

Chapitre 11

Le retour à l'équilibre budgétaire : une tâche ardue

Luc Godbout⁵⁰

Suzie St-Cerny⁵¹

*Les lois et les institutions sont comme des horloges;
de temps en temps, il faut savoir les arrêter,
les nettoyer, les huiler et les mettre à l'heure juste.*

George Gordon, Lord Byron

Mise en contexte

La récession 2009 frappe les finances publiques du Québec, au même titre qu'elle frappe celles des pays occidentaux. Aucune surprise alors que le gouvernement du Québec, à l'instar de ses

50. Luc Godbout est professeur au département de sciences comptables et fiscalité de l'Université de Sherbrooke, fellow au CIRANO et chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

51. Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

principaux partenaires économiques, subisse une série de déficits budgétaires.

Dans une perspective québécoise, il faut noter le fait que c'est la première fois que survient une récession depuis l'adoption en 1996 de *la Loi sur l'équilibre budgétaire*. Comme il est facile de l'imaginer, une récession entraînant une série de déficits peut difficilement faire bon ménage avec une loi obligeant le gouvernement à l'équilibre budgétaire.

Et en effet, les déficits sont là, malgré le fait que le gouvernement jouissait initialement d'une petite réserve budgétaire, la fameuse « sacoché » dont aimait parler l'ancienne ministre des Finances, Monique Jérôme-Forget. Réserve grâce à laquelle il a été possible d'éponger entièrement un déficit de deux milliards de dollars pour l'année 2008-2009, mais insuffisante pour pallier les déficits budgétaires attendus dans les prochaines années.

Selon les documents budgétaires 2009-2010, le prochain budget équilibré du Québec aurait lieu en 2013-2014. Pour y parvenir, diverses mesures devront être mises en application d'ici là.

Circonscrire les perspectives financières

Sur le plan pédagogique, la présente récession offre l'opportunité d'illustrer toute la vertu de la croissance économique (que l'on pourrait aussi appeler la création de la richesse) en identifiant trois éléments expliquant le présent déficit budgétaire.

Premièrement, la récession entraîne une chute des recettes. La chute des revenus de l'État s'explique par exemple, par une diminution significative de l'impôt collecté auprès des sociétés. Celle-ci s'inscrit dans le sillon de pertes ou de réduction des profits des entreprises. Malgré le fait que le taux général d'imposition des sociétés appliqué par le gouvernement du

Québec soit passé de 9,9 % en 2007 à 11,4 % en 2008 et à 11,9 % en 2009, le rendement de cette source d'imposition a fondu, de 4,8 milliards de dollars en 2007-2008 à 4,0 milliards de dollars en 2008-2009. Qui plus est, la prévision n'est plus que de 3,3 milliards de dollars pour l'année 2009-2010 comparativement à la prévision faite de 4,5 milliards de dollars pour cette même année prévue un an plus tôt. La prévision de ce seul poste de recettes a chuté de près de 25 % en l'espace d'un an.

Deuxièmement, inversement aux revenus, les charges de programme augmentent. Sous la pression notamment des pertes d'emplois, les prestations de l'aide sociale ont tendance à s'accroître. Dans cette foulée, le *Pacte pour l'emploi* a été bonifié pour devenir le *Pacte pour l'emploi plus*, ajoutant un demi-milliard de dollars au passage.

Troisièmement, s'ajoutent à cela les mesures prises pour sortir de récession, comme l'accélération du programme d'infrastructure et la création du programme *Renfort* offrant des garanties de prêt ou des prêts afin d'améliorer la liquidité des entreprises.

Dans un tel contexte, l'apparition de déficits devient inévitable. Le **tableau 20** révèle que le déficit de l'année 2008-2009 a été comblé par le recours à la réserve budgétaire. La projection du solde budgétaire avant l'application du plan de retour à l'équilibre demeure déficitaire pour les cinq années suivantes alors que l'application du plan prévoit le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014.

**Tableau 20 : Solde budgétaire selon le cadre financier du budget 2009-2010
(en millions de dollars)**

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Solde budgétaire avant réserve et avant plan de retour à l'équilibre	-2 006	-4 241	-4 825	-5 572	-6 027	-6 042
Recours à la réserve budgétaire	2 006	295				
Solde budgétaire avant plan de retour à l'équilibre	0	-3 946	-4 825	-5 572	-6 027	-6 042
Impact du Plan de retour à l'équilibre			1 065	2 933	4 759	6 130
Solde budgétaire pour les fins de la loi sur l'équilibre budgétaire	0	-3 946	-3 760	-2 639	-1 268	88

Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009.

Certains diront que le Québec en a vu d'autres et qu'il ne faut pas s'inquiéter, d'autant que la récession mondiale de 2009 frappe moins le Québec que bien d'autres juridictions.

Pourtant, en mars 2009, la situation budgétaire du Québec apparaissait plus difficile à rétablir qu'au gouvernement fédéral, même si l'ampleur des déficits attendus au Québec en 2009-2010, mesuré en proportion du produit intérieur brut, n'est nullement comparable au déficit fédéral, 1,3 % du PIB⁵² par comparaison à 3,7 % du PIB⁵³.

En effet, les données budgétaires et économiques québécoises pour les années 2010 et suivantes indiquent la présence d'un déficit qui ne serait pas entièrement lié à la conjoncture économique, mais qui serait en bonne partie de nature

52. Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009, p. A.23.

53. Canada, ministère des Finances, *Mise à jour des projections économiques et financières*, septembre 2009, p. 9.

structurelle⁵⁴. Le déficit persistera même lorsque le PIB québécois aura retrouvé son potentiel de croissance. Ainsi donc, à elle seule, la reprise économique ne permettra pas le retour de l'équilibre budgétaire, sans une révision de l'intervention gouvernementale, cette révision peut se faire tant du côté des revenus que du côté des dépenses.

À cet égard, afin de retrouver l'équilibre budgétaire, le dernier budget québécois a dû sortir l'artillerie lourde, en annonçant notamment une restriction de la croissance annuelle des dépenses à 3,2 %, une hausse de 7,5 % à 8,5 % du taux de la TVQ au 1^{er} janvier 2011 et, à la même date, l'indexation annuelle de tous les tarifs des services publics (sauf pour les services de garde, promesse électorale oblige). Malgré tout, le budget du Québec 2009-2010 révélait que ces initiatives s'avéreraient malheureusement insuffisantes pour retrouver l'équilibre budgétaire.

Respecter le cadre budgétaire et ses contraintes

Face à une situation déficitaire chronique qui perdurait depuis 1958, l'Assemblée nationale a adopté en 1996 la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, renommée en 2001 la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet, devant la crainte d'une baisse de sa cote de crédit, le gouvernement a réussi, dans la foulée d'un Sommet socio-économique, à faire émerger un consensus sur la nécessité de rétablir l'équilibre budgétaire, permettant à l'Assemblée nationale d'adopter la *Loi sur l'équilibre budgétaire* à l'unanimité. Depuis, la Loi interdit au gouvernement d'encourir des déficits budgétaires, sauf dans des circonstances particulières.

54. Pour nous, un déficit structurel se définit comme un déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel.

Même si de toute évidence la présente récession était une circonstance particulière, permettant au gouvernement de faire un déficit tout en respectant la Loi, il a plutôt été décidé d'en suspendre son application temporairement. La Loi ne s'appliquera pas aux exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011 et son application sera réintroduite graduellement en permettant des cibles de déficits pour les années 2011-2012 et 2012-2013 alors que l'année 2013-2014 devra être équilibrée.

Pour tenter de comprendre la décision gouvernementale, voyons les contraintes que son application aurait imposées au gouvernement, en l'absence de sa suspension temporaire.

Sans excédents budgétaires cumulés au cours des années passées, la réalisation d'un déficit enclenche un mécanisme très contraignant de résorption du déficit. Si le gouvernement réalise un déficit inférieur à 1 milliard de dollars, il a l'obligation de réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière suivante. Par ailleurs, le gouvernement peut encourir un déficit excédant un milliard de dollars en raison des circonstances particulières : une catastrophe ayant un impact majeur sur le budget, une détérioration importante des conditions économiques ou une modification dans les programmes de transferts fédéraux qui réduirait de façons substantielles les transferts versés au gouvernement. Dans ces cas, le gouvernement doit compenser le déficit encouru sur une période maximale de cinq ans, dont un excédent minimal d'un milliard de dollars la première année et avoir comblé 75 % dudit déficit au cours des quatre premières années.

C'était la situation dans laquelle se trouvait le gouvernement au moment de choisir de suspendre temporairement son application. Bien sûr, les circonstances particulières lui permettaient d'encourir un déficit. Toutefois, le respect de la Loi obligeait alors non seulement à retrouver l'équilibre budgétaire, mais aussi à rembourser les déficits qu'il aurait

réalisés dans l'intervalle. Il s'agissait donc d'une contrainte réelle.

Pour bien saisir toute la portée de la suspension temporaire de la Loi, prenons les soldes budgétaires indiqués au **tableau 20** pour les quatre prochaines années, en supposant que les déficits prévus en 2011-2012 et 2012-2013 seront choisis comme étant les cibles à atteindre lors de la réintroduction graduelle de la Loi. Au cours des quatre prochaines années, le gouvernement réalisera près de 12 milliards de dollars de déficits budgétaires. Si la Loi n'avait pas été suspendue, en plus de retrouver le chemin de l'équilibre budgétaire, les 12 milliards de dollars de déficits encourus auraient dû être remboursés subséquemment.

Ainsi donc, la suspension de la Loi permet au gouvernement de faire une série de déficits budgétaires, même une fois la reprise économique amorcée, sans qu'il n'ait à les rembourser ultérieurement.

On comprend aisément pourquoi le gouvernement a suspendu l'application de la Loi, même si la crédibilité de celle-ci s'en trouve réduite. Or, pour éviter toute ambiguïté dans le futur, il y aurait peut-être lieu de revoir ses modalités d'application lors de certaines circonstances particulières, notamment lors d'une contraction de l'économie, un évènement exceptionnel qui devrait se produire en 2009 la première fois en 25 ans.

Projeter les équilibres budgétaires

Afin de déterminer si le gouvernement du Québec se retrouve, comme cela a été le cas pendant la majeure partie des années 1970, 1980 et 1990, en présence d'un cadre budgétaire souffrant d'un déficit structurel, nous avons choisi de présenter le budget québécois de manière séquencée. D'abord, sur la base d'un budget neutre qui montre l'évolution du solde budgétaire, en l'absence de tous changements à la structure de

revenus et de dépenses, mais en tenant compte de l'évolution de la situation économique. Par la suite, le cadre budgétaire sera présenté en exposant, un à la fois, les grands blocs du plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec (restriction de la croissance des dépenses, hausse de la TVQ, tarification, etc.)

En vue de garder l'exercice le plus prêt de la réalité budgétaire québécoise, nous avons sciemment minimisé le nombre d'hypothèses. En fait, plutôt que de projeter nous même les équilibres budgétaires à l'aide d'une simulation, nous avons fait nôtres la plupart des hypothèses gouvernementales inscrites au budget 2009-2010⁵⁵.

- Nous utilisons la même prévision de croissance économique, laquelle équivaut à la moyenne du secteur privé pour la période 2009-2013.
- Du même coup, les revenus autonomes prévus sont les mêmes que ceux présentés par le ministère des Finances.
- Il en va de même pour les prévisions de transferts fédéraux.
- Aussi, les intérêts anticipés au titre du service de la dette sont également les mêmes.
- Finalement, nous supposons que l'effet financier calculé dans le budget de chacune des mesures proposées dans le plan de retour à l'équilibre budgétaire s'avère exact.

À l'aide de ces données, plusieurs projections de solde budgétaire avant et après l'application des différents éléments prévus au plan de retour à l'équilibre budgétaire seront présentées dans les prochaines pages. Il sera possible de

⁵⁵ Les résultats que nous présentons sont susceptibles de varier selon que le taux de croissance de l'économie ou les taux d'intérêts diffèrent des hypothèses adoptées, étant donné le moment où elles ont été posées (printemps 2009) et le degré important d'incertitude actuel.

mesurer la contribution de chacun des éléments et d'identifier l'ampleur financière de la tâche collective qui reste à parcourir avant le retour à l'équilibre budgétaire.

Projection 1 : Solde budgétaire prévu en poursuivant la croissance actuelle des dépenses de programmes

Sur la base des hypothèses économiques et budgétaires exposées ci-dessus, le **tableau 21** montre le solde budgétaire qui résulterait d'un taux de croissance annuelle des dépenses de 4,68 %, équivalent à la croissance annuelle moyenne depuis 1998, soit depuis l'atteinte du déficit zéro. Nous utilisons donc ce taux de croissance des dépenses de programmes à partir de 2010-2011 au lieu du 3,2 % prévu dans le budget. Avec ce scénario, le solde budgétaire déficitaire irait en s'accroissant, même une fois la reprise économique enclenchée. Le déficit atteindrait plus de 10 milliards de dollars en 2013-2014.

Tableau 21 : Solde budgétaire en poursuivant la croissance actuelle des dépenses (en millions de dollars)

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Revenus budgétaires nets (ajustés)	61 983	61 852	63 700	65 920	68 689	71 312
Dépenses de programmes	57 400	59 989	62 796	65 735	68 812	72 032
<i>Variation en %</i>		4,50 %	4,68 %	4,68 %	4,68 %	4,68 %
Service de la dette	6 589	6 104	6 646	7 663	8 876	9 439
Dépenses budgétaires	63 989	66 093	69 442	73 398	77 688	81 471
Solde budgétaire	0	-3 946	-5 742	-7 478	-8 999	-10 159

Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

Notes : Les revenus budgétaires nets (ajustés) se définissent ici comme les revenus autonomes plus les transferts fédéraux et un ajustement qui inclut les entités consolidées et qui tient compte du Fonds des générations. Le solde budgétaire inclut l'application de la réserve.

Projection 2 : Solde budgétaire après l'application de la restriction de la croissance des dépenses de programmes à partir de 2010-11

Cette fois-ci, le **tableau 22** expose le solde budgétaire résultant de l'application des restrictions aux dépenses prévues au budget du Québec. Il s'agit de limiter, à compter de 2010-2011, la croissance des dépenses de programmes au taux annuel de 3,2 %.

En regard de la croissance annuelle moyenne depuis l'atteinte du déficit zéro de 4,68 %, la cible annoncée de 3,2 % constitue une réduction de la croissance annuelle des dépenses de programmes de 32,7 %. Or, malgré cette réduction de la croissance des dépenses prévue au budget, le solde budgétaire déficitaire irait toujours en s'accroissant, même une fois la récession terminée. Le déficit atteindrait 6 milliards de dollars en 2013-2014.

Tableau 22 : Solde budgétaire après l'application de restrictions à la croissance des dépenses (en millions de dollars)

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Revenus budgétaires nets (ajustés)	61 983	61 852	63 700	65 920	68 689	71 312
Dépenses de programmes	57 400	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915
<i>Variation en %</i>		4,51 %	3,15 %	3,15 %	3,15 %	3,15 %
Service de la dette	6 589	6 104	6 646	7 663	8 876	9 439
Dépenses budgétaires	63 989	66 093	68 525	71 492	74 716	77 354
Solde budgétaire	0	-3 946	-4 825	-5 572	-6 027	-6 042

Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009.

Projection 3 : Solde budgétaire avec une hausse du taux de la TVQ au 1^{er} janvier 2011

Comme le gouvernement du Québec a annoncé dans le budget 2009-2010 l'augmentation du taux de la TVQ de 7,5 % à 8,5 % à compter du 1^{er} janvier 2011, le **tableau 23** indique le solde budgétaire qui résultera de cette hausse de la TVQ tout en maintenant la restriction sur la croissance des dépenses exposée à la projection précédente. Malgré la réduction de la croissance des dépenses de programmes et l'augmentation du taux de la TVQ, le solde budgétaire déficitaire oscillerait toujours entre quatre et cinq milliards de dollars, même une fois que la reprise économique sera bien amorcée.

Tableau 23 : Solde budgétaire en intégrant la hausse de la TVQ (en millions de dollars)

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Revenus budgétaires nets (ajustés)	61 983	61 852	63 700	65 920	68 689	71 312
Hausse de la TVQ			400	1 215	1 215	1 265
Revenus budgétaires après la hausse de la TVQ	61 983	61 852	64 100	67 135	69 904	72 577
Dépenses de programmes	57 400	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915
Service de la dette	6 589	6 104	6 646	7 663	8 876	9 439
Dépenses budgétaires	63 989	66 093	68 525	71 492	74 716	77 354
Solde budgétaire	0	-3 946	-4 425	-4 357	-4 812	-4 777

Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

Projection 4 : Solde budgétaire une fois prises en compte l'ensemble des mesures de revenus prévues

En plus d'augmenter le taux de la TVQ, le gouvernement du Québec a aussi signifié son intention d'indexer les tarifs annuellement et d'accroître ses efforts pour contrer l'évasion et l'évitement fiscal. Le **tableau 24** montre, conformément à la documentation budgétaire, le solde budgétaire qui résultera de l'application de l'ensemble des mesures de revenus prévus au budget 2009-2010 tout en maintenant la restriction sur la croissance des dépenses.

Une fois l'ensemble du plan de relance de l'économie et de rééquilibrage des finances publiques mis en application, le solde budgétaire déficitaire oscillerait, bon an, mal an, autour de 3,7 milliards de dollars, même après cinq ans.

Tableau 24 : Solde budgétaire en tenant compte de l'ensemble des mesures de dépenses et de revenus (en millions de dollars)

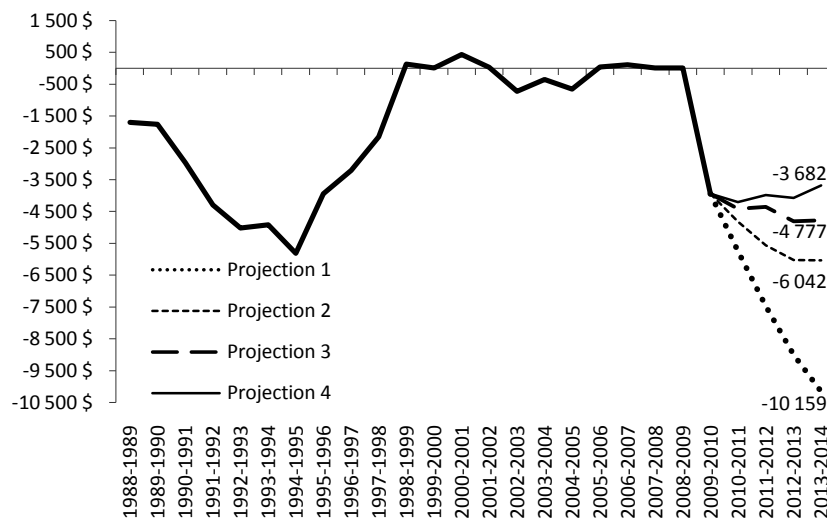
	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Revenus budgétaires nets (ajustés)	61 983	61 852	63 700	65 920	68 689	71 312
Mesures de revenus			615	1 590	1 950	2 360
Revenus budgétaires après les mesures sur les revenus	61 983	61 852	64 315	67 510	70 639	73 672
Dépenses de programmes	57 400	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915
Service de la dette	6 589	6 104	6 646	7 663	8 876	9 439
Dépenses budgétaires	63 989	66 093	68 525	71 492	74 716	77 354
Solde budgétaire	0	-3 946	-4 210	-3 982	-4 077	-3 682

Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009.

Exécuter le plan de relance

Le **graphique 91** récapitule bien les projections des soldes budgétaires présentées à la section précédente. D'abord, le maintien du rythme de croissance des dépenses jumelé à la croissance prévue des revenus avant les modifications aux politiques actuelles conduiraient à un déficit record de plus de 10 milliards de dollars en 2013-2014. La réduction prévue de la croissance des dépenses du tiers à compter de 2010-2011, l'augmentation de la TVQ d'un point de pourcentage le 1^{er} janvier 2011, l'indexation des tarifs tout en tenant compte de la lutte contre l'évasion fiscale ne suffiraient pas à rééquilibrer le solde budgétaire. En 2013-2014, même en appliquant l'ensemble des mesures identifiées au plan de relance, il resterait encore 3,7 milliards de dollars de déficit à combler.

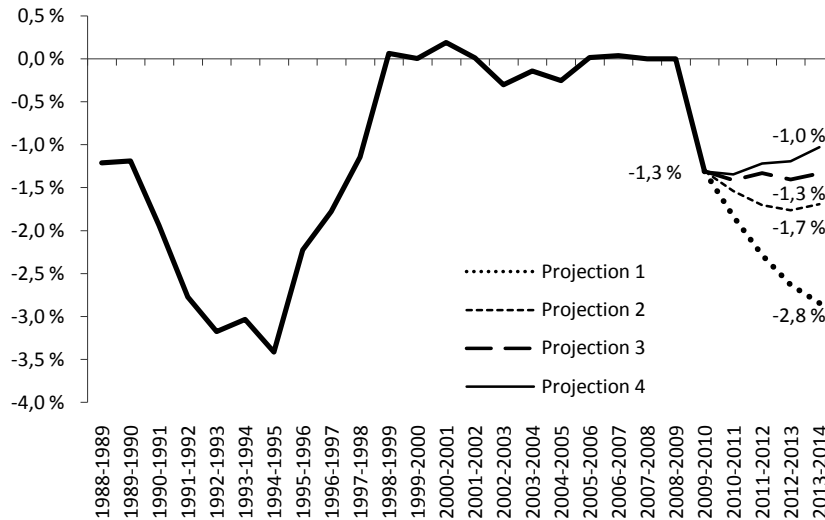
Graphique 91 : Soldes budgétaires selon les différentes projections (en millions de dollars)



Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

Présentée en proportion de notre richesse collective, le **graphique 92** met mieux en parallèle la situation actuelle à celle vécue au début des années 1990 en tenant compte de l'apport de la croissance économique depuis. Si la situation n'est pas pire qu'elle ne l'était à l'époque, des similitudes demeurent. Pour éviter de revivre le passé en laissant le cadre financier se retrouver en situation de déficit structurel persistant, le plan de retour à l'équilibre budgétaire doit non seulement être appliqué, mais il doit aussi être complété.

Graphique 92 : Soldes budgétaires selon les différentes projections (en pourcentage du PIB)



Source : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

À cela s'ajoute le fait qu'il faut aussi réaliser toute la difficulté que représentera l'exécution de la pierre angulaire sur laquelle repose le plan de relance actuel, c'est-à-dire, la réduction de la croissance des dépenses de programmes à 3,2 %, sachant que les deux principaux postes budgétaires, la santé et l'éducation, connaissent habituellement une croissance beaucoup plus soutenue. À ce titre, au cours des dix dernières années, la santé

et l'éducation ont crû au rythme annuel moyen respectivement de 5,75 % et de 3,75 %. Par ailleurs, il est possible d'imaginer que le gouvernement serait réticent à s'attaquer au financement de la santé et de l'éducation.

Alors, dans la mesure où le gouvernement voudrait atteindre sa cible de 3,2 % tout en continuant le financement de la santé et de l'éducation au même rythme qu'au cours des dix dernières années, les autres dépenses de programmes deviendraient la cible. En fait, dans une telle éventualité, la croissance moyenne de l'ensemble des autres dépenses de programmes serait non seulement sous la cible d'inflation, mais serait en fait négative. Le **tableau 25** illustre que pour parvenir à limiter la croissance des dépenses de programmes à 3,2 % tout en maintenant la croissance du financement de la santé et de l'éducation au rythme actuel (respectivement 5,75 % et 3,76 %), il faudra qu'en 2013-2014, le budget des autres dépenses de programmes ait été compressé de 1,1 milliard de dollars comparativement au budget de l'année en cours.

Tableau 25 : Croissance des dépenses de programmes et effet sur les autres dépenses de maintenir la croissance actuelle des dépenses de santé et d'éducation (en millions de dollars)

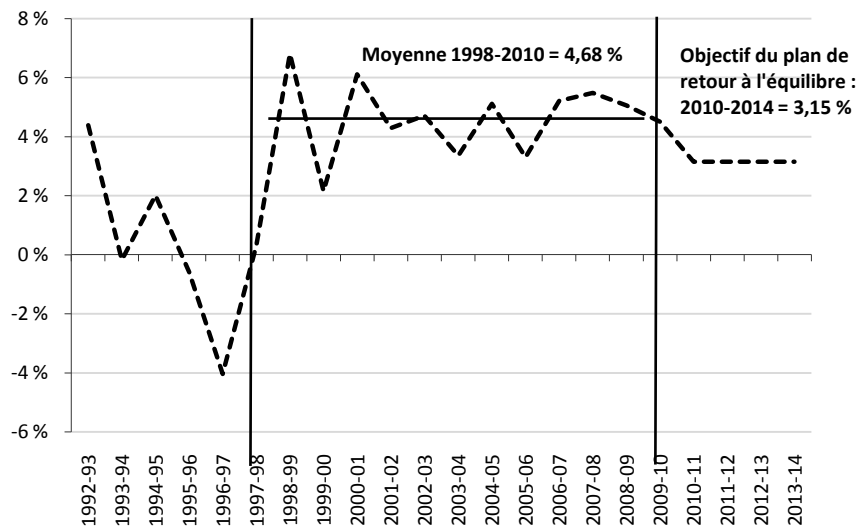
	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Dépenses budgétaires	66 093	68 525	71 492	74 716	77 354
<i>Variation en %</i>		3,15	3,15	3,15	3,15
Santé et Services sociaux	26 872	28 418	30 052	31 780	33 607
<i>Variation en %</i>		5,75	5,75	5,75	5,75
Éducation, Loisir et Sport	14 431	14 974	15 537	16 121	16 727
<i>Variation en %</i>		3,76	3,76	3,76	3,76
Sous-total	41 303	43 391	45 588	47 900	50 334
Autres dépenses	18 686	18 488	18 241	17 940	17 581

Sources : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

Note : Croissance annuelle moyenne entre 1999-2000 et 2009-2010 pour la Santé et l'Éducation.

Avant même d'identifier de nouvelles pistes pour équilibrer le solde budgétaire, il est facile de constater que le premier élément sur lequel s'appuie le plan de retour à l'équilibre budgétaire ne pourra être atteint qu'au gré d'efforts colossaux. En réalité, au rythme de croissance indiqué de 3,15 %, les dépenses de santé et d'éducation risquent de croître moins vite en comparaison au passé récent alors que les autres postes de dépenses risquent d'être carrément gelés. À cet égard, le **graphique 93** expose la croissance annuelle des dépenses de programmes sur une période de 20 ans.

Graphique 93 : Évolution du taux de croissance des dépenses de programmes du gouvernement du Québec, 1992-1993 à 2013-2014



Sources : Canada, ministère des Finances (2008), *tableaux de référence financiers*, septembre 2008 et Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010, Plan budgétaire*, p. a.22.

S'il est possible de réaliser que la croissance annuelle des dépenses depuis le retour à l'équilibre budgétaire excède la cible fixée pour les années 2010 à 2014, le graphique permet également de constater que lors de la période de rééquilibrage

des finances publiques (déficit zéro) des années 1990, les dépenses de programmes ont crû à un rythme inférieur à la cible actuelle. L'expérience du passé nous rappelle du coup que l'atteinte de la cible limitant la croissance des dépenses de programmes à 3,2 % par année peut être atteinte, mais comme ce fut le cas lors de la période du déficit zéro, cet exercice ne se fera pas sans heurts. Des leçons du passé doivent aussi être tirées.

Identifier d'autres mesures

En dépit de la contraction imposée au rythme de croissance des dépenses de programmes et de la hausse du taux de la TVQ, deux gestes majeurs pour dégager une marge de manœuvre financière, dans l'état actuel des choses, il reste pourtant encore un important déficit budgétaire à combler en 2013-2014 pour véritablement retrouver l'équilibre budgétaire. Tiré du budget 2009-2010, le **tableau 26** montre que le retour véritable à l'équilibre s'appuie sur une petite ligne « autres mesures à identifier aux revenus et aux dépenses ».

Tout un défi, sachant que du côté des revenus, les augmenter n'est jamais bien attrayant pour le gouvernement, d'autant que le Québec a déjà une fiscalité globale plus lourde qu'ailleurs, alors que du côté des dépenses, le plan actuel prévoit déjà réduire leur croissance à un rythme difficilement soutenable sans revoir aussi la croissance du financement de la santé et de l'éducation.

Tableau 26 : Solde budgétaire et autres mesures à identifier (en millions de dollars)

	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Revenus budgétaires nets (ajustés)	61 983	61 852	63 700	65 920	68 689	71 312
Mesures de revenus prévues			615	1 590	1 950	2 360
Revenus budgétaires après mesures de revenus prévues	61 983	61 852	64 315	67 510	70 639	73 672
Dépenses de programmes	57 400	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915
Service de la dette	6 589	6 104	6 646	7 663	8 876	9 439
Dépenses budgétaires	63 989	66 093	68 525	71 492	74 716	77 354
Solde budgétaire	0	-3 946	-4 210	-3 982	-4 077	-3 682
Autres mesures à identifier aux revenus et aux dépenses	0	0	450	1 343	2 809	3 770
Solde budgétaire après toutes les mesures	0	-3 946	-3 760	-2 639	-1 268	88

Sources : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

Pour bien illustrer l'ampleur du manque à gagner restant, supposons que le gouvernement allait uniquement du côté des dépenses de programmes pour rééquilibrer les finances publiques. Si c'était le cas, le **tableau 27** expose que l'ensemble des dépenses devrait croître dès 2010-2011, non pas au rythme annuel de 3,2 %, comme le prévoit déjà le plan de retour à l'équilibre, mais au taux de croissance moyen de 1,7 %. Dans un tel scénario, la croissance de l'ensemble des dépenses serait inférieure à la cible d'inflation prévue. Comme indiqué préalablement, une telle réduction de la croissance des dépenses de programmes sera difficile à soutenir, sachant que les deux principaux postes budgétaires, la santé et l'éducation

ont connu, au cours des dix dernières années, une croissance annuelle moyenne respectivement de 5,75 % et de 3,75 %.

Dans la mesure où le gouvernement voudrait limiter la croissance des dépenses à 1,7 % par année tout en continuant le financement de la santé et éducation au même rythme qu'au cours des dix dernières années, les autres dépenses de programmes devraient diminuer de manière draconienne. En fait, dans une telle éventualité, le budget des autres dépenses de programmes se verrait compressé de près de 5 milliards de dollars comparativement au budget de l'année en cours, passant de 18,7 milliards de dollars à seulement 13,8 milliards de dollars en 2013-2014.

Tableau 27 : Coupures nécessaires pour équilibrer le budget, croissance des dépenses de programmes et effet sur les autres dépenses de maintenir la croissance actuelle aux dépenses de santé et d'éducation (en millions de dollars)

	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014
Dépenses de programmes prévues	59 989	61 879	63 829	65 840	67 915
<i>Variation en %</i>		3,15	3,15	3,15	3,15
Coupures additionnelles	0	450	1 343	2 809	3 770
Dépenses de programmes après coupures	59 989	61 429	62 486	63 031	64 145
<i>Variations en %</i>		1,70	1,70	1,70	1,70
Santé et Services sociaux	26 872	28 418	30 052	31 780	33 607
<i>Variation en %</i>		5,75	5,75	5,75	5,75
Éducation, Loisir et Sport	14 431	14 974	15 537	16 121	16 727
<i>Variation en %</i>		3,76	3,76	3,76	3,76
Autres dépenses	18 686	18 038	16 898	15 131	13 811

Sources : Québec, ministère des Finances, *Budget 2009-2010. Plan budgétaire*, 2009 et calculs des auteurs.

Si nous refaisons l'exercice précédent en tentant plutôt d'identifier uniquement des hausses de revenus autonomes afin

de combler le manque à gagner restant à l'actuel plan de relance, alors, la majoration du taux de la TVQ devrait être de trois points de pourcentage additionnels en plus du point déjà prévu en 2011. Dans ce scénario, le taux de la TVQ serait alors de 11,5 % en 2013-2014.

Avec les données présentées ici, il y a peu de chance que les autres mesures à identifier nécessaires au rééquilibrage du budget québécois proviennent uniquement du côté d'un resserrement des dépenses ou entièrement du côté de la hausse des revenus. Une combinaison des deux sera sûrement utilisée.

L'agencement suivant, une possibilité parmi d'autres, permet de mesurer l'ampleur du défi qui nous attend afin de rétablir les finances publiques.

Du côté de la croissance des dépenses de programmes à compter de 2010-2011, la croissance des dépenses de santé pourrait se limiter au taux annuel de 4,5 %, un taux d'indexation qui pour l'année 2009-2010 ne parvenait qu'à maintenir le niveau de services actuels⁵⁶. Quant à elles, les dépenses en éducation pourraient voir leur croissance s'établir à 3 % alors que le budget des autres dépenses de programmes serait gelé durant la période analysée. Globalement, le taux de croissance des dépenses serait fixé à 2,8 %, permettant de compenser 1 050 millions de dollars du manque à gagner prévu en 2013-2014.

Du côté des revenus, la TVQ pourrait augmenter d'un point additionnel, soit à 9,5 %, permettant d'engranger près de 1,3 milliard de dollars de plus que prévu en 2013-2014.

56. Selon l'Association québécoise des établissements de santé et de services sociaux, 9 mars 2009.

Ce faisant, il resterait encore 1,4 milliard de dollars à trouver. Ne reste plus qu'à déterminer où aller le chercher.

- L'impôt sur le revenu : Dans ce cas, il faut garder en tête que malgré les récentes réductions fiscales, le Québec a toujours le poids des impôts sur le revenu mesuré en proportion du PIB le plus élevé des pays du G7.
- L'impôt des sociétés : Cette voie ne peut faire fi qu'aucune province canadienne depuis 2001 n'a augmenté son taux d'imposition sur le bénéfice à l'exception du Québec, où le taux général est passé de 8,9 % à 11,9 %.
- Taxe à la consommation : C'est une possibilité, mais le scénario actuel contient déjà l'augmentation d'un point de la TVQ en plus de la hausse prévue de la TVQ par le gouvernement.
- Tarifification : Tant comme logique d'utilisateur-payeur que comme source de financement des services publics, la tarification s'insère dans le débat public. Pris dans son ensemble, cette notion déborde de la simple question du retour à l'équilibre budgétaire. Toutefois, le rapport du groupe de travail sur la tarification des services publics produit par Claude Montmarquette, Joseph Facal et Lise Lachapelle ainsi que les travaux de Gilles Larin et Daniel Boudreau contiennent une mine d'informations sur ce sujet et ses enjeux⁵⁷. Dans le cas spécifique d'Hydro-Québec, sachant que les tarifs sont sous la moyenne canadienne, l'avenue doit être sérieusement analysée et discutée.

57. Québec, Groupe de travail sur la tarification des services publics (2008), *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Rapport et Gilles N. Larin et Daniel Boudreau (2008), *La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire?*, Fascicules 1 à 4, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke.

- À cet égard, une hausse générale de 1 cent par kWh du tarif d'hydroélectricité, étalée sur trois ans, offrirait un rendement de l'ordre de 1,8 milliard de dollars pour l'année 2013-2014.
- Avant d'aller de l'avant, les Québécois devront toutefois débattre des pistes contradictoires qui s'offrent à eux. Vaut-il mieux changer nos façons de faire en établissant une tarification reflétant mieux le prix de l'hydroélectricité ou encore est-il préférable de poursuivre la politique actuelle de bas tarifs, qui faut-il le rappeler, profite à l'ensemble des utilisateurs : au riche qui climatise sa grande maison et chauffe l'eau de sa piscine creusée comme au pauvre dont le logement est, trop souvent, mal isolé? Comme les plus riches consomment davantage, il convient alors de souligner qu'ils bénéficient d'autant de la politique actuelle de bas tarifs.
- Sur cette base, la réelle promotion de la justice sociale se concilie avec une hausse des tarifs d'hydroélectricité. Une piste serait d'opter pour une modulation de l'augmentation des tarifs selon la quantité consommée. Si l'augmentation de tarif devait être uniforme, il faudrait cependant corollairement cibler une aide vers ceux qui en ont besoin.
- Autre élément à considérer, contrairement aux autres pistes du côté des revenus, les recettes additionnelles découlant d'une hausse du tarif d'hydroélectricité ne proviendraient pas entièrement de la poche des Québécois, parce que le coût plus élevé les amènerait à faire des économies d'électricité, qui à leur tour seraient exportées⁵⁸. À court terme, les Québécois en

58. Pour plus de détails, voir les élasticités-prix associées à la hausse des tarifs d'hydroélectricité du professeur Jean-Thomas Bernard de l'Université Laval.

assumeraient les trois quarts, le reste proviendrait des exportations. Comme les économies augmenteraient avec le temps, à plus long terme, le partage serait grosso modo égal.

Évidemment, dans chaque cas, il s'agit de mesures peu populaires.

Conclusion

Le présent chapitre expose qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres entre la nécessité et la réussite de l'atteinte du prochain budget équilibré. En effet, même si le gouvernement prévoit déjà augmenter le taux de la TVQ et indexer les tarifs en vue de rétablir partiellement l'équilibre budgétaire, dans le plan actuel du gouvernement, des augmentations de revenus ou des restrictions dans les dépenses de plusieurs milliards de dollars en 2013-2014 restent encore à identifier.

Or, il faudra non seulement les identifier, mais aussi les transformer en restriction de dépenses et en augmentation de revenus, car le gouvernement s'est engagé, dans le cadre du rétablissement de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, à avoir des cibles de déficits décroissants à compter de 2011-2012 et un budget équilibré en 2013-2014.

Pour le moment, le retour à l'équilibre budgétaire s'annonce une tâche ardue. Nonobstant la récession actuelle, dire que les prochaines années s'annoncent malaisées pour les finances publiques du Québec s'avère malheureusement un euphémisme.

À cela s'ajoute le fait qu'au cours des prochaines années, les taux de certaines cotisations, ne pensons qu'à la CSST et à la RRQ, devront être fort probablement haussés. Aussi, les finances publiques québécoises seront soumises à diverses

pressions alors que le défi du vieillissement de la population commencera à se faire de plus en plus sentir.

Dans un tel contexte, non seulement faut-il rééquilibrer le solde budgétaire, mais un gouvernement dont le budget excède 60 milliards de dollars devrait avoir également une certaine marge de manœuvre pour faire face aux imprévus. Il semble tout à fait raisonnable de prévoir une réserve budgétaire annuelle minimale d'un milliard de dollars. Ce montant servirait à parer aux éventuels ralentissements de l'activité économique et lorsque l'économie irait mieux que prévu, le montant serait amassé pour une utilisation ultérieure.

Malgré tout, l'opportunité d'agir est à notre porte. Il faut la saisir. Si à la fin des années 1990, le gouvernement du Québec a réussi, dans la foulée d'une conférence sur le devenir social et économique et d'un Sommet socio-économique, à faire émerger un consensus québécois sur la nécessité de rétablir l'équilibre budgétaire, le temps est venu de reprendre l'exercice en lançant trois chantiers (budgétaire, démographique et économique) où le débat s'articulerait principalement autour de la préservation de nos acquis, des actions pour assurer l'équité entre nos générations et pour soutenir notre prospérité économique.