



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

Les Cahiers de L'Observatoire

Cahier n° 7

Gestion budgétaire
comparée Québec-Canada :
des années 1990 à aujourd'hui

Pierre Cliche
Septembre 2014

RÉSUMÉ Partis de situations financières semblables, les gouvernements du Québec et du Canada ont emprunté, au cours des vingt-cinq dernières années, des approches convergentes qui ont mené à des résultats divergents. De fait, de 1990 à 1997, une politique de rigueur budgétaire a conduit à l'élimination des déficits publics. Cette phase a été suivie d'une période de consolidation (1998 à 2008) qui, à la faveur d'une croissance économique de bon niveau, a permis une reprise des dépenses progressive mais importante. Enfin, la crise économique de 2008 a replongé les finances québécoises et canadiennes dans un bain d'encre rouge dont elles ne sont pas encore sorties. Cependant, si le gouvernement fédéral a profité de la décennie précédant la crise pour dégager de substantiels surplus et les affecter au remboursement de la dette, le gouvernement du Québec n'a pas été en mesure de le faire de manière durable. De sorte qu'aujourd'hui, alors que se profilent de redoutables défis démographiques, le Canada peut s'appuyer sur une situation financière saine pour y faire face tandis que, pour le Québec, presque tout le travail est à refaire.

AU SUJET DE L'AUTEUR Titulaire d'un doctorat en géographie, Pierre Cliche est professeur invité à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et chercheur associé à L'Observatoire de l'administration publique dont il a précédemment été directeur. Il a fait carrière dans l'administration québécoise, y occupant des postes de direction supérieure, que ce soit au ministère du Conseil exécutif, au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Société d'habitation du Québec ou au Secrétariat du Conseil du trésor. Son enseignement à l'ENAP est tourné vers la gestion budgétaire. Il a d'ailleurs publié en 2009 *Gestion budgétaire et dépenses publiques* aux Presses de l'Université du Québec et, par la suite, une dizaine d'articles et de chapitres de livres traitant de budgétisation publique.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives Canada, 2014

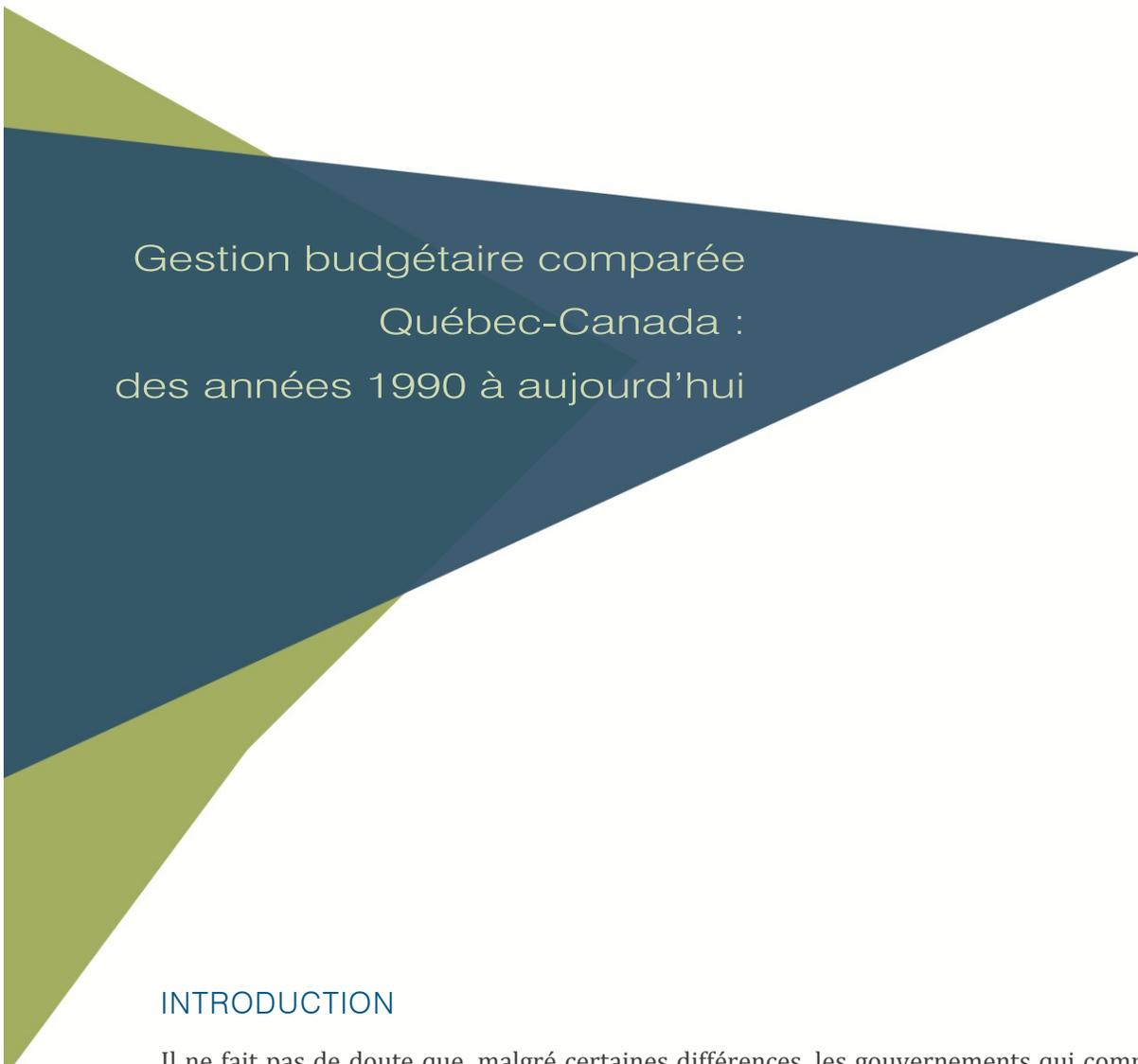
ISBN 978-2-89734-011-7 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
DES TRAJECTOIRES SEMBLABLES.....	2
▼ TROIS PHASES	3
▶ 1990-1997 : le temps de la rigueur.....	3
▶ 1998-2008 : une gestion plus prudente	4
▶ 2009-2013 : retour du déséquilibre	6
▼ LES MOYENS UTILISÉS	7
▶ Recettes.....	8
▶ Dépenses	10
DES RÉSULTATS DIFFÉRENTS	12
▼ GESTION DE LA DETTE.....	12
▶ Canada.....	13
▶ Québec	14
▼ SERVICE DE LA DETTE	16
▶ Canada.....	16
▶ Québec	17
PERSPECTIVES D'AVENIR	19
▼ À MOYEN TERME	19
▶ Canada.....	19
▶ Québec	21
▼ À LONG TERME.....	23
▶ Canada.....	23
▶ Québec	24
CONCLUSION.....	24
BIBLIOGRAPHIE.....	26

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Soldes budgétaires, en millions de dollars.....	2
Graphique 2 :	Soldes budgétaires sur PIB.....	3
Graphique 3 :	Dépenses sur recettes, 1989-1997.....	4
Graphique 4 :	Dépenses sur recettes, 1998-2008.....	5
Graphique 5 :	Recettes en pourcentage du PIB.....	6
Graphique 6 :	Ratio dépenses sur recettes	6
Graphique 7 :	Dette nette sur PIB.....	7
Graphique 8 :	Recettes en pourcentage du PIB.....	8
Graphique 9 :	Transferts fédéraux vers le Québec, en millions de dollars.....	9
Graphique 10 :	Dépenses en pourcentage du PIB	10
Graphique 11 :	Évolution des transferts fédéraux aux provinces, en millions de dollars	11
Graphique 12 :	Dette nette, en millions de dollars.....	13
Graphique 13 :	Canada – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998.....	13
Graphique 14 :	Canada – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008.....	14
Graphique 15 :	Canada – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013.....	14
Graphique 16 :	Québec – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998	15
Graphique 17 :	Québec – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008	15
Graphique 18 :	Québec – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013	16
Graphique 19 :	Service de la dette, en millions de dollars.....	16
Graphique 20 :	Service de la dette canadienne en pourcentage des recettes et des dépenses	17
Graphique 21 :	Canada – Ratio service de la dette sur PIB.....	17
Graphique 22 :	Service de la dette québécoise en pourcentage des recettes et des dépenses.....	18
Graphique 23 :	Québec – Service de la dette en pourcentage du PIB.....	18
Graphique 24 :	Canada : Évolution prévue des soldes budgétaires.....	19
Graphique 25 :	Canada : Évolution prévue des recettes et des dépenses	20
Graphique 26 :	Canada : Ratio dette nette sur PIB.....	20
Graphique 27 :	Évolution prévue du solde budgétaire	21
Graphique 28 :	Québec : Évolution prévue des recettes et des dépenses	22
Graphique 29 :	Ratio dette nette sur PIB	22



Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui

INTRODUCTION

Il ne fait pas de doute que, malgré certaines différences, les gouvernements qui composent le Canada forment une entité économique globale et que tous sont touchés de manière semblable par l'évolution de celle-ci. L'exportation constitue le principal levier de la prospérité canadienne et lorsque la balance des paiements devient négative, tous en souffrent bien qu'à des degrés divers. Certes, la structure de production de chaque province peut les amener à adopter des mesures particulières pour faire face à une conjoncture défavorable, mais rarement verra-t-on des politiques diamétralement opposées être mises en œuvre tant le souci d'une certaine synergie apparaît nécessaire. Il en va ainsi dans le domaine des politiques économiques et également par rapport aux politiques budgétaires et fiscales.

Chaque palier de gouvernement, le fédéral comme les provinces, est libre d'adopter et de mettre en œuvre les mesures de son choix. Si l'on fait exception de la politique monétaire et des douanes qui sont du ressort exclusif du fédéral, tous les gouvernements disposent des mêmes pouvoirs et peuvent les utiliser comme bon leur semble. Une certaine coordination s'impose cependant pour éviter que les politiques des uns annulent les effets des politiques des autres, notamment en matière de finances publiques parce que les deux niveaux de gouvernement y prennent des décisions qui auront un effet cumulatif sur les mêmes contribuables, sociétés et individus. Dès lors, le marché canadien étant un marché ouvert, la concurrence fiscale garantit une certaine convergence des gouvernements. Pas la similarité dans les modalités mais, d'un point de vue général, une offre compétitive.

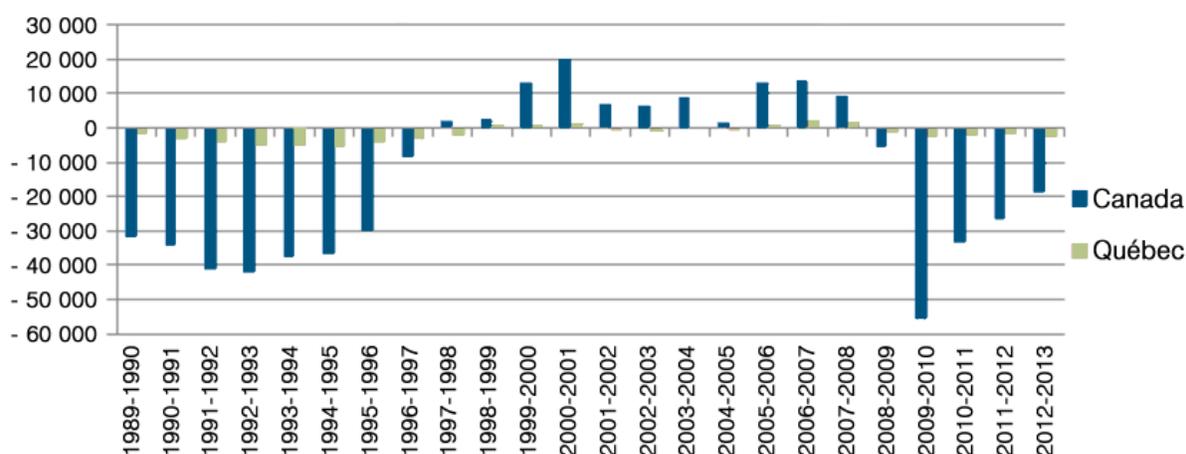
Lorsque l'on compare l'évolution budgétaire des gouvernements canadien et québécois au cours des vingt-cinq dernières années, on constate une similitude dans les positions de départ, les deux ayant à composer avec une dette importante découlant d'une gestion expansionniste maintenue sans égard aux aléas conjoncturels. L'atteinte de l'équilibre budgétaire a nécessité des efforts importants, une rigueur dans l'administration des programmes publics grandement facilitée par l'existence d'opinions publiques favora-

bles à un resserrement des dépenses. On assiste ensuite à une décennie de croissance économique où l'impératif de finances publiques saines continue de guider l'action des gouvernements mais n'empêche pas la reprise ascendante des dépenses de l'État. Cette reprise, cependant, n'a pas les mêmes répercussions sur le plan fédéral qu'au provincial. À Ottawa, la conjoncture économique permet de diminuer la dette tout en reprenant graduellement un rythme dépensier à la hausse, tandis qu'à Québec, une trajectoire économique moindre accompagnée d'une reprise rapide des dépenses empêche de s'attaquer à la dette. Dans les développements qui vont suivre, nous allons retracer le fil des actions et des événements qui ont mené à des évolutions budgétaires de plus en plus différentes à partir du milieu des années 1990. Nous nous attacherons également à discerner les impacts prévisibles de la transition démographique dans laquelle les deux paliers de gouvernement sont engagés et qui les forceront à prendre rapidement des mesures pour assurer la soutenabilité des finances publiques et le maintien d'une équité intergénérationnelle.

DES TRAJECTOIRES SEMBLABLES

L'évolution budgétaire des gouvernements du Québec et du Canada au cours des quelque vingt-cinq dernières années est assez semblable et marquée d'inflexions contrastées. En fait, si on examine le graphique suivant qui traite des soldes budgétaires¹, trois périodes marquent cette évolution : une première qui va du début de la décennie 1990 jusqu'aux années 1996-1997 voit les gouvernements essayer de combattre les déficits; une deuxième s'étend de 1997-1998 à 2007-2008 et montre que les gouvernements ont réussi à équilibrer leurs comptes, voire à dégager des excédents; une troisième, enfin, court de 2008-2009 à 2012-2013 et correspond au retour des déficits budgétaires.

Graphique 1 : Soldes budgétaires, en millions de dollars

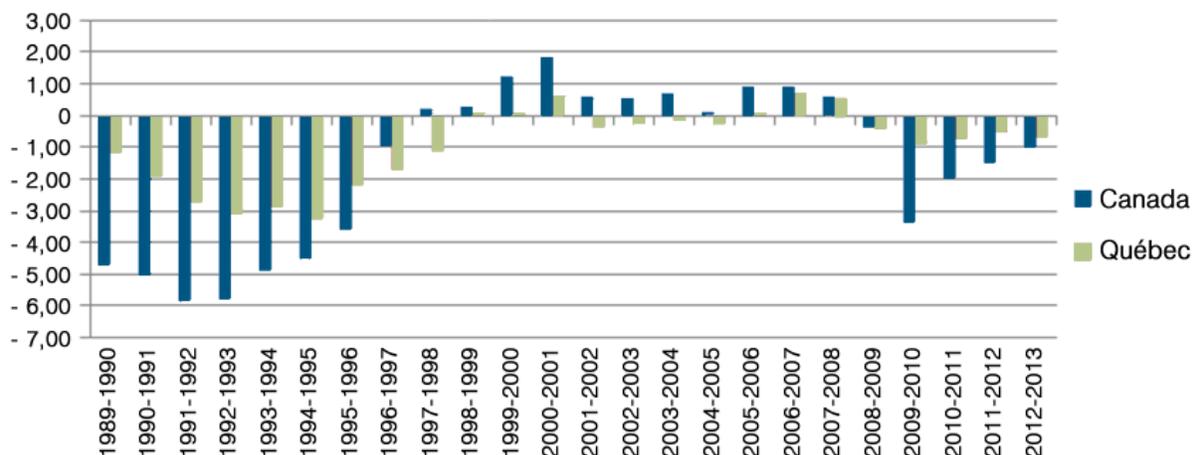


Ces données reflètent bien sûr la taille respective des économies et des gouvernements du Canada et du Québec alors que l'amplitude des soldes fédéraux, qu'ils soient positifs ou négatifs, ressort nettement. Les déficits canadiens sont pour la plupart de l'ordre de 30 milliards de dollars et plus, tandis que ceux du Québec varient entre 2 et 5 milliards de dollars. De même, les surplus budgétaires fédéraux oscillent entre 5 et 20 milliards de dollars, alors que les excédents québécois vont de quelques dizaines ou centaines de millions à environ 2 milliards de dollars.

¹ Toutes les données utilisées dans ce document jusqu'à l'année 2012-2013 proviennent des comptes publics du Canada et du Québec. Pour les années subséquentes, les données sont tirées soit des budgets 2014-2015 des deux gouvernements, soit de documents de recherche gouvernementaux et universitaires.

Cette amplitude des soldes est toutefois beaucoup moins accentuée, comme l'indique le graphique suivant, lorsqu'on la met en rapport avec le produit intérieur brut (PIB). En effet, d'un rapport moyen de 1 à 6 ou 7, l'écart diminue d'environ la moitié. La même tendance prévaut durant la période d'équilibre budgétaire et par la suite jusqu'en 2012-2013. Les données brutes sont importantes parce qu'elles donnent une idée précise des montants en cause, mais leur échelle fausse un peu la réalité dans la mesure où elles ne sont pas mises en concordance avec la richesse collective, seul étalon permettant d'en apprécier l'impact réel. Un déséquilibre budgétaire majeur de 50 milliards de dollars correspondant à 25 % du PIB n'a pas la même signification que s'il n'en représente que 5 %.

Graphique 2 : Soldes budgétaires sur PIB



Trois phases

Les trois périodes précédemment décrites seront maintenant examinées sous l'angle de ce qui les caractérise principalement et en distinguant les approches particulières empruntées à Ottawa ou à Québec.

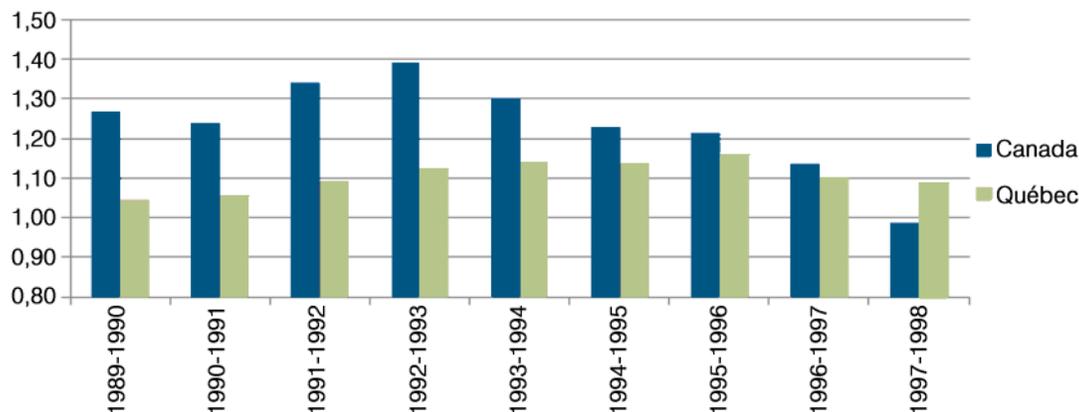
► 1990-1997 : le temps de la rigueur

Une trentaine d'années d'une politique budgétaire procyclique et soutenant l'instauration de généreux programmes d'assurance et d'assistance sociale a mené à une suite ininterrompue de déficits publics. Alors que la dette publique et les frais afférents augmentaient, les gouvernements, tant au Québec qu'au fédéral, n'avaient plus la même facilité à les financer sur les marchés privés de capitaux. En effet, les agences de notation, inquiètes de la détérioration des finances canadiennes et québécoises, ont modifié à la baisse la cote de crédit des deux gouvernements², lançant clairement le message qu'un redressement devenait nécessaire s'ils voulaient continuer d'emprunter à des taux avantageux.

En même temps que les gouvernements mettent le cap sur l'assainissement des finances publiques, ils ont à faire face, au début des années 1990, à une grave récession. Les stabilisateurs automatiques entraînent une diminution des revenus et une augmentation des dépenses de sorte que la capacité d'intervention des gouvernements qui ne veulent pas aggraver la situation est assez limitée. Ce n'est qu'à la faveur d'une forte reprise économique en 1993 qu'ils pourront véritablement s'attaquer au problème.

² En gros, la cote du Canada est passée de AAA à AA, tandis que celle du Québec était abaissée de AA à A avec perspective négative, avec des variations reflétant les systèmes de notation des agences.

Graphique 3 : Dépenses sur recettes, 1989-1997



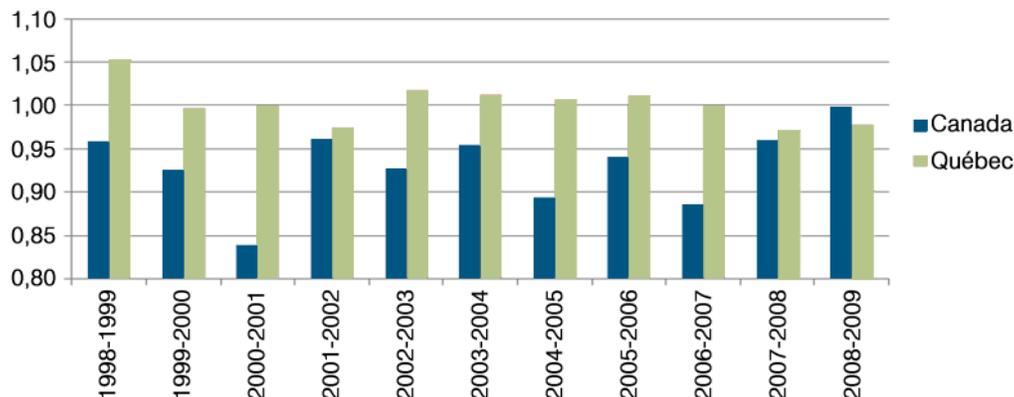
Le graphique ci-dessus montre qu'au fédéral, la reprise économique coïncide avec l'élection d'un gouvernement libéral. La courbe du déséquilibre budgétaire commençant à s'infléchir, celui-ci s'empresse de faire adopter la *Loi sur l'élimination du déficit* et s'engage à réduire significativement le rythme de croissance des dépenses sur un horizon de cinq ans. À ce stade, l'élimination complète du déficit n'est pas encore un objectif ouvertement affiché. Du côté québécois, la machine économique tarde à se remettre en marche et malgré une volonté de mieux contrôler les dépenses, les résultats sont décevants et ce n'est qu'à partir de 1995-1996 qu'un retournement commence à se dessiner. Le Sommet socio-économique de 1996 consacre la détermination du gouvernement de Lucien Bouchard à mettre un terme à la spirale des déficits et ce dernier fait adopter la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*. Si les deux gouvernements ont pu mettre en œuvre une politique de rigueur, c'est en grande partie parce qu'ils ont pu compter sur l'appui de l'opinion publique³. On ne saurait trop insister sur l'avantage que cela représente pour un parti politique et un gouvernement.

► 1998-2008 : une gestion plus prudente

Une fois les comptes publics ramenés à l'équilibre, les gouvernements d'Ottawa et de Québec ont mené une politique visant à y rester, tout en s'attaquant à la dette et en essayant de diminuer le fardeau fiscal des citoyens. Du côté fédéral, on a intégré au budget un « fonds de contingence » de 3 milliards de dollars, utilisé la moyenne des prévisions de croissance établies par le secteur privé et incorporé certains paramètres plus conservateurs touchant l'évolution des taux d'intérêt. De même, une règle a été établie selon laquelle le financement des nouvelles dépenses devait se faire par une réallocation dans les programmes existants. Du côté provincial, le contrôle des dépenses par l'utilisation d'enveloppes fermées accompagnée de gels et de péremption de crédits a permis de garder le contrôle sur la croissance des dépenses.

³ Les deux gouvernements ont d'ailleurs été réélus par la suite.

Graphique 4 : Dépenses sur recettes, 1998-2008



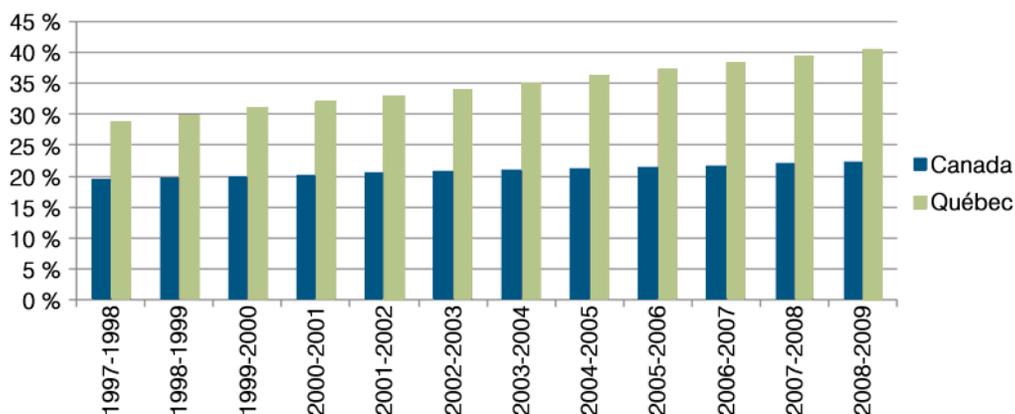
Le graphique précédent illustre l'effet des diverses mesures. Durant cette période, les dépenses fédérales sont passées de 159 à 233 milliards de dollars, soit une augmentation de 46,7 %, alors que les recettes variaient de 161 à 232 milliards de dollars pour une augmentation de 44 %. Cette relative égalité cache toutefois une différence importante de l'un par rapport à l'autre, puisque les dépenses ne représentent en moyenne que 93 % des recettes de 1997-1998 à 2007-2008. C'est une somme de 100 milliards de dollars en excédent budgétaire qui a été cumulée durant cette période, dont la majeure partie a été affectée au fur et à mesure au remboursement de la dette.

Au Québec, les dépenses sont passées de 44 à 71 milliards de dollars et les recettes de 42 à 73 milliards de dollars, correspondant à des hausses respectives de 60 % et 74 %. Il s'agit, comparativement au fédéral, d'augmentations substantielles qui expliquent que si l'équilibre budgétaire a été maintenu, les surplus budgétaires ont été bien moindres. Ils seront de 2,6 milliards de dollars de 1998-1999⁴ à 2007-2008. C'est leur dépôt dans une réserve qui permettra au gouvernement de les utiliser par la suite pour équilibrer ses comptes, lorsque nécessaire. Quand on fait la moyenne des ratios dépenses/recettes durant cette période, on arrive exactement à 1. Il s'agit donc d'un équilibre précaire. Par ailleurs, le Fonds des générations qui a été mis sur pied à cette époque n'est pas alimenté par les surplus budgétaires mais par des contributions dédiées, lesquelles ne serviront pas immédiatement à réduire la dette, mais seront confiées en gestion à la Caisse de dépôt et placement pour qu'elle les fasse fructifier.

Une différence majeure entre les gestions canadienne et québécoise de cette période touche l'allègement du fardeau fiscal. Le fédéral fait en sorte de retourner vers les contribuables une partie de la croissance économique en se défaisant à l'avance d'une partie des recettes supplémentaires qu'elle pourrait générer. Les surplus sont importants, mais sont plus faibles que ce qu'ils auraient pu être si des allègements fiscaux n'avaient pas été octroyés. Le Québec, quant à lui, ne modifie pas substantiellement les prélèvements qu'il fait; au contraire, il les augmente pour compenser la hausse des dépenses et maintenir l'équilibre budgétaire. C'est ce que l'on peut voir avec le graphique qui suit.

⁴ L'équilibre budgétaire a été atteint au Québec un an plus tard qu'à Ottawa.

Graphique 5 : Recettes en pourcentage du PIB

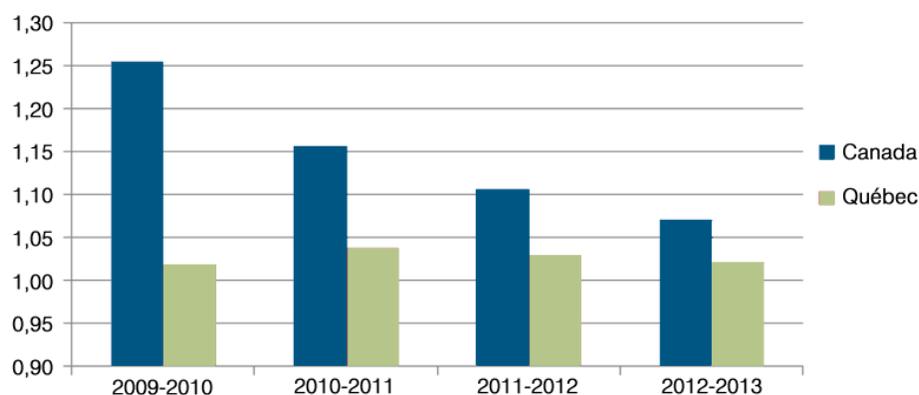


De 1998 à 2008, la part de la richesse collective accaparée par l'État reste à peu près stable au fédéral, alors qu'elle augmente progressivement au provincial. Ces mouvements s'expliquent partiellement par la progression plus rapide du produit intérieur brut (PIB) au Canada qu'au Québec. En effet, le PIB canadien s'est accru de 5,9 % en moyenne annuelle, tandis que celui du Québec n'a crû que de 4,5 %. La croissance économique a donc permis aux gouvernements d'équilibrer leurs comptes, mais la dynamique de croissance des dépenses québécoises mène à une recherche continue de nouvelles recettes, de sorte que les améliorations budgétaires demeurent fragiles.

► 2009-2013 : retour du déséquilibre

La prospérité du Canada et du Québec repose principalement sur les exportations, si bien que la crise économique mondiale, qui a débuté en 2008, n'a pas manqué d'avoir un effet marqué sur les finances de nos gouvernements. Ceux-ci ont été forcés de revenir en situation de déficit, l'écart entre les recettes et les dépenses (voir le graphique suivant) dépassant leur marge de manœuvre annuelle ou les sommes accumulées dans des réserves. De 2009 à 2013, les déficits du gouvernement fédéral ont totalisé près de 135 milliards de dollars et ceux du Québec, 10 milliards de dollars⁵.

Graphique 6 : Ratio dépenses sur recettes

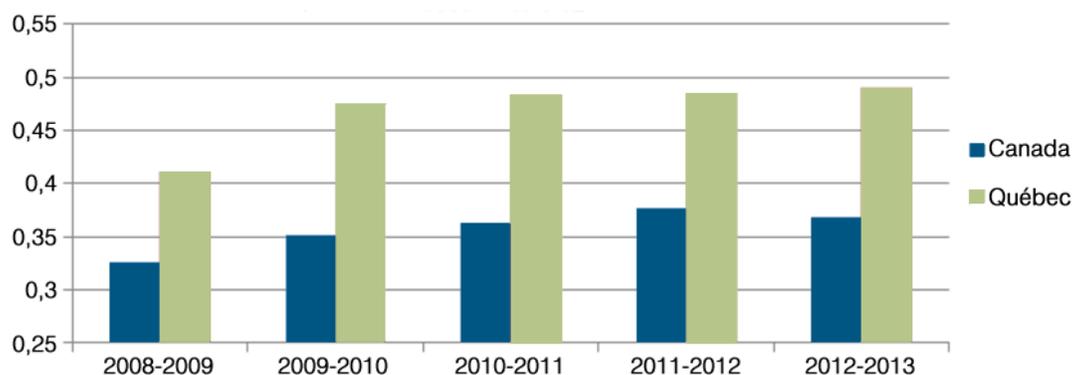


⁵ Si la dette fédérale augmente de 135 milliards, celle du Québec dépasse les 10 milliards de dollars des déficits encourus puisqu'il faut y ajouter le financement des immobilisations et des actifs financiers qui se fait par emprunt.

Cette disproportion masque toutefois des efforts de contrôle des dépenses publiques très différents. En effet, la croissance des dépenses fédérales au cours de cette période récente fut en moyenne de 3,8 % par an, pendant que celle du Québec était de 5 %. Celle-ci s'explique en grande partie par le fait que plus du tiers de l'augmentation est attribuable à l'amélioration et à la bonification des services⁶. On continue de développer malgré une conjoncture défavorable.

Pour faire redémarrer la machine économique, les deux gouvernements ont mis en œuvre des politiques de relance visant à stimuler la consommation par la réalisation de grands travaux. À Ottawa, ce fut le Plan d'action économique du Canada et à Québec, le Plan quinquennal d'infrastructures.

Graphique 7 : Dette nette sur PIB



Le graphique précédent permet de voir que ces plans, d'une valeur d'environ 45 milliards de dollars chacun, ont eu des effets très différents sur la dette nette des gouvernements⁷. Pendant que la dette nette du Québec augmentait de 129 à 175 milliards de dollars, soit une hausse de 36,5 %, et que celle d'Ottawa croissait de 525 à 671 milliards de dollars pour une hausse de 27,8 %, l'incidence sur la richesse collective fut plus accentuée au Québec, passant de 41 à 49 %, alors qu'au fédéral, le pourcentage du PIB accaparé par la dette nette passait de 33 à 36 %.

Ce qui ressort du retour au déséquilibre budgétaire, c'est essentiellement que la situation financière du gouvernement fédéral avait été assainie durablement au cours de la période précédente, profitant d'une conjoncture économique favorable pour réduire la dette, tout en surveillant de près la courbe des dépenses publiques. Le gouvernement provincial n'a pas été en mesure de faire de même et est resté, malgré une décennie sans déficit, dans une position de vulnérabilité structurelle où sa structure de dépenses n'ayant pas été harnachée, l'augmentation des prélèvements publics et de la dette fut inévitable. Il aurait fallu une croissance économique plus forte pour l'empêcher.

► Moyens utilisés

Il convient sans doute de revenir sur les moyens employés par les deux gouvernements pour affronter les diverses situations qui se sont présentées durant les vingt-cinq dernières années. En gros, ils se ressemblent parce que les moyens à la disposition des gouvernements pour atteindre certains objectifs

⁶ Ministère des Finances du Québec (2014), *Le défi des finances publiques – Budget 2014-2015*, p. 17.

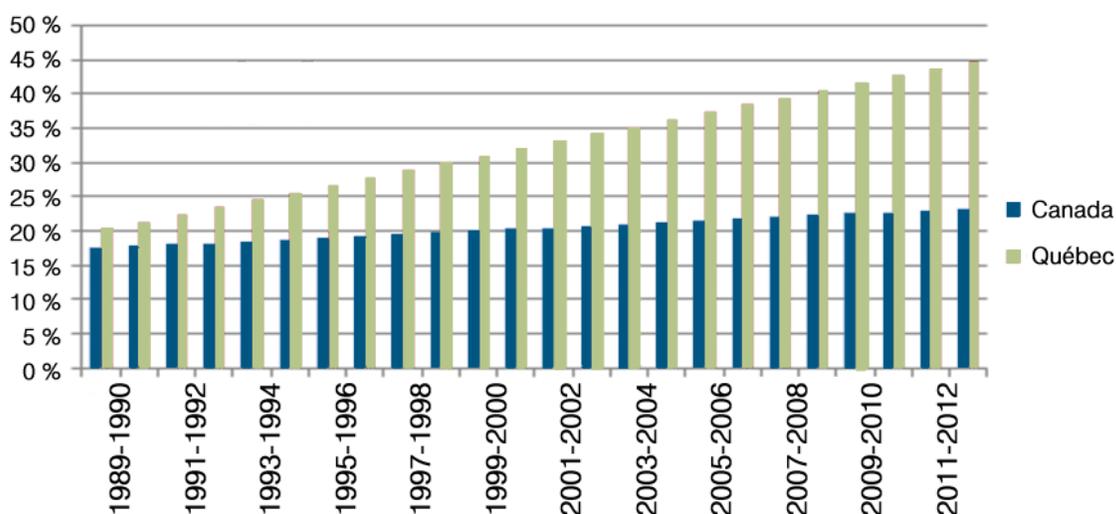
⁷ La dette nette résulte de la soustraction des actifs financiers de la dette brute (l'ensemble de tous les passifs). C'est ce qui, dans un bilan, se rapproche le plus de la dette réelle des gouvernements.

financiers ne sont pas illimités. Toutefois, leur utilisation par les deux paliers de gouvernement a considérablement varié, tant en ampleur qu'en insistance sur certaines catégories de moyen.

► Recettes

Des moyens semblables ne mènent pas nécessairement aux mêmes résultats. Et ce qui différencie principalement le Canada du Québec du point de vue de la progression des recettes c'est, d'une part, que la croissance du PIB canadien peut dans un premier temps supporter une hausse des prélèvements sans hypothéquer sa trajectoire ascendante et, d'autre part, que l'on réussit à contrôler suffisamment les dépenses pour ne pas être constamment en train de chercher de nouvelles sources de financement. Alors que le Québec voit ses recettes accaparer une part grandissante de la richesse collective, le Canada réussit à stabiliser celle-ci malgré les aléas de la conjoncture comme l'indique le graphique ci-après.

Graphique 8 : Recettes en pourcentage du PIB



Canada

Pour le gouvernement fédéral, la période 1990-1997 se décline en deux temps marqués par des partis politiques différents : de 1990 à 1993, le Parti conservateur de Brian Mulroney met l'accent sur un impôt additionnel temporaire de 3 % et, surtout, la mise en œuvre d'une taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les produits et services (TPS). L'élection du Parti libéral de Jean Chrétien va changer un peu la perspective en mettant l'accent sur la prudence dans les prévisions des recettes publiques par l'adoption de la moyenne des prévisions du secteur privé et par la création d'une réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars. S'y ajouteront un certain nombre de privatisations d'entreprises de la Couronne (dont les Chemins de fer nationaux, Petro-Canada, NAV Canada), qui généreront des recettes de 7 milliards de dollars. Au total, les recettes fédérales augmenteront de 33 %, passant de 120 à 160 milliards de dollars.

La période du retour à l'équilibre budgétaire verra également une augmentation importante des recettes de 160 à 242 milliards de dollars (51 %), principalement attribuable à la progression du PIB. En réalité, durant cette période, les gouvernements successifs se sont appliqués à réduire les surplus budgétaires en diminuant les taxes et les impôts. Que ce soit par la pleine indexation des tables d'impôts, l'élimination de la taxe sur les revenus élevés, la réduction généralisée des taux d'impôt, la prestation fiscale pour enfants ou la réduction de l'imposition des gains de capital, les gouvernements Chrétien et Martin ont amorcé un vaste mouvement de diminution de la pression fiscale sur les contribuables. Ce mouvement s'est poursuivi avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs du premier ministre Harper en 2006 : abaissement général de l'impôt des particuliers, fractionnement des revenus de retraite, etc. Il

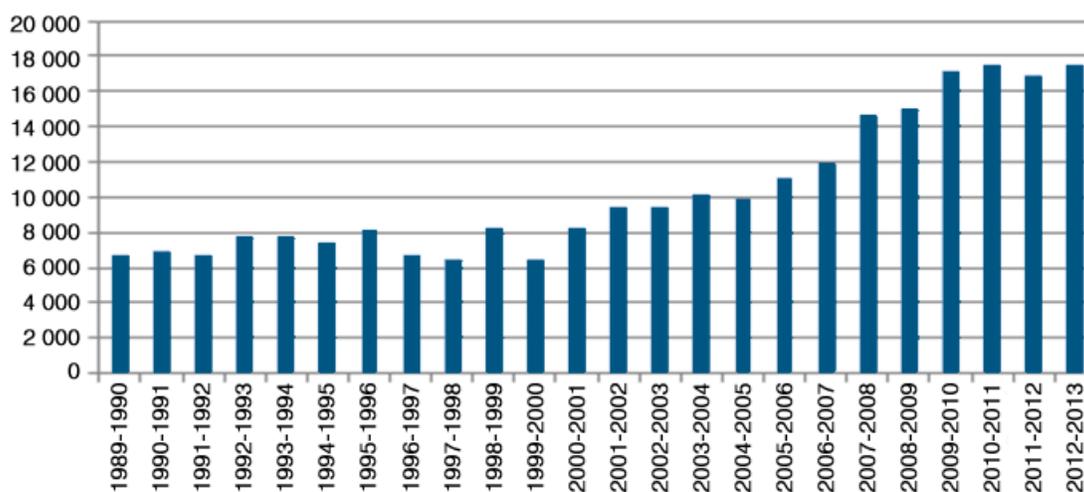
faut également souligner l'abandon de la réserve pour éventualités et de la marge de prudence associée aux prévisions économiques.

La crise de 2008 n'a pas modifié l'approche générale du gouvernement conservateur de dynamisation de l'économie par la hausse du revenu disponible des Canadiens. Deux moyens sont particulièrement employés : la diminution de la TPS de 7 % à 5 % et la création des comptes d'épargne libre d'impôt (CELI). Les recettes – insuffisantes pour couvrir les dépenses – augmentent malgré tout de 15 %, passant de 239 à 275 milliards de dollars.

Québec

La période 1990-1997 est caractérisée au Québec par l'instauration de la taxe de vente du Québec (TVQ) en réponse à l'introduction par le fédéral de la TPS. Celle-ci sera ensuite élargie, puis relevée de 6,5 % à 7,5 % en fin de période. Entre-temps, on assistera à la hausse de toutes les catégories de prélèvements : surtaxe sur les impôts et taxes aux entreprises, hausses de taxe sur le capital, hausses des taxes sur l'alcool, les cigarettes et l'essence, élimination de la déduction pour emploi, seuil minimum d'impôt relevé de 16 % à 20 %, surtaxe de l'impôt sur le revenu des contribuables à revenu supérieur, hausses du taux de contribution des employeurs au Fonds des services de santé, abolition de crédits d'impôt. La privatisation d'entreprises publiques à la fin des années 1980 (Madelipêche, Québecair, Mines Séleine, Industries Tanguay, Raffinerie de sucre de Saint-Hilaire) a un peu débordé sur le début des années 1990, mais a seulement rapporté au net une centaine de millions de dollars. Les recettes augmenteront de 33 %, passant de 31 à 42 milliards de dollars, un rythme comparable à celui du Canada. Bref, une période où l'on essaie de freiner la croissance des dépenses publiques, mais celle-ci résiste et force la recherche constante de nouvelles recettes pour éviter que les déficits n'explosent. C'est d'autant plus important que les transferts fédéraux diminuent.

Graphique 9 : Transferts fédéraux vers le Québec, en millions de dollars



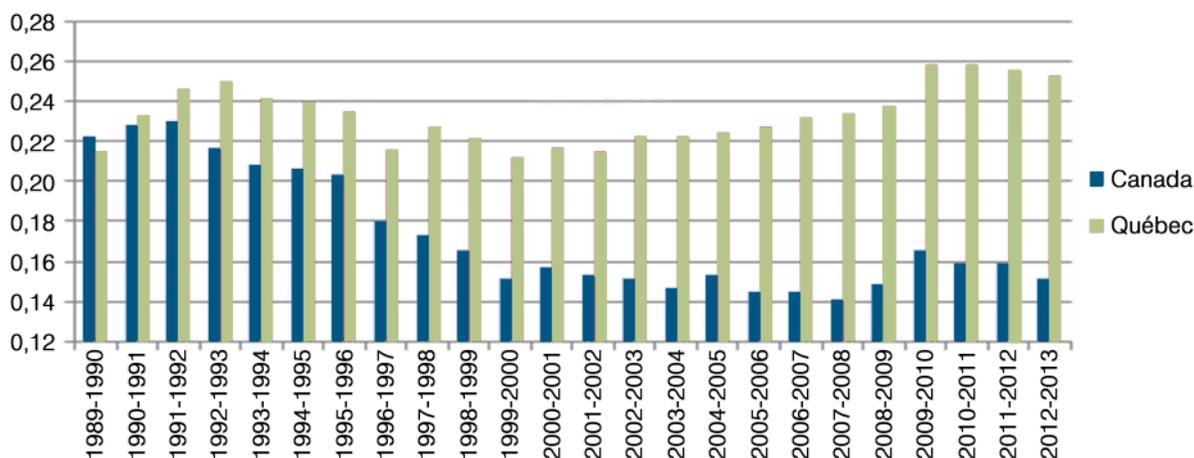
À partir de 1998-1999, le retour à l'équilibre budgétaire permet de donner progressivement un certain répit aux contribuables québécois. On va, dans un premier temps, ramener à trois les niveaux de la table d'impôt, pour ensuite les diminuer et procéder à la pleine indexation. La taxe sur le capital sera abaissée avant d'être complètement éliminée. Dans le même temps, des augmentations de recettes sont obtenues grâce aux taxes d'accise (alcool, cigarettes, essence), à la hausse de certaines cotisations sociales, à l'abandon de certains crédits d'impôt et à la lutte contre le travail au noir. Globalement, les recettes continueront d'augmenter rapidement, passant de 47 à 73 milliards de dollars, soit une croissance de 55 % en une décennie. Légèrement plus qu'au fédéral mais sur fond d'élévation moins rapide du PIB, ce qui fait que la ponction sur la richesse collective continue d'augmenter comme on a pu l'observer précédemment.

Avec la crise de 2008 reviennent les déficits. Pour augmenter ses recettes, le gouvernement du Québec prend des mesures impopulaires dont les principales sont l'augmentation de la taxe sur le carburant, l'augmentation de la TVQ de 7,5 à 9,5 %, une tarification accrue des services publics, la mise en place d'une contribution santé, l'augmentation des tarifs d'électricité sur le bloc patrimonial et la hausse des frais de scolarité. En cinq ans, les recettes augmentent de 20 %, passant ainsi de 75 à 90 milliards de dollars⁸.

► Dépenses

Dès que les deux États sont confrontés à la nécessité de résorber les déficits budgétaires, ils envisagent rapidement de diminuer la croissance des dépenses pour la ramener à un rythme compatible avec l'évolution des recettes. Ils ont également la préoccupation d'en ralentir la courbe par rapport à la richesse collective. Le Canada y parvient de façon plus prononcée et plus durable que le Québec, comme l'illustre le graphique qui suit.

Graphique 10 : Dépenses en pourcentage du PIB



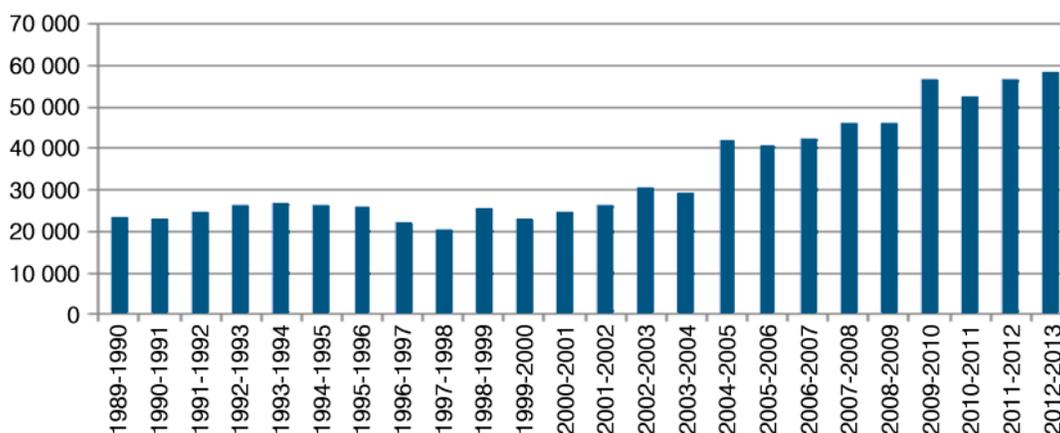
Canada

La poursuite de l'objectif de réduction des déficits entraîne forcément une surveillance particulière des dépenses. Le gouvernement fédéral entreprend de le faire de manière systématique avec l'opération d'examen des programmes qui consiste en une remise à plat des programmes budgétaires pour cibler ceux qui présentent un potentiel d'économies importantes. En fin de compte, des objectifs d'ajustement budgétaire variables (de 5 à 25 % sur quelques années) ont été assignés aux ministères et organismes, reconnaissant que la contribution de chacun ne pouvait être identique alors que la nature de leurs dépenses variait de manière importante. En corollaire, des compressions de personnel furent associées à la mise en œuvre des réformes, les effectifs fédéraux passant de 350 000 à 290 000 employés à temps complet. Une autre mesure ayant eu un effet majeur sur la réduction des dépenses fut la diminution des transferts aux provinces; ceux-ci passèrent de 27 milliards de dollars en 1994 à 20 milliards en 1997. L'intervention fédérale toucha principalement l'aide sociale et la santé et prit la forme d'un changement du principe de financement qui, jusque-là, s'appuyait sur le partage des coûts. Dorénavant, c'est le financement global qui s'appliquerait. Enfin, deux autres éléments méritent d'être signalés : tout d'abord la réforme du programme d'assurance chômage recentré sur l'assurance au détriment de l'assistance, diminuant ainsi la contribution du gouvernement fédéral et ensuite, l'abandon des réserves centrales dans le budget (fonds de suppléance) indiquant aux ministères et organismes que la discipline

⁸ Ce qui inclut la consolidation ligne à ligne des réseaux de la santé et de l'éducation.

budgétaire devait désormais régner et qu'ils ne pourraient compter que sur les enveloppes initialement octroyées. De 1989-1990 à 1997-1998, les dépenses n'ont crû que de 5 %, passant de 151 à 159 milliards de dollars; c'est dire l'ampleur des efforts budgétaires consentis.

Graphique 11 : Évolution des transferts fédéraux aux provinces, en millions de dollars



La croissance économique aidant, le retour à l'équilibre budgétaire fut au début marqué par une gestion prudente des dépenses et le dégagement de surplus substantiels. De 1998-1999 à 2003-2004, les dépenses n'augmentèrent que de 15 % au total en six ans (de 163 à 189 milliards de dollars). Par la suite, cependant, elles reprirent un rythme plus soutenu, passant de 189 à 233 milliards de dollars, soit une hausse de 23 % en cinq ans. La progression des effectifs explique en partie cette situation puisque pendant cette période le nombre d'employés fédéraux revint au niveau de la période précédente, annulant ainsi les gains obtenus. Une autre explication tient à la hausse des transferts aux provinces à partir de 2004-2005 : le Programme de péréquation et le Transfert canadien en matière de santé virent leurs plafonds relevés substantiellement. Inquiet de la dynamique dépensière, le gouvernement fédéral lança en 2007 une nouvelle opération d'examen des dépenses : l'examen stratégique des dépenses. À partir de critères préétablis (efficacité, pertinence, efficience, choix des moyens les plus économiques), le quart des ministères serait invité chaque année à cibler les 5 % des dépenses les moins performantes et à mettre en œuvre les options retenues par le Conseil du Trésor. Cet exercice devint du même coup permanent.

De 2008-2009 à 2012-2013, la crise vient compliquer la situation alors que la politique budgétaire doit soutenir la relance économique. Le Plan d'action économique lancé par le gouvernement dépasse les 45 milliards de dollars. Malgré tout, une fois le premier choc passé, le contrôle des dépenses permet de contenir le rythme de l'augmentation. En effet, les deux premières années voient les dépenses passer de 238 à 274 milliards de dollars (+15 %), mais les trois suivantes montrent une reprise de la maîtrise des dépenses alors que celles-ci ne croissent que de 2 % (de 270 à 276 milliards de dollars). Le gel des budgets de fonctionnement des ministères et la poursuite de l'examen stratégique des dépenses expliquent en grande partie cette reprise en main.

Québec

Jusqu'en 1992-1993, soit tant que la récession du début des années 1990 n'est pas terminée, le Québec peine à contrôler ses dépenses, ces dernières s'élevant de 33 à 41 milliards de dollars (+24 %) mais, par la suite, des efforts plus incisifs commencent à donner des résultats. En effet, elles n'augmenteront que de 4 milliards à l'horizon 1997-1998 (+10 %). Divers moyens furent employés pour réduire la progression des dépenses. Mentionnons en particulier l'utilisation des enveloppes fermées et de la péremption des crédits comme mécanisme d'ajustement global en cours d'année, la désassurance des services dentaires et optométriques, la fin de l'universalité des allocations familiales et la non-indexation des prestations de

sécurité du revenu. Les mesures les plus énergiques découlent toutefois du Sommet socio-économique de 1996 : réduction de la masse salariale de l'État de 6 % (programme de départs à la retraite), qui sera suivie de plusieurs années de gel des salaires. L'effet des engagements pris lors du Sommet est déterminant, car on assiste, en 1997-1998, à un événement unique dans les annales budgétaires québécoises : des dépenses inférieures à celle de l'année précédente (de l'ordre de 1,6 milliard de dollars).

Comme pour le fédéral, on peut distinguer deux moments distincts dans la période d'équilibre budgétaire, du point de vue des dépenses. Dans un premier temps, de 1998-1999 à 2002-2003, elles sont relativement sous contrôle alors qu'elles ne croissent que de 20 % en cinq ans (de 46 à 55 milliards de dollars). Les cinq années suivantes voient la reprise d'un rythme plus fort, de l'ordre de près de 30 %. Parmi les moyens les plus significatifs utilisés, on trouve des opérations annuelles de rationalisation des dépenses où les dépassements doivent être résorbés par ceux qui en sont responsables, sinon par l'ensemble des ministères et organismes. La péremption de crédits est la technique à laquelle on a le plus souvent recours. Par ailleurs, étant donné que les priorités gouvernementales sont la santé et l'éducation, les crédits additionnels disponibles d'une année sur l'autre leur sont largement attribués, ce qui signifie que les autres instances publiques voient leurs budgets fortement contraints et leur croissance pratiquement ramenée à zéro. Pour ce qui est des effectifs qui avaient recommencé à croître dès le début des années 2000, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux permet d'amorcer une diminution du personnel de la fonction publique.

La dernière phase qui va de 2008-2009 à 2012-2013 maintient la même approche générale. Les salaires sont gelés ou augmentent très légèrement pendant que les effectifs se tassent un peu, excepté dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui continuent de bénéficier d'un traitement spécial⁹. La pression est maintenue sur les budgets des autres ministères. On constate un bond important des dépenses de 2008-2009 à 2009-2010 qui s'explique essentiellement par la fin de la réforme comptable amorcée en 2007, soit l'inclusion ligne à ligne des réseaux de la santé et de l'éducation dans les états financiers consolidés du gouvernement.

DES RÉSULTATS DIFFÉRENTS

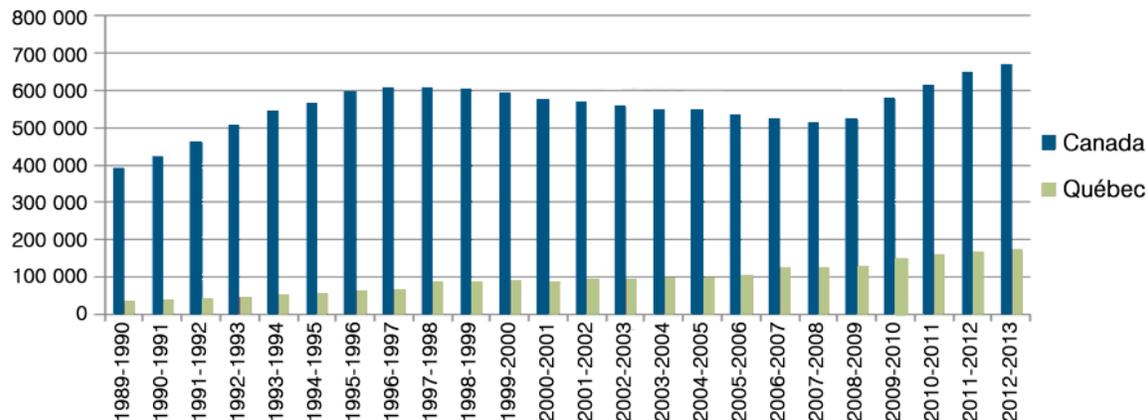
Si le Québec et le Canada ont connu des circonstances financières semblables au cours des vingt-cinq dernières années et qu'ils ont pris des mesures apparentées, il n'en découle pas que les résultats sont similaires. La dette publique est un bon baromètre pour en juger. Démesurée, elle constitue un facteur de déséquilibre budgétaire par l'accroissement des dépenses liées au service de la dette. En période de crise économique, on peut recourir à l'emprunt d'autant plus facilement que la dette est d'un niveau raisonnable. C'est un levier, une marge de manœuvre utile pour appuyer des efforts de relance. Un État trop endetté peut se voir forcé d'appliquer une politique de rigueur que son économie ne peut supporter, accentuant du même coup la récession. La crise de 2008 en a fait une éloquente démonstration à l'échelon européen.

▼ Gestion de la dette

Alors que la situation financière du gouvernement fédéral fluctue au rythme de l'économie et des efforts réalisés pour assainir les données budgétaires, ce qui la distingue fondamentalement de celle du gouvernement du Québec, c'est que la dette va donner lieu à un remboursement substantiel durant les années de haute conjoncture. La dette du Québec ne suivra pas le même chemin puisqu'elle continuera sans arrêt d'augmenter.

⁹ Pour plus d'informations, voir Pierre Cliche et Mathieu Carrier, « L'évolution des effectifs publics québécois : d'une préoccupation liée à la taille de l'État à la prise en compte des défis de la gestion des services publics », p. 5-30.

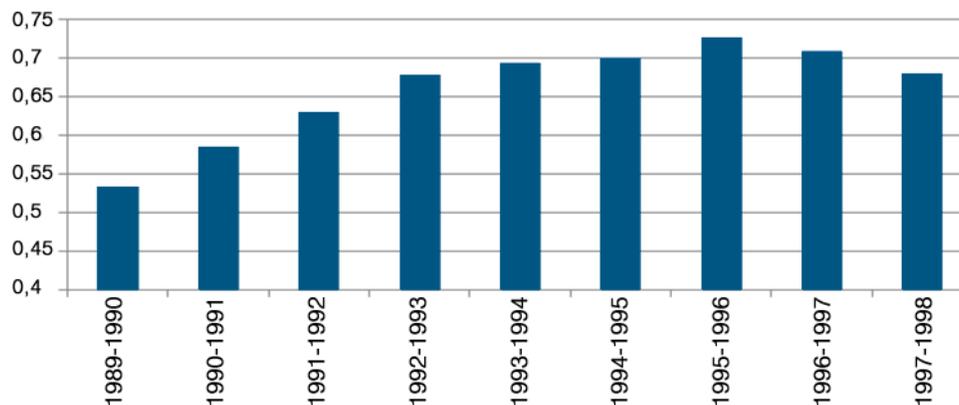
Graphique 12 : Dette nette, en millions de dollars



► Canada

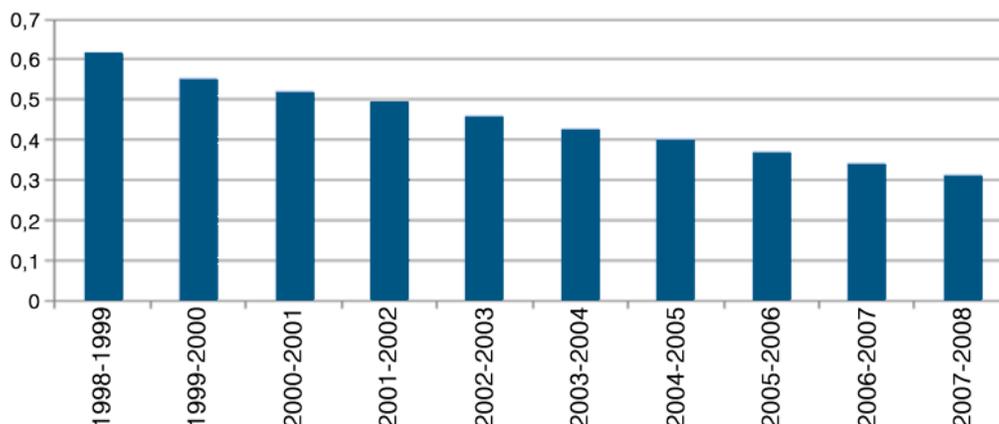
Tant que les déficits n'ont pas été éliminés, la dette du gouvernement canadien a continué de croître. De fait, elle ne va se stabiliser qu'en 1996-1997, atteignant 609 milliards de dollars alors qu'elle était de 395 milliards de dollars en 1989-1990 (+54 %). On ne peut s'étonner que le gouvernement canadien ait pris au sérieux les avertissements des marchés de capitaux privés, car sa dette dépassait 70 % du PIB, comme le montre le graphique qui suit.

Graphique 13 : Canada – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998



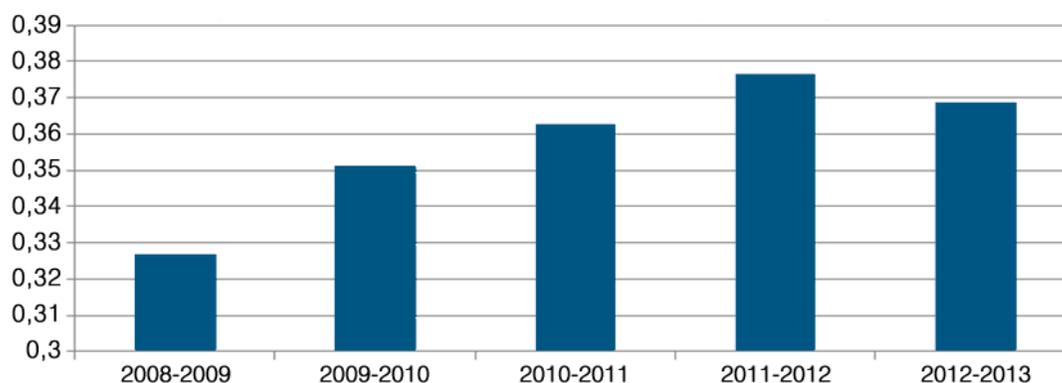
Cependant, dès que des soldes budgétaires positifs vont apparaître, le gouvernement en consacra l'essentiel au remboursement de la dette. De 1998-1999 à 2007-2008, ce sont plus de 90 milliards de dollars qui y seront alloués, sur des surplus totaux de près de 100 milliards de dollars. Conjugués à une dynamique économique positive, ces remboursements ramèneront le poids de la dette à un peu plus de 30 % du PIB, comme on peut le voir ci-après.

Graphique 14 : Canada – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008



Avec la crise économique de 2008-2009, la ronde des déficits recommence et la dette repart à la hausse. En cinq ans, la dette nette fédérale passera de 525 à 671 milliards de dollars. Cette augmentation substantielle arrive toutefois après une décennie de croissance économique soutenue, de sorte que la part de la richesse collective qu'elle accapare est somme toute limitée ainsi que l'indique le graphique suivant. La dette canadienne a un poids relatif deux fois moindre qu'en 1995-1996, le pire niveau qu'elle ait atteint.

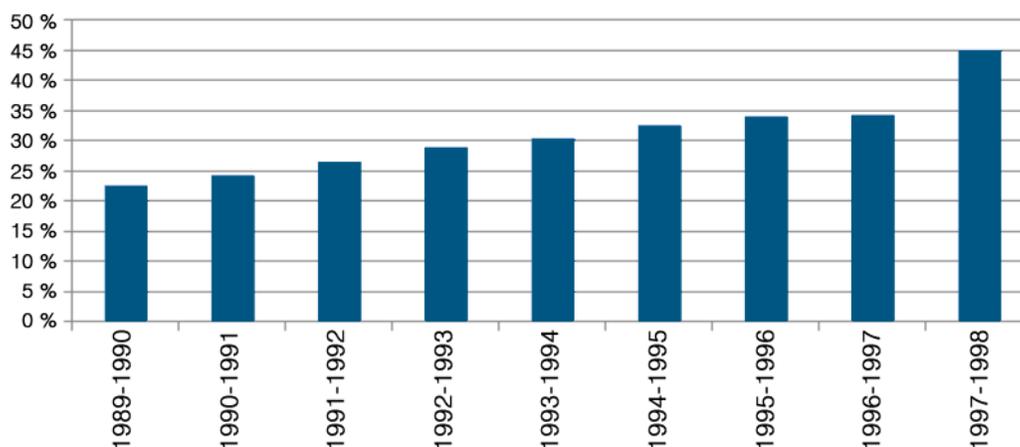
Graphique 15 : Canada – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013



► Québec

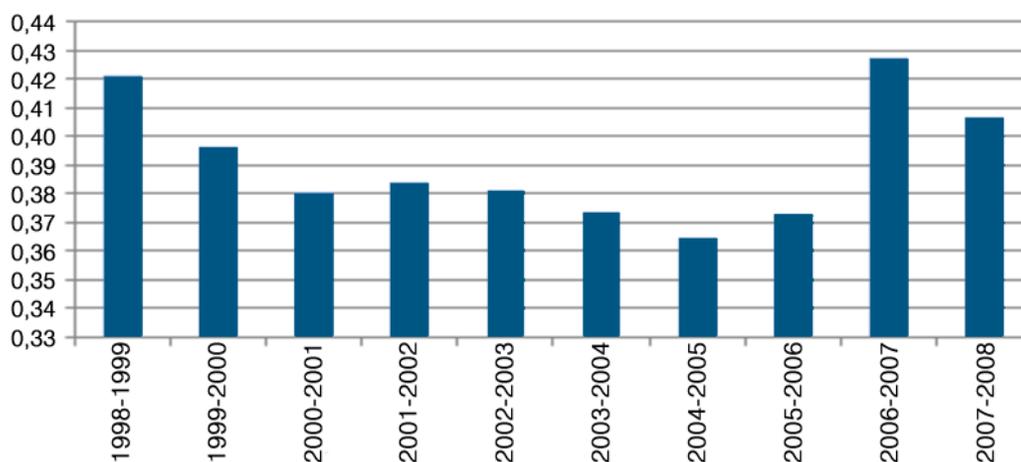
De 1989-1990 à 1997-1998, la dette nette du Québec va plus que doubler, passant de 35 à 89 milliards de dollars pour une augmentation de 154 %. De ce montant, les déficits cumulés représentent 34 milliards, soit 62 %. La variation importante de 1997-1998 est attribuable en grande partie à la réforme comptable intervenue cette année-là qui a eu pour effet d'ajouter près de 4 milliards au déficit. Par rapport au PIB, le poids de la dette nette double durant cette période, passant de 22,5 à 45 %.

Graphique 16 : Québec – Dette nette sur PIB, de 1989-1990 à 1997-1998



Celui-ci va redescendre tout de suite après, alors que la lutte contre le déficit bat son plein. De 1998-1999 à 2007-2008, la dette nette du Québec continuera d'augmenter, passant de 89 à 125 milliards de dollars (+40 %), mais la croissance du PIB sera légèrement plus forte alors que celui-ci passera de 210 à 305 milliards de dollars (+46 %), de sorte que son poids relatif diminuera, comme l'indique le graphique qui suit. La brusque remontée de 2006-2007 est elle aussi attribuable à une réforme comptable qui ajoutera 18,7 milliards de dollars à la dette nette¹⁰.

Graphique 17 : Québec – Dette nette sur PIB, de 1998-1999 à 2007-2008

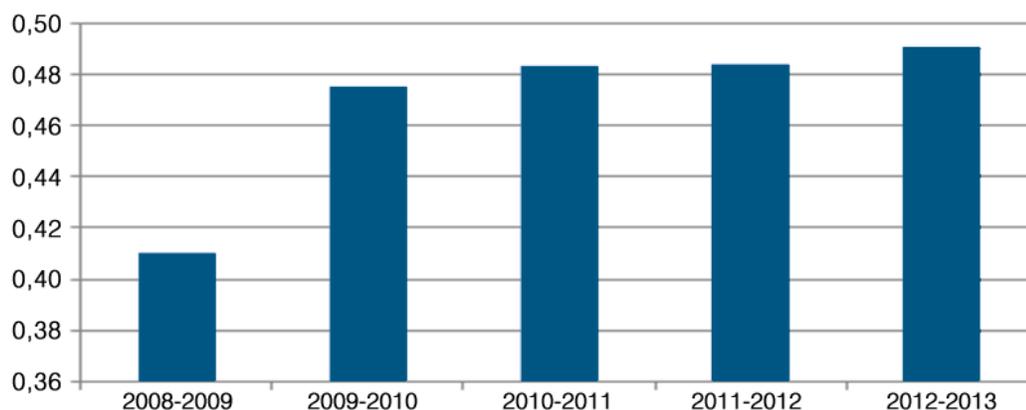


Les déficits reviennent avec la crise économique majeure de 2008-2009. En l'espace de cinq ans, ce sont 50 milliards de dollars de plus que l'on y ajoutera, faisant en sorte que la dette nette atteindra 175 milliards de dollars en 2012-2013 (+40 %). Une progression égale à celle de la décennie précédente mais en moitié moins de temps¹¹. Le ralentissement économique simultané explique que le poids de la dette nette dans le PIB continue d'augmenter, se situant à 49 % en fin de période.

¹⁰ Vérificateur général du Québec (2007), *Impacts financiers de la réforme comptable sur les résultats*, rapport spécial sur les états financiers pour l'année se terminant le 31 mars 2007, p. 39-40.

¹¹ En 2009-2010, la fin de la réforme comptable de 2006-2007, par l'inclusion des résultats financiers du réseau de la santé, ajoute une vingtaine de milliards de dollars à la dette nette du gouvernement.

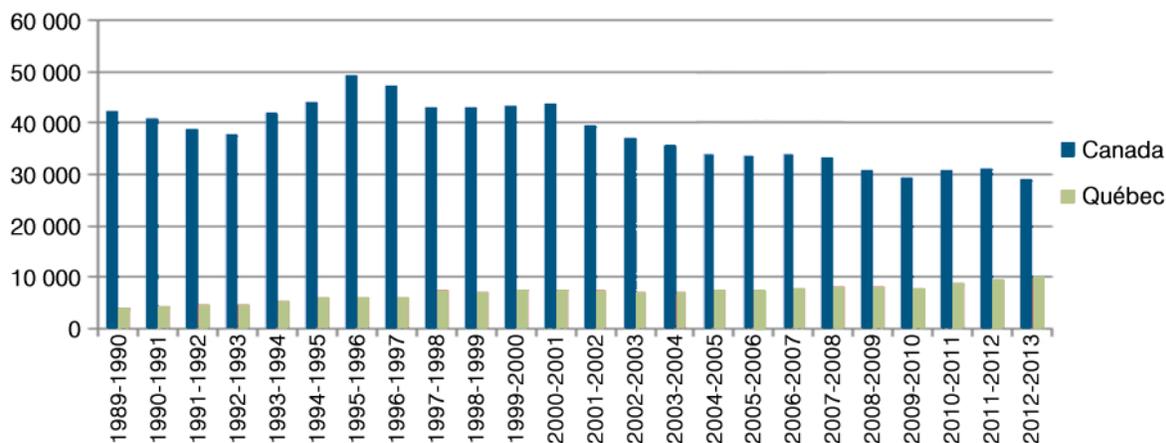
Graphique 18 : Québec – Dette nette sur PIB, de 2008-2009 à 2012-2013



Service de la dette

Les frais de la dette ont connu des mouvements importants au cours des dernières décennies, tant à la hausse qu'à la baisse. Le niveau de la dette explique bien sûr l'évolution tendancielle du service de la dette, mais d'autres facteurs, tels les taux d'intérêt, entrent aussi en ligne de compte. Pour le gouvernement fédéral, on est passé d'un sommet de 50 milliards de dollars au milieu des années 1990 à une trentaine de milliards de dollars ces dernières années. Le gouvernement québécois, quant à lui, a vu le service de la dette augmenter de manière faible mais régulière, pour se stabiliser autour de 10 milliards en fin de période.

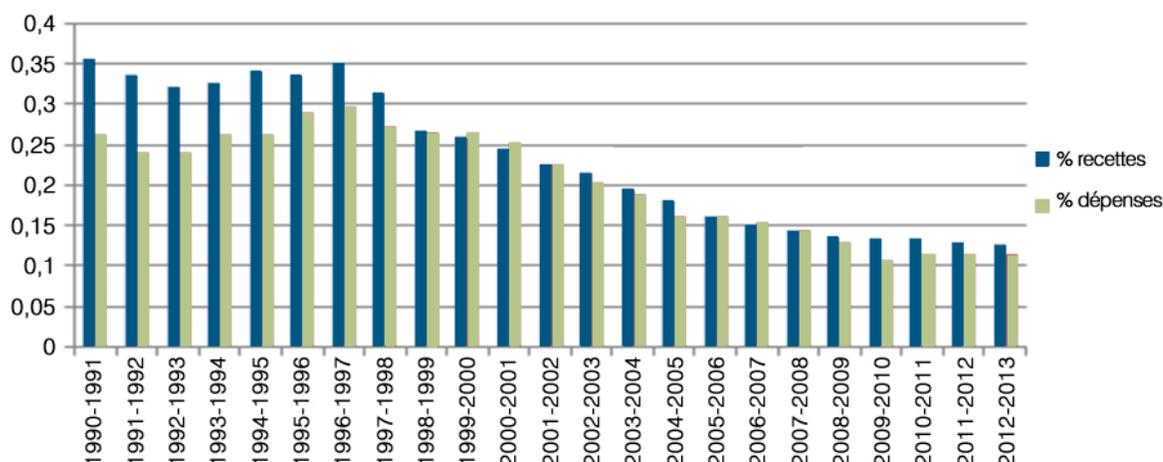
Graphique 19 : Service de la dette, en millions de dollars



Canada

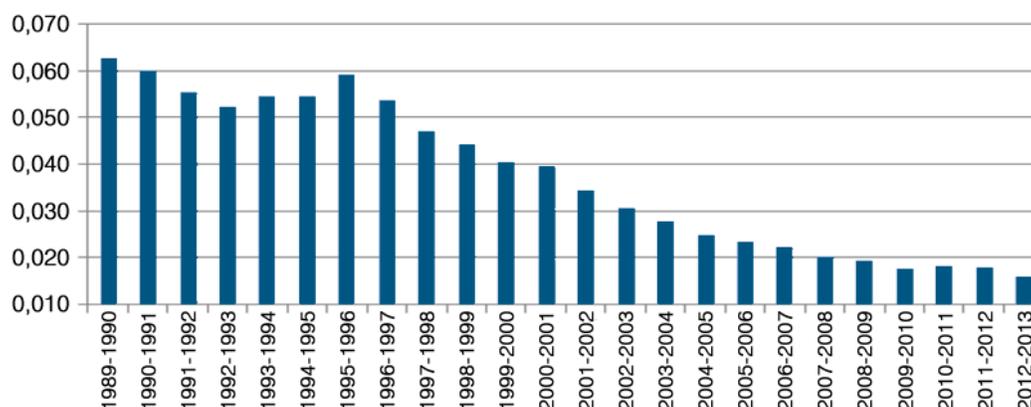
Le poids du service de la dette canadienne a connu une évolution très favorable, tant du point de vue des recettes que des dépenses. En 1995-1996, le service de la dette représentait le tiers des recettes de l'État canadien et près de 50 milliards de dollars, tandis qu'en 2012-2013, il n'en représente plus que 12 % et 30 milliards de dollars. La trajectoire par rapport aux dépenses est comparable hormis durant les périodes de déficit où elle est inférieure.

Graphique 20 : Service de la dette canadienne en pourcentage des recettes et des dépenses



Le graphique ci-dessus montre bien le succès d'une stratégie budgétaire qui profite d'une période de croissance économique pour dégager des surplus et rembourser la dette. Une marge de manœuvre, par la diminution du service de la dette, est ainsi créée, ce qui permet de faire face plus facilement à un retournement de conjoncture. On peut en apprécier la portée sur le graphique suivant, où le service de la dette, de plus de 6 % qu'il était en 1990, ne représente plus que moins de 2 % du PIB en 2012-2013, et ce, malgré une reprise des déficits.

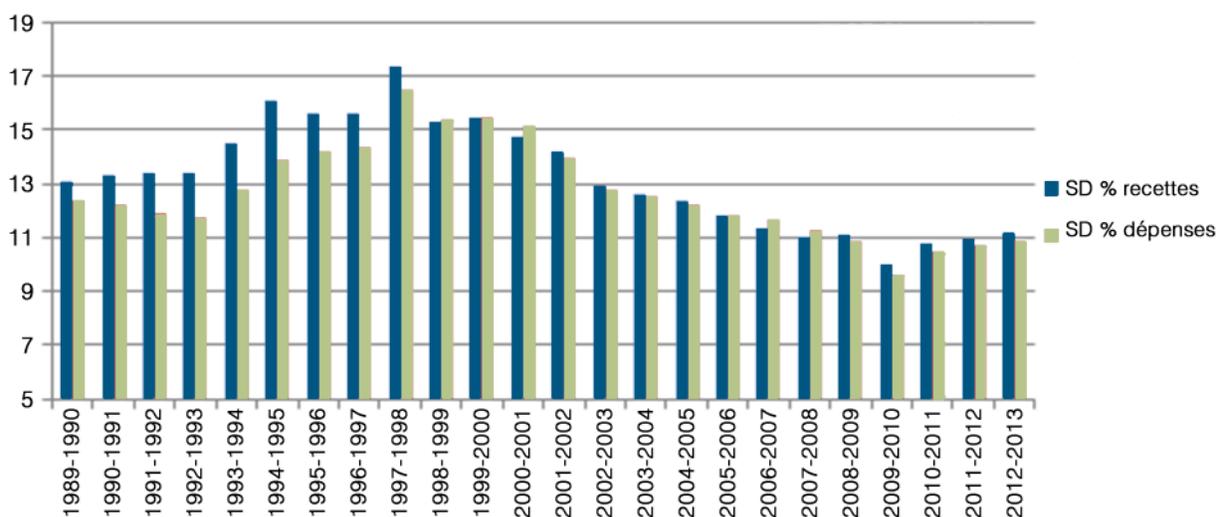
Graphique 21 : Canada – Ratio service de la dette sur PIB



► Québec

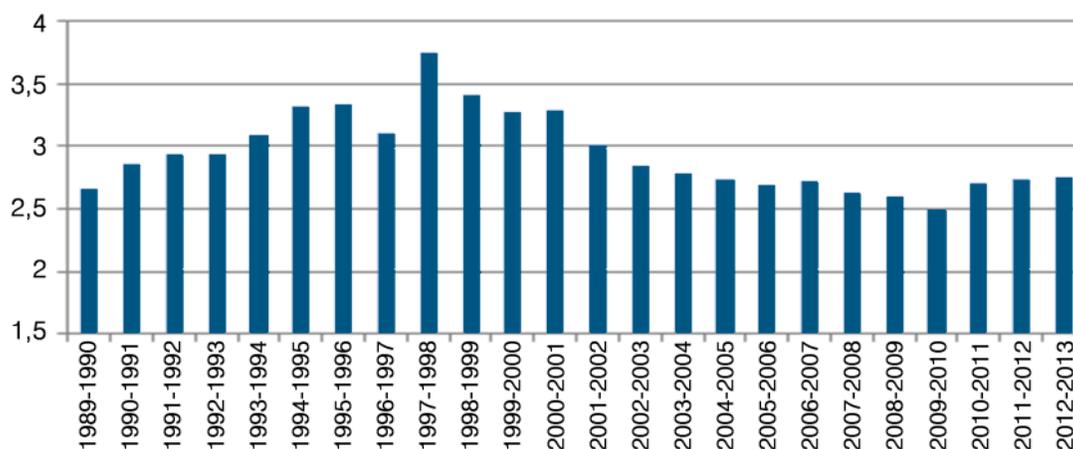
Lorsque l'on transpose la progression de la dette québécoise, tant en termes absolus que relatifs, dans l'univers concret des recettes et des dépenses, on s'attend à voir une hausse aussi continue qu'importante du service de la dette. Il n'en est rien ou plutôt cela se vérifie sur les trois quarts de la période couverte mais pas à la fin. En effet, de 12 % en 1990, on observe une montée des frais de la dette qui se maintiennent entre 15 et 17 % de 1998 à 2008, pour décliner rapidement ensuite et se stabiliser autour de 10-11 %. Le paradoxe n'est qu'apparent. Il s'explique par l'action convergente de deux facteurs : tout d'abord parce que depuis 2007, en raison de la réforme comptable, le dénominateur a augmenté (ce n'est plus seulement à partir des montants inscrits au Fonds consolidé du revenu que l'on calcule le pourcentage, mais à partir du revenu consolidé de l'ensemble des entités gouvernementales); ensuite, parce que le numérateur est resté à peu près stable, bénéficiant d'une baisse aussi rapide que prolongée des taux d'intérêt.

Graphique 22 : Service de la dette québécoise en pourcentage des recettes et des dépenses



Lorsqu'on le projette sur l'évolution de la richesse collective, le service de la dette suit une trajectoire similaire marquée par les pics des réformes comptables de 1997-1998 et 2006-2007. Par la suite, le poids du service de la dette sur le PIB semble se stabiliser autour de 2,7 %.

Graphique 23 : Québec – Service de la dette en pourcentage du PIB



Le Québec y trouve un certain répit du point de vue budgétaire, cependant, comme sa dette n'a pas diminué – elle n'a au contraire cessé d'augmenter –, ce répit ne saurait être que temporaire. En effet, les taux d'intérêt retrouveront à n'en pas douter une pente ascendante dans les années à venir pour se situer à des niveaux plus normaux, c'est-à-dire quelques points de pourcentage plus élevés qu'ils ne le sont actuellement. Et s'il fallait que la situation financière globale du Québec inquiète les agences de notation, entraînant une décote de la dette québécoise, les conséquences négatives seraient encore plus fortes.

PERSPECTIVES D'AVENIR

La situation dans laquelle se trouvent les deux gouvernements au sortir d'un quart de siècle de gestion budgétaire est fort différente. Des volontés communes d'assainissement des finances publiques et des conjonctures économiques semblables n'ont pas mené aux mêmes résultats. D'une part, la pression exercée sur l'évolution tendancielle des dépenses publiques ne fut pas appliquée avec la même constance et, d'autre part, le contrôle de la dette s'est avéré plus difficile au Québec qu'au Canada. Si les perspectives à court terme semblent similaires, elles s'articulent sur des tendances qui ouvrent à moyen et long termes des horizons divergents.

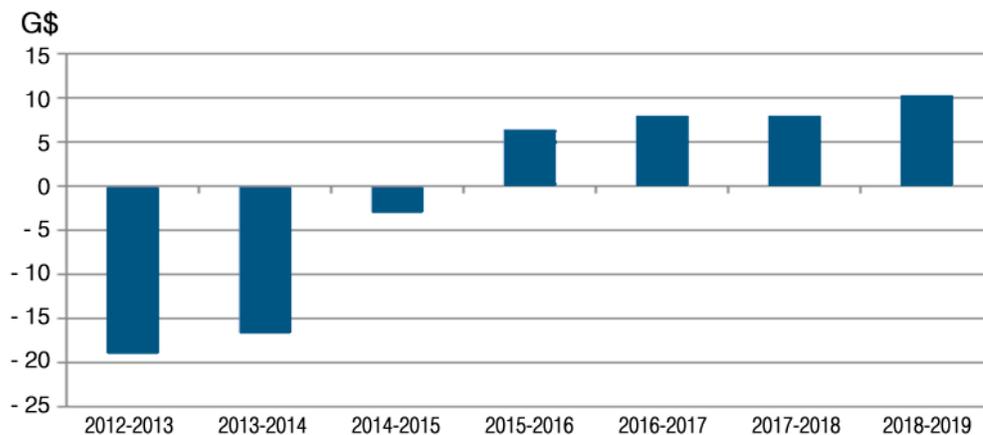
À moyen terme

Tant le Canada que le Québec doivent se sortir de l'ornière financière dans laquelle la crise de 2008 les a enfoncés. Le Canada y arrivera certainement en 2015-2016, tandis que le Québec n'est pas certain d'y parvenir.

▶ Canada

La stratégie canadienne repose sur deux piliers : une bonne croissance de l'économie (et des recettes) et un contrôle serré des dépenses. La moyenne des prévisions du secteur privé indique une croissance annuelle du PIB nominal de 4,2 % de 2012-2013 à 2018-2019¹². On voit sur le graphique suivant que les recettes devraient surpasser les dépenses à compter de 2015-2016 et générer des soldes budgétaires positifs. Il s'en est fallu de peu que l'équilibre ne soit atteint en 2014-2015 puisque c'est l'introduction d'un ajustement pour risques de 3 milliards de dollars (l'équivalent de la réserve pour éventualités abandonnée en 2006) qui a fait que les dépenses sont restées supérieures aux recettes.

Graphique 24 : Canada : Évolution prévue des soldes budgétaires

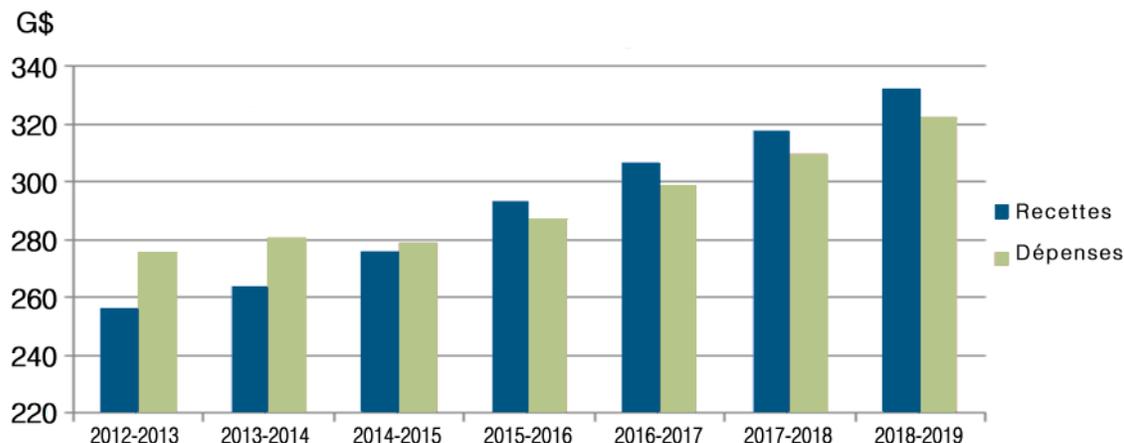


Les dépenses passeraient de 275,6 à 322,1 milliards de dollars de 2012-2013 à 2018-2019, pour une croissance annuelle moyenne de 2,2 %, contre des recettes allant de 256,6 à 332,4 milliards de dollars (+4,2 % par an). Cet écart s'appuie sur des réductions ciblées des dépenses des ministères, sur le gel des budgets de fonctionnement à l'échelle du gouvernement, ainsi que sur une meilleure harmonisation de

¹² Ministère des Finances du Canada, « Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire et perspectives budgétaires », chapitre 4.2, <http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdm-fra.html>

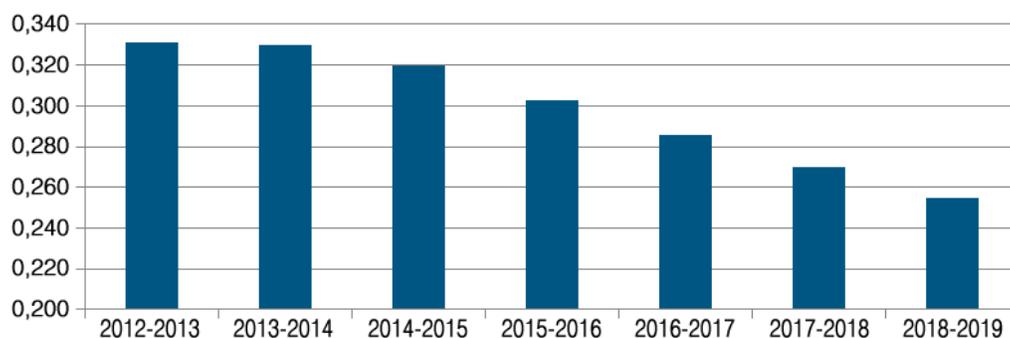
la rémunération des employés fédéraux avec celle accordée par d'autres employeurs des secteurs public et privé. Aux mesures de réduction des dépenses des ministères se sont ajoutées des initiatives visant à protéger et à améliorer l'intégrité, l'équité et la neutralité du régime fiscal. On estime que les économies récurrentes découlant des mesures instaurées par le gouvernement depuis 2010 représentent 17,9 milliards en 2014-2015 et seront de l'ordre de 19 milliards de dollars par année pour le reste de la période.

Graphique 25 : Canada : Évolution prévue des recettes et des dépenses



L'impact de ces tendances sur la dette nette canadienne est très manifeste. Celle-ci passerait de 619 milliards de dollars en 2014-2015 à 586 milliards de dollars en 2018-2019, amorçant une baisse en valeur absolue. Comme le PIB poursuivrait sa croissance durant la même période, il s'en suivrait une diminution du poids relatif de la dette sur la richesse collective, ce dernier passant de 33,1 % à 25,5 %. C'est donc dire que le gouvernement fédéral atteindrait probablement son objectif de voir la dette nette ne représenter que le quart du PIB en 2020.

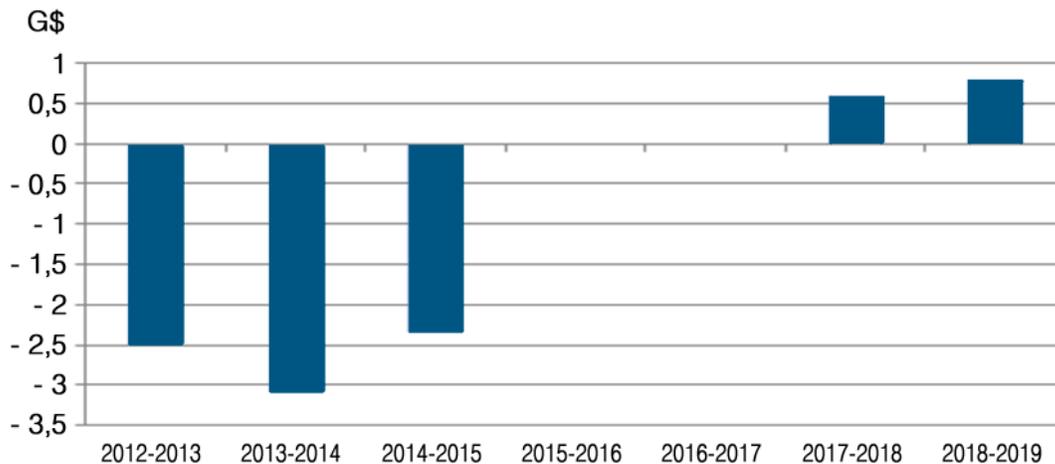
Graphique 26 : Canada : Ratio dette nette sur PIB



► Québec

La croissance économique annuelle moyenne du Québec durant la même période serait de 3,2 %, soit 1 % de moins que celle du Canada¹³. L'augmentation normale des recettes que cela engendrera ne suffira pas à couvrir l'augmentation tendancielle des dépenses. Pour maintenir l'objectif d'éliminer le déficit public, un effort particulier devra porter sur le contrôle des dépenses. Un solde budgétaire négatif continuerait d'exister jusqu'en 2015-2016, mais il faudrait attendre jusqu'en 2017-2018 pour voir vraiment réapparaître un excédent des recettes sur les dépenses. Comme cet excédent serait de faible ampleur, on peut présumer qu'il comporte une part appréciable d'incertitude. Entre-temps, le gouvernement se maintiendrait à l'équilibre, mais augmenterait ses contributions au Fonds des générations¹⁴.

Graphique 27 : Évolution prévue du solde budgétaire

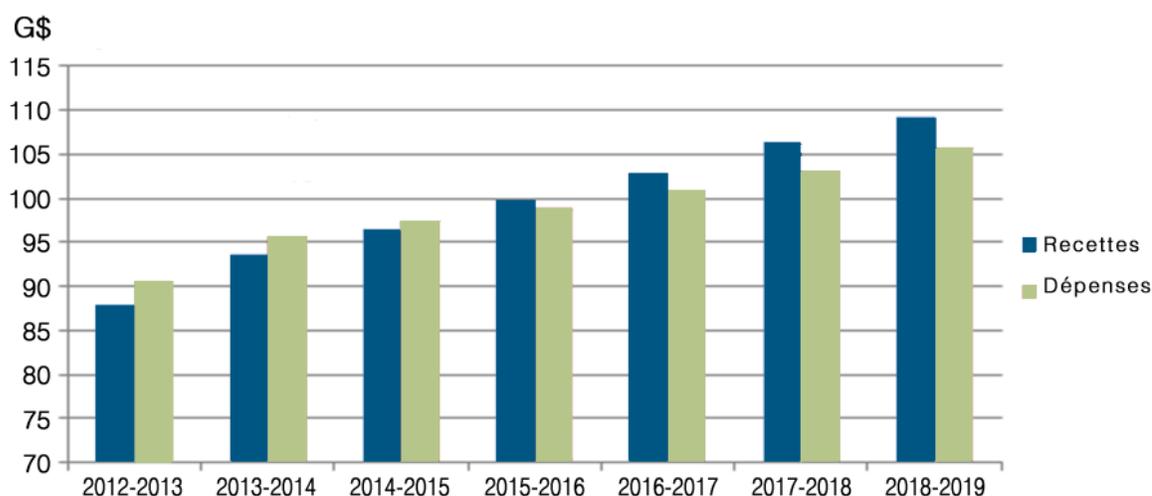


En fait, pour 2014-2015 et 2015-2016, on ne pourra atteindre ces objectifs que si le Québec réussit à ramener la croissance de ses dépenses à 1,8 % et à 0,7 %, du jamais vu depuis 1996-1997. C'est dire que ces objectifs ne manquent pas d'ambition comme certaines agences de notation l'ont fait remarquer. En effet, à titre de référence, la croissance annuelle moyenne des dépenses a été de 4,6 % entre 2003-2004 et 2013-2014. Pour y arriver, les efforts porteront principalement sur la maîtrise des dépenses mais aussi, accessoirement, sur l'augmentation des recettes. À court terme, on demande aux ministères un effort budgétaire de 2,7 milliards de dollars en 2014-2015, et de 2,4 milliards de dollars en 2015-2016 auquel s'ajouteront un gel global de l'enveloppe des effectifs des secteurs public et parapublic, une diminution de 20 % des dépenses fiscales et l'instauration d'une règle selon laquelle aucun nouveau programme ne sera autorisé sans la réalisation, dans l'appareil gouvernemental, d'économies équivalentes à son coût. Du côté des recettes, on prévoit une légère augmentation de 291 millions de dollars en 2014-2015 et de 365 millions de dollars en 2015-2016 par une intensification de la lutte contre l'évasion fiscale, une amélioration de l'équité du régime fiscal, notamment par la révision de l'âge d'admissibilité au fractionnement des revenus de retraite entre conjoints, une hausse de la taxe spécifique sur les produits du tabac et l'uniformisation des taux de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques.

¹³ Ministère des Finances du Québec, « Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement », Plan budgétaire, section A, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015>

¹⁴ Comme les versements au Fonds des générations ne sont pas obligatoires, on doit envisager la possibilité que ces versements soient moindres si l'équilibre des recettes et des dépenses l'exige.

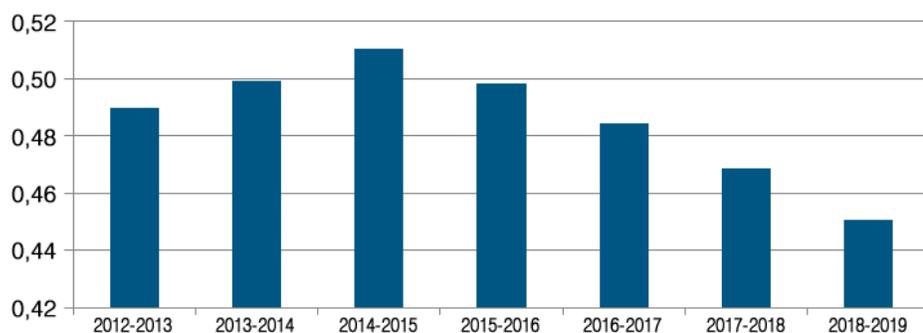
Graphique 28 : Québec : Évolution prévue des recettes et des dépenses



Par la suite, le gouvernement du Québec entend maintenir la croissance des dépenses à 2,8 %, soit un niveau moindre que l'évolution des recettes, ce qui devrait lui permettre de dégager des surplus budgétaires qui seraient répartis à parts égales entre la diminution de la dette et l'allègement du fardeau fiscal. Pour ce faire, il compte sur la portée structurelle du travail de deux commissions, l'une sur la révision systématique des programmes et l'autre sur la réforme du système fiscal. Il compte également sur la progression du PIB, stimulé par la diminution de la fiscalité des PME, la relance du Plan Nord, la nouvelle politique maritime et la poursuite des investissements publics en infrastructures.

Durant cette période, la dette nette du Québec devrait passer de 175 milliards à 196 milliards de dollars et cesser de croître par la suite. Elle plafonnerait à 52 % du PIB en 2014-2015 et verrait son poids relatif diminuer pour atteindre 45 % en 2018-2019. Il s'agit d'un objectif qui sera difficile à atteindre dès lors qu'une dizaine de milliards de dollars de dépenses d'infrastructures sera financée chaque année par emprunt¹⁵.

Graphique 29 : Ratio dette nette sur PIB



Parmi les mesures qui permettraient d'y arriver, mentionnons l'augmentation graduelle des versements au Fonds des générations qui proviendra de l'indexation annuelle du prix de l'électricité patrimoniale, d'un montant de 100 millions de dollars pour 2014-2015 et 2015-2016, et de 500 millions de dollars à compter de 2016-2017, provenant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et de la totalité des revenus miniers à compter de 2015-2016.

¹⁵ Le Plan québécois d'infrastructure prévoit des investissements de 90,3 milliards de dollars de 2014 à 2024.

À long terme

Le Canada et le Québec ont une économie tournée vers l'exportation, plus de la moitié de leur PIB reposant sur la vente de biens et services à l'extérieur de leurs frontières. Avec la mondialisation, les chocs économiques se répercutent rapidement partout et les pays exportateurs y sont particulièrement vulnérables. Comment y faire face? En se donnant une marge financière suffisante pour être en mesure de relancer l'économie lorsque ce sera nécessaire et le meilleur moyen d'y arriver est de diminuer la dette. Dès lors que la dette est faible ou sous contrôle, le recours à l'emprunt est facilité. Au contraire, une dette élevée, en période de récession et de déficit, constitue un boulet financier et mène à une politique de rigueur contre-productive parce qu'elle entraîne les gouvernements dans une spirale économique néfaste.

Le Canada et le Québec sont également engagés dans une transition démographique où vieillissement et ralentissement de la croissance de la population ne manqueront pas d'avoir des effets sur les finances publiques. Ils se feront particulièrement sentir sur le plan du marché du travail par un bassin de main-d'œuvre vieillissante et une diminution de la population active. C'est toute la dynamique économique qui sera touchée et, à terme, le potentiel de croissance du PIB. Se posent alors les questions de la soutenabilité budgétaire et de l'équité entre les générations.

▶ Canada

Le Bureau du directeur parlementaire du budget¹⁶ (DPB) s'est intéressé aux répercussions économiques du vieillissement¹⁷. Son analyse indique que la croissance de l'économie et de l'assiette fiscale marquera le pas lorsque la génération du baby-boom quittera progressivement la population active. Ses hypothèses et ses résultats qui sont très proches de ceux publiés par le ministère canadien des Finances en 2012¹⁸ mènent au constat d'une diminution du PIB réel, celui-ci passant d'une moyenne annuelle de 2,7 % durant les vingt dernières années à une moyenne de seulement 1,6 % au cours des deux prochaines décennies. Les recettes du gouvernement seront forcément touchées et, par conséquent, sa capacité de financer ses dépenses. Les coûts de la retraite et des services de santé (que les cohortes âgées utilisent davantage) s'élèveront, alors que la croissance de la population active et de la production ralentiront. C'est ce qui a amené le gouvernement à commencer à mettre en place des mesures permettant de ralentir à long terme la hausse de ces catégories de dépenses.

Dans le domaine de la santé, le fédéral agit par l'intermédiaire du Transfert canadien en matière de santé, lequel augmentera à un rythme annuel de 6 % jusqu'en 2016-2017 tel que mentionné précédemment. À compter de 2017-2018 cependant, il progressera selon une moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal, avec une hausse garantie de 3 % par année. Cette modification permettrait, selon le DPB, d'améliorer le ratio de la dette fédérale au PIB de près de 30 points de pourcentage sur une période de quarante ans. Si le gouvernement fédéral pose ainsi un geste très significatif pour assainir son avenir budgétaire, il force du même coup les provinces à prendre des décisions difficiles : diminuer leurs coûts ou augmenter les tarifs aux usagers, ou les deux¹⁹.

Dans le domaine des retraites, de sombres perspectives guettent aussi le Canada. Le programme de Sécurité de la vieillesse, programme universel dont les coûts sont assumés par le budget courant du fédéral, prévoit le versement d'une prestation mensuelle aux citoyens de plus de 65 ans. Avec l'augmentation

¹⁶ Organisme relevant du Parlement canadien chargé d'effectuer diverses analyses sur les finances du gouvernement au bénéfice des parlementaires.

¹⁷ DPB (2013), *Rapport sur la viabilité financière de 2013*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013_fr.pdf

¹⁸ Ministère des Finances du Canada (2012), *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne*, <http://www.fin.gc.ca/pub/eficap-rebvpc/index-fra.asp>

¹⁹ Les services de santé faisant l'objet d'un financement fédéral sont définis par une législation particulière et on voit mal comment les provinces pourraient y arriver sans une modification de la loi fédérale.

des cohortes âgées et l'allongement de la durée de la vie, les charges au titre de ce programme seraient passées de 35 milliards de dollars en 2010-2011 à un peu plus de 100 milliards de dollars en 2029²⁰. Le budget 2012-2013 du gouvernement prévoit que l'âge donnant droit aux prestations sera relevé de 65 à 67 ans sur une période de six ans, à compter de 2023. Bien que cette mesure ne permette de réduire la facture publique que de 10 milliards de dollars en 2029, combinée aux économies générées par les modifications apportées au Transfert canadien en matière de santé, elle améliore sensiblement la perspective intertemporelle²¹.

► Québec

Les changements démographiques que connaîtra le Québec au cours de prochaines décennies seront rapides et profonds. D'une part, la population en âge de travailler amorce une baisse dès 2014, perdant plus de 200 000 personnes à l'horizon 2025 et s'accéléralant par la suite alors que les baby-boomers achèveront d'atteindre 65 ans en 2036. D'autre part, le vieillissement sera marqué, l'âge médian passant de 41,6 en 2013 à 46,3 en 2050 et le poids relatif des 65 ans et plus atteignant cette année-là 28 % de la population²².

Des études récentes montrent l'incidence de ces tendances sur la richesse collective et les finances publiques²³. D'une moyenne annuelle de 2 % au cours des vingt dernières années, la croissance annuelle du PIB réel diminuerait à 1,4 % d'ici 2030 et à 1,3 % par la suite jusqu'en 2050²⁴. Les recettes du gouvernement seraient touchées négativement et réduiraient la capacité de celui-ci de faire face à l'augmentation des dépenses que le vieillissement ne manquera pas d'engendrer, notamment en santé. S'en suivraient une succession de déficits budgétaires et une augmentation de la dette que les autorités publiques ne peuvent se permettre.

À ce jour, peu de mesures ayant des effets structurants à long terme ont été mises en œuvre. Les deux tiers des dépenses de programme concernent la santé et l'éducation, et près de 60 % de ces dépenses vont à la rémunération. Certaines actions ponctuelles sont menées mais leurs effets restent temporaires. Par conséquent, on ne peut pas dire que le consensus sur l'évolution prévisible de la situation budgétaire ait entraîné l'identification et la mise en œuvre des mesures propres à infléchir la trajectoire à long terme des dépenses publiques.

CONCLUSION

Il existe une évidence en matière budgétaire : les déficits sont créés par des dépenses supérieures aux revenus. Pour revenir à une situation plus saine, on peut choisir d'augmenter les prélèvements, mais si

²⁰ Bureau du vérificateur général du Canada (2012), *La viabilité à long terme des finances publiques*, Ottawa, 35 pages.

²¹ Pour ce qui est des autres régimes publics de retraite, comme le Régime de pension du Canada ou le Régime de rente du Québec, les études actuarielles indiquent que les relèvements récents des taux de cotisation donnent un niveau de capitalisation permettant de couvrir les prestations dans l'avenir.

²² ISQ (2009), *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2006-2056.pdf>

²³ Dupuis, Bégin et Vachon (2009), *L'impact du choc démographique sur l'économie du Québec : la progression plus lente du PIB aura des conséquences multiples*, Desjardins études économiques, 9 pages.

Ministère des Finances du Québec (2010), « Les projections économiques du Québec 2010-2025 », p. 17 à 41, http://qe.cirano.qc.ca/contenu/le_quebec_economique_2010

Fortin, Pierre (2011), *Garder le cap : le défi de l'équilibre budgétaire du Québec*, Institut CD. Howe, 17 pages.

Godbout, St-Cerny, Arseneau, Dao et Fortin (2014), *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*, http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/la_soutenabilite_budgetaire_du_Quebec_22janvier2014.pdf

²⁴ Ces résultats sont compatibles avec ceux d'une étude plus ancienne : ministère des Finances du Québec (2005), *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Impacts_demographiques2005.pdf

la pression fiscale est déjà élevée cette avenue peut difficilement être empruntée. De même, recourir aux emprunts pour financer les dépenses courantes peut ne plus être possible aussi facilement qu'avant lorsque la dette est élevée. Dès lors qu'il y a peu de marge fiscale et que l'endettement est prononcé, l'accent doit être mis en priorité sur le contrôle des dépenses et le maintien d'une croissance économique adéquate, de manière à dégager des excédents budgétaires qui permettront de réduire progressivement la dette et de retrouver une marge de manœuvre. La restauration de la capacité d'action des gouvernements est à ce prix.

Le Canada et le Québec étaient dans des positions comparables au début de la période étudiée : des déficits récurrents, une dette importante et un service de la dette envahissant. Une chose est sûre, c'est que la situation canadienne était pire que la situation québécoise avec une dette équivalant à 70 % du PIB et un service de la dette accaparant le tiers du budget. Pourtant, aujourd'hui, le portrait est inversé et le Québec est en moins bonne position financière que le fédéral. Que s'est-il passé?

Tout s'est joué dans la période centrale de 1998 à 2008. À la faveur d'une conjoncture économique favorable, le gouvernement du Québec s'est remis graduellement à dépenser davantage plutôt que d'accumuler des surplus et de rembourser une partie de sa dette comme le Canada le faisait. Lorsque la crise de 2008 est arrivée, les déficits sont revenus et se sont ajoutés à une dette qui avait continué d'augmenter et d'accaparer une part croissante de la richesse collective. Résultat : tout le travail des années 1990 n'a pas eu d'effet durable, le Québec est aujourd'hui à nouveau en état de vulnérabilité budgétaire structurelle et il faut maintenant renouveler les efforts du passé alors que se pointe à l'horizon le défi redoutable d'une transition démographique difficile.

L'assainissement des finances publiques, comme ce que les deux gouvernements ont fait dans les années 1990, est une tâche ardue qui exige des efforts constants pendant plusieurs années mais, pour peu que l'on relâche l'attention par la suite, on risque de retomber dans les mêmes ornières. Un mauvais bilan construit sur des décennies de gestion expansionniste ne se répare pas en quelques années. Discipline, patience et modération peuvent cependant y arriver. Les périodes de rigueur excessive ont peu d'effets durables sur les finances publiques parce qu'elles sont généralement suivies de périodes fastes, sortes de récompense pour les contribuables et l'Administration qui ont été largement sollicités et qui veulent profiter de conjonctures plus favorables pour retrouver ce qu'ils ont perdu. Il est difficile pour les gouvernements de résister à ces pressions, mais l'éventualité des resserrements économiques à venir et la transmission d'un fardeau intergénérationnel équitable devraient les inciter à le faire. Une dette publique qui augmente plus vite que l'économie pendant une période prolongée met en péril la transmission ordonnée du fardeau fiscal intergénérationnel. En l'absence d'un juste équilibre entre les besoins des contribuables d'aujourd'hui et ceux des contribuables de demain, les prochaines générations pourraient voir leur niveau de vie diminuer, ce qu'elles auront certainement du mal à accepter.

BIBLIOGRAPHIE

- Bureau du vérificateur général du Canada (2012). *La viabilité à long terme des finances publiques*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201210_07_f.pdf (page consultée en août 2014).
- Cliche, Pierre (2009), *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 307 pages.
- Cliche, Pierre et Mathieu Carrier (2014). « L'évolution des effectifs publics québécois : d'une préoccupation liée à la taille de l'État à la prise en compte des défis de la gestion des services publics », dans *Les défis québécois*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 5-30.
- Directeur parlementaire du Budget (2013). *Rapport sur la viabilité financière de 2013*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013_fr.pdf (page consultée en juin 2014).
- Dupuis, François, Hélène Bégin et Hendrix Vachon (2009). *L'impact du choc démographique sur l'économie du Québec : la progression plus lente du PIB aura des conséquences multiples*, Desjardins études économiques, http://www.desjardins.com/fr/a_propos/etudes_economiques/actualites/point_vue_economique/pv090528.pdf (page consultée en juin 2014).
- Fortin, Pierre (2011). *Garder le cap : le défi de l'équilibre budgétaire du Québec*, Toronto, Institut C.D. Howe, 17 pages.
- Godbout, Luc et autres (2014). *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, Université de Sherbrooke, http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/la_soutenabilite_budgetaire_du_Quebec_22janvier2014.pdf (page consultée en juin 2014).
- Institut de la statistique du Québec (2009). *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/perspectives-2006-2056.pdf> (page consultée en juin 2014).
- Ministère des Finances du Canada (2012). *Répercussions économiques et budgétaires du vieillissement de la population canadienne*, <http://www.fin.gc.ca/pub/eficap-rebvpc/index-fra.asp> (page consultée en juin 2014).
- Ministère des Finances du Canada (2014). « Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire et perspectives budgétaires », dans *Le budget de 2014*, Chapitre 4,2, <http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdm-fra.html> (page consultée en juin 2014).
- Ministère des Finances du Québec (2005). *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Impacts_demographiques2005.pdf (page consultée en juin 2014).
- Ministère des Finances du Québec (2010). « Les projections économiques du Québec 2010-2025 », dans Marcelin Joanis et Luc Godbout (dir.), *Le Québec économique 2010*, p. 17-41, http://qe.cirano.qc.ca/contenu/le_quebec_economique_2010
- Ministère des Finances du Québec (2014). « Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement », dans *Budget du Québec 2014-2015*, Plan budgétaire, section A, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015/> (page consultée en août 2014).
- Ministère des Finances du Québec (2014). *Le défi des finances publiques – Budget 2014-2015*, http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Defi_Finances.pdf (page consultée en août 2014).
- Vérificateur général du Québec (2007). *Impacts financiers de la réforme comptable sur les résultats*, rapport spécial sur les états financiers pour l'année se terminant le 31 mars 2007, p. 39-40.

Les Cahiers de L'Observatoire ont été créés pour permettre la diffusion de travaux des chercheurs associés à L'Observatoire de l'administration publique.

Dans le cadre de leurs activités de recherche, ces chercheurs sont amenés à élaborer différents documents dont la forme, l'objet ou la finalité varient. Il peut s'agir de rapports de recherche, de conférences, d'études réalisées sur une base contractuelle, de chapitres de thèses ou de livres à venir, comme d'articles scientifiques en développement. Ces documents peuvent présenter un intérêt manifeste pour la communauté des chercheurs et des praticiens de l'administration publique.

L'axe principal de ces travaux est l'analyse comparée, préoccupation primordiale de L'Observatoire de l'administration publique.

Les Cahiers de L'Observatoire

- No 6 | L'architecture budgétaire du Québec : entre déséquilibre et opacité
- No 5 | Infrastructures de traitement de l'eau : mécanismes de gestion et de financement
- No 4 | Les services d'information aux voyageurs : Un état de la situation au Canada et aux États-Unis
- No 3 | Le contrat de territoire : forces et faiblesses d'une nouvelle pratique de gouvernance
- No 2 | Stratégies d'intervention en matière de sécurité routière
- No 1 | La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : Où en est le Québec?

INFORMATION

Eve Cloutier

418 641-3000, poste 6574
eve.cloutier@enap.ca

L'Observatoire de
l'administration publique

ENAP

555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5
Canada

www.observatoire.enap.ca