



C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe

Institut C.D. Howe

COMMENTAIRE

POLITIQUE FISCALE

GARDER LE CAP :

le défi de l'équilibre budgétaire du Québec

PIERRE FORTIN



Dans ce numéro...

Dans le prochain budget, Québec doit affirmer clairement qu'il garde le cap sur le difficile Plan de retour à l'équilibre budgétaire annoncé dans les deux derniers budgets.

L'ÉTUDE EN BREF

AU SUJET DE L'AUTEUR DE CE NUMÉRO

PIERRE FORTIN est professeur émérite de sciences économiques à l'Université du Québec à Montréal et membre de la Société royale du Canada.

Les recommandations de l'Institut se fondent sur une recherche de qualité menée par des spécialistes de renom et qui fait l'objet d'un processus d'examen rigoureux par les pairs.

En 2009, après dix années d'équilibre budgétaire, le gouvernement du Québec s'est soudainement trouvé devant la perspective d'un déficit structurel insoutenable qui, en l'absence de mesures correctrices, atteindrait 12 milliards \$ en 2013 et 27 milliards \$ en 2019. Ce déséquilibre est apparu en dépit d'une performance économique du Québec relativement bonne dans la conjoncture récente et au cours des deux dernières décennies. L'auteur tient plutôt pour responsables de la détérioration le vieillissement démographique, les allègements fiscaux antérieurs à 2009, l'accélération des investissements en infrastructures, la croissance des dépenses de programmes, le ralentissement prévu des transferts fédéraux, et la remontée attendue des taux d'intérêt sur la dette.

Le gouvernement du Québec a réagi à la situation en annonçant un Plan destiné à rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014. L'auteur juge que les augmentations de taxes et de tarifs (4,3 milliards \$), les compressions de dépenses (5,7 milliards \$) et les autres mesures (2,2 milliards \$) qui composent ce plan peuvent, techniquement, rétablir la viabilité des finances provinciales. Aussi, ces mesures correspondent autant que cela est possible à la volonté populaire d'éliminer les déficits et de réduire la taille de l'État, et sont conçues de façon à minimiser l'impact sur le fardeau fiscal et la croissance économique. Réaliser les compressions de dépenses sera cependant difficile au plan politique comme au plan administratif.

L'auteur conclut en souhaitant que le gouvernement maintienne ses intentions et garde le cap sur l'équilibre budgétaire pour 2013-2014, qu'il lance de toute urgence un grand chantier de réforme en profondeur des façons de faire en santé, et qu'il concentre ses interventions dans les domaines de l'éducation, de l'accès aux marchés extérieurs, de la concurrence, de la fiscalité et des infrastructures publiques de façon à favoriser la croissance de la productivité de l'économie.

Cette publication est disponible en anglais à www.cdhowe.org

À PROPOS DE L'INSTITUT

L'Institut C.D. Howe est un centre de recherche non partisan ayant pour objectif d'améliorer le niveau de vie de tous les Canadiens en favorisant des politiques économiques et sociales sensées. L'Institut promeut ces politiques économiques et sociales par la recherche et la communication. Les activités de l'Institut se déroulent à l'échelle nationale et incluent des tables rondes sur les politiques, des présentations réalisées par son personnel dans les grands centres régionaux ainsi que devant les comités parlementaires. Les membres individuels et institutionnels de l'Institut sont issus du secteur des affaires, des universités et d'associations professionnelles à travers le pays.

12,00 \$;
ISBN 978-0-88806-834-7
ISSN 0824-8001 (copie papier);
ISSN 1703-0765 (en ligne)

INDÉPENDANT • RATIONNEL • PERTINENT

En mars 2009, la ministre des Finances du Québec, Monique Jérôme-Forget, a présenté son dernier Budget (Finances Québec 2009). Ce document révélait qu'à moins d'un sérieux coup de barre aux revenus et aux dépenses, le gouvernement du Québec s'acheminait vers un déficit budgétaire de 10 milliards \$ en 2013-2014. Un an plus tard, en mars 2010, le Budget 2010-2011 de son successeur, Raymond Bachand, a confirmé ce diagnostic en l'amplifiant. Il calculait que, si on laissait les choses aller, le déficit dépasserait 12 milliards \$ en 2013-2014 (Finances Québec 2010a). La mise à jour économique et financière de décembre 2010 a confirmé cette projection (Finances Québec 2010b).

En dévoilant que le Québec s'acheminait vers une telle impasse financière, les ministres Jérôme-Forget et Bachand ont créé toute une surprise, parce que le Gouvernement du Québec avait réussi, depuis 1998, à observer assez fidèlement sa Loi sur l'équilibre budgétaire de 1996, qui lui interdit de réaliser des déficits. De 1998-1999 à 2008-2009, le Québec avait affiché un excédent budgétaire moyen de 54 millions \$ (Finances Québec 2010a, tableau I.11). Ce succès avait été confirmé par une remontée progressive de sa cote auprès des agences de notation de crédit (Finances Québec 2010a, section D.4). Le Québec était encore la province canadienne la plus lourdement endettée, mais sa situation financière s'améliorait constamment.

Sans mesures correctrices, le déficit atteindrait 27 milliards \$ en 2019-2020

Le tableau 1 reproduit et prolonge la projection du ministre Bachand. Le point de départ est l'année de sommet conjoncturel 2007-2008. Elle est suivie de l'année de récession 2009-2010, puis de l'année du retour annoncé de l'équilibre budgétaire, 2013-2014. Pour voir plus loin, j'allonge l'horizon jusqu'à la fin de la présente décennie. Cela permet de constater qu'en l'absence de mesures correctrices il faudrait s'attendre à un déficit budgétaire de 27 milliards \$ en 2019-2020. À cette date, les charges d'intérêts sur la dette absorberaient 29 % des revenus autonomes du gouvernement, le solde budgétaire équivaldrait à 6 % du PIB, la dette représentant les déficits cumulés atteindrait 60 % du PIB et la dette brute, 85 %.

La trajectoire suivie serait explosive¹ et insoutenable au plan financier. La projection du type « si la tendance se maintient » que présente le tableau 1 voit les revenus totaux croître moins rapidement, et les dépenses totales plus rapidement, que le PIB de 2007 à 2019. Au cours de cette période de douze années, le PIB augmente de 50 %, les revenus budgétaires de 40 % et les dépenses budgétaires de 90%. Il s'ensuit que le déficit budgétaire augmente continuellement en proportion du PIB, ce qui à son tour lance le rapport dette-PIB sur une trajectoire explosive.

Dans l'analyse qui suit, je poursuis deux objectifs. Le premier consiste à élucider les causes des difficultés budgétaires actuelles du Québec. Je soulève trois possibilités. La première serait l'importance de la récession de 2008-2009, qui a frappé le Québec comme toutes les autres régions du Canada et de la planète. La deuxième serait la performance économique à long terme du Québec, qui aurait pu se détériorer au cours des

*Je tiens à exprimer mes vifs remerciements aux membres du groupe de recherche sur la compétitivité fiscale et au personnel de l'Institut (tout particulièrement à Alexandre Laurin), ainsi qu'à Kevin Page et son équipe et à deux lecteurs anonymes très perspicaces pour leurs commentaires et leurs suggestions dans la préparation de cette étude.

1 Au sens de Liapounov (1892).

Tableau 1 : Données réelles du Budget du Québec pour les années financières 2007-2008 et 2009-2010 et projections pour les années 2013-2014 et 2019-2020 en l'absence de mesures correctrices à la tendance des revenus et des dépenses du gouvernement

Élément	2007-2008 (réel)	2009-2010 (réel)	2013-2014 (projection)	2019-2020 (projection)
Revenus autonomes	49 464	47 994	55 457	68 599
Transferts fédéraux	13 629	15 161	15 784	20 462
Dépenses de programmes	-54 826	-61 769	-73 695	-97 635
Intérêts sur la dette	-7 021	-6 117	-10 717	-19 597
Autres éléments	-797	2 092	852	1 047
Solde budgétaire	449	-2 449	-12 319	-27 117
Déficits cumulés	97 125	107 617	144 334	264 955
Dette brute	148 151	163 318	225 320	377 011
PIB	295 928	303 747	357 738	442 517
Intérêts/Rev. autonomes	14,2%	12,7%	19,3 %	28,6 %
Solde budgétaire/PIB	0,2%	-0,8%	-3,4 %	-6,1 %
Déficits cumulés/PIB	32,8%	35,4%	40,3 %	59,9 %
Dette brute/PIB	50,1%	53,9%	63,0 %	85,2 %

Note : Les données présentées dans les deux premières colonnes du tableau décrivent la situation réelle de l'économie et du budget en 2007-2008 et en 2009-2010. Les données de la troisième colonne indiquent ce qu'aurait été la situation financière du gouvernement en 2013-2014 si aucune mesure correctrice n'avait été apportée à la tendance actuelle. Elles sont extraites des documents budgétaires de Finances Québec et satisfont aux hypothèses suivantes : 1) après 2009-2010, les revenus autonomes suivent la croissance annuelle du PIB et des assiettes prévue par le ministère sans autre changement aux règles fiscales que celles qui ont déjà été annoncées (comme l'élimination de la taxe sur le capital en 2011); 2) les transferts fédéraux sont conformes aux paramètres qui sont prévus jusqu'en 2014-2015; 3) les dépenses de programmes augmentent de 4,6 % par année, soit à un rythme un peu plus lent que le rythme moyen de 5,0 % enregistré de 2002-2003 à 2009-2010; 4) les charges d'intérêts sont payées selon l'évolution prévue du taux d'intérêt moyen sur la dette brute du gouvernement; le taux d'intérêt remonte de 3,8 % en 2009-2010 à 4,9 % en 2013-2014 et la dette brute cumule les déficits budgétaires annuels, les investissements nets découlant du plan d'immobilisations du gouvernement (réseaux inclus) et ses placements, prêts et avances à divers organismes; 5) les « autres éléments » du budget reproduisent la projection du ministère; ils regroupent les résultats nets des organismes autres que budgétaires, des fonds spéciaux et des réseaux et soustraient la provision pour éventualités et la variation de la réserve de stabilisation. Le solde budgétaire est la somme algébrique de tous les éléments qui précèdent. Sa négative est le montant qui s'ajoute à la dette représentant les déficits cumulés à la fin de chaque année financière. Dans la quatrième colonne, la projection sans mesure correctrice de Finances Québec est prolongée au-delà de 2013-2014 jusqu'à la fin de la présente décennie. Les hypothèses suivantes sont appliquées : 1) le PIB se conforme à la projection de Finances Québec jusqu'en 2014, date où on suppose qu'il rejoint son niveau potentiel, puis il poursuit sa croissance au rythme du potentiel jusqu'en 2019, fixé à 3,5 % par année (inflation de 2 % incluse); 2) la croissance des revenus autonomes reproduit chaque année celle du PIB; 3) les transferts fédéraux sont conformes à la projection de Finances Québec jusqu'en 2014-2015, après quoi ils augmentent au rythme annuel constant de 4,5 %, choisi simplement pour refléter la croissance moyenne du PIB canadien de 2014 à 2019 (projection de Dungan et Murphy) et, par conséquent, la capacité de payer du gouvernement fédéral; 4) les dépenses de programmes s'accroissent de 4,8 % par année, soit à un rythme qui demeure plus lent que le rythme moyen de 5,0 % enregistré de 2002-2003 à 2009-2010; 5) le taux d'intérêt moyen sur la dette brute remonte de 4,9 % en 2014-2015 à 5,4 % en 2019-2020 et la dette brute cumule les déficits budgétaires annuels et permet au gouvernement de compléter son plan d'investissements; et 6) les « autres éléments » progressent au même rythme que le PIB, soit de 3,5 % par année.

Sources : Finances Québec (2009, 2010a, 2010b); Dungan et Murphy (2011); calculs de l'auteur.

dernières décennies. La troisième serait le vieillissement imminent de la population, qui va frapper les finances publiques du Québec du côté des revenus comme des dépenses, et avec plus de force que celles des autres régions d'Amérique du Nord. Je vais montrer que les deux premières explications ne tiennent pas la route, mais que la troisième – le vieillissement de la population – est une cause bien réelle des difficultés appréhendées, mais non la seule. L'impasse financière n'a en effet pas de cause unique, mais résulte de la conjonction de plusieurs facteurs, certains étant sous l'influence directe du gouvernement et d'autres échappant à son contrôle.

Le second objectif poursuivi consiste à déterminer si cette impasse budgétaire peut être résolue par un ensemble de mesures qui seraient administrativement et politiquement soutenables. Je vais défendre le point de vue que le Plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté par les ministres Jérôme-Forget et Bachand constitue une réponse douloureuse, mais imposée par les circonstances. Toutefois, bien qu'*en principe* cette réponse permette aux finances publiques du Québec de redevenir soutenables, il faudra, pour que ce soit aussi le cas *en pratique*, qu'elle puisse être concrétisée administrativement et politiquement et que le gouvernement garde le cap. Ce sera plus difficile.

L'économie québécoise s'est plutôt bien tirée de la récession de 2008-2009

Pour commencer, la figure 1 montre que l'économie du Québec a mieux traversé la récession de 2008-2009, et a connu depuis lors une reprise plus forte, que le reste de l'Amérique du Nord. Entre la fin de 2007 et le milieu de 2009, le taux d'emploi a enregistré une baisse de beaucoup moindre amplitude au Québec que dans les autres provinces et aux États-Unis². Depuis lors, il a récupéré la moitié du terrain perdu au

Québec et environ 10 % ailleurs au Canada. Aux États-Unis, le taux d'emploi n'a pas bougé depuis octobre 2009.

En mars 2009, le gouvernement du Québec a calculé que la récession lui imposerait un déficit de 2,4 milliards \$ en 2009-2010 (Finances Québec 2009, tableau C.4). Puis, en mars 2010, il a estimé qu'en 2013-2014 le PIB pourrait être encore inférieur de 2,4 % à son potentiel (Finances Québec 2010a, graphique B.20). Le cas échéant, un déficit conjoncturel de 1,4 milliard \$ subsisterait à cette date. Même si on juge pessimiste la lenteur du retour au potentiel envisagée par le ministère, un tel manque à gagner conjoncturel ne représenterait de toute façon que 11 % du déficit budgétaire de 12 milliards \$ projeté pour 2013-2014. On ne peut éviter de conclure que la majeure partie du problème financier du gouvernement est de nature structurelle.

La performance de l'économie québécoise ne s'est pas détériorée depuis 20 ans

Il faut donc s'interroger sur les causes structurelles du problème. Est-il possible que la performance relative de l'économie du Québec se soit détériorée à long terme et que les difficultés financières du gouvernement provincial qui viennent soudainement d'apparaître reflètent cette détérioration? Les tendances des deux dernières décennies ne permettent pas d'ajouter foi à cette conjecture. Il est bien établi qu'*en niveau absolu* le revenu intérieur réel par habitant³ du Québec, tout comme celui des six autres provinces canadiennes non productrices d'hydrocarbures, est bien loin du premier rang en Amérique du Nord. Mais comme le montre la figure 2, entre le sommet conjoncturel de 1989 et celui de 2007, la performance comparative de la province a été meilleure que celle de ces six autres provinces.

2 La récession de 2008-2009 est la moins profonde qu'a subie le Québec dans l'après-guerre. Lors des récessions de 1981-1982 et de 1990-1992, le taux de chômage a atteint des sommets mensuels respectifs de 15,8 % et de 14,3 %. En 2008-2009, le maximum atteint a été de 9,0 %. À 7,9 % en janvier 2011, le taux de chômage est à 1 point du minimum des 35 dernières années.

Figure 1: Taux d'emploi de la population en âge de travailler (nombre d'emplois par 1 000 adultes) au Québec, dans les autres provinces et aux États-Unis, janvier 2008 à janvier 2011



Sources : Statistique Canada; U.S. Bureau of Labor Statistics.

Elle s'est aussi rapprochée de la performance des États-Unis de 1998 à 2009, après s'en être écartée de 1989 à 1998. La figure confirme en même temps que l'ascension des prix du pétrole et du gaz naturel a mis le revenu par habitant des trois provinces canadiennes productrices d'hydrocarbures complètement hors de portée du reste de l'économie continentale.

Les figures 1 et 2 montrent bien que les difficultés budgétaires annoncées par Jérôme-Forget et Bachand ne découlent pas d'un affaiblissement comparatif de la performance économique globale du Québec qui se serait produit au cours des trois dernières années ou des deux dernières décennies. La position relative du Québec s'est, au contraire, améliorée au cours de cette période passée.

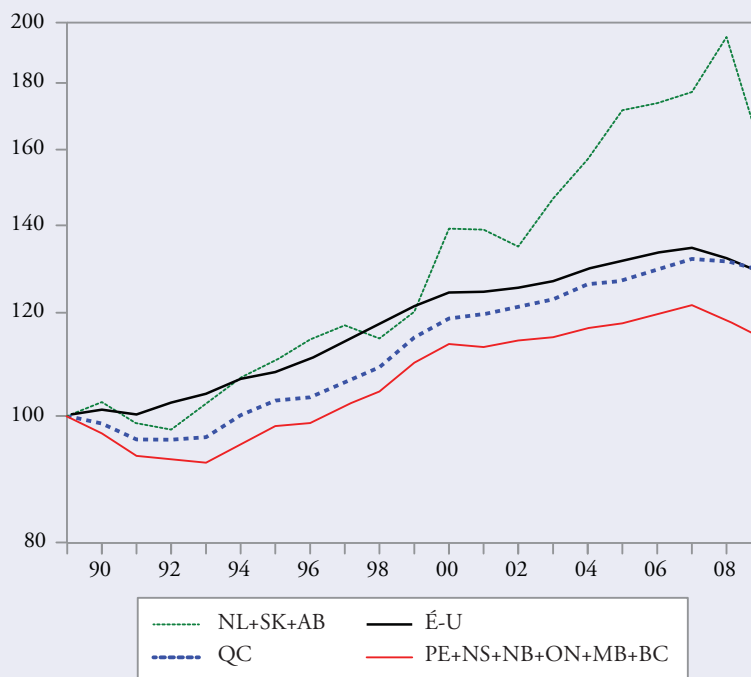
À partir de maintenant, le vieillissement démographique va changer les choses

Si le rendement de l'économie du Québec inquiète, c'est pour l'avenir plutôt que pour le passé. L'inquiétude réside en ceci: dès la présente décennie, le Québec va subir un vieillissement qui va freiner subitement la croissance de la population de 15 à 64 ans (le principal bassin des travailleurs potentiels) et qui va accélérer celle de la population de 65 ans ou plus.

Le tableau 2 rend compte de ces tendances. En premier lieu, on observe qu'après avoir augmenté de 7 % de 2000 à 2010, le principal bassin des travailleurs potentiels constitué de la population québécoise de 15 à 64 ans va diminuer de 1 % de 2010 à 2020 et encore de 2 % au cours de la

3 Le revenu intérieur réel est égal au rapport entre le PIB nominal et l'indice des prix de la demande intérieure finale. Il s'agit d'une estimation du pouvoir d'achat que représente le PIB pour les résidents d'un pays ou d'une région.

Figure 2: Revenu intérieur réel par habitant aux États-Unis, au Québec, et dans les autres provinces canadiennes, productrices ou non d'hydrocarbures, de 1989 à 2009 (indice 1989 = 100)



Sources : Statistique Canada; U.S. Department of Commerce.

décennie suivante. En second lieu, on constate, à l'inverse, que la croissance la population de 65 ans ou plus va s'accroître de façon marquée. Cette population d'âinés a augmenté de 28 % dans la décennie 2000; elle va s'accroître de 40 % dans la présente décennie et encore de 32 % dans la décennie 2020. Il y avait 4,5 personnes de 15 à 64 ans pour chaque personne de 65 ans ou plus en 2010; il y en aura 3,2 en 2020 et 2,4 en 2030.

Ces évolutions auront deux conséquences inévitables. La première est que le nombre de Québécois au travail va augmenter plus lentement à partir de maintenant et au cours des deux prochaines décennies. Une plus forte proportion de la population de 15 à 64 ans voudra sans doute participer à la population active, mais le choc démographique négatif que va subir cette population est tellement important que la hausse de son taux d'activité ne pourra en pratique empêcher le nombre de travailleurs de croître plus lentement. À moins que la productivité s'accroisse de façon marquée pendant cette période, cela

signifie que le revenu intérieur et les revenus fiscaux vont eux aussi croître moins rapidement.

À quel rythme le PIB du Québec va-t-il progresser dans la présente décennie ? La réponse à cette question dépend non seulement de l'évolution de la population de 15 à 64 ans, mais aussi de ce qui arrivera au pourcentage de cette population qui voudra être active, au nombre d'heures annuelles que chaque personne active voudra travailler et à la production engendrée par chaque heure de travail. Beaucoup d'incertitude entoure l'évolution future de ces trois facteurs. Pour fixer les idées, je vais retenir les hypothèses suivantes : 1) le PIB réel est à son niveau potentiel en 2007, y retourne en 2014 et y demeure ensuite jusqu'en 2019; 2) le PIB réel potentiel croît de 1,75 % par année de 2007 à 2014 et de 1,5 % par année de 2014 à 2019; 3) le PIB réel et le niveau des prix projetés se conforment à la projection de Finances Québec (2010b, tableau 12) de 2010 à 2014; et 4) le taux d'inflation est de 2 % de 2014 à 2019.

Tableau 2 : Évolution décennale des populations de 15 à 64 ans et de 65 ans ou plus au Québec de 2000 à 2030

Année	Population (2010 = 100)		Rapport
	15 à 64 ans	65 ans ou plus	Pop. 15-64/Pop. 65 +
2000 (réel)	93	78	5,4
2010 (réel)	100	100	4,5
2020 (projection)	99	140	3,2
2030 (projection)	96	184	2,4

Sources : Statistique Canada (2011, tableau 051-0001); Institut de la statistique du Québec (2010).

Ces hypothèses ne sont ni les plus optimistes ni les plus pessimistes en circulation et visent à éviter les extrêmes⁴. Une première conséquence est que la trajectoire du PIB réel potentiel est inférieure à celle qui serait observée si le potentiel continuait à croître au taux annuel moyen de 2,1 % observé de 1989 à 2007 (et de 1999 à 2007). Le PIB potentiel s'en voit diminué cumulativement de 2,1 % en 2013 et de 5,3 % en 2019. Le niveau des revenus autonomes étant affecté en proportion, il s'en trouve réduit de 1,2 milliard \$ en 2013-2014 et de 3,8 milliards \$ en 2019-2020⁵. Une seconde conséquence est que le PIB projeté par le ministère pour 2013-2014 est inférieur de 0,3 % à son niveau potentiel, ce qui se traduit par un manque à gagner conjoncturel de 0,2 milliard \$ en revenus autonomes. Par hypothèse, la conjoncture n'a plus d'effet sur les revenus par la suite.

La seconde conséquence du déplacement de la structure démographique vers les âges plus avancés est que la pression financière sur les dépenses de programmes, qui est déjà forte, va encore s'accroître. Cela s'explique par le fait que la

dépense publique en santé est en moyenne six fois plus importante par personne de 65 ans ou plus que par personne de moins de 65 ans⁶. Dans la mesure où le vieillissement s'accompagnerait d'une baisse du poids démographique des enfants et des adolescents, on peut être enclin à penser qu'il serait possible pour le gouvernement provincial de réaliser, en contrepartie, des économies en services de garde et en éducation. Ce point de vue est présomptueux pour deux raisons. Premièrement, en raison de la remontée récente de la fécondité dans la province, l'Institut de la statistique du Québec (2010) ne prévoit qu'une faible diminution du poids de la population de moins de 18 ans, soit de 19,3 % en 2010 à 18,8 % en 2019. Deuxièmement, les pressions en faveur de l'éducation universitaire et de la lutte contre le décrochage scolaire sont très fortes au Québec comme ailleurs au pays. Elles auront tôt fait d'absorber toute marge de manœuvre financière que pourrait dégager le changement démographique pour le système d'éducation.

4 Finances Québec (2005) a proposé une estimation de 1,4 % pour la croissance du PIB réel potentiel de 2010 à 2020; Godbout et al. (2007), de 1,2 % pour 2011 à 2021; Desjardins Études économiques (2009), de 1,7 % pour 2009 à 2014 et de 1,5 % pour 2014 à 2019; Finances Québec (2010a, tableau B.15), de 1,4 % pour 2021 à 2025. L'hypothèse retenue ici est voisine celle de Desjardins.

5 On a : $1,2 = 55,5 * (1 / (1 - 0,021) - 1)$ et $3,8 = 68,6 * (1 / (1 - 0,053) - 1)$.

6 Selon l'Institut canadien d'information sur la santé (2010, tableau E.1.11), la dépense de santé par habitant du Gouvernement du Québec en 2007 a été de 10 451 \$ pour les personnes de 65 ans ou plus et de 1 730 \$ pour celles de moins de 65 ans, de sorte que la dépense pour les aînés était $10\,451 / 1\,730 = 6,0$ fois plus importante.

En fin de compte, à combien peut-on estimer l'effet du vieillissement de la population sur le solde budgétaire qui est projeté au tableau 1 ? Pour en avoir une idée, faisons deux observations. Premièrement, si, à partir de 2010, la population des 15-64 augmentait au même rythme que celui qui a été observé de 2000 à 2010 plutôt que de ralentir comme prévu, elle dépasserait la projection démographique de référence de 1,6 % en 2013 et de 7,1 % en 2019⁷. Autres choses égales, cela signifie que les revenus autonomes du gouvernement indiqués au tableau 1 seraient plus élevés de 0,9 milliard \$ en 2013-2014 et de 4,9 milliards \$ en 2019-2020. Deuxièmement, du côté des dépenses, on peut estimer que le vieillissement accumulé à partir de 2010 aura fait augmenter les dépenses annuelles de santé du gouvernement d'environ 1,3 milliard \$ en 2013-2014 et de 5,1 milliards \$ en 2019-2020⁸. Au total, ces impacts estimatifs du vieillissement sur les revenus et sur les dépenses auront un effet négatif combiné sur le solde budgétaire d'environ 2,2 milliards \$ en 2013-2014 et de 10 milliards \$ en 2019-2020.

Le vieillissement démographique change les perspectives d'avenir de façon significative. Il explique une bonne part – mais non la totalité – du ralentissement des revenus autonomes et de l'accélération des dépenses publiques de santé qui vont prendre les finances publiques provinciales en souricière au cours de la présente décennie. Il faut

maintenant examiner les autres causes du ralentissement des revenus autonomes, du repli des transferts fédéraux, de la progression rapide de l'ensemble des dépenses de programmes et de l'expansion du service de la dette.

Les autres sources des difficultés budgétaires

Du côté des revenus autonomes, on observe d'abord, au tableau 1, une baisse absolue de 1,5 milliard \$ de 2007-2008 à 2009-2010, alors qu'on se serait attendu à une augmentation d'environ 3,5 milliards \$ en temps de croissance normale de l'économie si les paramètres fiscaux étaient restés inchangés⁹. Le chiffre réel de 48,0 milliards \$ inscrit au tableau 1 pour les revenus autonomes de 2009-2010 est donc inférieur de 5,0 milliards \$ à ce niveau repère. Comme l'impact de la récession sur les revenus autonomes a été estimé à 2,4 milliards \$ en 2009-2010 (Finances Québec 2009, tableau C.4), il reste une baisse de 2,6 milliards \$ à expliquer. Selon les données du Budget 2009-2010, cette baisse provient d'un ensemble d'allègements fiscaux votés antérieurement, et notamment d'une importante réduction de l'impôt des particuliers et de l'élimination progressive de la taxe sur le capital (Finances Québec 2009, tableau C.8). La croissance qui se poursuit fait ensuite augmenter la valeur de ces allègements avec le temps. On peut les évaluer à quelque 4,1 milliards \$ quatre ans plus tard, en

7 L'affirmation découle des deux considérations suivantes. D'une part, de 2000 à 2010, la population québécoise des 15-64 a crû de 7,2 % (Statistique Canada 2011, tableau 051-0001). D'autre part, le scénario de référence de l'Institut de la statistique du Québec (2010) entrevoit pour ce groupe une croissance cumulative de 0,5 % de 2010 à 2013 et une décroissance cumulative de 1,1 % de 2013 à 2019.

8 L'Institut de la statistique du Québec (2010) estime que le poids démographique de la population de 65 ans ou plus va passer de 15,3 % en 2010 à 16,7 % en 2013, puis à 19,6 % en 2019. Avec une dépense publique de santé par habitant qui est six fois plus importante pour les aînés que pour les plus jeunes, l'effet cumulatif de ce vieillissement sur les dépenses publiques de santé pour l'ensemble de la population sera de $(6 \times 0,167 + 0,833) / (6 \times 0,153 + 0,847) - 1 = 4,0$ % en 2013 et de $(6 \times 0,196 + 0,804) / (6 \times 0,153 + 0,847) - 1 = 12,2$ % en 2019. À supposer que la hausse tendancielle de ces dépenses de santé soit de 4,5 % par année avant la prise en compte du vieillissement, les crédits du ministère québécois de la Santé et des Services sociaux, qui sont de 28,0 milliards \$ en 2010-2011, passeraient à 31,9 milliards \$ ($= 28,0 \times 1,045^3$) en 2013-2014 et à 41,6 milliards \$ ($= 28,0 \times 1,045^9$) en 2019-2020. Le vieillissement ajouterait donc cumulativement 1,3 milliard \$ ($= 31,9 \times 0,040$) et 5,1 milliards \$ ($= 41,6 \times 0,122$) dans ces deux années, respectivement. Ce calcul d'impact basé seulement sur deux catégories d'âge (les 0-64 et les 65 ans ou plus) simplifie la réalité pour les fins de la présentation. Mais un calcul d'impact détaillé basé sur les dépenses de santé par habitant d'un grand nombre de catégories fines d'âge et de sexe conduit sensiblement aux mêmes résultats.

9 Par croissance « normale », j'entends ici une croissance annuelle des revenus autonomes égale au taux de croissance du PIB nominal de 3,5 % prévu pour 2008 par le Budget 2007-2008 et à nouveau pour 2009 par le Budget 2008-2009 (Finances Québec 2007, tableau B.30; 2008, tableau B.5). À l'époque, l'importance de la récession à venir n'était pas encore appréciée.

2013-2014, et à 5,1 milliards \$ dix ans plus tard, en 2019-2020¹⁰.

Les transferts fédéraux, quant à eux, regroupent principalement le transfert canadien en matière de santé, le transfert canadien en matière de programmes sociaux et le programme de péréquation. Ce qui frappe surtout, dans leur cas, c'est l'instabilité : forte ascension de 1961 à 1984, descente en cascade de 1984 à 2004, remontée de 2004 à 2009, nouveau repli anticipé de 2009 à 2013, reprise espérée par la suite. Les données du tableau 1 anticipent une croissance plutôt faible des transferts (1 % par année) de 2009-2010 à 2013-2014. Cela résulte de la bonne performance comparative du Québec lors de la récession de 2008-2009, de l'arrivée à terme d'ententes fédérales-provinciales et du plafonnement des paiements de péréquation annoncé par le gouvernement fédéral à l'automne 2008. Il n'existe pas de critère faisant consensus qui permettrait de définir un scénario alternatif pour l'évolution des transferts fédéraux au Québec de 2009-2010 à 2019-2020. Simplement pour fixer les idées, je retiens comme balise convenable le pourcentage du PIB québécois qu'ont représenté ces transferts en 2009-2010, soit 5 %. Les transferts fédéraux projetés au tableau 1 pour 2013-2014 et pour 2019-2020 sont respectivement inférieurs de 2,1 milliards \$ et de 1,7 milliard \$ aux niveaux correspondant à cette balise¹¹.

Du côté des dépenses budgétaires, au tableau 1, le comportement des charges d'intérêts sur la dette après 2009-2010 paraît surprenant à première vue. Elles commencent par diminuer de 13 % de 2007-2008 à 2009-2010, passant de 7,0 milliards \$ à 6,1 milliards \$. Mais, par la suite, elles triplent en 10 ans, grim pant à 19,6 milliards \$ en 2019-2020. Pour y voir clair, il est utile de se rappeler

que « servir la dette » consiste à payer un taux d'intérêt moyen sur la dette brute, laquelle est à son tour égale à la somme de la dette représentant les déficits budgétaires cumulés dans le passé et de la dette non budgétaire contractée pour réaliser des investissements. Cette dernière est constituée principalement des immobilisations nettes du gouvernement (la dépense d'amortissement faisant partie des dépenses de programmes), de l'investissement net dans les réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation, et des placements, prêts et avances du gouvernement. En d'autres mots, on a :

$$\text{Service de la dette} = \text{Taux d'intérêt moyen} \times (\text{déficits cumulés} + \text{investissements nets cumulés})$$

Les variations du service de la dette d'une année à la suivante sont dues, par définition, aux variations conjuguées de ces trois éléments impliqués : le taux d'intérêt moyen, la dette représentant les déficits cumulés et la dette contractée pour réaliser des investissements. Les données budgétaires indiquent que le taux d'intérêt moyen sur la dette brute est passé de 4,8 % en 2007-2008 à 3,8 % en 2009-2010 – une baisse de 20 % –, ce qui explique la diminution observée des charges d'intérêts entre ces deux années malgré l'augmentation de la dette brute¹². Les calculs sous-jacents à la construction du tableau 1 projettent ensuite une importante remontée du taux d'intérêt moyen sur la dette brute à 4,9 % en 2013-2014, puis à 5,4 % en 2019-2020. L'impact sur le service de la dette est important. En 2013-2014, si le taux d'intérêt moyen retombait soudainement à 3,8 % au lieu de s'établir à 4,9 % tel que projeté, le gouvernement économiserait 2,5 milliards \$ en

10 Sans les 2,6 milliards \$ d'allégements en 2009-2010, les revenus autonomes auraient atteint 50,6 milliards \$ au lieu de 48,0 milliards \$ cette année-là. Si on applique à ces 50,6 milliards \$ la même progression que le PIB nominal de 2009 à 2013, on trouve que les revenus autonomes auraient été de 59,6 milliards \$ en 2013-2014 (= 50,6 x 357,7/303,7), ce qui dépasse de 4,1 milliards \$ les 55,5 milliards \$ inscrits au tableau 1. La même méthode appliquée à l'année 2019-2020 indique que, sans allégements fiscaux, les revenus autonomes auraient été de 73,7 milliards \$ (= 50,6 x 442,5/303,7), ce qui est supérieur de 5,1 milliards \$ aux 68,6 milliards \$ inscrits au tableau 1.

11 On a : $357,7 \times 0,05 - 15,8 = 2,1$ et $442,5 \times 0,05 - 20,5 = 1,7$.

12 Pour une année financière donnée, une estimation du taux d'intérêt moyen payé sur la dette brute est obtenue en divisant les charges d'intérêts de l'exercice par le niveau moyen de la dette brute pendant l'année, défini comme moyenne simple des niveaux de la dette brute au début et à la fin de l'année.

charges d'intérêts. Une occurrence analogue en 2019-2020 entraînerait une économie de 5,8 milliards \$¹³.

Le deuxième élément de l'équation, la dette représentant les déficits cumulés, contribue massivement à l'expansion du service de la dette, puisque son niveau projeté en 2019-2020 est deux fois et demie plus élevé que celui de 2009-2010 (265,0 milliards \$ contre 107,6 milliards \$). Elle ne peut toutefois se concevoir comme une cause indépendante de l'évolution des déficits budgétaires, puisqu'elle est la résultante de ces déficits.

Le troisième élément, la dette servant à financer les investissements nets, passe du simple au double en dix ans : de 55,7 milliards \$ en 2009-2010 à 81,0 milliards \$ en 2013-2014, puis à 112,1 milliards \$ en 2019-2020¹⁴. Égale à 18,3 % du PIB en 2009-2010, elle passe à 22,6 % en 2013-2014 et à 25,3 % en 2019-2020. Contrairement à la dette représentant les déficits cumulés, cette composante de la dette est de nature non budgétaire et peut être considérée comme un facteur causal extérieur du service de la dette et du déficit structurel. De 2009 à 2014, le gouvernement aura consacré 43 milliards \$ à la réalisation d'un plan majeur d'investissement dans les infrastructures publiques, afin de résorber leur déficit d'entretien et de soutenir l'économie pendant le ralentissement économique (Finances Québec 2010a, graphique C.5). Cette décision entraîne une accélération à la fois de la dépense d'amortissement inscrite dans les dépenses de programmes du gouvernement et de la dette servant à financer les investissements. Si la croissance de cette dette avait été limitée à reproduire celle du PIB de 2009 à 2019, le service de la dette aurait été amputé de 0,8 milliard \$ en 2013-2014 et de 1,7 milliards \$ en 2019-2020¹⁵.

Bien que la projection du tableau 1 fasse augmenter le service de la dette rapidement de 2009-2010 à 2019-2020, c'est l'élan des dépenses de programmes qui est la principale source de croissance des dépenses budgétaires pendant cette période, parce qu'elles en constituent près de 90 %. Pour évaluer les conséquences de cet élan, la projection inspirée de Finances Québec impose un taux d'accroissement annuel moyen des dépenses de programmes de 4,6 % de 2009-2010 à 2013-2014 et de 4,8 % de 2013-2014 à 2019-2020. Il s'agit de taux inférieurs à celui de 5,0 % observé en moyenne au Québec de 2002-2003 à 2009-2010, lequel a été lui-même l'un des plus faibles en importance parmi toutes les provinces au cours de la même période (Finances Québec 2010a, graphique E.5). Malgré tout cela, ces taux de croissance de 4,6 % à 4,8 % posent problème, parce qu'ils sont encore supérieurs au taux de croissance annuel moyen de 3,4 % du PIB nominal qui est attendu pour la période de 2007 à 2019. Si les dépenses de programmes croissaient à ce taux de 3,4 % (plutôt que de 4,6 % ou 4,8 %) pendant dix ans à partir de 2009-2010, elles s'établiraient à 70,4 milliards \$ en 2013-2014 et à 86,1 milliards \$ en 2019-2020. C'est 3,3 milliards \$ de moins que la projection pour 2013-2014 et 11,5 milliards \$ de moins pour 2019-2020. Ces écarts sont évidemment considérables.

Comme partout ailleurs au Canada, c'est le secteur de la santé et des services sociaux qui exerce la pression la plus forte sur la croissance des dépenses de programmes du gouvernement du Québec. Son budget a progressé de 6,1 % par année en moyenne de 2002-2003 à 2009-2010 et il absorbe présentement 45 % du total des dépenses de programmes (Conseil du trésor du Québec 2010). La croissance des dépenses a également été rapide pendant cette période dans

13 On a : $2,5 = 10,7 * (1 - 3,8/4,9)$ et $5,8 = 19,6 * (1 - 3,8/5,4)$.

14 La dette servant à financer des investissements a fait l'objet d'une projection distincte de la part du ministère jusqu'en 2014-2015. Par la suite, la projection est la miennne. Pour les années décrites au tableau 1, on l'obtient en soustrayant la dette représentant les déficits cumulés de la dette brute.

15 On a : $0,8 = (0,226 - 0,183) * 357,7 * 0,049$ et $1,7 = (0,253 - 0,183) * 442,5 * 0,054$.

deux secteurs de plus petite taille : les transports (8,6 % par année) avec les travaux d'entretien du réseau routier, et la famille (7,1 % par année) avec l'expansion rapide du nombre de places dans les garderies à contribution réduite. Les dépenses ont progressé moins rapidement en éducation (3,8 %) et dans l'ensemble des autres fonctions du gouvernement (2,8 %).

Les mêmes sources de pression sur la dépense vont demeurer dans l'avenir. Le vieillissement accéléré des deux prochaines décennies va rajouter à la pression sur les dépenses de santé et de services sociaux. Les investissements dans le réseau routier et les transports en commun vont être soutenus encore pour plusieurs années. La demande de services de garde éducatifs à l'enfance, encore insatisfaite, va croître avec l'augmentation récente du taux de fécondité et du taux d'activité féminin. Le secteur de l'éducation va être soumis aux demandes insistantes de correction aux budgets universitaires et d'aide à l'enseignement aux clientèles scolaires difficiles; à terme, il va devoir lui aussi suivre la hausse de la fécondité.

La projection sans mesures correctrices des dépenses de programmes aux taux de 4,6 % à 4,8 % pour la période de 2009-2010 à 2019-2020 souligne la présence non pas d'un seul, mais de deux problèmes budgétaires majeurs. Le premier est celui de la croissance globale de ces dépenses, qui est trop élevé compte tenu de la croissance, projetée à 3,4 %, des revenus du gouvernement. Le second problème est celui de l'évacuation progressive des autres missions essentielles de l'État que l'accélération des dépenses de santé et de services sociaux ne manquera pas de provoquer dans un cadre financier globalement contraint. Seuls une forte augmentation de la productivité du secteur public, un accroissement du rôle du secteur privé en santé et en services sociaux, ou un allourdissement sans précédent de la fiscalité pourraient empêcher cette occurrence.

Le Québec souffre-t-il d'un biais systématique en faveur des déficits ?

Le tableau 3 présente une synthèse des difficultés budgétaires du gouvernement qui viennent d'être passées en revue, selon le poste qui est visé et la source du problème. L'analyse qui précède a identifié sept perturbations négatives sur le solde budgétaire. Quatre d'entre elles échappent au contrôle du gouvernement québécois. Ce sont :

- 1) la mauvaise conjoncture économique
- 2) le ralentissement tendanciel de la croissance économique
- 3) le repli des transferts fédéraux, et
- 4) la remontée attendue des taux d'intérêt.

Les trois autres occurrences découlent des décisions propres du gouvernement. Il s'agit :

- 1) des allègements fiscaux antérieurs à 2009-2010
- 2) de la croissance rapide des dépenses de programmes, et
- 3) du rythme des investissements en infrastructures.

L'ensemble des perturbations examinées totalisent 14,2 milliards \$ en 2013-2014 et 29,6 milliards \$ en 2019-2020. Cela signifie qu'en leur absence le solde budgétaire aurait affiché un excédent de 1,9 milliard \$, plutôt qu'un déficit de 12,3 milliards \$, en 2013-2014 et un autre excédent de 2,5 milliards \$, plutôt qu'un déficit de 27,1 milliards \$, en 2019-2020.

Les résultats du tableau 3 indiquent qu'au milieu de 2008 le gouvernement du Québec pouvait croire qu'il disposait d'une marge de manœuvre de près de 2 milliards \$ à la fin de son horizon de planification budgétaire de cinq ans en 2013-2014. Cependant, les importants allègements fiscaux consentis au Budget de 2007-2008 entraînent en vigueur, le Plan québécois des infrastructures prenait son élan, et on s'attendait à ce que les taux d'intérêt, qui avaient diminué sensiblement depuis le milieu de 2007, remontent tôt ou tard. Ces trois évolutions absorbaient déjà toute marge de manœuvre préexistante au Budget 2009-2010.

Tableau 3 : Synthèse des sources des difficultés budgétaires du gouvernement du Québec, projections pour 2013-2014 et pour 2019-2020 (en milliards \$)

Source de la difficulté et effet sur le budget	Contrôlé ?	2013-2014	2019-2020
Effets sur les revenus autonomes			
- manque à gagner conjoncturel	Non	-0,2	0,0
- allègements fiscaux antérieurs à 2009-2010	Oui	-4,1	-5,1
- ralentissement tendanciel de la croissance dont : vieillissement de la population	Non	-1,2 -0,9	-3,8 -4,9
Effet sur les transferts fédéraux			
- réduction sous le niveau de 5 % du PIB	Non	-2,1	-1,7
Effet sur les dépenses de programmes			
- croissance à 4,7 % par an plutôt qu'à 3,4 % dont : vieillissement de la population	Oui	-3,3 -1,3	-11,5 -5,1
Effets sur le service de la dette			
- remontée des taux d'intérêt	Non	-2,5	-5,8
- accélération des investissements	Oui	-0,8	-1,7
Effet total sur le solde budgétaire		-14,2	-29,6

Source : Calculs de l'auteur (voir les explications dans le texte).

En même temps, les milieux gouvernementaux étaient bien au fait que la croissance économique allait ralentir progressivement vers les 1,5 % par année ou moins, en raison surtout du vieillissement de la population¹⁶. Dans ce contexte, un taux de croissance nominal de 4,5 % ou plus des dépenses de programmes, comme on avait enregistré au cours des cinq années précédentes, allait devenir insoutenable même si ce taux de croissance était déjà inférieur aux taux observés dans toutes les autres provinces sauf la Colombie-Britannique. Il était toujours tentant d'écouter les suggestions de ne pas trop s'en faire avec la croissance des dépenses de programmes, comme Robson (2010) nous prévient, parce que le changement démographique ne procède que lentement, comme un glacier. Le problème, comme on a vu au tableau 2, c'est que le glacier du vieillissement était maintenant là, tout près.

Pour comble, à l'automne 2008 et à l'hiver 2009, la crise financière aux États-Unis et la récession mondiale se sont ajoutées aux autres préoccupations. Au vu des estimations du tableau 3, on peut dire qu'en l'espace de quelques mois seulement l'excédent de 2 milliards \$ qui avait pu être initialement projeté pour 2013-2014 s'est transformé en impasse de plus de 10 milliards \$.

Ce revirement soudain du solde budgétaire traduit-il un biais systématique en faveur du financement déficitaire des dépenses publiques qui serait plus marqué au Québec qu'ailleurs au Canada ? Le niveau accumulé de la dette publique est plus élevé au Québec que dans les autres provinces (Finances Québec 2010a, graphique D.5), ce qui pourrait le laisser croire. Ce serait toutefois oublier que l'opinion des Québécois au sujet des déficits et de l'endettement publics a connu un tournant décisif lors de la crise

¹⁶ L'étude de Finances Québec (2005) mentionnée plus haut envisageait un taux de croissance annuel du PIB réel de 1,4 % pour la décennie 2010-2020.

financière de 1995-1996. Quel qu'ait été le sentiment général avant 1996, l'objectif de l'équilibre budgétaire et la Loi sur l'équilibre budgétaire de 1996 ont reçu un appui majoritaire et persistant depuis cette date. En septembre 2009, par exemple, à la question de savoir si la perspective d'un budget déficitaire les préoccupait, 70 % des répondants québécois ont répondu affirmativement (Léger Marketing 2009). La stricte observance de la Loi sur l'équilibre budgétaire par les gouvernements provinciaux successifs de 1998-1999 à 2008-2009 confirme qu'ils ont bien enregistré ce nouvel état de l'opinion.

La genèse des difficultés financières actuelles, qui a été décrite dans les sections précédentes et résumée au tableau 3, donne d'ailleurs l'impression d'une gestion budgétaire conservatrice qui a été prise de court par les événements plutôt que d'un appétit congénital ou culturel pour l'endettement. Les allègements fiscaux décrétés par le gouvernement avant 2009-2010 sont apparus à une époque où il bénéficiait d'une marge de manœuvre financière suffisamment confortable. Le Plan québécois des infrastructures qui a été lancé en 2007 était devenu incontournable, parce qu'il fallait mettre un terme à l'état de délabrement avancé du réseau routier, qui mettait des vies humaines en danger. Le contrôle exercé sur les dépenses de programmes était peut-être encore insuffisant, mais, comme on a vu, il était encore plus relâché dans les autres provinces. Enfin, les autres sources du revirement budgétaire de 2009-2010, soit la crise financière et la récession, le repli des transferts fédéraux et la perspective d'une remontée des taux d'intérêt formaient un ensemble d'aléas défavorables sur lesquels le gouvernement avait peu de prise.

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire proposé

La réponse du gouvernement à la détérioration de ses finances est contenue dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté en première version par le Budget 2009-2010 de la ministre Jérôme-Forget et, dans une deuxième version élargie, par

le Budget 2010-2011 du ministre Bachand. Le Plan a consisté à annoncer des mesures aux revenus autonomes et aux dépenses de programmes étalées sur quatre ans qui doivent rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014. La date visée pour le retour de l'équilibre est une année plus tardive que celle de l'Alberta, la même que celle de la Colombie-Britannique, et plus rapprochée que celles des gouvernements du Canada (2014-2015) et de l'Ontario (2017-2018).

Cette décision a été récemment critiquée par un regroupement d'organisations syndicales québécoises appelé *Alliance sociale*, qui craint que le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 soit prématuré et replonge le Québec dans la crise (*Alliance sociale* 2011). Les motifs humanitaires de l'*Alliance* l'honorent, mais sa crainte n'apparaît pas fondée pour trois raisons. La première est que la récession de 2008-2009 est la moins profonde de l'histoire moderne au Québec, qu'elle a frappé la province moins fort que le reste de l'Amérique du Nord et l'Europe, et que la reprise y est maintenant bien amorcée. L'appui du budget de l'État à une économie en détresse conjoncturelle est tout à fait indiqué, mais il n'y a pas de détresse présente ou appréhendée au Québec. La deuxième raison est que le taux d'endettement accumulé du Québec est le plus élevé parmi les provinces canadiennes et, par conséquent, celui qui souffrirait le plus d'être traité à la légère. La troisième raison est qu'en reportant à plus tard, hors d'une situation de force majeure, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, on ne ferait qu'alourdir l'impasse à résoudre ultérieurement. Le choix véritable auquel le Québec est confronté est de résoudre une impasse de 12 milliards \$ sans tarder ou d'en résoudre une deux fois plus importante cinq ans plus tard. Le choix n'est pas entre bien ou mal, mais entre mal ou pire. Si le Québec a essuyé une grave crise budgétaire en 1996, par exemple, c'est précisément parce que les interventions nécessaires depuis 1993 avaient été reportées à plus tard. Cet épisode historique a démontré qu'à moins d'une situation de crise économique évidente, la procrastination budgétaire est un mauvais choix.

Le tableau 4 résume le contenu des deux versions du Plan de retour à l'équilibre budgétaire. Quatre caractéristiques en ressortent. Premièrement, le Plan ne fait pas dans la demi-mesure. Non seulement l'équilibre budgétaire est-il rétabli en 2013-2014, mais, dans sa conception du moins, le Plan résout les difficultés appréhendées jusqu'en 2019-2020. Une fois les mesures du Plan incorporées au budget, Finances Québec (2010b, tableau A.16) projette les revenus autonomes à 60,2 milliards et les dépenses de programmes à 67,0 milliards \$ en 2013-2014. Si le dernier 1,0 milliard de dollars en mesures encore à déterminer est réparti également entre une hausse des revenus autonomes et une baisse des dépenses de programmes, et si, par la suite, les revenus autonomes augmentent en proportion du PIB, que les dépenses de programmes progressent de 3,4 % par année et que les transferts fédéraux et les « autres éléments » du budget suivent les trajectoires projetées au tableau 1, alors le solde budgétaire affiche un excédent de 3,2 milliards \$ en 2019-2020. À cette date, le service de la dette absorbe 15 % des revenus autonomes, la dette représentant les déficits cumulés a diminué à 23 % du PIB et la dette brute, à 48 %.

Deuxièmement, l'intention exprimée par le Plan est de faire reposer les mesures correctrices en majeure partie sur des compressions de dépenses (47 %) et sur une intensification de la lutte contre l'évasion fiscale (10 %), plutôt que sur une augmentation du fardeau fiscal des citoyens honnêtes (35 %). Dans sa version la plus récente, le Plan prévoit réduire le taux de croissance des dépenses de programmes à 2,1 % pendant les trois années 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014 (Finances Québec 2010b, tableau 34).

Troisièmement, les hausses de taxes et de tarifs envisagées (4,3 milliards \$), bien que majeures, sont du même ordre de grandeur que les allègements fiscaux consentis avant 2009-2010 et estimés à 4,1 milliards \$ au tableau 3. Ces hausses fiscales auront donc pour conséquence de rétablir le fardeau fiscal antérieur à 2007 plutôt que de l'alourdir par rapport aux paramètres en vigueur il y a cinq ans.

Enfin, quatrièmement, le Plan évite une remontée de la taxe sur le capital, de l'impôt sur le bénéfice des sociétés ou de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il favorise plutôt des hausses de taxes, comme la taxe de vente du Québec, et des hausses de tarifs aux usagers, sous la forme d'une indexation généralisée des tarifs existants et d'une nouvelle contribution santé.

Le Plan va-t-il réussir ?

Si on le prend au pied de la lettre, le Plan de retour à l'équilibre budgétaire « passe le test » au triple point de vue financier, politique et économique. Financièrement, s'il est effectivement concrétisé, il va assurer la viabilité des finances publiques du Québec pour l'avenir prévisible. Politiquement, le Plan est conforme à l'appui massif de l'opinion publique à l'objectif de l'équilibre budgétaire (Léger Marketing 2010a). De plus, en reposant principalement sur un ralentissement des dépenses plutôt que sur un alourdissement fiscal, le plan respecte la volonté de réduction de la taille de l'État qui est, elle aussi, clairement exprimée par l'opinion québécoise (Léger Marketing 2010b). Économiquement, si on se fie aux résultats de la recherche contemporaine en la matière (voir, par exemple, Dahlby 2008; Chen et Mintz 2009), les hausses de taxes et de tarifs aux usagers qui sont annoncées seront moins dommageables pour l'investissement et la croissance économique que l'auraient été une remontée de la taxe sur le capital, de l'impôt sur le bénéfice des sociétés ou de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Mais même si on juge le Plan acceptable en théorie, la question reste évidemment entière de savoir s'il pourra être effectivement concrétisé. Ce n'est pas gagné d'avance. Sa faisabilité n'est assurée ni au plan administratif ni au plan politique. Au plan administratif, la compression envisagée consiste à réduire de 5,7 milliards \$, c'est-à-dire de 8 %, le niveau de 74 milliards \$ (tableau 1) que les dépenses de programmes atteindraient en 2013-2014 si la tendance des années récentes se maintenait. Il s'agit d'une opération lourde et complexe, qui vient d'être lancée par le projet de

Tableau 4 : Résumé du Plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec pour 2013-2014, versions des Budgets 2009-2010 et 2010-2011

Mesures	Budget 2009-2010 (Jérôme-Forget)	Budget 2010-2011 (Bachand)	
	Millions \$	Millions \$	Pourcentage
Hausse des revenus autonomes	2 360	5 477	45
dont : hausses de taxes et de tarifs	1 460	4 277	35
lutte contre l'évasion fiscale	900	1 200	10
Ralentissement des dépenses	3 398	5,734	47
Mesures restant encore à identifier	3 770	1 015	8
Total des mesures envisagées	9 528	12 226	100

Sources : Finances Québec (2009, tableau A.9; 2010b, tableaux 43 et 45).

loi n° 100 piloté par le ministre Bachand et le Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses présenté par la présidente du Conseil du trésor, Michelle Courchesne (Finances Québec 2010b, tableaux 48 et 49; Conseil du trésor du Québec 2010b). Les mesures mentionnées comprennent une réduction des coûts de l'administration publique (2,6 milliards \$), une révision de plusieurs programmes gouvernementaux (1 milliard \$); une discipline budgétaire plus stricte (1,7 milliard \$); et une réduction des dépenses des sociétés d'État commerciales et des autres organismes publics (0,5 milliard \$).

Pour réussir, cette opération devra se faire dans le respect des employés de l'État (fonctionnaires, enseignants, infirmières, policiers, etc.) et avec leur collaboration. Il faudrait également tout tenter pour ralentir les dépenses en abaissant les coûts de production des services publics (l'approche intelligente) plutôt qu'uniquement en réduisant leur volume et leur qualité (l'approche stupide). L'urgence d'augmenter la productivité gouvernementale au moyen d'une révision en profondeur des façons de faire plutôt que

d'ajustements marginaux est particulièrement évidente dans le secteur de la santé et des services sociaux. On y dénombre, depuis 1988, pas moins de neuf rapports de comités, commissions et groupes de travail remplis de propositions qui visent à améliorer la performance du système, mais dont une bonne part est restée sans suite¹⁷. Il serait temps de les prendre au sérieux avant que le déni et la procrastination ne finissent par mener à une crise ouverte.

Au plan politique, la stratégie budgétaire adoptée a déjà entraîné un coût important pour le gouvernement. Les récents sondages de Léger Marketing (2009; 2010a; 2010b) indiquent que les Québécois sont très préoccupés par la situation déficitaire du budget (70 %); opposés aux augmentations de la TVQ (60 %) et des tarifs gouvernementaux (65 %); très favorables aux diverses mesures de réduction des dépenses annoncées par le gouvernement (de 63 % à 91 %); mais incrédules au sujet de sa capacité ou de sa détermination à comprimer ses dépenses et à atteindre l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014 (82 %)¹⁸. Par conséquent, ils sont très insatisfaits du Budget 2010-2011 (74 %). De plus, malgré

17 Les rapports sont connus sous les noms de MM. Rochon, Côté, Arpin, Anctil, Clair, Bédard, Deschênes, Ménard et Castonguay.

18 Une certaine réticence à la nouvelle contribution santé de 200 \$ par année, fixe et indépendante du revenu, de même qu'à un tarif de 25 \$ par visite médicale, est également présente. Laurin (2010) a présenté une analyse de ces mesures. La proposition du tarif à la visite a été retirée par le ministre des Finances en septembre 2010.

l'appui ferme de l'opinion à la réduction des dépenses en général, il faut naturellement s'attendre à une résistance active aux coupes de dépenses de la part de chaque groupe qui sera frappé en particulier par la réduction ou la perte de ses avantages. La fragilité politique du gouvernement Charest, qui est très grande en ce moment, ne facilitera pas les choses.

Conclusion

Au début de 2009, la perspective d'un déséquilibre croissant du budget du Québec est soudainement apparue, après dix ans de conformité à la Loi provinciale sur l'équilibre budgétaire et une croissance des dépenses de programmes parmi les plus modérées de toutes les provinces canadiennes. Ce déséquilibre était de nature structurelle. Il ne découlait pas principalement de la récession de 2008-2009, laquelle a été plutôt modérée au Québec. Si rien n'était fait, la situation déficitaire du budget allait persister et s'aggraver, même après le retour de l'économie au plein emploi. Le déséquilibre financier ne résultait pas non plus d'une quelconque détérioration de la performance relative de l'économie québécoise au cours des deux dernières décennies. Au contraire, ces vingt années ont vu le revenu intérieur réel par habitant du Québec augmenter un peu plus vite que celui des six autres provinces canadiennes non productrices d'hydrocarbures et aussi vite que celui des États-Unis.

En l'absence de mesures correctrices, le déséquilibre des finances du Québec constaté en 2009 n'aurait pas été financièrement soutenable. Le gouvernement a estimé que le déficit budgétaire serait de 12 milliards \$ en 2013-2014. En prolongeant l'horizon jusqu'à la fin de la décennie, on peut estimer qu'il atteindrait 27 milliards \$ en 2019-2020 et qu'il continuerait par la suite à augmenter plus rapidement que le PIB. Le rapport dette-PIB suivrait une trajectoire explosive. En plus des effets modestes et temporaires de la mauvaise conjoncture économique actuelle, l'analyse présentée a identifié plusieurs causes de la détérioration attendue de la situation budgétaire : le vieillissement démographique qui allait ralentir

la croissance économique tout en ajoutant à la pression sur les dépenses de santé; les allègements fiscaux antérieurs à 2009; l'accélération des investissements en infrastructures; la croissance des dépenses de programmes qui, bien que plus modérée qu'ailleurs au Canada, était encore supérieure à la croissance de l'économie québécoise; le ralentissement annoncé des transferts fédéraux; et la remontée attendue des taux d'intérêt sur la dette.

Le gouvernement a réagi promptement à la situation en présentant, dans les Budgets de 2009-2010 et de 2010-2011, un Plan de retour à l'équilibre budgétaire. S'il est appliqué comme tel, ce Plan peut rétablir la viabilité des finances provinciales. Il est conforme à la volonté exprimée de l'opinion publique d'éliminer les déficits et de réduire la taille de l'État. Il repose plus sur des réductions de dépenses que sur un alourdissement fiscal. Et, afin de minimiser les dommages à la croissance économique, il s'appuie sur des hausses de taxes et de tarifs aux usagers des services publics plutôt que sur des augmentations de la taxe sur le capital ou des impôts sur le revenu. Ainsi, le Plan « passe le test » au triple point de vue financier, politique et économique.

Mais administrativement et politiquement, la partie n'est pas encore gagnée. Il reste à voir si l'opération se fera dans le respect des employés de l'État et avec leur collaboration; si la compression de près de 6 milliards \$ proposée des dépenses de programmes (2 % du PIB) s'appuiera sur une révision en profondeur des façons de faire et sur une amélioration significative de la productivité du gouvernement ou simplement sur des coupes aveugles de services; et si le gouvernement réussira à surmonter la résistance politique inévitable des groupes qui seront frappés par les coupes de dépenses.

Quelles orientations faut-il souhaiter voir adopter par le Budget 2011-2012 ? À mon avis, le gouvernement doit, premièrement, affirmer clairement qu'il garde le cap sur le Plan de retour à l'équilibre budgétaire annoncé dans les deux derniers budgets. Il doit éviter la procrastination, et ceci pour trois raisons : 1) la reprise économique étant bien amorcée au Québec, elle laisse le champ ouvert aux ajustements

budgétaires; 2) l'endettement du gouvernement est lourd et ne justifie aucune complaisance; et 3) tout report à plus tard des mesures nécessaires ne ferait qu'aggraver l'impasse financière à résoudre ultérieurement. La population québécoise favorise les principes de l'équilibre budgétaire, de la minimisation des hausses de taxes et de tarifs, et du ralentissement des dépenses. Mais elle doute de la capacité et de la détermination du gouvernement à réaliser ce dernier volet. Il ne faut pas tarder à lui donner des raisons de croire au succès de l'entreprise.

Deuxièmement, un grand chantier de réforme en profondeur des façons de faire en santé doit être lancé avec la collaboration de tous les intervenants du secteur. Le temps de commander des rapports est fini, il faut maintenant passer à l'action. Il faut notamment insérer plus d'émulation dans le système. Il faut examiner la possibilité d'atténuer le monopole du secteur public en prévoyant, comme dans plusieurs pays européens, certains rôles complémentaires pour le secteur privé. Cela permettrait en même temps d'avoir en tête des idées claires, et en main des résultats tangibles, en vue des échanges qui auront lieu dans un proche avenir au sujet des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Tout doit être sur la table à l'occasion de ces échanges, y compris le remplacement du transfert canadien en matière de santé par une responsabilité fiscale plus grande des provinces, de même que l'introduction d'une flexibilité accrue dans la Loi canadienne sur la santé. Le défaut de réformer le secteur de la santé et de circonscrire l'espace budgétaire public qu'il occupe aurait pour conséquence de détruire toutes les autres missions essentielles de l'État. Ce serait une tragédie.

Troisièmement, il faut aider l'économie à relever le défi du vieillissement de la population. Le vieillissement va ériger une barrière à la croissance économique en faisant décroître la population source de 15 à 64 ans. On peut en atténuer

l'impact négatif sur l'emploi, la production et le revenu intérieur en encourageant plus d'adultes à devenir et à demeurer actifs et à travailler plus d'heures. Mais ce moyen a des limites. On ne peut tout de même pas faire travailler plus que 100 % des adultes aptes au travail plus que 100 % du temps disponible ! C'est pourquoi, si on veut empêcher le vieillissement de ralentir l'économie, il est impératif d'accélérer la valeur produite par chaque heure travaillée, c'est-à-dire la productivité.

Or, la productivité québécoise, tout comme la productivité canadienne dans son ensemble, accuse un retard de plus de 20 % sur la productivité américaine. Comment faire pour combler ce retard ? La source ultime des gains de productivité, ce sont les nouvelles idées sur les choses à faire et sur la manière de les faire qui sont concrétisées par l'investissement et financées par l'épargne. La génération et l'application de nouvelles idées est un phénomène avant tout culturel qui est encouragé par des institutions favorisant la liberté, l'émulation, la clairvoyance, l'effort, l'esprit d'entreprise, le savoir, le dialogue et la cohésion sociale. Mes collègues de l'Institut canadien de recherches avancées et de l'Institut C.D. Howe ont identifié quelques boutons à pousser – dans un Budget et ailleurs – qui augmenteraient les chances du Québec et du Canada d'avoir une économie plus productive : l'éducation, l'accès aux marchés extérieurs, la concurrence, la fiscalité et les infrastructures publiques¹⁹. Il « suffit » de bien éduquer nos enfants, de construire une société ouverte en combattant les monopoles, les chasses gardées et le clientélisme politique, de taxer la consommation plutôt que le travail, l'épargne, l'innovation et l'investissement, et de valoriser la solidarité sociale et l'entraide communautaire sous toutes leurs formes.

Rien que ça.

19 Voir notamment Rosenberg et Birdzell (1987), Helpman (2004, 2008), McCain, Mustard et Shanker (2007), Treffer (2008), Groupe de travail sur l'investissement des entreprises (2008), et Chen et Mintz (2009).

Références

- Alliance sociale. 2011. « Un autre Québec est possible ». Consulté à l'adresse <http://www.newswire.ca/fr/releases/archive/January2011/09/c8963.html>.
- Chen, Duanjie, et Jack Mintz. 2009. *The Path to Prosperity : Internationally Competitive Rates and a Level Playing Field*. Commentaire n° 296. Toronto : Institut C.D. Howe. Septembre.
- Conseil du trésor du Québec. 2010a. *Budget de dépenses 2010-2011. Volume II : Crédits des ministères et organismes*. Mars.
- Conseil du trésor du Québec. 2010b. *Plan de retour à l'équilibre budgétaire 2013-2014. L'État se serre la ceinture : des choix, des cibles, un plan*. Novembre. Consulté à l'adresse www.tresor.gouv.qc.ca.
- Dahlby, Bev. 2008. *The Marginal Cost of Public Funds : Theory and Applications*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Desjardins Études économiques. 2009. « Choc démographique : une mise à jour ». *Point de vue économique*. Juillet.
- Dungan, Peter, et Steve Murphy. 2011. « National projection through 2040 ». PEAP Policy Study 2011-1. Rotman School of Management, University of Toronto. January.
- Finances Québec. 2005. *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*. Document de recherche. Février.
- Finances Québec. 2007. *Budget 2007-2008, Plan budgétaire*. Mars.
- Finances Québec. 2008. *Budget 2008-2009, Plan budgétaire*. Mars.
- Finances Québec. 2009. *Budget 2009-2010, Plan budgétaire*. Mars.
- Finances Québec. 2010a. *Budget 2010-2011. Plan budgétaire*. Mars.
- Finances Québec. 2010b. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*. Décembre.
- Groupe de travail sur le financement du système de santé. 2008. *En avoir pour notre argent*. Gouvernement du Québec.
- Groupe de travail sur l'investissement des entreprises. 2008. *L'investissement au Québec : on est pour*. Gouvernement du Québec.
- Godbout, Luc, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny. 2007. *Oser choisir maintenant*. Presses de l'Université Laval, Québec.
- Helpman, Elhanan. 2004. *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Helpman, Elhanan (dir.). 2008. *Institutions and Economic Performance*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Institut canadien d'information sur la santé. 2010. *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2010*. Ottawa.
- Institut de la statistique du Québec. 2010. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*. Mai. Consulté à l'adresse www.stat.gouv.qc.ca.
- Laurin, Alexandre. 2010. *Le Budget 2010 du Québec : effets sur la taille et la progressivité du fardeau fiscal*. Bulletin de recherche n° 132. Institut C.D. Howe. Juillet.
- Léger Marketing 2009. « Perceptions des Québécois à l'égard des augmentations de tarifs gouvernementaux ». Rapport d'étude. Septembre. Consulté à www.legermarketing.com.
- Léger Marketing. 2010a. « Le budget provincial 2010 ». Rapport d'étude. Mars. Consulté à www.legermarketing.com.
- Léger Marketing. 2010b. « La politique provinciale et fédérale au Québec ». Rapport de sondage. Novembre. Consulté à www.legermarketing.com.
- Liapounov, Aleksandr. 1892. *Общая задача обь устойчивости движения*. Société mathématique de Kharkov, Ukraine. Traduction française de E. Davaux. 1907. *Problème général de la stabilité du mouvement*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- McCain, Margaret, Fraser Mustard et Stuart Shanker. 2007. *Early Years Study 2 : Putting Science into Action*. Council for Early Child Development, Toronto, ON.
- Robson, William. 2010. « The Glacier Grinds Closer : How Demographics Will Change Canada's Fiscal Landscape ». Document de recherche. Institut C.D. Howe. Septembre.
- Rosenberg, Nathan, et Luther Birdzell. 1989. *Comment l'Occident s'est enrichi*. Fayard, Paris.
- Statistique Canada. 2011. *Banque de données CANSIM*. Consulté à l'adresse <http://dc.chass.utoronto.ca/chasscansim/>.
- Trefler, Daniel. 2008. « Innis Lecture : Canadian Policies for Broad-Based Prosperity ». *Revue canadienne d'économie*, vol. 41, n° 4, novembre, pp. 1156-1184.

Commentaire© de l'Institut C.D. Howe Institute offre une analyse périodique et un commentaire sur des questions de politiques publiques qui font l'actualité. La préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Yang Zhao et James Fleming a édité le manuscrit. Comme pour toute publication de l'Institut, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration. Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.

Les personnes qui souhaitent commander cette publication sont priées de s'adresser aux Édition Renouf Publishing Company Itée, 5369, chemin Canotek, Ottawa, (Ontario) K1J 9J3; ou à l'Institut C.D. Howe, 67, rue Yonge, bureau 300, Toronto (Ontario) M5E 1J8. Le texte complet se trouve également sur la page web de l'Institut à l'adresse suivante www.cdhowe.org.





- March 2011 Ferede, Ergete, and Bev Dahlby. *The Marginal Cost of Public Funds for Provincial Governments*. C.D. Howe Institute Commentary 324.
- March 2011 Ragan, Christopher. "Fixing Canada's CPI: A Simple and Sensible Policy Change for Minister Flaherty." C.D. Howe Institute e-brief.
- February 2011 Hrudey, Steve E. *Safe Drinking Water Policy for Canada – Turning Hindsight into Foresight*. C.D. Howe Institute Commentary 323.
- February 2011 Bergevin, Philippe, and William B.P. Robson. *The Costs of Inflexible Indexing: Avoiding the Adverse Fiscal Impacts of Lower Inflation*. C.D. Howe Institute Commentary 322.
- February 2011 Ragan, Christopher. *Precision Targeting: The Economics – and Politics – of Improving Canada's Inflation-Targeting Framework*. C.D. Howe Institute Commentary 321.
- February 2011 Bruce, James P. "Protecting Groundwater: The Invisible but Vital Resource." C.D. Howe Institute Backgrounder 136.
- February 2011 Laurin, Alexandre, and William B.P. Robson. *A Faster Track to Fiscal Balance: The 2011 Shadow Budget*. C.D. Howe Institute Commentary 320.
- January 2011 Melino, Angelo. *Moving Monetary Policy Forward: Why Small Steps – and a Lower Inflation Target – Make Sense for the Bank of Canada*. C.D. Howe Institute Commentary 319.
- January 2011 Poschmann, Finn. *What Governments Should Do in Mortgage Markets*. C.D. Howe Institute Commentary 318.
- January 2011 Calmes, Christian, and Raymond Theoret. "Lifting the Veil: Regulation and Shadow Banking." C.D. Howe Institute e-brief.
- January 2011 Richards, John. "School Dropouts: Who Are They and What Can Be Done?" C.D. Howe Institute e-brief.
- December 2010 Longworth, David. "Warding Off Financial Market Failure: How to Avoid Squeezed Margins and Bad Haircuts." C.D. Howe Institute Backgrounder 135.
- December 2010 Moore, Kevin D., William Robson and Alexandre Laurin. *Canada's Looming Retirement Challenge: Will Future Retirees Be Able to Maintain Their Living Standards upon Retirement?* C.D. Howe Institute Commentary 317.
- December 2010 Green, Andrew, and Michael Trebilcock. *The Eco-Fee Imbroglia: Lessons from Ontario's Troubled Experiment in Charging for Waste Management*. C.D. Howe Institute Commentary 316.
- November 2010 Allan, David C., and Philippe Bergevin. *The Canadian ABS Market: Where Do We Go From Here?* C.D. Howe Institute Commentary 315.
- November 2010 Peters, Jotham, Chris Bataille, Nic Rivers and Mark Jaccard. *Taxing Emissions, Not Income: How to Moderate the Regional Impact of Federal Environment Policy* C.D. Howe Institute Commentary 314.
- November 2010 Bliss, Michael. *Critical Condition: A Historian's Prognosis on Canada's Aging Healthcare System*. C.D. Howe Institute 2010 Benefactors Lecture.
- November 2010 Laurin, Alexandre, and William B.P. Robson. "The Public Sector Pension Bubble: Time to Confront the Unmeasured Cost of Ottawa's Pensions." C.D. Howe Institute e-brief.
- November 2010 Landon, Stuart, and Constance Smith Paid *Energy Prices and Alberta Government Revenue Volatility*. C.D. Howe Institute Commentary 313.

APPUYEZ L'INSTITUT

Pour savoir plus sur les façons d'appuyer le travail essentiel que fait l'Institut C.D. Howe sur les politiques publiques, en faisant un don ou en devenant membre, veuillez consulter le site internet suivant www.cdhowe.org ou téléphonez au 416-865-1904. Informez-vous sur les activités de l'Institut et sur la façon de faire don à l'Institut. Vous recevrez un reçu pour votre don.

UNE RÉPUTATION D'INDÉPENDANCE ET D'IMPARTIALITÉ

La réputation qu'a l'Institut C.D. Howe de réaliser des recherches indépendantes, rationnelles, et pertinentes sur les politiques publiques est sa plus grande fierté. Il s'agit du fondement même de sa crédibilité et de l'efficacité de ses travaux. L'indépendance et l'impartialité sont les valeurs qui orientent la recherche, qui guident les actions de son personnel et qui limitent les contributions financières qu'acceptent l'Institut.

Pour en savoir plus sur nos politiques indépendantes et non partisanses www.cdhowe.org.

Institut C.D. Howe

67, rue Yonge

Toronto, Ontario

M5E 1J8

Envoi de poste-publication

Enregistrement n° 40008848