

Table ronde 1

Le déséquilibre fiscal six ans plus tard
Allocution de Luc Godbout

Forum de l'Institut de recherche sur le Québec intitulé « Perspectives économiques et financières du Québec »

14 juin 2008

Je vais aborder l'évolution des transferts en vous demandant de bonne foi de reconnaître qu'il y a eu des gains financiers significatifs, mais il faut éviter de croire trop rapidement que le Québec serait le grand gagnant de l'augmentation des transferts fédéraux. Pour mieux voir ça, il faut comprendre comment a changé le mode de financement des transferts. On va essayer de déchiffrer l'évolution au Québec ainsi que dans le reste du Canada. Ça me semble incontournable.

La présentation est divisée en deux parties. La première touche le cadre financier, nous l'aborderons sous l'angle de trois questions :

- les prévisions du *Conference Board* au moment de la Commission sur le déséquilibre fiscal se sont-elles avérées justes ?
- Les pressions exercées par les coûts de santé, où en serons-nous dans dix ans ?
- La notion de bilan implicite confirme-t-elle que les besoins sont encore dans les provinces ?

En deuxième partie, l'analyse portera sur les transferts fédéraux.

- Les transferts se sont-ils accrus ?
- Le Québec est-il aussi gagnant qu'on le dit ?
- Le passage des transferts pour ne tenir compte que du nombre d'habitants par province profite-t-il au Québec ?

D'abord, on va regarder le cadre financier. Allons-y avec le constat du *Conference Board* au moment de la Commission sur le déséquilibre fiscal. Alors on disait que certaines provinces ont des revenus insuffisants pour exercer leurs compétences. Cette problématique prend toute son importance quand on analyse les effets conjugués de la hausse des coûts des interventions et du vieillissement de la population. Quant au gouvernement fédéral, de son côté, il disposerait de revenus excédant ses besoins pour défrayer les coûts des programmes associés à ses compétences. Donc c'est un bon constat en 2002. Est-ce que c'est encore vrai aujourd'hui ?

Les prévisions du *Conference Board* s'avèrent justes, le *Board* ayant prévu que de 2001 à 2008, il y aurait huit années de surplus pour le fédéral. En fait, c'est plus qu'exact, le *Board* avait calculé que le fédéral cumulerait des surplus de 49 milliards de dollars entre 2001 et 2008. La réalité, c'est que le fédéral a accumulé des surplus de 65 milliards de dollars au cours de cette période. Pour le Québec, le *Board* prévoyait des déficits à répétition. La réalité, c'est que cinq années sur huit se sont soldées par des dépenses supérieures aux revenus.

Observons maintenant les pressions exercées par les coûts de santé. La santé est passée de 13 milliards de dollars en 1997-98 au Québec à 25,5 milliards pour l'année en cours 2008-09. La santé a crû au rythme de 6,3 % par année. Si cette tendance actuelle devait se maintenir, dans neuf ans à peine, le budget de la santé serait de 44 milliards

de dollars. Si le budget de la santé ne devait être, entre guillemets, que de 40 milliards au lieu de 44, soyons optimistes, néanmoins, le budget de la santé aurait triplé en moins de 20 ans. Notez que c'est beaucoup plus rapide que la croissance de notre économie. Donc il y a des pressions sur les coûts.

D'autres personnes s'intéressent aux équilibres financiers au sein de la fédération canadienne en essayant de calculer l'incidence démographique sur les administrations. Il y a Robson du City Hall qui mène périodiquement des études là-dessus et dont la dernière mise à jour date de décembre 2007. Il calcule pour chaque administration ce qu'il en coûterait en santé, en éducation, en prestations aux aînés et en prestations pour enfants si on mesure jusqu'à 2057 l'évolution de ces coûts-là en pourcentage du PIB. Il fait par la suite une valeur actualisée de ça et lorsque c'est négatif, cela devient donc un passif. Il s'agit d'argent que les gouvernements devraient avoir mis de côté aujourd'hui pour financer ces sommes-là.

Pour le Québec, on parle d'un passif de 117 milliards de dollars pour financer les dépenses telles qu'elles sont aujourd'hui, sans modifier la fiscalité jusqu'en 2057. Les autres provinces ne sont pas en reste, on parle de 1265 milliards négatifs également. On regarde du côté fédéral cependant, ce n'est plus un passif pour les années à venir, c'est un actif. C'est comme s'ils avaient accumulé aujourd'hui 300 milliards de surplus ou d'actifs avec les économies qu'ils vont faire dans les années futures jusqu'en 2057.

Regardons maintenant les transferts fédéraux et surtout leur évolution. J'arrive ici avec la nécessité de reconnaître que les transferts se sont accrus, après un creux historique atteint en 2002-2003. Dans les huit années qui ont précédé la publication du rapport sur le déséquilibre fiscal, les transferts fédéraux ont stagné. En fait, ils étaient plus faibles en 2002-2003 qu'ils ne l'étaient en 1994-95. Je parle ici des transferts en espèces pour la santé, les programmes sociaux et la péréquation. Donc ce sont tous les transferts pris dans leur ensemble.

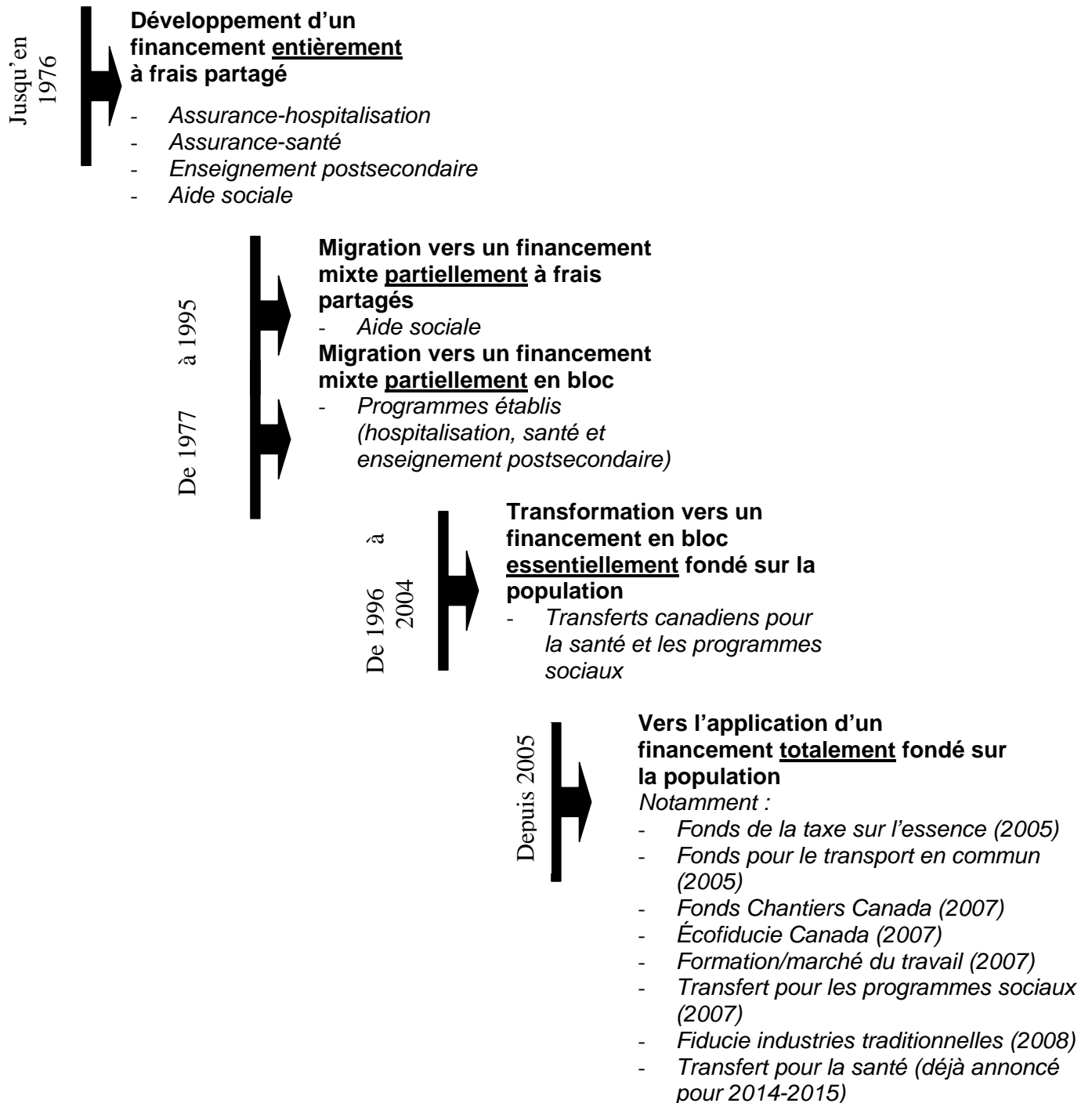
Naturellement, à la suite de la publication du rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, c'est devenu un enjeu public et ils ont par la suite augmenté substantiellement, passant de 9 milliards de dollars à plus de 16 milliards en 2008-2009, l'année en cours. Il s'agit d'un niveau record, ça c'est vrai, ne le nions pas, c'est vrai, mais est-ce que le Québec est aussi gagnant qu'on le dit dans cette augmentation substantielle des transferts fédéraux ?

Le Québec n'est pas aussi gagnant qu'on le dit. Sur une base de l'année qui précède les compressions budgétaires, donc l'année qui précède 94-95, on dit que cela égale 100 et on regarde l'évolution des transferts pour la santé et les programmes sociaux. On constate rapidement que ces transferts-là ont cru plus rapidement dans le reste du Canada qu'au Québec.

En fait, ces transferts pour la santé et les programmes sociaux ont cru de 96 % dans le reste du Canada, comparativement à 46 % au Québec. Certains pourraient dire « oui mais Luc, tu ne tiens compte que des transferts pour la santé et les programmes sociaux alors qu'on sait que la hausse de la péréquation, le rétablissement de la péréquation a profité au Québec ». Donc c'est vrai, refaisons l'exercice en tenant compte des transferts en santé, pour les programmes sociaux et pour la péréquation.

Donc 1994-95 donne encore 100. Sur cette base, l'écart est moins prononcé, mais les transferts totaux ont néanmoins augmenté plus rapidement dans le reste du Canada de 81 % versus de 69 % au Québec. Là, vous pourriez demander, « oui, mais comment c'est possible ? » Allons voir l'acétate suivant, qui montre la façon dont a évolué le mode de financement fédéral au fil des ans.

Schéma 1 : de l'évolution du financement fédéral



On est passé, dans un monde avant 1976, où c'était essentiellement des transferts qui étaient financés à frais partagés. Le fédéral payait une part des dépenses réelles des provinces. On est passé de 1977 à 1995 d'un mode à moitié à frais partagé et à moitié à financement en bloc. Ce sont les changements qui nous concernent. De 1996, on est passé à un mode essentiellement fondé sur une répartition par habitant. Depuis 2005, on se fonde uniquement sur une répartition par habitant.

De toute évidence, ces modifications-là, basées en partie sur les frais partagés vers un financement uniquement basé sur le nombre d'habitants, ont profité davantage au reste du Canada qu'au Québec. Ici, on voit que malgré la hausse des transferts pour la santé et les programmes sociaux, au Québec, on a vu qu'ils étaient substantiels, lorsqu'on mesure cette hausse-là en pourcentage du PIB, on s'aperçoit que malgré la hausse des transferts en espèces, l'importance relative de ces transferts mesurée en pourcentage du PIB est plus faible en 2008-09 qu'elle ne l'était en 1994-95. Est-ce que c'est aussi le cas pour les autres provinces ? C'est ce qu'on va continuer à analyser.

En comparant ici les transferts pour les programmes sociaux de 2008-09 à ceux qui prévalaient en 1994-95 pour chacune des provinces canadiennes, il est facile de constater que les changements dans le mode de répartition de ces transferts n'ont pas eu le même effet sur l'ensemble des provinces.

Alors que les transferts pour les programmes sociaux ont diminué en moyenne de 1 % pour l'ensemble des provinces canadiennes, ils ont cru de 45 % en Alberta et ont diminué de 28 % au Québec. Ainsi, au Québec en 2008-09, la part dans les transferts du gouvernement pour les programmes sociaux est de 28 % plus faible en 2008-09 qu'elle ne l'était en 1994-95. Cela s'explique par la manière d'octroyer l'aide fédérale.

On est passé du mode *partiellement en partage de coûts* au mode *uniquement par habitants*. Pour que ce soit clair dans votre esprit, prenons l'exemple de l'aide sociale. On l'a dit, la contribution du fédéral avant les réformes de 1995, c'était en fonction d'un partage de coûts. Le fédéral payait sa part de l'aide sociale de chacune des provinces. On est passé uniquement à un transfert en fonction du nombre d'habitants. Donc a priori, on peut penser que chaque province reçoit un montant X du fédéral en fonction de son nombre d'habitants, mais ça ne tient pas compte du fait qu'il y a des besoins différents ou que les situations changent d'une province à l'autre.

De cette façon, lorsqu'on mesure les transferts que le fédéral envoie non plus par nombre d'habitants mais par nombre de bénéficiaires, on s'aperçoit que le transfert envoyé par le fédéral à l'Alberta équivaut à 11 607 \$ par bénéficiaire de l'aide sociale là-bas, contre 2788 \$ au Québec par bénéficiaire de l'aide sociale. On ne tient donc pas compte des besoins dans l'octroi de ces transferts.

On fait la même analyse du côté de l'éducation postsecondaire. Encore une fois, ce transfert est établi en fonction du nombre d'habitants, mais lorsqu'on le mesure non plus en fonction du nombre d'habitants, mais en fonction de l'argent envoyé en dollar par étudiant, le transfert fédéral équivaut à près de 5000 \$ en Saskatchewan, contre 2833 \$ au Québec.

Je vais vous l'illustrer avec le dernier exemple en date qui est l'aide fédérale pour le secteur manufacturier annoncée en janvier 2008. Le gouvernement fédéral garde encore la même logique d'un transfert par habitant sans tenir compte du fait que les emplois perdus dans le secteur manufacturier sont principalement localisés au Québec et en Ontario. L'aide est transférée par habitant, mais lorsqu'on le mesure par emploi perdu au cours des trois années qui ont précédé l'annonce de l'aide, entre janvier 2005 et janvier 2008, on s'aperçoit que l'Alberta reçoit l'équivalent de 25 000 \$ par emploi perdu dans le secteur manufacturier contre 2300 \$ par emploi perdu au Québec et 2200 \$ par emploi perdu en Ontario. Cela signifie qu'il faut perdre dix emplois au Québec et en Ontario pour recevoir une aide qui équivaut à un emploi perdu en Alberta.

En guise de conclusion, les diverses projections qu'on a vues, doublées du vieillissement de la population, confirment les pressions attendues sur les bilans implicites des provinces. Elles montrent que pour le Québec, comme pour l'ensemble des provinces d'ailleurs, on va devoir faire face à un important manque à gagner au cours des prochaines décennies pour maintenir les programmes publics tels qu'ils le sont aujourd'hui.

L'affirmation voulant que les besoins soient dans les provinces demeure encore vraie et le sera encore davantage dans les années à venir. Même si les transferts fédéraux devaient se maintenir à leur niveau actuel, en tenant compte des augmentations, ils vont s'avérer, avec le mode de répartition actuel, nécessairement insuffisants pour le Québec.

Seuls des transferts fédéraux qui seraient bien adaptés ou encore une libération de l'espace fiscal pourrait faire en sorte que le fédéral et les provinces aient réellement, au Canada, des statuts d'égal à égal qui soient non subordonnés l'un à l'autre, mais qui soient plutôt souverains dans leurs propres domaines de compétences et, conséquemment, qui aient les ressources adéquates pour exercer leurs responsabilités. C'est ce que prévoit l'acte fondateur du Conseil de la fédération, qui est en fait le respect de la Constitution canadienne.

Si on va voir du côté des transferts fédéraux, je crois que l'analyse a démontré que les modifications dans la manière d'octroyer les transferts, en passant sur une aide qui est essentiellement répartie par habitant, conduisent à des résultats qui sont pour le moins surprenants. Le cas le plus frappant pour illustrer l'incohérence des transferts demeure essentiellement l'aide octroyée par le gouvernement fédéral au secteur manufacturier, qui ne tient pas compte que les emplois perdus étaient concentrés au Québec et en Ontario. Les modifications dans l'établissement des transferts fédéraux pour aller sur le *par habitant* a défavorisé le Québec. Même si le Québec bénéficie évidemment de hausses récentes de ces transferts, ces gains demeurent inférieurs à la moyenne des autres provinces en regard de la situation qui prévalait en 1994-95.