



Un virage s'impose dans les finances publiques du Québec

Comité des politiques publiques (CPP)¹

7 février 2010

Durant les bonnes années de croissance économique qui ont précédé la récession de 2008-2009, le gouvernement du Québec a réalisé de minces surplus budgétaires, il a fortement augmenté ses dépenses en infrastructures, réduit les impôts et maintenu la facturation de la plupart de ses services dont les services de garderies, l'assurance médicaments, l'assurance parentale et l'éducation universitaire, bien en deçà de ses coûts de production. De plus, au cours de la dernière année, il s'est engagé dans de nouveaux programmes de dépenses pour soutenir l'économie tandis que ses revenus baissaient. Tous ces facteurs ont entraîné un déficit budgétaire, une hausse de la dette et du paiement des intérêts sur la dette. Ce déficit ne disparaîtra pas même si l'économie revient à son potentiel. Comme nous sommes loin de ce potentiel en ce moment, il est certain que le gouvernement du Québec encourra des déficits importants au cours des prochaines années et que la dette augmentera. Or, la population du Québec vieillit. De plus en plus de personnes vont progressivement prendre leur retraite. Même si la hausse des salaires subséquente atténuerait quelque peu la rareté relative de la main-d'œuvre et augmenterait la productivité, le gouvernement ne pourra plus compter sur la hausse automatique de ses revenus à long terme que procure une augmentation de la population active. En somme, la structure actuelle de taxation et de tarification est inadaptée par rapport à la structure des dépenses. La trajectoire actuelle des revenus et des dépenses de l'État mène tout droit à un cul-de-sac: les dépenses sont et seront beaucoup plus élevées que les revenus, la dette augmentera de plus en plus rapidement par l'effet combiné des déficits et des intérêts composés et cette dette sera supportée par de moins en moins de travailleurs. Devant ce constat, le comité des finances publiques de l'ASDEQ est d'avis qu'il faut immédiatement préparer un plan qui permette de redresser la situation. Il faut être clair ici : si rien n'est fait, il est certain que la situation va se détériorer.

Le gouvernement du Québec fait face actuellement à un déficit structurel de l'ordre de 5 milliards de dollars par an, en supposant que toutes les mesures prévues dans le dernier budget s'appliquent, dont une réduction de la croissance des dépenses à 3,2 %, l'indexation des tarifs sauf ceux des garderies et la hausse de 1 % de la TVQ prévue pour 2011. Ce déficit provient de la baisse des impôts sur le revenu, de l'augmentation des coûts de la santé, de la baisse attendue des taux d'activité, de la hausse du coût de la dette ainsi que du fait que les transferts du gouvernement fédéral n'augmenteront pas au cours des prochaines années. En effet, dans ce dernier cas, le sévère ralentissement économique en Ontario rend cette province éligible aux paiements de péréquation. Le fédéral a annoncé qu'il n'abaissera pas ses paiements de péréquation au total mais ceux-ci seront partagés plus également entre les provinces, ce qui

¹ Ce texte a fait au préalable l'objet de discussions au sein du Comité et représente le point de vue de la majorité des membres du CPP. Certains membres du CPP ne peuvent pas, de par les fonctions qu'ils occupent, donner publiquement leur appui à ce texte; de plus, ce texte ne représente pas nécessairement la position du Conseil d'administration de l'ASDEQ ni de la présidente de l'ASDEQ.

réduira la part du Québec. D'autre part, le gouvernement verra ses dépenses au chapitre du service de la dette passer de 9% de ses revenus actuellement à 14% de ses revenus en 2013-2014. Ces deux facteurs sont partiellement hors du contrôle du gouvernement et limitent sévèrement sa marge de manœuvre.

L'autre facteur majeur qui est aussi partiellement hors contrôle est celui des dépenses de santé et services sociaux. Celles-ci accaparent plus de 43 % des revenus totaux du gouvernement. Elles ont augmenté plus rapidement que les revenus depuis 10 ans, malgré de multiples réformes dans ce secteur, et il est peu probable que ces dépenses ralentissent au cours des prochaines années à cause du vieillissement de la population. De plus en plus de personnes entrent nombreux dans la soixantaine et c'est à cet âge que les dépenses de santé commencent à devenir plus pressantes.

Comme les dépenses de santé accaparent une grande partie des revenus totaux du gouvernement, il faudrait qu'elles cessent d'augmenter et que les autres dépenses baissent en valeur absolue pour équilibrer le budget. Ceci est clairement impossible à moins d'une révolution dans les dépenses de fonctionnement du gouvernement. Par exemple, une telle hypothèse implique qu'il n'y aurait aucune augmentation de salaire dans la fonction publique pendant au moins 5 ans. Il faut donc augmenter les revenus et il faut le faire suffisamment rapidement pour empêcher la dette publique d'atteindre des niveaux qui pourraient nous forcer à réduire nos services publics dans moins d'une dizaine d'années.

Le retour à un équilibre budgétaire passe par une gestion innovatrice et un contrôle serré des dépenses, et il doit être accompagné d'une hausse substantielle des revenus au cours des prochaines années. Mais quels revenus et à quel moment doivent-ils être augmentés? Le gouvernement ne doit pas augmenter les taxes immédiatement parce que l'économie sort à peine de la récession et il y a risque de rechute. Par contre, il nous apparaît essentiel que le gouvernement annonce maintenant toutes les hausses de revenus qu'il entend générer au cours des prochaines années de façon à ce que le secteur privé puisse dès maintenant commencer à s'ajuster. Dans l'ordre, et pour des raisons d'efficacité et de coûts de prélèvement, les sources fiscales additionnelles devraient privilégier d'abord les tarifs, ensuite les taxes indirectes dont la TVQ et les taxes sur l'essence et, si nécessaire, l'impôt sur le revenu dont l'ajout d'une quatrième tranche d'imposition.

Le Québec étant une société à haut niveau de taxation et à haut niveau de services publics, la plupart des analystes s'entendent pour dire qu'une hausse de l'impôt sur le revenu risque d'avoir des effets pervers sur l'activité économique parce que les citoyens peuvent « voter avec leurs pieds » et déménager ailleurs s'ils se sentent trop taxés, et ce sont habituellement les personnes à revenu élevé qui déménagent en premier. Les jeunes aussi pourront décider d'aller travailler ailleurs plutôt qu'au Québec. Un état qui taxe fortement les revenus et offre beaucoup de services publics gratuits risque de voir sa population riche diminuer et sa population pauvre augmenter.

Du côté des taxes indirectes, le gouvernement a déjà annoncé une hausse de la TVQ de 7,5% à 8,5% à compter de janvier 2011. Une hausse de 1% génère 1,2 milliard de dollars par an pour le gouvernement mais cette hausse a déjà été prise en compte lorsque le déficit structurel a été estimé à 5 milliards \$. Une hausse additionnelle de 1% doit être envisagée d'ici 2013-2014 pour porter la TVQ à 9,5%. Il serait difficile d'envisager des hausses additionnelles si les provinces voisines n'augmentent pas la leur.

Une hausse des tarifs des services publics permet non seulement d'augmenter les revenus du gouvernement, mais aussi d'améliorer l'allocation des ressources, de restreindre le gaspillage, et d'orienter la demande dans une direction désirable à long terme. La hausse des tarifs d'électricité

atteint tous ces objectifs en même temps. Une hausse de 1 cent du kw/heure étalée sur quelques années relèverait la proportion de ce qu'ils représentent par rapport à l'Ontario de 61% à 71 % en matière résidentielle et de 74 % à 84 % en matière commerciale, et elle reflèterait davantage ce que coûte la production des nouvelles installations. Elle rapporterait un peu plus d'un milliard de dollars lorsqu'elle serait complètement opérationnelle et que les ajustements seraient effectués pour pleinement compenser les bas revenus. En l'annonçant aujourd'hui, le gouvernement amènerait les propriétaires de maisons à mieux les isoler et les consommateurs en général à faire plus attention à la consommation d'énergie de leurs appareils électriques. De plus, la réduction de la consommation d'électricité au Québec permettrait, dans la mesure où on réussirait à exporter nos surplus d'électricité, de réduire les émissions de gaz à effet de serre chez nos voisins car il y a toutes les chances que l'hydro-électricité exportée remplace une production au charbon qui est très polluante.

En ce qui a trait aux autres tarifs, il convient de rappeler qu'à une extrémité, il existe des services gouvernementaux qui sont à caractère public et qui doivent être strictement payés par les impôts. Tel est le cas par exemple des services de sécurité et de justice. Par ailleurs, il y a d'autres cas où les services en question ont un fort caractère privé. Dans lequel cas, ils doivent être payés par les individus. Entre ces deux extrêmes, on doit évaluer le coût de ces services, la part qui est payée par les individus, les faire connaître du grand public puis réviser ces parts en fonction du fardeau qui doit revenir à l'individu et celui qui doit revenir à l'État. Nous croyons, que le gouvernement est en mesure d'aller puiser un milliard de dollars de nouveaux revenus dans cet exercice. L'utilisateur payeur est un principe qui doit être remis à jour.

Combien doit-on prendre de temps pour arriver à l'équilibre budgétaire? On ne peut pas attendre trop longtemps parce que les déficits augmentent la dette publique. La population du Québec vieillit plus vite que la plupart des autres populations dans le monde sauf au Japon. Au sortir de la dernière récession, il a fallu 8 ans au Québec pour revenir à l'équilibre budgétaire. Cette période est beaucoup trop longue compte tenu du vieillissement de la population. Par contre, il est illusoire de penser que le déficit peut être éliminé en deux ans sans nuire à l'économie. C'est pourquoi il nous semble réaliste de viser un équilibre budgétaire d'ici 5 ans, lequel équilibre devra être suivi de surplus récurrents au cours des années suivantes de façon à limiter la hausse de la dette.

Plusieurs prétendent qu'il n'est pas nécessaire de se préoccuper de la dette parce qu'elle est moins élevée que celle de la plupart des pays. La dette brute du Québec est élevée mais il est vrai que sa dette nette est dans la moyenne. Il faut cependant placer cette dette dans son contexte. Les responsabilités d'un gouvernement provincial laissent beaucoup moins de marge de manœuvre que celles du gouvernement fédéral. D'ailleurs aux États-Unis, les états n'ont pas le droit d'encourir de déficits. D'autre part, le Québec est de loin la communauté la plus taxée en Amérique. Ceci laisse moins de marge de manœuvre. Enfin le défi du Québec à long terme réside dans le fait que le nombre de personnes aptes au travail va baisser pendant les prochains 30 ans.

Conclusion

Le Québec est une société à haut niveau de services publics et à haut niveau de taxation. Par le passé, nous nous sommes dotés de services publics que nous ne pourrions plus nous payer si les choses continuent comme elles vont. Il est urgent que le gouvernement ajuste son tir et augmente ses revenus ou diminue ses dépenses dans un horizon de planification financière de 5 à 6 ans. La recherche d'efficacité dans la dépense et dans la perception des impôts peut et doit contribuer par divers moyens (réformes des règles de financement, incitations aux gestionnaires,

évaluations de programmes et suivis), mais elle ne pourra, à elle seule, combler les déficits à venir et le gouvernement devra puiser à même les sources de revenus traditionnels. Les signataires de cet avis recommandent que le gouvernement du Québec augmente la taxe de vente provinciale de 1 % de plus que ce qui est prévu en janvier 2011, augmente la tarification de ses services pour une valeur de 1 milliard de dollars en fonction du critère de l'utilisateur payeur et que les tarifs d'électricité augmentent de 1¢ du kw/heure d'ici cinq ans.