

**LA PERTE DE CONTRÔLE CHRONIQUE
DES DÉPENSES BUREAUCRATIQUES
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

**COMITÉ DE RÉVISION
DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX
NOVEMBRE 2006**



**BLOC
QUÉBÉCOIS**

INTRODUCTION

À l'occasion du Congrès du Bloc Québécois en 2003, Gilles Duceppe, le chef du Bloc Québécois, a créé un Comité de révision des programmes fédéraux dans le contexte du débat sur le déséquilibre fiscal. Le Comité¹ a remis un rapport en trois volets en 2004. Le déséquilibre fiscal n'ayant toujours pas été réglé, le Comité a décidé de faire une mise à jour du volet I du rapport du Comité.

Le Comité a vérifié l'évolution des dépenses totales du gouvernement fédéral et plus précisément l'évolution des dépenses de fonctionnement depuis 2003, soit de 1997-1998 à 2005-2006.

Au cours des huit dernières années, les augmentations des dépenses du gouvernement fédéral ont totalisé 235,5 milliards \$ et les surplus budgétaires 67,1 milliards \$. Au total, Ottawa a disposé d'une marge de manœuvre additionnelle (par rapport à 1997-1998) de 302,6 milliards \$.

Les dépenses bureaucratiques ou de fonctionnement, elles, ont augmenté de 58,9%, tandis que les dépenses de programmes du gouvernement du Québec augmentaient de 40,9 %. Quant on compare les dépenses de fonctionnement de certains ministères fédéraux avec les dépenses de programme des ministères identiques du Québec, l'évidence du déséquilibre fiscal saute aux yeux. À titre d'exemple, les dépenses de Santé Canada ont augmenté de 112% et celles du ministère de la Santé du Québec ont augmenté de 64%.

Fort de ces constats, le Comité propose un nouveau plan de réduction des dépenses permettant des économies de 15,9 milliards \$ en trois ans et ce, sans couper un seul programme, sans couper un seul transfert, sans congédier une seule personne, tout en continuant de recruter.

Ce plan de réduction offre au gouvernement fédéral une marge de manœuvre financière supplémentaire lui permettant de régler deux questions importantes quant au déséquilibre fiscal, soit la hausse des transferts et la réforme du programme de péréquation.

Bref, si le gouvernement conservateur avait fait les bons choix, c'est-à-dire réduire les dépenses de fonctionnement au lieu d'agir selon des orientations idéologiques en coupant un milliard \$ aux moins nantis, il aurait aujourd'hui encore plus les moyens de remplir sa promesse d'éliminer complètement le déséquilibre fiscal.

Rappelons que, dans son rapport initial (volet I), le Comité en arrivait à la conclusion que le gouvernement fédéral avait perdu le contrôle de ses dépenses de fonctionnement, celles-ci ayant augmenté de 39% en cinq ans.

¹ Les membres du Comité qui ont procédé à cette mise à jour : Jacques Léonard et Pierre Paquette.

Le Comité avait également proposé un plan de réduction des dépenses de fonctionnement qui, s'il avait été mis en œuvre, aurait permis au gouvernement fédéral de dégager des économies de 5,7 milliards \$ par année. Ce plan permettait de dégager des économies de 24,8 milliards \$ sur cinq ans, sans couper un seul programme, sans couper un seul transfert, sans congédier une seule personne, tout en continuant de recruter.

1. LA MARGE DE MANŒUVRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 302,6 MILLIARDS \$ EN HUIT ANS!

En 2006, le gouvernement fédéral est toujours aussi riche. Depuis 1997-1998, les augmentations de dépenses d'Ottawa ont totalisé 235,5 milliards \$². Malgré cette hausse faramineuse des dépenses, le gouvernement fédéral a engrangé des surplus budgétaires de 67,1 milliards \$.

	Dépenses réelles	Augmentations	Surplus
1997-1998	114,8		
1998-1999	116,4	1,6	2,96
1999-2000	118,8	4	5,8
2000-2001	130,6	15,8	19,9
2001-2002	136,2	21,4	8
2002-2003	146,7	31,9	6,6
2003-2004	153,7	38,9	9,1
2004-2005	176,3	61,5	1,5
2005-2006	175,2	60,4	13,2
Total		235,5	67,1

Nous pouvons donc affirmer qu'au cours des huit dernières années, le gouvernement fédéral a disposé d'une marge de manœuvre supplémentaire (par rapport à 1997-1998) de 302,6 milliards \$, pour une moyenne annuelle de 37,8 milliards \$! C'est gigantesque.

Ces surplus budgétaires ont fait en sorte que l'attention portée aux dépenses du gouvernement fédéral s'est relâchée, le sentiment général étant qu'il n'y avait aucun risque de le voir retourner en situation de déficit. Pourtant, les ressources financières publiques sont limitées et l'argent qui est dépensé par Ottawa n'est pas disponible pour couvrir les besoins qui sont la responsabilité du Québec et des provinces. Aussi, un contrôle rigoureux des dépenses du gouvernement est la condition première d'une saine gestion financière.

² Les chiffres sont tirés des Tableaux de référence financiers, Finances Canada.

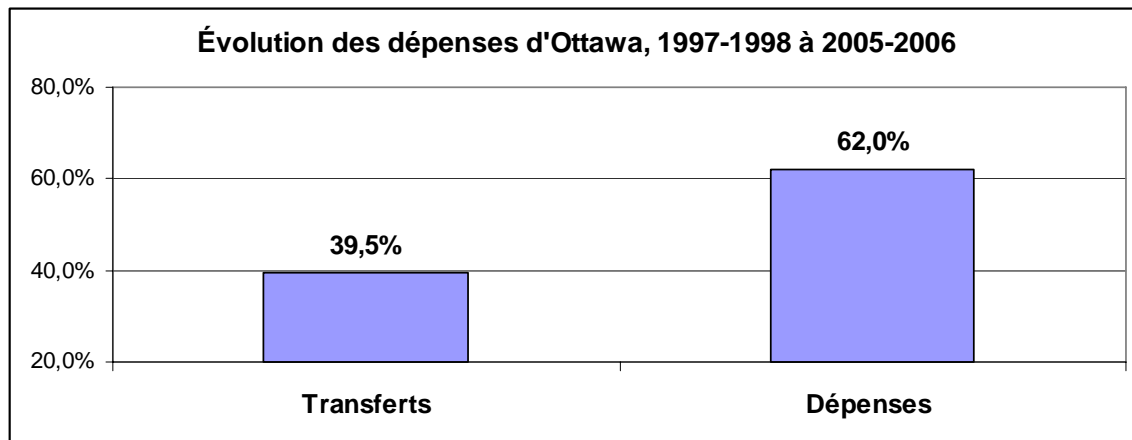
2. LES DÉPENSES FÉDÉRALES

Les dépenses des ministères ont augmenté de 62 %

Les dépenses totales du gouvernement fédéral ont augmenté de 29,9 % en huit ans. Cette hausse relativement modérée s'explique essentiellement par la réduction de 7,2 milliards \$ du poids du service de la dette. En y regardant de plus près, on remarque en effet que les dépenses des ministères ont augmenté de 62 % en huit ans, soit une hausse considérable de 7,75 % par année³.

Millions \$	Transferts	Dette	Dépenses	Total
1997-1998	84825	40931	35 128	160884
2005-2006	118 317	33772	56 896	208 985
Différence	33492	-7195	21768	48065
%	39,5%	-17,5%	62,0%	29,9%

Pendant que les dépenses des ministères fédéraux augmentaient de 62 %, les transferts d'Ottawa aux individus, aux entreprises et aux autres gouvernements n'ont augmenté que de 39,5 % :



³ Comptes publics du Canada

3. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses bureaucratiques ont augmenté de 58,9 %

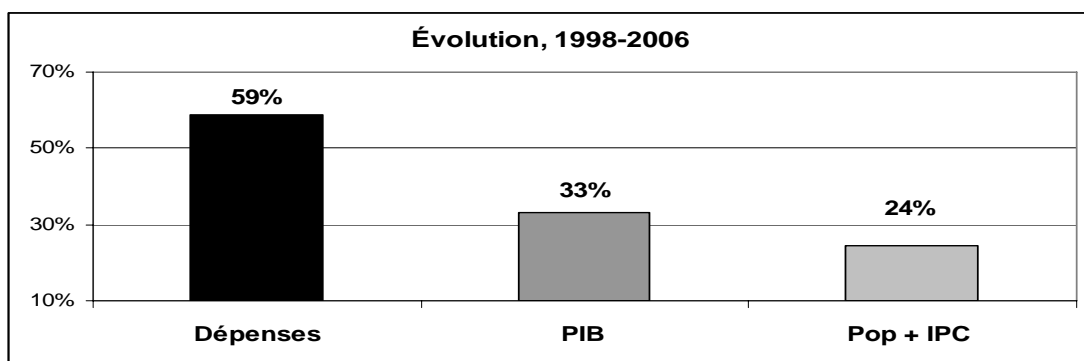
Cette mise à jour démontre que le gouvernement fédéral n'a pas repris le contrôle de ses dépenses bureaucratiques, soit les dépenses de fonctionnement⁴. Celles-ci ont en effet augmenté de 58,9 % au cours des huit dernières années, soit un taux de croissance annuelle moyen de 7,4 %.

Rappelons que pour les cinq premières années, l'augmentation des dépenses était de 39 %, soit une moyenne annuelle de 7,8 %. Il est donc clair que le gouvernement n'a pas repris le contrôle de ses dépenses bureaucratiques.

En tout, les dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral sont passées de 29,560 milliards \$, en 1997-1998, à 46,963 milliards \$, en 2005-2006. Il s'agit d'une augmentation de 17,4 milliards \$:

Dépenses de fonctionnement	Millions \$
1997-1998	29560
2002-2003	41108
2005-2006	46963
Différence 8 ans	17403
En %	58,9%

La croissance des dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral est sans commune mesure avec la croissance de la population et de l'indice des prix à la consommation (IPC) ou même de la croissance du PIB, comme en fait foi le tableau suivant⁵ :

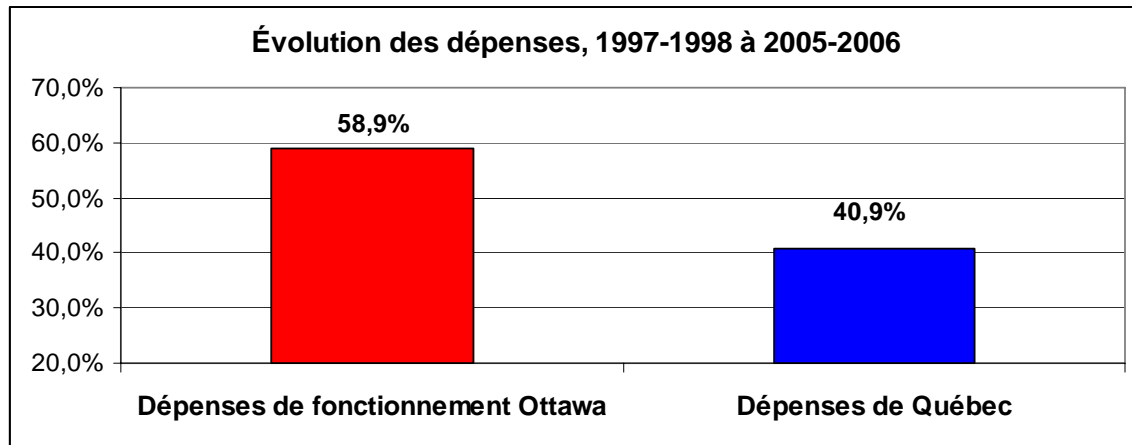


⁴ Toutes les dépenses des ministères, sauf les paiements de transferts, les dépenses en capital et le service de la dette. Les chiffres sont tirés des Comptes publics du Canada, sauf avis contraire.

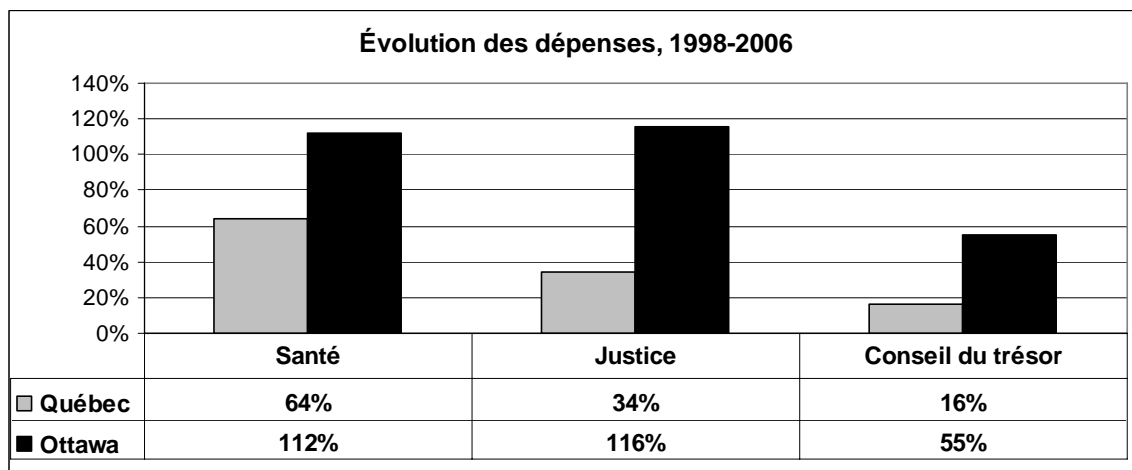
⁵ Statistique Canada.

Les dépenses bureaucratiques d'Ottawa augmentent plus rapidement que les dépenses du gouvernement du Québec

Pendant cette même période de huit ans, les dépenses de programmes⁶ du gouvernement du Québec, qui est responsable des services de santé et d'éducation, n'augmentaient que de 40,9 %.



Cette situation est pour le moins étonnante quand on connaît les pressions importantes que doit subir le gouvernement du Québec en matière de santé, par exemple. Quand on compare les dépenses de fonctionnement de certains ministères fédéraux avec les dépenses de programmes de ministères identiques du Québec, l'évidence du déséquilibre fiscal saute aux yeux :



⁶ Toutes les dépenses du gouvernement du Québec, sauf le service de la dette.

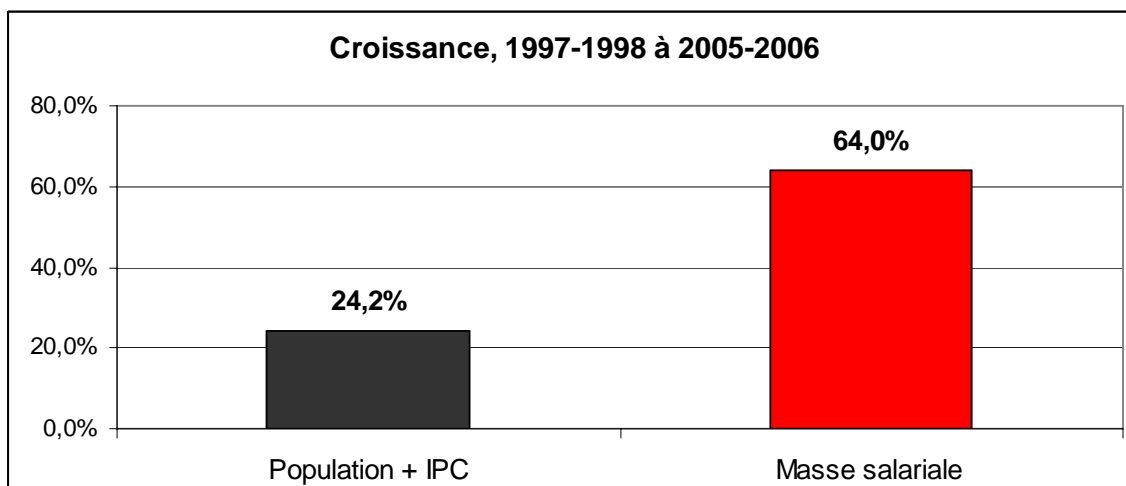
La masse salariale

Après analyse, il est clair que la masse salariale constitue le plus gros de cette augmentation. La masse salariale du gouvernement fédéral a en effet augmenté de **11,4 milliards \$** depuis 1997-1998, passant de **17,8 milliards \$** à **29,2 milliards \$** en 2005-2006. Il s'agit d'une augmentation de **64 %** en huit ans, soit une moyenne annuelle de **8 %**, ce qui est insoutenable à moyen et long terme.

Si, par exemple, la masse salariale devait continuer à augmenter au même rythme, elle atteindrait **40,9 milliards \$** en 2010-2011 et **73,6 milliards \$** en 2020-2021. Autrement dit, à ce rythme, la masse salariale du gouvernement fédéral aura quadruplé en moins de 25 ans.

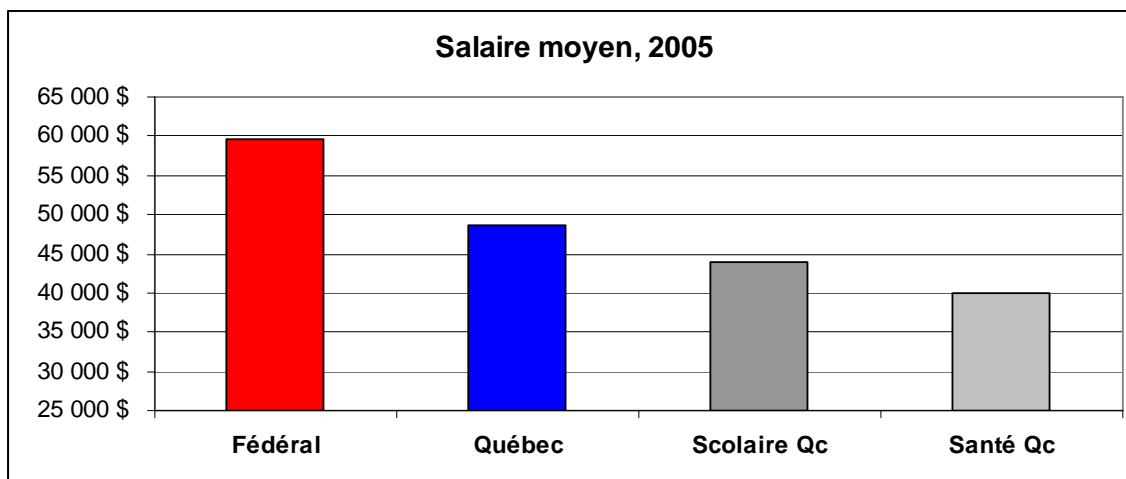
Normalement, à moyen terme, la croissance de la fonction publique ne devrait pas dépasser celle de la population. Or, depuis huit ans, la population canadienne s'est accrue d'un peu plus de 2 millions de personnes, soit de **7 %**. Pendant la même période, le nombre de fonctionnaires fédéraux (excluant les membres des forces armées) a augmenté de **54 453**, soit une hausse de **24,5 %**.

Quant à la masse salariale de la fonction publique fédérale, elle devrait refléter la croissance de la population et de l'indice des prix à la consommation, dont la croissance combinée a atteint **24,2 %** au cours des huit dernières années, ce qui est bien moindre que la croissance de la masse salariale fédérale :



Cette hausse prodigieuse de la masse salariale du gouvernement fédéral est d'autant plus étonnante que les hausses de salaire reçues par les fonctionnaires syndiqués au cours des dernières années ont été relativement modérées. En fait, il faut sans doute regarder du côté des professionnels et des dirigeants.

Une chose est certaine, le salaire moyen de la fonction publique fédérale est beaucoup plus élevé que ceux de la fonction publique québécoise ou des secteurs de la santé et scolaire du Québec, comme en fait foi le tableau suivant :



Dans son rapport, le Comité recommandait que le gouvernement fédéral réduise sa masse salariale au cours des prochaines années sans procéder à aucun congédiement, mais plutôt en tablant sur l’attrition. Si, comme l’affirme le Bureau de la vérificatrice générale, 10 % des fonctionnaires sont admissibles à la retraite chaque année, le gouvernement pouvait facilement réduire le nombre de fonctionnaires de 7 % au cours des trois dernières années, tout en continuant à recruter du personnel⁷. Cette réduction aurait permis d’économiser 2 milliards \$⁸ par année à compter de 2006-2007 et aurait ramené le nombre de fonctionnaires à environ 250 000. Au lieu de cela, le nombre de fonctionnaires est plutôt passé à 276 907.

Le Comité maintient donc sa recommandation de réduire le nombre de fonctionnaires de 9,7 % en trois ans, pour ramener ce nombre à 250 000 en 2009-2010. Le Comité rappelle que le gouvernement peut agir ainsi sans congédier un seul employé et en continuant à recruter du personnel, simplement par l’attrition naturelle de sa fonction publique. Ce plan de réduction permettra au gouvernement fédéral des économies de près de 3 milliards \$ par année à compter de 2009-2010.

Les services professionnels et spéciaux

Dans son rapport, le Comité s’interrogeait sur la hausse des dépenses liées aux « Services professionnels et spéciaux ». On comprend mal pourquoi le gouvernement fédéral fait de plus en plus appel à des consultants extérieurs, alors même que le nombre de fonctionnaires est en hausse à Ottawa.

⁷ Pour sa part, la Commission de la fonction publique (CFP) prévoit que 45 % de l’effectif permanent actuel aura quitté la fonction publique d’ici 2010-2011. Commission de la fonction publique, *La voie futur : Défis du recrutement et du maintien en poste à la fonction publique*, février 2002.

⁸ Les fonctionnaires qui partent à la retraite ont généralement atteint le plafond salarial de leur catégorie d’emploi, tandis que les nouveaux arrivants commencent au bas de l’échelle salariale, ce qui permet des économies substantielles.

Habituellement, lorsqu'une organisation augmente de façon importante ses contrats d'impartition, c'est pour réduire sa masse salariale. Pourtant, entre 1997-1998 et 2002-2003, les dépenses pour des services juridiques ont augmenté de 129 %, alors que la masse salariale du ministère de la Justice augmentait également de 141 %. Il y avait manifestement une perte de contrôle importante à ce niveau.

Au cours des cinq années initiales de notre analyse, cette catégorie de dépenses avait augmenté de 1,8 milliard \$, soit 38 %. Depuis trois ans, cette catégorie de dépenses a encore augmenté de 700 millions \$, pour une augmentation totale de 2,5 milliards \$ en huit ans, soit 53,2 %.

Le Comité considérait alors et considère toujours que le poste de dépenses pour les services professionnels est le plus facile à contrôler pour le gouvernement. Il suggérerait de réduire les dépenses de services professionnels et spéciaux de 2 milliards \$ dès 2004-2005. Le Comité est d'avis que les augmentations de dépenses sont injustifiées et il recommande donc une réduction totale de 2,7 milliards \$ d'ici trois ans.

Acquisition de matériel et d'outillage

Les dépenses en « Acquisition de matériel et d'outillage » ont aussi beaucoup augmentées au cours des dernières années. Elles sont passées de 2,352 milliards \$ à 3,773 milliards \$ au cours des huit dernières années, soit une hausse de 60,4 %, pour une hausse annuelle moyenne de 8,05 % :

En millions \$	1997-1998	2002-2003	2005-2006	Augmentation	%
Munitions et armes de guerre	195	287	569	374	192,0%
Matériel de transport	750	1066	1141	391	52,1%
Matériel de communication	405	329	272	-133	-32,8%
Informatique	554	954	978	424	76,5%
Spécialisé	218	350	357	139	63,8%
Mobilier et installations fixes	61	192	174	113	185,0%
Machinerie industrielle	3	56	40	37	12333,0%
Matériel de bureau	29	38	30	1	3,4%
Autres machineries	137	168	212	75	54,7%
Total	2352	3440	3773	1421	60,4%

Fait à noter, les achats de munitions et d'armes de guerre ont augmenté de 192 % au cours des huit dernières années, ce qui n'étonne pas le Comité étant donné la mission canadienne en Afghanistan qui a débuté en 2002. De même, l'augmentation de 391 millions \$ en matériel de transport est largement le fait de l'armée. Le Comité considère que ces hausses peuvent s'expliquer, mais que ces achats devraient faire l'objet d'un examen rigoureux par le Parlement.

Par contre, les dépenses d'acquisition de matériel informatique apparaissent beaucoup moins justifiées. Elles ont augmenté de 424 millions \$ en huit ans, une hausse de 76,5 %! En 2005-2006, ces dépenses atteignaient 978 millions \$. L'acquisition de matériel informatique peut avoir une incidence notable sur la productivité d'une organisation. Mais cela ne semble pas être le cas au gouvernement fédéral, puisque le nombre de fonctionnaires continue d'augmenter à un rythme très soutenu. Le Comité considère que ce rythme de croissance (9,6 % de moyenne annuelle) est insoutenable à terme.

Le Comité constate que, hormis les dépenses imputables à l'armée, les dépenses en « Acquisition de matériel et d'outillage » sont demeurées stables. Le Comité recommandait des réductions de 500 millions \$ dans son rapport. Il maintient intégralement cette recommandation.

Autres secteurs de dépenses

Finalement, le Comité recommandait une réduction des dépenses de 1,2 milliard \$ dans les autres secteurs de dépenses de fonctionnement.

Le Comité remarque que les dépenses de la catégorie « réparation et entretien » ont augmenté de 963 millions \$, une hausse de 58,4 % en huit ans, pour une moyenne annuelle beaucoup trop élevée de 7,3 %.

Le gouvernement a également dépensé 490 millions \$ de plus en « transport et communication », une hausse de 23,5 %. C'est élevé pour une catégorie de dépenses pourtant facile à contrôler.

Enfin, les dépenses de la catégorie « autres subventions et paiements » ont augmenté de 1,521 milliard \$ en huit ans, soit 26,9 %. Cette hausse n'est pas astronomique, mais elle demeure élevée.

Le Comité considère qu'un effort supplémentaire peut et doit être fait dans la réduction de ces *autres dépenses* et il recommande donc une réduction de 1,5 milliard \$ au bout de la troisième année.

4. PLAN DE RÉDUCTION DES DÉPENSES

Dans son rapport de 2004, le Comité a proposé un plan pour appliquer les efforts budgétaires visant à réduire les dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral. Ces efforts budgétaires étaient appliqués sur trois ans à compter de 2004-2005, l'effort budgétaire atteignant 5,7 milliards \$ en 2006-2007, une économie annuelle récurrente. Cette proposition du Comité représentait des économies de 24,8 milliards \$ sur 5 ans.

Le Comité a mis ce plan à jour. Sur trois ans, il permettra des économies de 15,864 milliards \$, dont des économies annuelles récurrentes de 7,532 milliards \$. Ce plan comporte les volets suivants :

- une réduction des dépenses en services professionnels et spéciaux de 2,7 milliards \$ sur une période de trois ans;
- une réduction de la fonction publique de 9,7 % répartie sur trois ans (3,23 % par année, sur la base de 2005-2006). À partir d'un taux d'attrition de 10 % par année, le gouvernement peut réduire sa masse salariale tout en continuant à recruter. Le Comité évalue l'économie annuelle récurrente à 2,832 milliards \$ à compter de la troisième année (2009-2010);
- une réduction des autres dépenses de fonctionnement répartie sur trois ans. Cela représente une économie annuelle récurrente de 2 milliards \$ à compter de 2009-2010.

En millions \$	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total 3 ans
Services professionnels et spéciaux	1000	2000	2700	5700
Réduction de la masse salariale	944	1888	2832	5664
Autres dépenses de fonctionnement	1000	1500	2000	4500
Total	2944	5388	7532	15864

CONCLUSION

Chaque année, les Québécoises et les Québécois envoient des dizaines de milliards de dollars en impôt et n taxes à Ottawa. Ils sont donc en droit d'exiger que cet argent soit géré avec rigueur. Comme le démontre ce rapport, cela n'a pas été le cas au cours des huit dernières années. C'est inacceptable pour les Québécoises et les Québécois, comme pour les Canadiens.

La hausse faramineuse des dépenses de fonctionnement de l'appareil fédéral n'est pas seulement le résultat d'une perte de contrôle. C'est aussi le symptôme d'un mal plus profond : le gouvernement fédéral a trop d'argent par rapport à ses responsabilités. Si ce gouvernement ne disposait pas de ressources excédentaires, il y aurait une obligation de rigueur, qui est manifestement absente aujourd'hui.

C'est également le symptôme d'une volonté de centralisation, déjà omniprésente sous le précédent gouvernement, demeure aujourd'hui, malgré les belles promesses du *nouveau* gouvernement.

Les ressources financières excédentaires du gouvernement fédéral lui permettent de multiplier les intrusions dans les champs de compétence du Québec, une pratique facilitée par l'affaiblissement financier du gouvernement du Québec. Il y a en effet un fort déséquilibre entre les capacités financières du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec.

Cela permet également au gouvernement fédéral de mettre de l'avant des priorités qui ne sont pas celles que les Québécoises et les Québécois voudraient financer avec leurs impôts.

Le déséquilibre fiscal prive les Québécoises et les Québécois de ressources financières qui pourraient être bien mieux utilisées par le gouvernement du Québec, que soit en santé, en éducation, pour le mieux-être des familles, pour le développement économique des régions, pour un meilleur financement de la culture ou pour la mise en œuvre le Protocole de Kyoto qui permettrait de réduire la dépendance du Québec au pétrole.

La proposition du Comité de réduire les dépenses de 7,5 milliards \$ permettra de dégager une marge de manœuvre de 15,9 milliards \$ sur trois ans. Cette marge de manœuvre doit être utilisée pour éliminer le déséquilibre fiscal. Stephen Harper a pris cet engagement formel. Il a maintenant une obligation de résultat et il a les moyens de le faire.