positif (surplus) ou négatif (déficit) entre les revenus et les dépenses à partir, d'une part, des données des comptes publics provinciaux et, d'autre part, des tableaux de référence produits par le ministère fédéral des Finances.

Pour avoir une idée juste de la situation budgétaire réelle des provinces par rapport à celle du gouvernement fédéral, il est important d'exclure l'Alberta de l'examen. Grâce en effet à la manne pétrolière et gazière, cette province évolue pour l'instant dans un autre monde. Elle est la seule qui soit parvenue à éliminer sa dette alors que toutes les autres connaissent une situation budgétaire difficile.

Des chiffres qui creusent le déséquilibre

Entre avril 2002 et avril 2005, on observe une croissance annuelle moyenne de 5 % des revenus du gouvernement fédéral, supérieure à la croissance de 4,2 % des revenus des provinces durant la même période. De surcroît, les provinces dépendent de plus en plus des transferts fédéraux pour financer leurs services publics. Ces transferts représentent 20 % de leurs revenus en 2004-2005, contre 17,9 % en 2001-2002.

En ce qui concerne les dépenses, pour la même période, la croissance annuelle s'élève à 6,2 % pour le gouvernement fédéral. Cette croissance est supérieure là aussi à celle des provinces (hors Alberta, rappelons-le) qui, elle, plafonne à 4,2 %. Cet écart s'explique en grande partie parce que le gouvernement fédéral s'est donné une importante marge de manœuvre budgétaire en remboursant 24,7 milliards \$ de sa dette depuis 2001. Un remboursement rendu possible malgré une augmentation des dépenses et une sous-estimation systématique des surplus budgétaires dans ses prévisions initiales de revenus. Entre 2001 et 2005, la dette est donc passée de 524,6 milliards \$ à 499,9 milliards \$. Ceci a eu pour effet de diminuer le coût annuel du service de la dette, c'est-à-dire le montant annuel des intérêts de la dette, ramené de 39,6 milliards \$, en 2001-2002, à 34,1 milliards \$ en 2004-2005. La diminution des coûts du service de la dette accroît singulièrement la capacité du gouvernement fédéral d'augmenter les dépenses de fonctionnement de ses ministères, de financer de nouveaux programmes ou encore d'augmenter certains types de versement aux provinces.

À l'inverse, le solde budgétaire de l'ensemble des provinces, toujours hors Alberta, fait apparaître au cours de la même période un déficit global de 12,7 milliards \$. La dette nette des provinces s'est accrue de 19,1 milliards \$ entre 2001-2002 et 2004-2005, dont 10,1 milliards \$, soit plus de la moitié, contractés par l'Ontario à lui seul. Ainsi, quatre ans après la publication du rapport Séguin, les provinces demeurent dans une situa-

tion budgétaire très précaire alors qu'au même moment, le gouvernement fédéral décuple ses surplus tout en augmentant sa marge de manœuvre par le remboursement de sa dette. Depuis 2003, le Québec parvient difficilement à maintenir son budget en équilibre (déficit zéro). La Colombie-Britannique a affiché des déficits de 2,6 milliards \$ en 2002-2003 et de 1,3 milliard \$ en 2003-2004 avant d'engranger un surplus de l'ordre de 2,5 milliards \$ en 2004-2005. L'Ontario reste toujours quant à lui en situation déficitaire (5,5 milliards \$ en 2003, 3 milliards \$ en 2004).

La santé, premier poste des dépenses publiques

L'évolution négative du solde budgétaire global des provinces est due en grande partie à la forte croissance des dépenses de santé. Vieillissement des populations, coût du remboursement des médicaments, investissements onéreux dans les nouvelles technologies de diagnostic et de traitement, les dépenses de santé s'envolent et contraignent les budgets publics provinciaux bien davantage que les dépenses consacrées aux autres missions de l'État.

Au Québec, par exemple, le taux annuel de croissance des dépenses consacrées à la santé (entre avril 2002 et avril 2005) s'élève à 5,7 % comparativement à 4,2 % pour l'ensemble des dépenses de l'État québécois, incluant la santé. La part des dépenses dévolue à la santé dans l'ensemble du budget québécois est passée de 34,6 % en 2001-2002 à 36,1 % en 2004-2005. Concrètement, la santé accapare une part croissante du budget québécois au détriment du financement des autres services publics.

On observe le même type de pression exercée par la santé sur les autres missions gouvernementales dans les autres provinces. En Ontario, le budget de la santé a connu une croissance annuelle moyenne de 9,3 %, comparativement à une augmentation de 6,4 % de l'ensemble des dépenses publiques. La Colombie-Britannique a accru ses dépenses de santé à un rythme annuel de 4,9 % pendant que l'ensemble de ses dépenses budgétaires connaissait une hausse moyenne de 3,0 %. Avec, dans les deux cas, un résultat analogue : la part du budget ontarien consacrée à la santé est passée de 36,6 % à 39,7 % entre 2001 et 2005 alors qu'en Colombie-Britannique, cette part re-

présente, en 2005, 37,9 % des dépenses de l'État contre 35,8 % en 2001.

Cette analyse révèle donc que le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces s'est aggravé depuis la publication du rapport Séguin en 2002. Une mise à jour de la projection 2020 des équilibres financiers des gouvernements et des provinces et des territoires réalisée en février 2004 par le Conference Board du Canada confirme cette aggravation. Le Board prévient que si le déséquilibre fiscal n'est pas corrigé « [...] le gouvernement fédéral devrait enregistrer des surplus budgétaires de plusieurs milliards de dollars qui auront pour effet de réduire sa dette portant intérêt à 128,8 milliards \$ en 2019-2020. Parallèlement, la dette nette de l'ensemble des provinces et territoires fera un bond de 54 % pour s'élever à 431,7 milliards \$. [...] Si les régimes fiscaux actuels ne changent pas, cet écart s'accentuera dans le futur. Seul le gouvernement fédéral disposera alors de la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en place de nouvelles initiatives, comme des réductions d'impôt et de nouveaux programmes de dépenses ».

Importante source de tensions dans les relations fédérales-provinciales, le déséquilibre fiscal peut être corrigé de deux façons : soit par une augmentation des transferts financiers fédéraux, généralement conditionnels, soit par un transfert de points d'impôts, par définition inconditionnel, permettant aux provinces de disposer de revenus additionnels. Ainsi, les provinces pourraient-elles mieux faire face à la croissance des dépenses de santé et des autres secteurs dont elles sont responsables, dont l'éducation. L'une ou l'autre de ces solutions n'est toutefois envisageable qu'à la condition de réformer le système de péréquation, de manière à corriger équitablement le déséquilibre fiscal entre les provinces nanties et celles qui, provisoirement ou non, le sont moins.

Le règlement du déséquilibre fiscal constituera un test crucial de la volonté du nouveau gouvernement conservateur de Stephen Harper de redéfinir les relations du gouvernement fédéral avec le Québec et les autres provinces.

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.