

LE SOLEIL

Le Soleil

Opinions, lundi 3 novembre 2003, p. A19

L'ÉTAT DU QUÉBEC (3)

Régulièrement depuis un 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 troisième de cette série d'articles rédigés par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs évaluent quel a été le contre-coup de la bonne santé financière du gouvernement fédéral, son impact sur les provinces et les chômeurs.

Le prix de la bonne santé financière du gouvernement fédéral

À son arrivée au pouvoir en octobre 1993, le gouvernement de Jean Chrétien hérite du gouvernement Mulroney un lourd passif sur le plan des finances publiques. Le déficit budgétaire est de 40 milliards \$, le déficit accumulé de la caisse d'assurance-chômage de 6 milliards \$ et le service de la dette coûte 39 milliards \$. La dette fédérale s'élève à plus de 508 milliards \$ soit 68 % du PIB.

Dès son premier budget, en février 1994, Paul Martin, ministre des Finances, s'attaque au déficit en engageant un programme de compressions budgétaires qui contribuera à diminuer les dépenses globales de l'État fédéral de 160,8 milliards \$ en 1994 à 149,7 milliards \$ en 1998. Ce sont les provinces et l'assurance-chômage qui supporteront l'essentiel de l'effort.

Lors du Budget 1995, la fusion, dans le seul Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCSPS), des deux programmes de transferts financiers aux provinces, le financement des programmes établis (FPE) couvrant la santé et l'éducation post-secondaire et

le régime d'assistance publique du Canada (RAPC) couvrant l'aide sociale, pénalisent lourdement les provinces. Selon leurs besoins, elles peuvent certes répartir les fonds en santé, éducation post-secondaire et aide sociale, mais à la condition de respecter les cinq principes de la Loi canadienne sur la santé dont la gratuité et l'universalité. Toutefois, cette flexibilité s'accompagne de coupures de 2,5 milliard \$ en 1996 et de 4,5 milliards \$ en 1997 de la contribution fédérale.

Le Transfert social canadien fond de 18,6 milliards \$ en 1995 à 12,5 milliards \$ en 1997 pendant que les provinces font face à la croissance des dépenses en santé et en éducation post-secondaire. Pour chaque dollar dépensé par les provinces pour la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale, la contribution du gouvernement fédéral chute de 18 à 14 ¢ de 1994 à 1999, le budget annuel du Transfert social restant gelé à 12,5 milliards \$ jusqu'en 1999.

Les provinces sont aussi affectées par les coupures budgétaires à l'assurance-chômage qui

ont pour effet de faire refluer les chômeurs sur l'aide sociale qui, elle, est à la charge des provinces. En réduisant le montant et la durée des prestations tout en augmentant le nombre de semaines travaillées pour avoir droit à ces prestations, le gouvernement fédéral ramène les coûts de l'assurance-chômage de 17,6 milliards \$ en 93-94 à 11,8 milliards \$ en 97-98.

Ces coupures affectent particulièrement les travailleurs saisonniers et à temps partiel, majoritairement des femmes et des jeunes. Elles restreignent l'accès à l'assurance-chômage. En 92-93, 70 % des chômeurs canadiens (1,1 millions sur 1,6 millions) recevaient des prestations. En 2001-2002, 47 % des chômeurs (600 000 sur 1,2 million) recevaient des prestations de l'assurance-chômage devenue l'assurance-emploi.

En dépit des réductions successives du taux de cotisation depuis 1994, l'écart entre les prestations et les cotisations pour l'assurance-emploi s'est accru considérablement, procurant au gouvernement fédéral une part importante de sa marge de manoeuvre budgétaire. Depuis l'arrivée du gouvernement Chrétien en 1993, on observe un écart de 6,2 milliards \$ par an entre la moyenne des prestations versées (12,6 milliards \$) et celle des cotisations versées par les travailleurs et les employeurs (18,8 milliards \$). Cet écart grimpe à plus de 7,2 milliards \$ en moyenne par an pour la période 1997-2002.

Les ministères et organismes fédéraux, surtout ceux des Transports, de la Défense, des Ressources naturelles, de l'Industrie et de l'Agriculture, contribuent également dans les budgets de 94, 95 et 96 à la lutte au déficit. Les coupures se reflètent dans la diminution de l'aide aux entreprises (transports de marchandises de l'Atlantique, abolition de la Loi sur le transport des grains de l'ouest, baisse de la sécurité du revenu agricole et du soutien aux producteurs de lait), la fin de l'aide à la cons-

truction de logements sociaux, l'annulation du contrat d'achat d'hélicoptères EH-101, la suppression, en deux ans, grâce à un programme de primes de départ volontaire et à la retraite, de 45 000 postes dans la fonction publique fédérale (14 % des effectifs) et un gel pendant deux ans du salaire des fonctionnaires.

Le gouvernement fédéral procède en 1994 à un réexamen de ses activités. Cet exercice conduit notamment à la privatisation du Canadien national (CN) et du contrôle aérien avec Nav Canada, corporation agissant dans une optique de recouvrement de coûts d'opération, à la vente des actions (70 %) que le gouvernement détient dans Petro Canada, au transfert de l'exploitation des ports et des aéroports à des organismes locaux et à la création de nouvelles agences gouvernementales. L'agence des douanes et du revenu relaie le ministère du revenu. L'agence d'inspection des aliments regroupe les activités des services d'inspection des ministères de la santé, de l'agriculture, des pêches et océans. Parcs Canada reçoit aussi le statut d'agence lui permettant de conclure des partenariats avec des organismes sans but lucratif ou privés.

Aidée par la vigueur de l'économie, l'élimination du déficit budgétaire du gouvernement fédéral entre 94 et 98 tient pour une large part aux 6 milliards \$ de réduction des transferts financiers aux provinces, aux 5,8 milliards d'économies à l'assurance-chômage et à la baisse du budget de la Défense de 10,6 à 8,7 milliards \$.

En outre, en remboursant plus de 46 milliards \$ de sa dette depuis 1997, le gouvernement fédéral a réduit le coût du service de la dette dans ses dépenses qui s'élève chaque année en moyenne à 40,8 milliards \$ comparativement à 42,1 milliards \$ pour la période 1992-97.

Dès l'élimination du déficit en 97-98 et au cours des cinq années suivantes, le gouvernement fédéral réinvestit prioritairement dans le soutien à la famille, l'éducation, la santé et les infrastructures. Le budget fédéral de l'après 11 septembre 2001 fait exception en consacrant plus de 7,7 milliards \$ sur cinq ans au renforcement de la sécurité aux frontières et dans les aéroports, au contrôle de l'immigration et à l'accroissement des moyens des services anti-terroristes.

Pour la famille, le gouvernement fédéral a remplacé, au milieu des années 90, les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants dont les coûts s'élevaient à 5 milliards \$ en 1993 par la Prestation fiscale pour enfants dont les coûts atteignaient 7,7 milliards \$ en 2001.

En éducation, le gouvernement fédéral a mis en place en 1997 la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI). Dotée d'un budget initial de 800 millions \$ porté par la suite à 1,9 milliards \$, elle soutient des projets de recherche dans les universités et les hôpitaux. En 1998, il crée la Fondation des bourses d'études du millénaire avec un budget de 2,5 milliards \$. Sur ce dossier, une entente durement négociée entre Québec et Ottawa entérine le respect du régime québécois de prêts et bourses. Le gouvernement fédéral institue par ailleurs un régime d'épargne études, subventionne des chaires d'excellence dans les universités et restaure le niveau de financement des organismes fédéraux de recherche.

Dans le domaine de la santé, le gouvernement fédéral lance des programmes pour la nutrition prénatale et l'adaptation des soins primaires. Il crée l'Institut canadien d'information de la santé ainsi qu'un réseau de treize centres de recherche en santé.

En matière d'infrastructures, le gouvernement fédéral consacre, à partir de 1995, près de 3

milliards \$ à un programme tripartite fédéral provincial municipal à frais partagés. Deux milliards de dollars supplémentaires sont prévus, dans le budget 2001, pour le financement de grands projets stratégiques. Devant les critiques, ce dernier programme, confié à l'origine à une fondation, est finalement géré par un nouveau ministère, Infrastructures Canada.

Au chapitre des transferts aux provinces pour le financement des programmes sociaux, on observe une remise à niveau partielle de la contribution fédérale. En 1999, contre la signature par les provinces (sauf le Québec) de l'entente sur l'union sociale, Ottawa augmente ses transferts de 11,5 milliards \$ sur cinq ans, dont 3,5 milliards \$ non récurrents. Utilisant désormais une base de répartition per capita plutôt que selon les besoins, primant jusqu'alors pour l'aide sociale, le gouvernement fédéral favorise depuis 1999 les provinces mieux nanties (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario) au détriment des autres dont le Québec.

Malgré un nouvel accord des premiers ministres en septembre 2000 dans lequel le gouvernement fédéral s'engage à augmenter de 23,4 milliards \$ sur cinq ans (dont 2,8 milliards \$ en 2001-2002) les transferts pour la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale, la contribution fédérale aux dépenses sociales des provinces n'atteint toujours pas en 2002 le niveau antérieur aux coupures de 1995.

À compter de 2000, le gouvernement fédéral a commencé à réduire l'impôt des particuliers d'environ 7 milliards \$ sur deux ans. Depuis dix ans, la part globale des dépenses du gouvernement fédéral pour l'aide aux personnes (pensions de vieillesse, assurance-emploi) affiche une baisse de 1,2 % en raison de la diminution des coûts de l'assurance emploi. Le gouvernement fédéral a choisi d'utiliser son importante marge de manoeuvre budgétaire, résultant en grande partie du surplus de la caisse de l'assurance-emploi, pour lancer des

initiatives directes en matière de santé, d'éducation post-secondaire et de soutien à la famille, secteurs relevant de la responsabilité des provinces. Ce choix, concomitant avec celui de réduire la participation fédérale aux programmes sociaux de base, laisse les provinces démunies face à la croissance des coûts de ces programmes, surtout en santé.

Ce sont donc les programmes de subventions directes et les dépenses de fonctionnement des ministères fédéraux qui ont le plus bénéficié des réinvestissement depuis le retour à l'équilibre budgétaire, passant de 55,6 milliards \$ en 1992 à 60,9 milliards \$ en 2002 soit 37,5 % des dépenses d'Ottawa. Durant la même période, après de lourdes coupures au milieu des années 90, la part des transferts aux provinces stagne toujours autour de 16 % des dépenses de l'État fédéral.

Dans le prochain article, L'Observatoire analysera l'évolution, depuis cinq ans, des marges de manoeuvre budgétaires fédérale et provinciales dans le contexte du déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GRANDE MISSION 1992-1997-2002			
En M\$	1992	1997	2002
Transferts personnes (Pensions de vieillesse/assurance-emploi)	40 365 (25,0 %)	34 067 (22,8 %)	39 113 (23,8 %)
Transferts provinces (Péréquation, Transfert social canadien)	26 544 (16,4 %)	20 504 (13,7 %)	26 648 (16,2 %)
Fonctionnement /subventions directes ministres fédéraux	55 667 (34,5 %)	54 182 (36,2 %)	60 944 (37,0 %)
Coûts du service de la dette	38 825 (24,0 %)	40 931 (27,3 %)	37 735 (22,9 %)
Dépenses totales	161 401 (100 %)	149 684 (100 %)	164 440 (100 %)

Source: Finances Canada, rapports financiers annuels du Gouvernement du Canada 1993-2002

TABEAU LE SOLEIL

ASSURANCE-EMPLOI ÉVOLUTION DE L'ÉCART ENTRE LES COTISATIONS ET LES PRESTATIONS 1992-2002				
ASSURANCE-EMPLOI	CHÔMEURS (MILLIERS)	PRESTATIONS (M\$)	COTISATIONS (M\$)	ÉCART COTIS./PREST.
1992-1992	1 479,5	18 126	15 394	-2 732
1992-1993	1 602,3	19 065	17 535	-1 530
1993-1994	1 647,0	17 626	18 233	607
1994-1995	1 514,9	14 815	18 928	4 113
1995-1996	1 393,1	13 476	18 510	5 034
1996-1997	1 436,9	12 380	19 816	7 436
1997-1998	1 378,6	11 842	18 802	6 960
1998-1999	1 277,3	11 884	19 363	7 479
1999-2000	1 190,1	11 301	18 512	7 211
2000-2001	1 169,6	11 444	18 731	7 287
2001-2002	1 277,6	13 748	17 980	4 232
Moy. 1992-1997	1 518,8	15 472	18 604	3 132
Moy. 1998-2002	1 258,6	12 044	18 678	7 260

Source: Finances Canada, rapports financiers annuels du Gouvernement du Canada, 1993-1994 2001-2002

TABEAU LE SOLEIL

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>

(c) 2003 Le Soleil. Tous droits réservés.