

L'ÉTAT DU QUÉBEC (4)

Régulièrement, depuis près de deux mois, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui compare le Québec avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Pour le quatrième de cette série d'articles rédigés par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs évaluent le déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces.

Le cercle vicieux du déséquilibre fiscal

Le ministre fédéral des Finances, John Manley, annonçait récemment qu'Ottawa rembourserait une tranche de 7 milliards \$ de sa dette à même l'excédent budgétaire fédéral de 2002-2003 et finissait par se résoudre à confirmer que son gouvernement verserait aux provinces les 2 milliards \$ promis lors de la rencontre des premiers ministres en février dernier pour combler leurs besoins criants en santé. Malgré le retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement fédéral et ceux des provinces ne disposent pas de la même latitude en matière de finances publiques. Pour apprécier la réalité de leur marge de manoeuvre respective et mesurer l'ampleur du fossé qui les sépare depuis cinq ans, il suffit d'analyser la répartition de l'assiette fiscale entre les deux ordres de gouvernement, la part des transferts fédéraux dans le calcul des revenus des provinces et la croissance de ces revenus par rapport à celle de leurs dépenses.

Bien qu'elle diminue, la part de l'assiette fiscale occupée par le gouvernement fédéral (52,5 %) dépasse toujours celle des provinces (47,5 %). En 2002, le gouvernement fédéral percevait 173,3 milliards \$ en impôts et taxes de toutes sortes, soit 16,7 milliards \$ de plus que l'ensemble des prélèvements de toutes les provinces réunies (156,6 milliards \$). Cette répartition tient compte uniquement des recettes autonomes des provinces, excluant celles liées aux transferts financiers fédéraux (33 milliards \$ en 2002) dont la péréquation. Par ailleurs, entre 1992 et 2002, ces trans-

ferts ont vu leur part des revenus budgétaires globaux des provinces chuter de 22,7 % à 17,5 %. Autrement dit, les provinces doivent compter de moins de moins sur la contribution fédérale et davantage sur la croissance de leurs propres recettes fiscales pour faire face à leurs dépenses.

Croissance annuelle

Depuis 1997, année du retour à l'équilibre budgétaire et à la faveur d'une conjoncture économique favorable, les gouvernements, pris dans leur ensemble, ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 4,5 % de leurs revenus. La hausse est de 4,4 % pour le gouvernement fédéral, de 4,7 % pour les revenus autonomes des provinces, c'est-à-dire les impôts, taxes et autres recettes dont elles ont la mainmise, et de 4,8 % si l'on y incorpore le montant des transferts fédéraux. Entre les deux ordres de gouvernement, la croissance des revenus est donc comparable. Il en est tout autrement sur le front des dépenses.

Au cours de cette période, les dépenses de programmes du gouvernement fédéral ont augmenté de 3,9 % en moyenne par année. Toutefois, en remboursant plus de 46,6 milliards \$ de sa dette à même ses importants surplus budgétaires, le gouvernement fédéral a réduit les coûts de son service de dette de 41 milliards \$ en 1997 à 37,7 milliards \$ en 2001-2002 soit 3,3 % par année. Considérant cette diminution du coût de la dette,

la croissance des dépenses du gouvernement fédéral n'est que de 1,9 % par année à rapprocher de la majoration annuelle moyenne de 4,4 % de ses revenus depuis cinq ans.

Les provinces éprouvent, elles, une augmentation moyenne annuelle de leurs dépenses de 4 %. En croissant au rythme de 6,4 % par année depuis 1997, les dépenses pour la santé rognent non seulement la marge de manoeuvre budgétaire des provinces, mais pèsent aussi négativement sur les autres secteurs d'activité des gouvernements. En outre, à l'exception de l'Alberta qui a remboursé l'essentiel de sa dette grâce à la manne énergétique, les provinces ont vu les coûts de leur service de la dette augmenter de 4,8 % en moyenne par année depuis cinq ans. Contrairement au gouvernement fédéral, les provinces, hormis l'Alberta, supportent ainsi une hausse annuelle des coûts de leur service de la dette supérieure à celle de la totalité de leurs dépenses. Au Québec, les revenus autonomes augmentent de 5,8 % par année, les dépenses globales de 4,5 % et celles consacrées à la santé de 6,1 %.

Prises en tenaille entre la pression grandissante des dépenses de santé et le poids de leur dette, les provinces, sauf l'Alberta, enregistrent, toujours depuis cinq ans, un très faible écart (moins de 1 %) entre les croissances de leurs recettes et de leurs dépenses. Cette absence de latitude budgétaire précarise leur situation financière. L'Ontario se dirige pour l'exercice 2003-2004 vers un déficit de 5 milliards \$ pendant que le Québec ferait face à une impasse budgétaire de plus de 3 milliards \$.

Confort budgétaire pour le fédéral

À l'inverse, le gouvernement fédéral jouit d'un confort budgétaire appréciable. En puisant dans des excédents de l'ordre de 10 milliards \$ par année, il a délesté sa dette, retrouvant du même coup des facultés financières qui lui ont permis d'augmenter les dépenses de fonctionnement des ministères fédéraux et de doter ceux-ci de programmes intervenant, entre autres, dans les domaines de compétence provinciale. Plus vite Ottawa amortit sa dette, plus large est le fossé qui se creuse entre la marge de manoeuvre budgétaire fédérale et celle quasi inexistante des provinces.

C'est là que bat le coeur du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces : lorsqu'il n'existe plus de concordance entre, respectivement, le niveau des revenus des gouvernements fédéral et provinciaux et le niveau de leurs dépenses attachées à l'exercice de leurs responsabilités. Un déséquilibre qui ira en s'aggravant selon le Conference Board du Canada dans une étude rendue publique en août 2002 lors de la rencontre annuelle des premiers ministres provinciaux qui avait lieu à Halifax.

La prévision de la situation budgétaire du gouvernement fédéral et des provinces au cours des 20 prochaines années, modélisée par le Conference Board, est basée sur une hypothèse de *statu quo* dans l'impartition des revenus de taxation et des dépenses budgétaires des gouvernements. Ainsi, le surplus budgétaire fédéral serait-il toujours dédié en priorité au remboursement de la dette. Les effets du vieillissement de la population sur les coûts en santé et en éducation sont également anticipés.

Après projection, le Conference Board prévoit que les dépenses de santé des provinces augmenteront de 5,2 % par année, passant de 63,5 milliards \$ en 2000 à 166,5 milliards \$ en 2020. La santé mobilisera à elle seule 44,8 % des dépenses budgétaires des provinces en 2020 contre 32,4 % en 2000. Dans le même temps, la part de l'éducation diminuera de 19,5 % à 18,8 % en raison du déclin de la population étudiante et en fonction d'une croissance annuelle de 3,2 %. En déficit chronique tout au long de la période examinée, les provinces verront leur dette globale bondir de 251 milliards \$ à 386,9 milliards \$ (plus 54 %) en moins de 20 ans.

Excédents

À la même époque, le gouvernement fédéral aura accumulé, année après année, des excédents de 85,5 milliards \$ suffisants pour lui permettre de rembourser la presque totalité de sa dette. En présence d'un tel scénario, le Conference Board conclut « qu'avec la structure fiscale et budgétaire actuelle, le déséquilibre fiscal vertical s'accroîtra dans l'avenir puisque seul le gouvernement fédéral aura la capacité financière de rembourser sa dette ou de mettre en place de nouvelles initiatives telles que des réductions d'impôt ou de nouveaux programmes de dépenses. À l'opposé, les

provinces et les territoires ne disposeront pas de la marge de manoeuvre nécessaire pour mettre en place de nouvelles initiatives au cours des deux prochaines décennies. Ils ne pourront pas augmenter leurs dépenses ni réduire les impôts sans voir leur situation financière se détériorer. » (1)

Sur la base de l'analyse du Conference Board du Canada pour le Québec, la Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par Yves Séguin, ministre québécois des Finances, a plaidé pour un nouveau partage des ressources fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Afin de rétablir l'équilibre fiscal, la Commission Séguin préconisait que les provinces reçoivent des moyens financiers additionnels qui leur permettent d'assumer leurs responsabilités et d'affronter avant tout « l'explosion » des coûts de la santé. Elle proposait le remplacement du Transfert social canadien (financement des programmes sociaux) par l'ouverture, au bénéfice des provinces, d'un nouvel espace fiscal de même que l'amélioration de la péréquation.

D'un côté, des provinces, dont le Québec, que leurs assises budgétaires fragilisées condamnent à endosser de plus en plus difficilement leurs res-

ponsabilités, singulièrement dans le domaine social; de l'autre, un gouvernement fédéral qui engrange les surplus. Au milieu, le déséquilibre fiscal. Pour les provinces qui doivent planifier le développement des services et prévoir les coûts budgétaires qui y sont associés, la hausse des transferts « à la pièce » et non récurrente ne constitue pas une solution viable à moyen et à long terme en matière de programmes sociaux.

Le déséquilibre fiscal est source de fortes tensions dans les relations fédérales-provinciales. Le corriger sera sans aucun doute le principal défi à relever par le prochain gouvernement canadien dans ses relations avec les provinces. Rappelons que Paul Martin était ministre des Finances au moment des coupures dans les transferts fédéraux pour les programmes sociaux qui ont si durement affecté les provinces. Devenu premier ministre, choisira-t-il d'investir dans de nouvelles initiatives directes ou plutôt d'augmenter les ressources des provinces aux moyens de transferts financiers ou de points d'impôt?

(1) Conference Board du Canada. *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et des territoires, performance et tendances économiques*, juillet 2002, p. 31.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

	Gouvernement fédéral	Ensemble des provinces
Part de l'assiette fiscale occupée par ordre de gouvernement	52,5%	47,5%
Croissance annuelle Revenus budgétaires 1997-2002	4,4%	4,7%
Croissance annuelle Dépenses budgétaires 1997-2002	1,9%	4,0%
Évolution de la dette nette (En milliards \$)	1996-97 : 583,1 2001-02 : 536,5	1996-97 : 229,1 2001-02 : 241,2

Sources : Finances Canada, Rapport financier annuel du Gouvernement du Canada. Comptes publics provinciaux.

Pour communiquer avec l'Observatoire : Mme Danielle Landry, (418) 641-3000, poste 6574 ; télécopieur : (418) 641-3057; courriel : danyelle_landry@enap.ca ; site Internet : <http://enap.ca/observatoire>