



DES FINANCES PUBLIQUES SAINES POUR PROTÉGER NOS VALEURS

LE RETOUR
À L'ÉQUILIBRE
BUDGÉTAIRE
EN 2013-2014

Consultations
prébudgétaires

Budget 2010
11



Ce document est imprimé sur du papier entièrement recyclé, fabriqué au Québec, contenant 100 % de fibres postconsommation et produit sans chlore élémentaire.

Budget 2010-2011 - Consultations prébudgétaires
DES FINANCES PUBLIQUES SAINES POUR PROTÉGER NOS VALEURS
LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN 2013-2014

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
27 octobre 2009
ISBN 978-2-550-57407-1 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-57408-8 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2009

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DU QUÉBEC	3
1.1 Perspectives économiques 2009-2013	3
1.2 L'impact de la récession sur la situation budgétaire du gouvernement	5
1.3 La stratégie du gouvernement	8
2. L'IMPORTANCE D'AGIR AU MOMENT OPPORTUN	15
2.1 Éviter le recours à des mesures lourdes de conséquences.....	16
2.2 Limiter notre endettement.....	17
2.3 Se préparer au défi démographique	20
3. SE DONNER LES MOYENS DE PROTÉGER NOS VALEURS.....	23
3.1 L'importance d'employer les bons moyens	29
3.1.1 S'appuyer sur des principes d'équité.....	30
3.1.2 Limiter l'impact des moyens sur la croissance économique	31
3.1.3 Miser sur une approche équilibrée	37
3.2 Maintenir le cap sur le plan	38
3.2.1 Assurer un contrôle serré des dépenses	40
3.2.2 L'intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal	42
3.2.3 Identifier les mesures additionnelles pour retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014	46
CONCLUSION	51
ANNEXE : LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES À MOYEN TERME AU QUÉBEC	53

INTRODUCTION

Au cours de la dernière année, la majorité des grandes économies avancées ont connu la plus importante récession depuis la Grande Dépression. Le Québec, tout comme le Canada, a connu un repli moins prononcé de son économie qu'au cours des récessions précédentes. Aussi, le recul du PIB réel devrait être moins sévère au Québec en 2009 que dans les grandes économies avancées. Il devrait s'établir à 1,5 % au Québec comparativement à 2,3 % au Canada et à 2,6 % aux États-Unis.

Si le Québec s'en est mieux tiré, c'est notamment grâce aux mesures mises en place par le gouvernement. C'est aussi grâce à la bonne tenue du marché de l'habitation et à l'importance de l'industrie aérospatiale, moins durement touchée que l'industrie automobile.

L'économie québécoise devrait recommencer à croître, quoique de façon modérée, à l'automne 2009. En 2010, la croissance du PIB réel devrait atteindre 1,7 % en moyenne. La reprise économique devrait s'accélérer à compter de 2011. Toutefois, la croissance prévue au cours des prochaines années n'effacera que partiellement la perte de production causée par la récession, et ce, en raison principalement d'une reprise plus lente que par le passé de l'économie américaine, notre principal partenaire commercial.

La situation budgétaire du gouvernement n'échappe pas aux contrecoups de la récession. En effet, depuis la fin de l'année 2008, le gouvernement doit composer avec une chute importante de ses revenus, attribuable au recul de l'activité économique et au coût additionnel des dépenses provenant des mesures de soutien à l'économie et à l'emploi annoncées dans son plan d'action.

Ainsi, comme vient le confirmer *Le point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2009, les déficits anticipés pour 2009-2010 et pour 2010-2011 sont revus à la hausse pour atteindre 4,7 milliards de dollars pour chacune de ces deux années. À cet égard, la stratégie du gouvernement consiste à :

- réviser à la hausse les déficits prévus en 2009-2010 et en 2010-2011, de manière à ne pas nuire à la relance économique;
- mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre les cibles initiales prévues au Plan de retour à l'équilibre budgétaire à compter de 2011-2012 et ainsi éliminer le déficit d'ici 2013-2014.

Les déficits des cinq prochaines années sont donc maintenant évalués à 13,2 milliards de dollars avec la prise en compte du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, ce qui correspond à 1,7 milliard de dollars de plus que prévu en mars dernier. Cette révision est attribuable à la hausse des déficits des années 2009-2010 et 2010-2011.

Avec le dépôt du présent document, le gouvernement réitère sa volonté de mettre en œuvre son Plan de retour à l'équilibre budgétaire une fois la reprise économique bien amorcée. Ce document :

- présente les prévisions économiques et budgétaires quinquennales du gouvernement;
- offre un aperçu du contexte budgétaire exigeant auquel nous serons confrontés au cours des prochaines années;
- vient confirmer l'engagement du gouvernement d'initier les mesures nécessaires pour réduire le déficit en 2010-2011, comme il a été prévu au Plan de retour à l'équilibre budgétaire, notamment par :
 - un effort de 869 millions de dollars aux dépenses de programmes pour ramener le taux de croissance de celles-ci à 3,2 %;
 - l'ajout de ressources supplémentaires à Revenu Québec pour l'intensification des mesures pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal comme prévu au plan;
- lance les consultations prébudgétaires qui visent à associer la population aux choix à faire et aux moyens à prendre pour atteindre nos objectifs économiques et budgétaires.

L'assainissement des finances publiques ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt un passage incontournable pour protéger et maintenir la qualité des services publics à la fois pour les générations qui en bénéficient actuellement et celles à venir.

Le retour à l'équilibre budgétaire implique également des choix difficiles qui nous concernent tous. Les efforts identifiés dans le présent document visent à poursuivre la démarche amorcée dans le dernier budget. Une démarche qui interpelle l'ensemble des Québécois et qui s'inscrit dans l'engagement du gouvernement visant à préparer, dès maintenant, le Québec de demain.

1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DU QUÉBEC

1.1 Perspectives économiques 2009-2013¹

Le recul de l'activité économique internationale à l'hiver 2009 s'est avéré plus important que prévu au budget, principalement en raison d'une détérioration de la situation économique aux États-Unis, en Europe et au Japon. Cela s'est traduit par une révision à la baisse du PIB réel mondial pour 2009. Néanmoins, des signes d'amélioration de l'activité économique sont visibles depuis quelques mois dans plusieurs régions du monde et permettent d'entrevoir un redressement graduel de l'économie mondiale à compter de l'automne 2009.

Au Québec, avec un recul prévu de 1,5 % du PIB réel en 2009, la récession actuelle aura été plus sévère qu'anticipé, alors qu'une diminution de 1,2 % de l'économie avait été prévue au budget. Néanmoins, contrairement à la situation aux États-Unis et dans la majorité des grands pays industrialisés, la récession actuelle au Québec sera moins importante que les deux précédentes, alors que le PIB réel avait diminué de 3,6 % en 1982 et de 2,7 % en 1991. Si le Québec a mieux résisté aux turbulences internationales, c'est notamment grâce aux investissements publics massifs, à la bonne tenue du marché de l'habitation et à l'importance de l'industrie aérospatiale, moins affectée que l'industrie automobile.

La croissance du PIB réel devrait atteindre 1,7 % en 2010, grâce notamment au redressement des dépenses personnelles, des investissements non résidentiels et des exportations à destination des États-Unis.

La croissance économique devrait s'accélérer les années suivantes pour s'établir en moyenne à 2,5 % par année de 2011 à 2013. Toutefois, la croissance du PIB réel au cours des prochaines années ne permettra pas d'effacer la perte de production causée par la récession, et ce, en raison principalement d'une reprise plus lente que par le passé de l'économie américaine.

En outre, après avoir progressé de 2,2 % en 2008, le PIB nominal, dont dépend la croissance des revenus du gouvernement, enregistrera un recul de 0,6 % en 2009. L'an prochain, la reprise économique attendue se traduira par une hausse de 3,8 % du PIB nominal au Québec. Pour les trois années suivantes, l'augmentation du PIB nominal devrait atteindre en moyenne 4,4 % par année.

¹ Pour une explication plus détaillée de l'évolution de l'économie en 2009 et en 2010, voir la section 1 « Perspectives économiques » du document *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2009.

La section sur les perspectives économiques à moyen terme au Québec, présentée en annexe, explique de façon plus détaillée l'évolution prévue de l'économie québécoise pour les cinq prochaines années.

- À noter que les prévisions du ministère des Finances du Québec prennent en compte le Plan de retour à l'équilibre budgétaire qui prévoit l'élimination des déficits d'ici 2013-2014.

TABLEAU 1

Perspectives économiques au Québec – 2008-2013

(variation en pourcentage)

	PIB réel				PIB nominal			
	2008	2009	2010	Moyenne 2011-2013	2008	2009	2010	Moyenne 2011-2013
Mise à jour – Automne 2009	1,0	- 1,5	1,7	2,5	2,2	- 0,6	3,8	4,4
Budget 2009-2010	0,8	- 1,2	1,9	2,5	2,4	- 0,1	3,9	4,5

Source : Ministère des Finances du Québec.

1.2 L'impact de la récession sur la situation budgétaire du gouvernement

La crise financière mondiale et la récession sont venues détériorer de manière importante la situation budgétaire du gouvernement.

Qui plus est, la révision à la baisse des perspectives pour 2009 et 2010 crée une pression supplémentaire sur les finances publiques, qui nécessitera une hausse de l'effort à réaliser pour retrouver l'équilibre budgétaire.

❑ Les prévisions budgétaires du gouvernement affectées par la récession

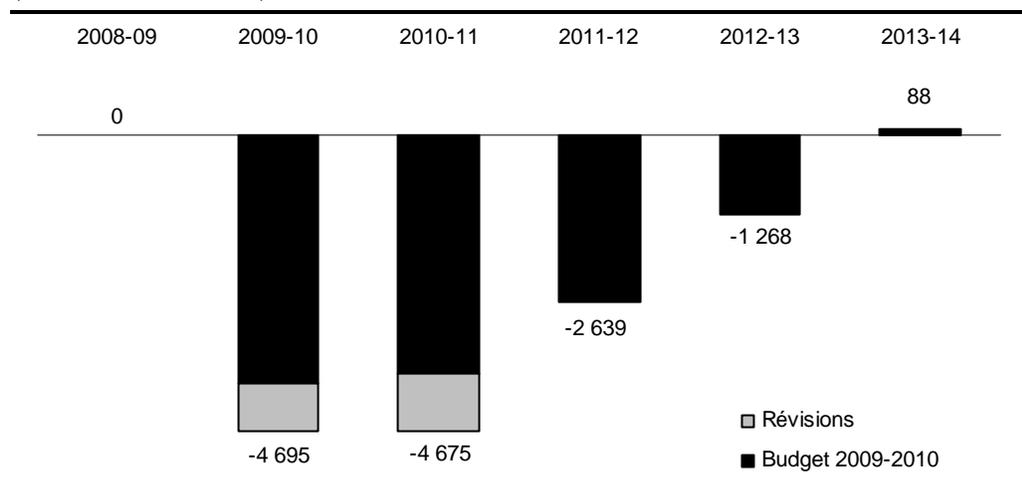
Avec la prise en compte des révisions à la croissance économique, rendues publiques dans *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, les prévisions budgétaires du gouvernement montrent désormais que les déficits anticipés sont revus à la hausse de 749 millions de dollars pour 2009-2010, 915 millions de dollars pour 2010-2011 et de l'ordre 1,3 milliard de dollars pour chacune des trois années subséquentes.

— Devant cette situation, le gouvernement révisé les déficits à 4,7 milliards de dollars en 2009-2010 et en 2010-2011 et entend, par ailleurs, identifier les mesures additionnelles nécessaires afin de maintenir les cibles initiales de déficit prévues au budget de mars 2009 à l'égard des années 2011-2012 à 2013-2014. Ainsi, le manque à gagner pour les cinq prochaines années atteindra 13,2 milliards de dollars, après la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, soit 1,7 milliard de dollars de plus que prévu en mars dernier.

GRAPHIQUE 1

Solde budgétaire après le Plan de retour à l'équilibre budgétaire

(en millions de dollars)



■ **Des efforts additionnels pour respecter les exigences prévues à la loi**

Par ailleurs, rappelons que le projet de loi 40 (L.Q. 2009, c. 38), récemment adopté par l'Assemblée nationale, prévoit qu'en 2009-2010 et en 2010-2011, le gouvernement pourra réaliser des déficits justifiés par la situation économique. Néanmoins, à partir de 2011-2012, le gouvernement devra identifier les mesures nécessaires pour respecter les objectifs de déficit décroissant établis pour le retour graduel à l'équilibre d'ici 2013-2014.

- Compte tenu de la mise à jour des prévisions budgétaires sur cinq ans, les mesures additionnelles à identifier requises pour éliminer le déficit en 2013-2014 atteignent maintenant 5,1 milliards de dollars, soit 1,3 milliard de dollars de plus que les 3,8 milliards de dollars prévus au dernier budget.

□ Quatre facteurs à l'origine des déficits

Par rapport au budget 2008-2009, soit avant même le début de la récession, quatre principaux éléments viennent expliquer les manques à gagner pour les prochaines années :

- des perspectives de croissance beaucoup plus faibles qu'anticipé, qui entraînent une chute des revenus du gouvernement de l'ordre de 3 milliards de dollars en 2009-2010 et en 2010-2011;
- des dépenses de programmes haussées à 60 milliards de dollars pour l'année 2009-2010, soit un coût de 1,1 milliard de dollars de plus que prévu;
- le financement de mesures de soutien à l'économie de 976 millions de dollars en 2009-2010 et de 757 millions de dollars en 2010-2011;
- des changements apportés unilatéralement par le gouvernement fédéral au programme de péréquation à l'automne 2008.

Soulignons enfin que le déficit anticipé pour 2010-2011 est atténué par la mise en œuvre de mesures de résorption de 1,1 milliard de dollars, comme prévu dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire déposé avec le dernier budget.

TABLEAU 2

Révisions au solde budgétaire depuis le budget 2008-2009

(en millions de dollars)

	2009-2010 ^P	2010-2011 ^P
SOLDE BUDGÉTAIRE AU BUDGET 2008-2009	0	- 143
Baisse des revenus		
Ralentissement économique	- 2 853	- 2 735
Hydro-Québec	—	- 300
Péréquation :		
- Modifications du gouvernement fédéral de l'automne 2008	- 75	- 695
- <i>Le point sur la situation économique et financière du Québec - automne 2009</i>	—	- 225
	- 2 928	- 3 955
Hausse des dépenses		
Relèvement de l'objectif des dépenses de programmes	- 1 051	- 1 171
Mesures de soutien à l'économie ⁽¹⁾	- 976	- 757
Réduction du service de la dette	865	218
	- 1 162	- 1 710
Réserve de stabilisation	- 14	—
Provision pour manques à gagner aux revenus	- 300	—
Impact du Plan de retour à l'équilibre budgétaire	—	1 065
Autres facteurs	- 291	68
SOLDE BUDGÉTAIRE - AUTOMNE 2009	- 4 695	- 4 675

P : Prévisions.

(1) Incluant les dépenses fiscales.

1.3 La stratégie du gouvernement

Devant cette situation exceptionnelle, le gouvernement a immédiatement agi pour affronter la récession et en sortir le plus rapidement possible. Sa stratégie repose sur deux éléments :

- d'abord soutenir l'économie et favoriser la reprise;
- par la suite, lorsque la reprise sera amorcée de manière durable, renouer avec l'équilibre budgétaire.

Traverser la crise d'abord

Dès le début de la récession, le gouvernement a agi rapidement et énergiquement pour soutenir l'économie et l'emploi.

À cet égard, les mesures annoncées au cours de la dernière année permettront d'injecter des liquidités additionnelles de 15,5 milliards de dollars dans l'économie en 2009 et en 2010. L'action du gouvernement s'articule essentiellement autour de cinq grands axes :

- les actions additionnelles et immédiates pour soutenir les entreprises et les travailleurs;
- les investissements dans les infrastructures publiques;
- le soutien aux ménages, en particulier les familles et les personnes âgées;
- la réduction du fardeau fiscal des entreprises pour stimuler l'investissement;
- la préparation du Québec pour la relance de l'économie.

■ Un soutien gouvernemental parmi les plus importants

L'impact de l'action gouvernementale pour soutenir l'économie et préparer la relance place le Québec au rang des juridictions qui ont déployé les efforts les plus importants pour traverser la récession.

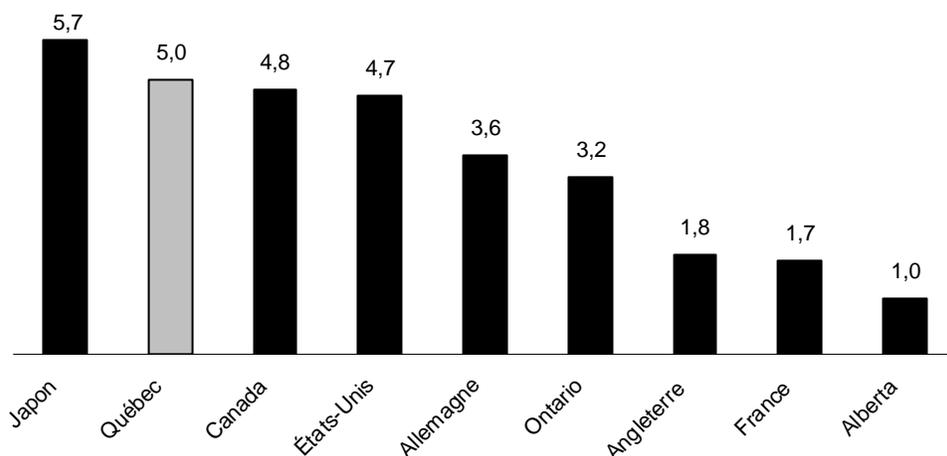
Ainsi, pour les années 2009 et 2010, les liquidités additionnelles injectées dans l'économie représentent :

- au Québec, 15,5 milliards de dollars provenant du gouvernement du Québec, soit 5,0 % du PIB;
- au Canada, 74,2 milliards de dollars provenant du gouvernement fédéral, soit 4,8 % du PIB;
- en Ontario, 18,3 milliards de dollars provenant du gouvernement provincial, soit 3,2 % du PIB;
- aux États-Unis, 675,0 milliards de dollars américains provenant du gouvernement fédéral, soit 4,7 % du PIB.

GRAPHIQUE 2

Action gouvernementale pour la relance de l'économie

(en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des Finances du Québec, ministère des Finances du Canada, Congressional Budget Office et Trésor Américain.

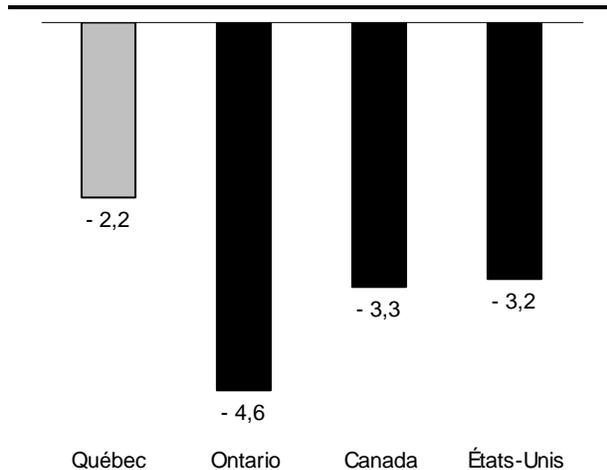
■ Des résultats probants

Les mesures mises de l'avant par le gouvernement pour traverser et sortir rapidement de la crise ont porté fruit. D'une part, elles ont contribué à réduire l'impact de la récession mondiale sur notre économie et, d'autre part, à limiter les pertes d'emploi.

- En 2009, le recul de 2,2 % de l'économie est moins sévère au Québec qu'ailleurs. En effet, ce repli atteint 3,3 % au Canada et 3,2 % aux États-Unis.
- Au chapitre de l'emploi, le marché du travail a également été moins durement touché que dans d'autres juridictions, notamment en Ontario où le taux de chômage est maintenant plus élevé qu'au Québec. La baisse de 1,6 % de l'emploi depuis un an porte le taux de chômage à 8,8 % au Québec, alors qu'il est maintenant de 9,2 % dans la province voisine.

GRAPHIQUE 3

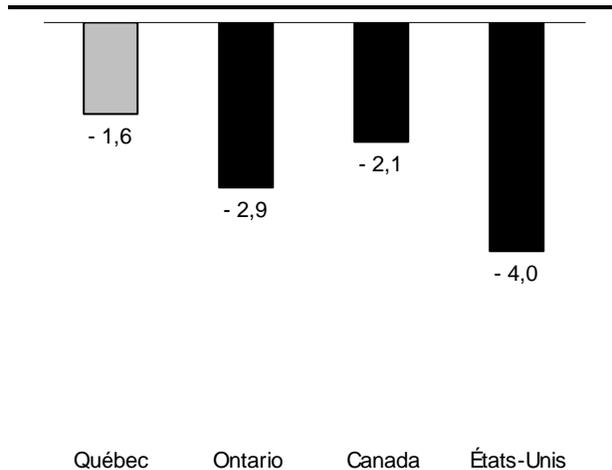
Évolution de la production entre le troisième trimestre de 2008 et le deuxième trimestre de 2009
(variation en pourcentage)



Sources : Statistique Canada, IHS Global Insight et ministère des Finances de l'Ontario.

GRAPHIQUE 4

Évolution de l'emploi entre octobre 2008 et septembre 2009
(variation en pourcentage)



Sources : Statistique Canada et IHS Global Insight.

■ Un impact limité sur les finances publiques

En 2009, le poids du déficit budgétaire du Québec par rapport au PIB sera l'un des moins élevés des économies avancées, soit 1,6 %. En comparaison, il sera de 3,7 % pour le gouvernement fédéral et de 9,9 % pour les États-Unis.

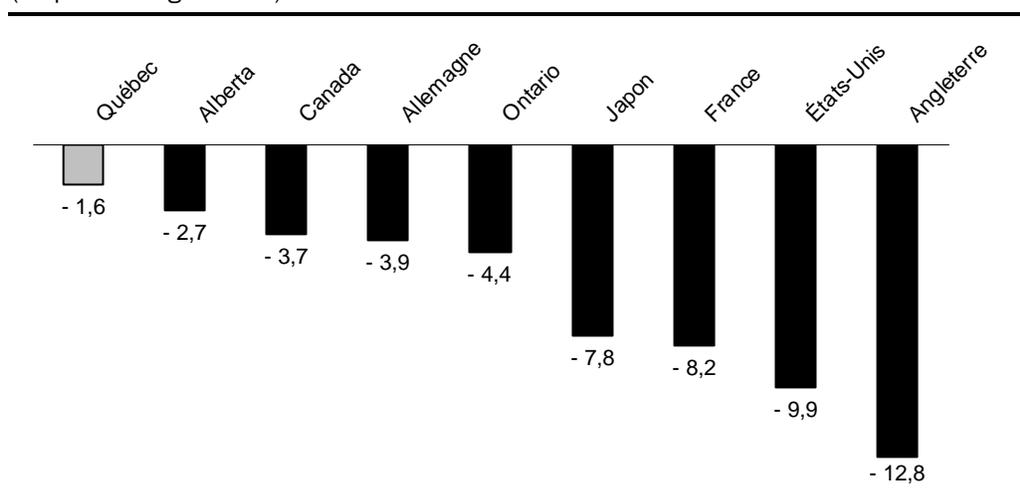
Par ailleurs, plusieurs gouvernements provinciaux ont révisé à la hausse leur déficit respectif, et ce, dans une proportion plus importante qu'au Québec. C'est le cas, notamment :

- de l'Ontario, qui voit le poids de son déficit dans l'économie en 2009 passer de 2,4 % à 4,4 %. En effet, il s'établit maintenant à 24,7 milliards de dollars, soit 10,6 milliards de dollars de plus qu'au moment de la présentation du dernier budget de la province;
- de l'Alberta, qui a révisé son déficit à 6,9 milliards de dollars en 2009, soit 2,7 % de son PIB, alors qu'il était initialement estimé à 4,7 milliards de dollars, ou encore 1,8 % du PIB.

GRAPHIQUE 5

Déficit budgétaire en 2009

(en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des Finances du Québec, comptes publics des gouvernements et Statistique Canada.

□ Renouer avec l'équilibre budgétaire

Les prévisions budgétaires du gouvernement montrent qu'au moment de la reprise économique, l'écart creusé entre les revenus et les dépenses pendant la récession demeure important. Ce manque à gagner de 4,7 milliards de dollars en 2009-2010 devra être graduellement éliminé pour assurer un équilibre à long terme des finances publiques.

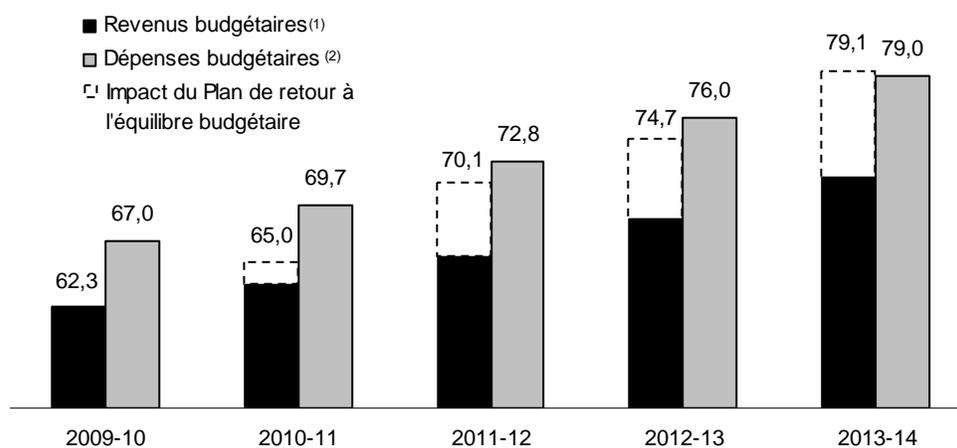
- En 2008-2009 et en 2009-2010, la récession comprime les revenus alors que le gouvernement maintient la croissance des dépenses pour soutenir l'économie.
- À compter de 2010-2011, la progression des revenus sera insuffisante pour résorber entièrement l'écart ainsi créé. En fait, cet écart pourrait atteindre plus de 7 milliards de dollars d'ici 2013-2014 si rien n'est fait.

Dans ce contexte, le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires afin de rétablir l'équilibre entre ses revenus et ses dépenses, sans quoi il sera aux prises avec des déficits persistants.

GRAPHIQUE 6

Revenus et dépenses de 2009-2010 à 2013-2014

(en milliards de dollars)



- (1) Incluant les résultats nets des entités consolidées, la provision pour manques à gagner aux revenus et la réserve de stabilisation.
- (2) Incluant les versements au Fonds des générations et en tenant compte d'une croissance des dépenses de programmes à 3,2 % à compter de 2010-2011.

■ Cadre financier quinquennal : éliminer le déficit d'ici 2013-2014

La mise à jour des prévisions budgétaires du gouvernement porte maintenant les déficits anticipés pour la période 2009-2010 à 2013-2014 à 13,2 milliards de dollars après la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, soit une hausse de 1,7 milliard de dollars depuis la présentation du budget 2009-2010.

Ainsi, les mesures additionnelles à identifier pour respecter les cibles du Plan de retour à l'équilibre budgétaire à compter de 2010-2011 atteignent 5,1 milliards de dollars d'ici 2013-2014, soit 1,3 milliard de dollars de plus que prévu en mars dernier.

TABLEAU 3

Prévisions budgétaires 2009-2014 après le Plan de retour à l'équilibre budgétaire (en millions de dollars)

	Réels	Prévisions		Projections		
	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES						
Revenus budgétaires						
Revenus autonomes totaux	48 893	46 869	48 619	50 886	53 207	55 375
<i>Variation en %</i>	-1,2	-4,1	3,7	4,7	4,6	4,1
Transferts fédéraux	14 023	15 156	14 966	14 594	14 824	15 593
<i>Variation en %</i>	2,9	8,1	-1,3	-2,5	1,6	5,2
Total des revenus budgétaires	62 916	62 025	63 585	65 480	68 031	70 968
<i>Variation en %</i>	-0,3	-1,4	2,5	3,0	3,9	4,3
Dépenses budgétaires						
Dépenses de programmes	- 58 550	- 60 139	- 62 049	- 64 019	- 66 050	- 68 145
<i>Variation en %</i>	6,8	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2
Service de la dette	- 6 504	- 6 154	- 6 764	- 7 796	- 8 912	- 9 768
<i>Variation en %</i>	-7,4	-5,4	9,9	15,3	14,3	9,6
Total des dépenses budgétaires	- 65 054	- 66 293	- 68 813	- 71 815	- 74 962	- 77 913
<i>Variation en %</i>	5,2	1,9	3,8	4,4	4,4	3,9
Résultats nets des entités consolidées	880	155	369	488	612	687
Provision pour manques à gagner aux revenus	—	- 300	—	—	—	—
DÉFICIT	- 1 258	- 4 413	- 4 859	- 5 847	- 6 319	- 6 258
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE						
Plan de retour à l'équilibre budgétaire						
- Mesures déjà identifiées au budget 2009-2010	—	—	615	1 590	1 950	2 360
- Mesures additionnelles à identifier	—	—	450	2 576	4 140	5 114
Impact du Plan de retour à l'équilibre budgétaire	—	—	1 065	4 166	6 090	7 474
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	- 587	- 715	- 881	- 958	- 1 039	- 1 128
Réserve de stabilisation	1 845	433	—	—	—	—
SOLDE BUDGÉTAIRE - AUTOMNE 2009	0	- 4 695	- 4 675	- 2 639	- 1 268	88

2. L'IMPORTANCE D'AGIR AU MOMENT OPPORTUN

Le Québec a mieux résisté aux turbulences économiques internationales que ses principaux partenaires commerciaux.

Cependant, contrairement à plusieurs autres juridictions, nous devons composer avec un endettement plus lourd et un vieillissement plus rapide de la population, deux facteurs qui doivent conduire, dès à présent, à réfléchir aux gestes qui assureront un assainissement des finances publiques.

Il est impératif de profiter de cette marge de manœuvre à court terme qu'offre la résistance de l'économie du Québec et de s'en servir comme levier pour agir au moment opportun, alors que les autres économies sont plus durement touchées et, par le fait même, plus contraintes à accomplir des gestes à court terme.

Tout retard ou hésitation se traduira inévitablement par un déficit plus élevé, ainsi qu'un endettement plus important, obligeant, par conséquent, à des décisions encore plus difficiles et plus lourdes de conséquences.

□ Agir sans compromettre les efforts de relance

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire, déposé avec le dernier budget, vise à éliminer les déficits budgétaires d'ici 2013-2014.

Ce plan prévoit des mesures précises ainsi que des mesures additionnelles à identifier, dont la mise en œuvre graduelle permettra de réduire progressivement les déficits budgétaires sans compromettre les efforts de relance de l'économie.

Conséquemment, la stratégie du gouvernement consiste à :

- réviser à la hausse les déficits pour 2009-2010 et pour 2010-2011 afin de ne pas nuire à la relance économique;
- confirmer la mise en œuvre des mesures déjà prévues au Plan de retour à l'équilibre budgétaire pour l'année 2010-2011;
- consulter la population sur les mesures additionnelles à identifier qui s'avéreront nécessaires pour atteindre les cibles initiales du Plan de retour à l'équilibre budgétaire à compter de 2011-2012 et éliminer le déficit d'ici 2013-2014.

2.1 Éviter le recours à des mesures lourdes de conséquences

Au début des années 1990, le Québec était encore aux prises avec des déficits croissants et chroniques.

Pour y mettre fin, le gouvernement a eu recours à des mesures sévères, avec pour conséquence des coupures drastiques des dépenses en santé et en éducation, entraînant une dégradation importante de la qualité des services publics.

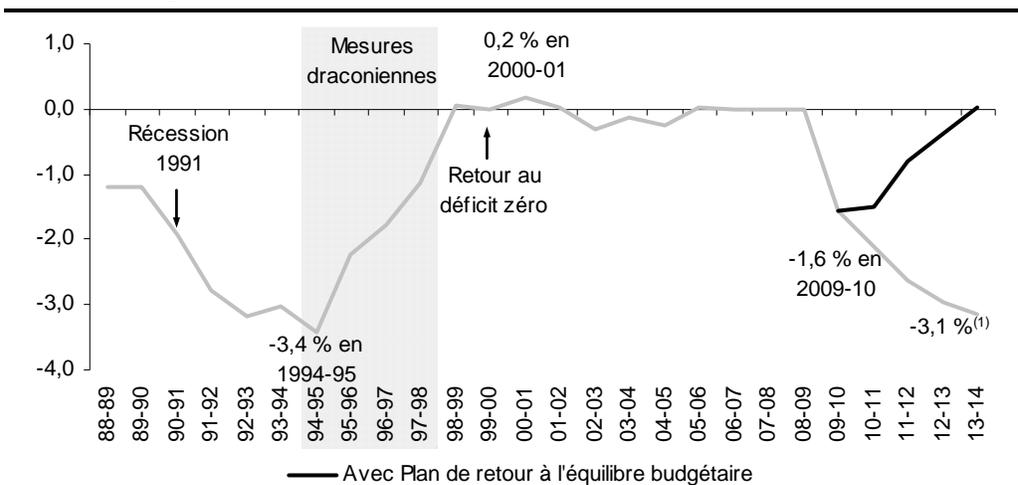
Personne ne veut revivre l'imposition de telles mesures, d'où l'importance de préparer, dès maintenant, le retour à l'équilibre budgétaire.

— Si rien n'est fait, le déficit budgétaire pourrait atteindre 3,1 % du PIB en 2013-2014, soit un niveau similaire au creux enregistré en 1994.

GRAPHIQUE 7

Évolution du solde budgétaire du gouvernement du Québec de 1988-1989 à 2013-2014

(en pourcentage du PIB)



(1) En supposant une croissance des dépenses de programmes de 4,6 % annuellement, soit la croissance moyenne des sept dernières années.

2.2 Limiter notre endettement

Le niveau d'endettement du Québec pèse lourd sur ses finances publiques. Les charges qu'il génère en matière de coûts d'emprunt viennent limiter grandement la marge de manœuvre du gouvernement pour financer les autres missions de l'État.

En effet, les déficits successifs enregistrés de la fin des années 1970 jusqu'au milieu des années 1990 ont entraîné un alourdissement considérable de la dette publique. Ces déficits font en sorte que le Québec assume, encore aujourd'hui, le fardeau d'endettement le plus élevé des provinces canadiennes et que, à cet égard, il ne possède pas la même marge de manœuvre que ses voisins pour enregistrer des déficits additionnels.

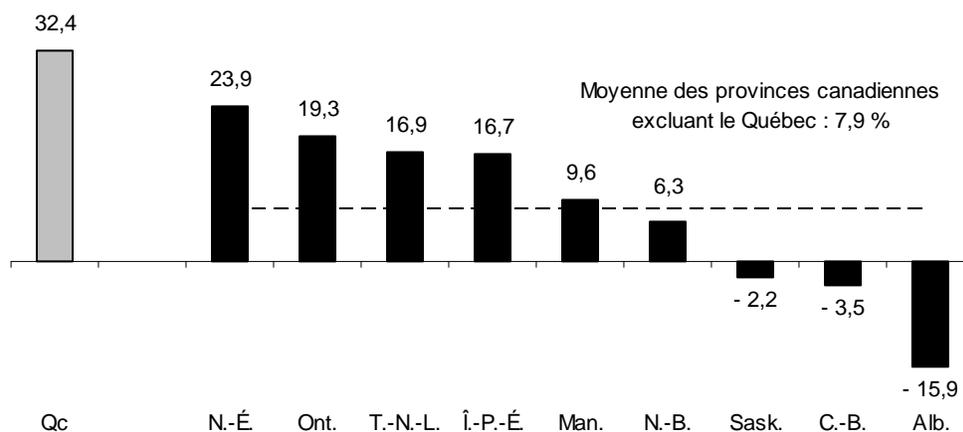
- La dette représentant les déficits cumulés s'élevait à 98,5 milliards de dollars, ce qui représente 32,4 % du PIB au 31 mars 2009, soit près de 25 points de pourcentage de plus que la moyenne des autres provinces canadiennes.
- Un endettement similaire à la moyenne des autres provinces signifierait près de 90 milliards de dollars en moins sur la dette du Québec, soit une réduction de 91 % par rapport à la dette actuelle.

De plus, les prochaines années vont donner lieu à une hausse supplémentaire importante de l'endettement en raison des déficits anticipés de 13,2 milliards de dollars d'ici 2013-2014.

GRAPHIQUE 8

Dette représentant les déficits cumulés⁽¹⁾ au 31 mars 2009

(en pourcentage du PIB)



(1) Un signe négatif signifie que le gouvernement est en position de surplus cumulé.

(2) Après la prise en compte de la réserve de stabilisation.

Sources : Ministère des Finances du Québec, comptes publics des gouvernements, budget 2009-2010 de Terre-Neuve-et-Labrador et Statistique Canada.

□ Une pression accrue des coûts d'emprunt sur le financement des services publics

Contrairement à la situation qui a prévalu au cours de la dernière décennie, les prochaines années seront marquées par une hausse importante du service de la dette du fonds consolidé du revenu.

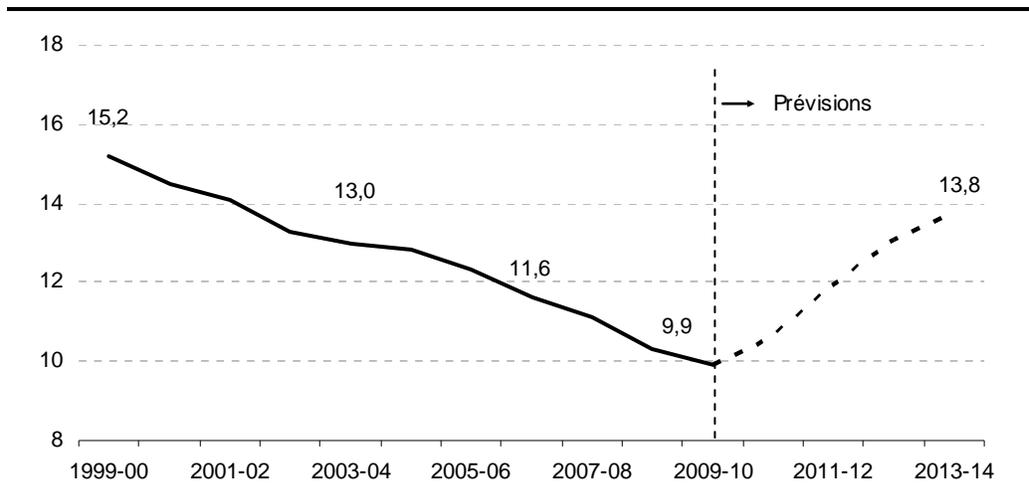
— Actuellement, le gouvernement consacre près de 10 cents par dollar de revenu au paiement des intérêts sur la dette du fonds consolidé du revenu, ce qui en fait le troisième poste de son budget de dépenses après la santé et l'éducation.

La hausse prévue des taux d'intérêt, l'augmentation de la dette découlant des déficits prévus de 2009-2010 à 2012-2013 et l'impact des pertes de la Caisse de dépôt et placement du Québec en 2008 sur les revenus des années subséquentes du Fonds d'amortissement des régimes de retraite, augmenteront significativement le service de la dette du gouvernement. Conséquemment, la marge de manœuvre du gouvernement pour financer les services publics en sera réduite.

— En 2013-2014, c'est près de 14 cents par dollar de revenus qui seront consacrés au service de la dette et dont le gouvernement sera privé pour financer les services publics.

GRAPHIQUE 9

Service de la dette du fonds consolidé du revenu (en pourcentage des revenus totaux)



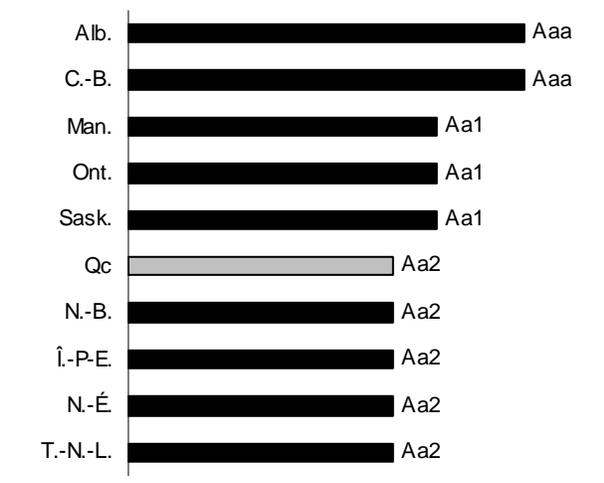
□ Une préoccupation des agences de notation

Le niveau d'endettement constitue un des facteurs importants dont les agences de notation tiennent compte dans l'attribution d'une cote de crédit. Dans le cas du Québec, les agences de notation ont clairement énoncé leurs préoccupations à l'égard de la taille de la dette. Elles avaient d'ailleurs accueilli favorablement la création du Fonds des générations en 2006 de même que la décision, annoncée lors du budget de mars dernier, de maintenir les versements au Fonds des générations malgré la récession.

Par ailleurs, dans les analyses qu'elles ont publiées depuis le début de l'année 2009, les agences ont souligné l'importance, pour les provinces, de se donner un plan de retour à l'équilibre budgétaire et de le respecter. Si une province ne respectait pas ses engagements à cet égard, elle s'exposerait à ce que sa cote de crédit soit réduite, ce qui réduirait le bassin d'investisseurs désireux de détenir ses titres et une hausse de ses coûts d'emprunt.

GRAPHIQUE 10

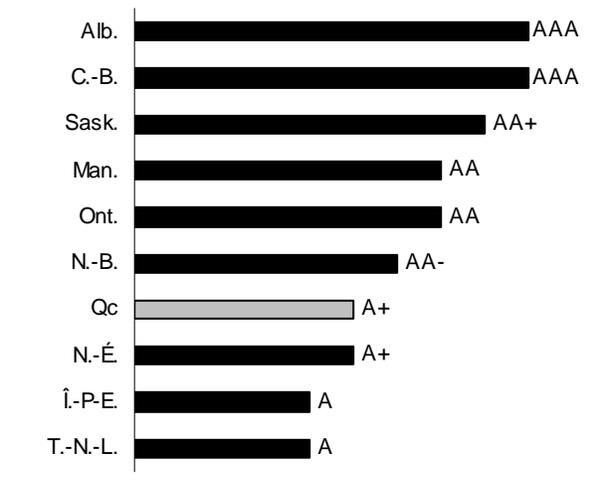
Cotes de crédit – Moody's⁽¹⁾



(1) Cotes de crédit au 21 octobre 2009.

GRAPHIQUE 11

Cotes de crédit – Standard & Poor's⁽¹⁾



(1) Cotes de crédit au 21 octobre 2009.

2.3 Se préparer au défi démographique

L'élimination rapide du déficit, comme prévu dans le plan du gouvernement, est d'autant plus importante qu'au cours des prochaines années, les changements démographiques auront un impact significatif sur nos finances publiques. En effet, le vieillissement attendu de la population réduira le bassin de travailleurs et créera une pression additionnelle sur les dépenses de santé.

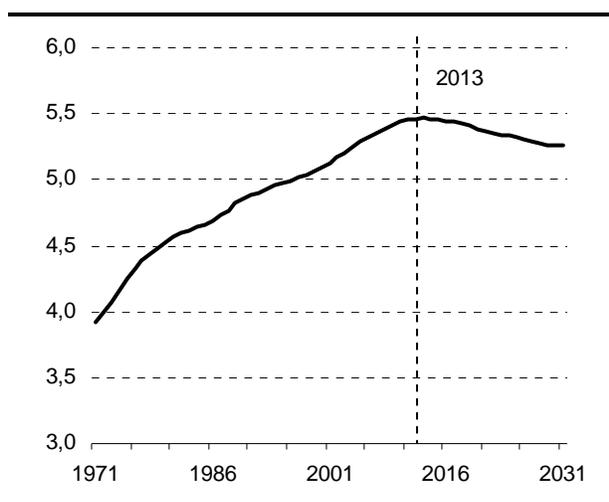
Dans un premier temps, le Québec devra s'ajuster à une réduction de son bassin de travailleurs potentiels qui viendra freiner la croissance de l'économie ainsi que les revenus du gouvernement.

- Selon les plus récentes données démographiques de l'Institut de la statistique du Québec, la baisse de la population de 15 à 64 ans, soit celle en âge de travailler, s'amorcera dès 2013.
- Entre 2010 et 2030, le Québec verra son bassin de travailleurs diminuer de 3,3 % alors que ce même bassin croîtra significativement aux États-Unis et en Ontario, soit de 9,9 % et de 11,6 % respectivement.

GRAPHIQUE 12

Population âgée de 15 à 64 ans

(en millions de personnes)

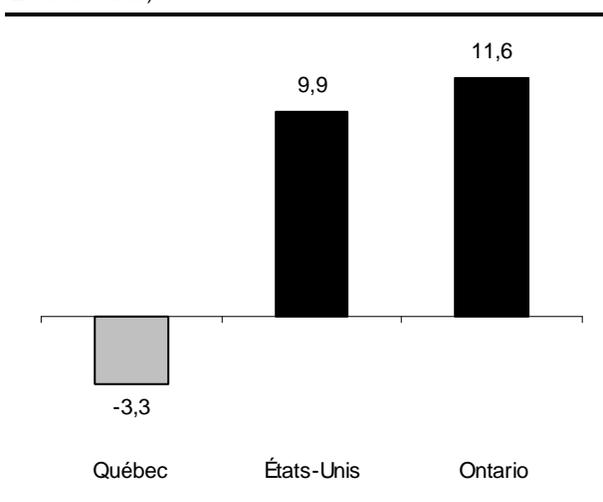


Source : Institut de la statistique du Québec (2009).

GRAPHIQUE 13

Variation du bassin des travailleurs potentiels entre 2010 et 2030

(variation en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans)



Source : Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Note : Pour les États-Unis, population de 16 à 64 ans.

Dans un deuxième temps, le vieillissement attendu de la population québécoise créera une pression additionnelle sur les personnes en âge de travailler à l'égard du financement des services publics.

- En 2016, le Québec comptera 3,4 travailleurs pour chaque personne de 65 ans et plus alors que ce ratio est actuellement de 4 pour 1 et qu'il était de près de 8 pour 1 en 1971.
- Au chapitre des dépenses publiques, la hausse importante de la population âgée de 65 ans et plus créera une pression encore plus forte sur les coûts de santé.

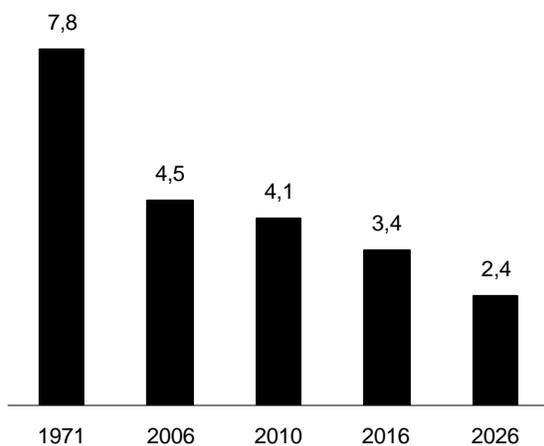
Préoccupé par cette question, le gouvernement a mis en place, depuis plusieurs années déjà, une politique familiale qui a déjà contribué à hausser le taux de natalité au Québec comme l'attestent les récentes données démographiques disponibles.

Dans ce contexte, il importe que les efforts nécessaires pour assurer le financement de nos services publics ne compromettent pas, d'une part, les mesures mises en œuvre pour atténuer l'impact du vieillissement de la population et n'infligent pas, d'autre part, une charge insoutenable aux générations futures.

GRAPHIQUE 14

Évolution du nombre de travailleurs par retraité

(ratio de la population âgée de 20 à 64 ans sur celle de 65 ans et plus)

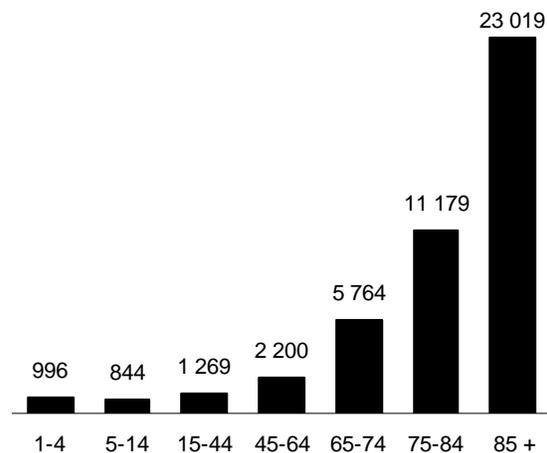


Source : Institut de la statistique du Québec (2009).

GRAPHIQUE 15

Dépenses annuelles de santé du gouvernement du Québec selon l'âge – 2006

(en dollars par habitant)



Source : Institut canadien d'information sur la santé.

Comment retourner à l'équilibre des finances publiques Enseignements tirés de l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE

Le Bureau du Congrès américain⁽¹⁾ ainsi que le Centre d'analyse stratégique⁽²⁾, un organisme gouvernemental français directement rattaché au premier ministre, se sont récemment penchés sur les meilleures façons de retourner à l'équilibre des finances publiques.

Leur analyse repose sur plusieurs études⁽³⁾ examinant l'expérience de certains pays de l'OCDE qui ont fait face à des périodes de déficits publics élevés les contraignant à adopter une stratégie de consolidation budgétaire. Il s'en dégage certaines règles favorisant la réussite d'un plan de retour à l'équilibre.

Une consolidation budgétaire a habituellement plus de chance de succès lorsqu'elle est initiée au tout début de la reprise économique

Les ajustements budgétaires réussis ont, pour la plupart des pays, été mis en place après la période de ralentissement économique, au moment de la reprise.

Un plan de consolidation budgétaire doit être mis en place graduellement

Étendre la mise en place des mesures de retour à l'équilibre sur quelques années est important économiquement et financièrement.

- La mise en place graduelle des mesures de résorption permet aux citoyens de s'ajuster à la nouvelle politique qui prend de la crédibilité avec le temps.
- Il est souhaitable d'annoncer à l'avance les mesures de consolidation qui prendront effet plus tard afin de ne pas nuire à la reprise.
- Remettre à plus tard les ajustements n'est pas une bonne politique, car la dette continuera de s'accroître et l'ajustement requis sera encore plus important.

L'annonce d'un plan crédible de réduction du déficit a des effets positifs sur l'économie

Contrairement aux idées reçues, les ajustements budgétaires d'importance ont des effets positifs sur l'économie en gonflant la confiance des agents économiques.

- L'annonce de l'instauration d'une politique de consolidation budgétaire envoie un signal que la restauration de finances publiques saines a été entreprise et elle permet d'écarter la perspective d'un futur prélèvement fiscal encore plus important.
- L'annonce assez tôt d'un plan crédible de consolidation budgétaire encourage la reprise.

Il est préférable de faire ses propres ajustements budgétaires plutôt que de se les faire imposer par ses créiteurs

- Retarder indûment la mise en place de mesures pour retrouver l'équilibre budgétaire, particulièrement pour un État lourdement endetté, a pour effet de hausser la prime de risque exigée par les créiteurs pour le financement de la dette des gouvernements.
- Dans ce contexte, les gouvernements qui reportent les ajustements se verront dans l'obligation d'entreprendre une tardive mais rapide consolidation budgétaire avec des hausses importantes d'impôts et des coupures drastiques dans les dépenses qui auront des répercussions majeures sur la croissance économique.

(1) *Deficit Reduction: Lessons from around the World*, Committee for Responsible Federal Budget. Fiscal Roadmap Project, september 2009.

(2) *Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques à moyen terme?*, Centre d'analyse stratégique, Note de veille n° 112, octobre 2008.

(3) *Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences*. IMF, Working paper 178, July 2007. *Experience with Large Fiscal Adjustments*. IMF, Occasional paper 246, 2006. *Received Wisdom and Beyond: Lessons from Fiscal Consolidation in the EU*. European Commission, EcoFin, Economic papers 320, April 2008. *Can Severe Fiscal Adjustments Be Expansionary?*, NBER Macroeconomics Annual, 1990. *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. NBER Working paper, n° 5730.

3. SE DONNER LES MOYENS DE PROTÉGER NOS VALEURS

L'assainissement des finances publiques ne constitue pas une fin en soi mais doit être plutôt compris comme un moyen, incontournable, de protéger et de maintenir la qualité des services publics sur la base des valeurs et des acquis qui sont chers à l'ensemble des Québécois, soit :

- un système de santé accessible à tous;
- une éducation de qualité;
- des infrastructures renouvelées;
- un soutien indéfectible aux familles, aux aînés et à la culture;
- un fardeau d'endettement équitable envers les générations futures.

L'élimination des déficits budgétaires n'offre d'autre choix au gouvernement que de poursuivre avec une saine gestion des finances publiques de manière à combler l'écart creusé aux revenus par la récession et, par la suite, de maintenir la croissance des dépenses en lien avec celle de l'économie. Tracer la voie de cet assainissement dès maintenant permettra au Québec de se positionner favorablement alors que la reprise s'amorce.

□ Poursuivre le plan annoncé au dernier budget

Le plan du gouvernement déposé au budget dernier vise à réduire graduellement le déficit pour atteindre l'équilibre en 2013-2014. Sa réalisation se concrétisera par :

- l'établissement de la croissance annuelle des dépenses de programmes à 3,2 % à compter de 2010-2011, soit un effort de 869 millions de dollars par rapport à la croissance tendancielle de 4,6 % observée au cours des sept dernières années;
- la mise en œuvre d'initiatives déjà identifiées aux revenus totalisant 615 millions de dollars en 2010-2011 et qui atteignent 2,4 milliards de dollars d'ici 2013-2014;
- l'identification de mesures additionnelles de 450 millions de dollars pour 2010-2011.

Soulignons, par ailleurs, que la hausse des déficits prévus à la suite des dernières révisions présentées dans le cadre de la mise à jour économique et financière de l'automne 2009 vient porter les mesures additionnelles à identifier pour atteindre l'équilibre budgétaire à 5,1 milliards de dollars d'ici 2013-2014 comparativement aux 3,8 milliards de dollars prévus au budget de mars dernier.

TABLEAU 4

Plan de retour à l'équilibre budgétaire après la mise à jour de l'automne 2009

(en millions de dollars)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 4,6 %	- 4 695	- 6 609	- 8 611	- 10 172	- 11 284
Efforts pour ramener la croissance des dépenses à 3,2 %	—	869	1 806	2 814	3 898
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC MAINTIEN DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 3,2 %	—	- 5 740	- 6 805	- 7 358	- 7 386
Efforts aux revenus					
Mesures annoncées au budget 2009-2010	—	615	1 590	1 950	2 360
Mesures additionnelles à identifier	—	450	2 576	4 140	5 114
Total des efforts aux revenus	—	1 065	4 166	6 090	7 474
Total des efforts aux dépenses et aux revenus	—	1 934	5 972	8 904	11 372
SOLDE BUDGÉTAIRE - AUTOMNE 2009	- 4 695	- 4 675	- 2 639	- 1 268	88

□ Un équilibre à rétablir entre nos dépenses et notre capacité de payer

La situation actuelle des finances publiques n'offre d'autre choix au gouvernement que d'ajuster la croissance des dépenses de programmes en deçà de la croissance prévue de l'économie pour les prochaines années, sans quoi l'équilibre structurel des finances publiques ne pourra être maintenu.

■ Un contrôle des dépenses qui place le Québec parmi les meilleurs

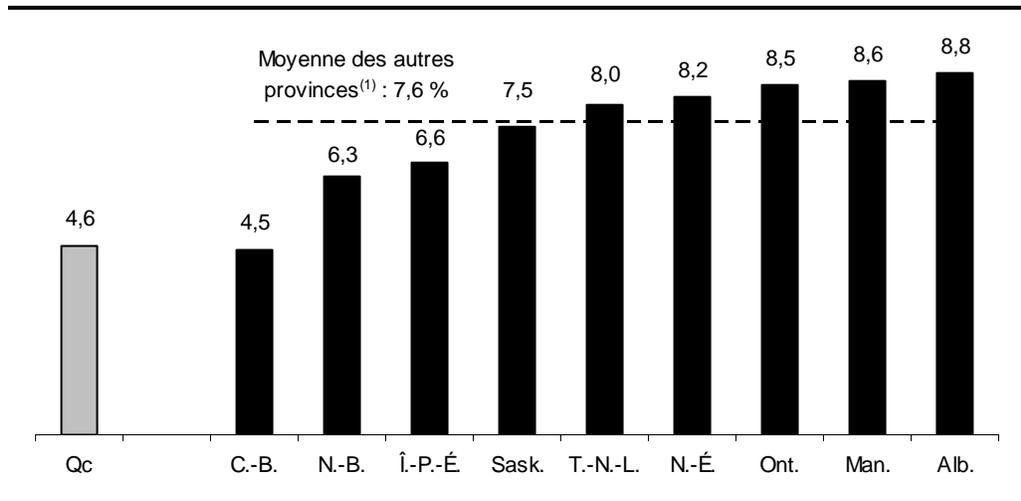
De 2003-2004 à 2009-2010, le gouvernement a pu maintenir la croissance annuelle des dépenses à 4,6 %, soit un niveau bien inférieur à la moyenne des autres provinces canadiennes. Ce contrôle serré au chapitre des dépenses a placé le Québec parmi les meilleurs.

— En comparaison, la croissance annuelle des dépenses de programmes pour la même période s'établit à 7,6 % en moyenne pour l'ensemble des provinces canadiennes en excluant le Québec.

GRAPHIQUE 16

Croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de 2003-2004 à 2009-2010

(en pourcentage)



Note : Prévisions pour 2009-2010.

(1) Moyenne pondérée.

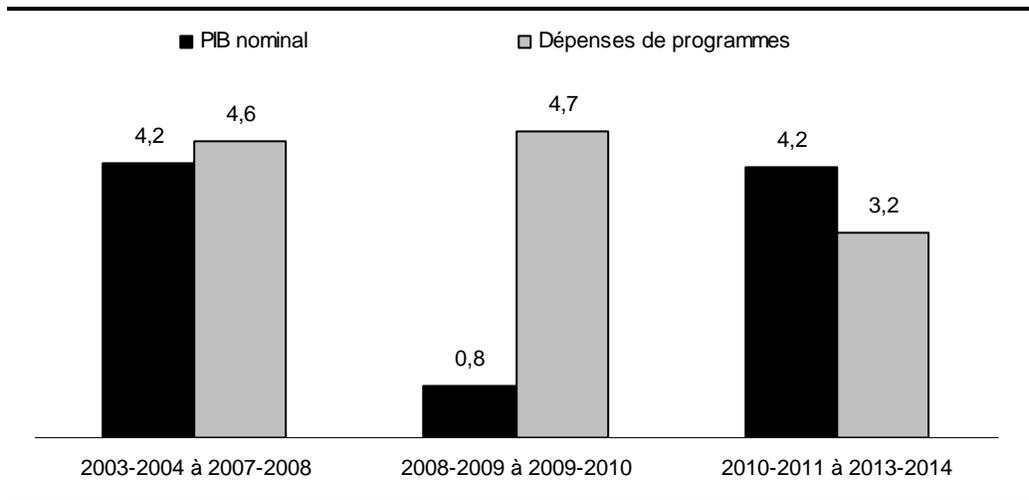
■ Un équilibre qui doit être rétabli

Cependant, la récession qui a frappé le Québec est venue briser cet équilibre. Ainsi, en 2008-2009 et en 2009-2010, la croissance annuelle moyenne des dépenses s'élève à 4,7 % alors que celle de l'économie est de 0,8 %, un écart qui a entraîné le Québec en déficit.

À compter de 2010-2011, la croissance des dépenses doit être établie à un niveau inférieur à celle de l'économie de manière à résorber l'écart creusé durant la récession.

GRAPHIQUE 17

Croissance de l'économie et des dépenses de programmes (en pourcentage)



Note : Prévisions pour 2009-2010 et les années subséquentes.

□ Des mesures de 2,4 milliards de dollars déjà identifiées

Les mesures identifiées dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire s'élèvent à 2,4 milliards de dollars. Tel qu'indiqué au moment du dernier budget, aucune de ces mesures n'est mise en œuvre en 2009-2010, et ce, tant au niveau des revenus que des dépenses. Leur introduction se fera progressivement, à compter de 2010-2011, de manière à ne pas freiner le retour de la croissance économique au terme de la récession.

Au-delà de l'établissement de la croissance des dépenses de programmes à 3,2 % à compter de 2010-2011, trois initiatives sont mises de l'avant, soit :

- l'intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal;
- l'indexation de tous les tarifs non indexés à compter du 1^{er} janvier 2011, à l'exception des tarifs pour les services de garde;
- la hausse du taux de la taxe de vente du Québec de 7,5 % à 8,5 % à compter du 1^{er} janvier 2011.

Elles contribueront de manière significative à la réduction des déficits, à savoir :

- 615 millions de dollars en 2010-2011;
- 1 590 millions de dollars en 2011-2012;
- 1 950 millions de dollars en 2012-2013;
- 2 360 millions de dollars en 2013-2014.

TABLEAU 5

Mesures aux revenus déjà prévues au Plan de retour à l'équilibre budgétaire

(en millions de dollars)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Mesures annoncées					
Intensification des efforts de Revenu Québec pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal	—	200	300	600	900
Indexation de tous les tarifs non indexés à compter du 1 ^{er} janvier 2011 ⁽¹⁾	—	15	75	135	195
Hausse du taux de la TVQ de un point de pourcentage le 1 ^{er} janvier 2011 ⁽²⁾	—	400	1 215	1 215	1 265
TOTAL DES MESURES ANNONCÉES	—	615	1 590	1 950	2 360

(1) À l'exception des tarifs pour les services de garde.

(2) En tenant compte de la compensation pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

□ Des gestes additionnels pour atteindre nos objectifs

Les révisions aux prévisions budgétaires du gouvernement portent à 5,1 milliards de dollars les autres mesures à identifier pour retrouver l'équilibre budgétaire en 2013-2014, comparativement aux 3,8 milliards de dollars prévus au budget de mars dernier.

L'identification et la mise en œuvre des mesures nécessaires pour atteindre les cibles prévues au Plan de retour à l'équilibre budgétaire doivent s'inscrire dans l'approche graduelle qui caractérise le plan, à savoir :

- 450 millions de dollars en 2010-2011;
- 2 576 millions de dollars en 2011-2012;
- 4 140 millions de dollars en 2012-2013;
- 5 114 millions de dollars en 2013-2014.

Il s'agit de montants substantiels qui sont, par ailleurs, tributaires de la croissance de l'économie au cours des prochaines années, ainsi que de la capacité du gouvernement à arrimer la hausse des dépenses avec celles de la croissance économique et de notre capacité de payer.

TABLEAU 6

Effort additionnel pour retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014 à la suite des révisions de l'automne 2009

(en millions de dollars)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Budget 2009-2010 : mesures à identifier	- 450	- 1 343	- 2 809	- 3 770
Effort additionnel constaté lors du point sur la situation économique et financière du Québec pour maintenir les cibles prévues au Plan de retour à l'équilibre budgétaire à compter de 2011-2012	—	- 1 233	- 1 331	- 1 344
Total des mesures additionnelles à identifier	- 450	- 2 576	- 4 140	- 5 114
Mesures additionnelles à identifier par année				
2010-2011	- 450	- 450	- 450	- 450
2011-2012	—	- 2 126	- 2 126	- 2 126
2012-2013	—	—	- 1 564	- 1 564
2013-2014	—	—	—	- 974
TOTAL DES MESURES ADDITIONNELLES À IDENTIFIER	- 450	- 2 576	- 4 140	- 5 114

3.1 L'importance d'employer les bons moyens

Les moyens à retenir pour protéger nos valeurs doivent envoyer des signaux clairs et servir les objectifs économiques et sociaux du Québec. Ils doivent permettre un partage adéquat des responsabilités entre l'État et les citoyens devant les nouvelles réalités économiques et démographiques.

Au chapitre des dépenses, il incombe avant tout au gouvernement d'établir la croissance de ses dépenses en fonction de l'évolution de la richesse collective et de la capacité de payer des contribuables, sans quoi toute tentative d'assainissement des finances publiques sera vouée à l'échec.

En ce qui concerne les mesures additionnelles de revenus à identifier, il importe de considérer les effets sociaux et économiques pour effectuer les bons choix. À cet égard, les avenues à privilégier doivent :

- s'appuyer sur les principes d'équité préconisés par le gouvernement pour préserver nos valeurs;
- tenir compte des moyens à utiliser afin d'en limiter l'impact sur la croissance économique;
- miser sur une approche équilibrée entre les moyens à prendre pour limiter la croissance des dépenses et l'instauration de nouvelles mesures visant à hausser les revenus.

3.1.1 S'appuyer sur des principes d'équité

Le gouvernement s'engage dans une démarche d'assainissement des finances publiques où chacun contribue à la hauteur de ses moyens. Cette démarche doit avant tout reposer sur des principes d'équité afin :

- de s'assurer que tous paient leur juste part des impôts et des taxes;
- d'obtenir une plus grande contribution des utilisateurs de services publics;
- de faire appel à un effort collectif de la part des consommateurs.

Déjà, les mesures annoncées au dernier budget dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire s'appuyaient sur ces principes. Ils doivent à nouveau servir de balises pour les étapes à venir.

3.1.2 Limiter l'impact des moyens sur la croissance économique

Dans le choix des moyens à retenir pour atteindre nos objectifs, il importe d'en limiter l'impact sur la croissance économique. Ainsi, il devient essentiel d'opter pour des moyens qui vont favoriser la compétitivité fiscale de l'économie québécoise, tout en visant un meilleur équilibre dans le financement des services publics.

□ L'avantage de taxer la consommation plutôt que la production est reconnu

Le régime fiscal québécois est aujourd'hui plus concurrentiel à l'échelle canadienne et internationale. Cette amélioration de la compétitivité fiscale du Québec découle des actions du gouvernement entreprises depuis 2003 afin de rendre l'économie plus productive.

- Depuis 2003, le gouvernement a réduit considérablement le fardeau fiscal des particuliers.
 - En 2009, les particuliers bénéficient ainsi d'un allègement de leur charge fiscale de 5,4 milliards de dollars.
- Du côté des entreprises, le gouvernement a agi pour rendre le régime d'imposition plus incitatif à l'investissement, notamment, en raison de l'élimination de la taxe sur le capital d'ici le 1^{er} janvier 2011 et de l'introduction d'un crédit d'impôt à l'investissement.
 - Dans l'ensemble, la réduction du fardeau fiscal des entreprises atteindra 2 milliards de dollars en 2011-2012.

Malgré ces efforts, dans un contexte de vieillissement rapide de la population et de forte concurrence internationale sur le plan économique, le Québec doit poursuivre son action pour améliorer la compétitivité de son régime fiscal afin d'augmenter la productivité et, ultimement, le niveau de vie des Québécois.

Dans la lutte pour retrouver l'équilibre budgétaire, il importe avant tout de faire des choix qui ne compromettent pas la croissance économique et le développement du Québec, notamment :

- en stimulant les investissements et en encourageant l'innovation, facteurs essentiels à la création de la richesse;
- en incitant au travail et en s'assurant de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée;
- en favorisant l'exportation de produits québécois.

Pour prélever davantage de revenus, les taxes sur la valeur ajoutée, telles la TVQ, sont privilégiées car elles sont moins dommageables pour l'économie.

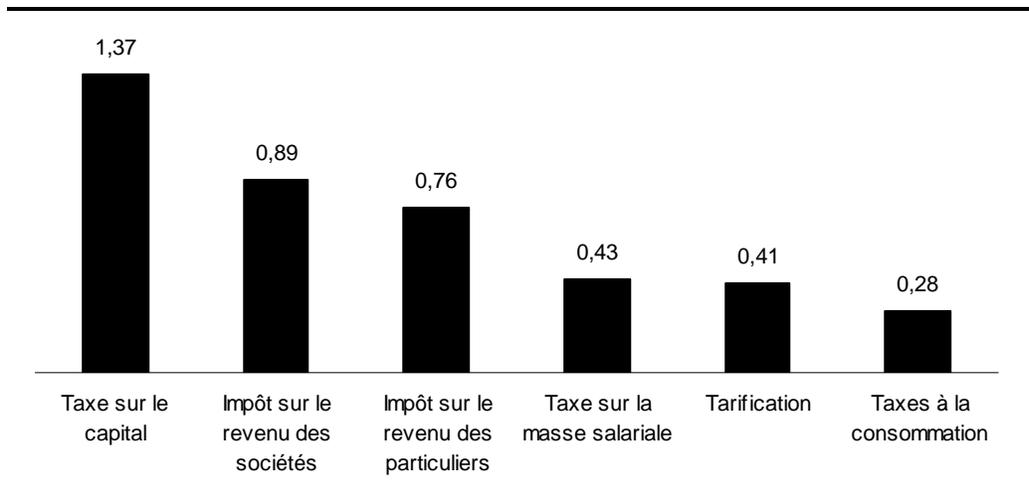
Cette approche a d'ailleurs été recommandée par l'OCDE et par plusieurs experts québécois :

- de la Commission sur le déséquilibre fiscal (2002);
- du Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec (2005);
- du Groupe de travail sur le financement du système de santé (février 2008);
- du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises (mars 2008).

GRAPHIQUE 18

Coût à long terme en PIB réel du Québec par dollar de hausse d'impôt, de taxe et de tarification

(coût en dollar de PIB réel de chaque dollar additionnel prélevé)



Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Le Québec doit demeurer compétitif quant à l'impôt des particuliers

Aujourd'hui, les Québécois ne sont plus les contribuables les plus imposés en Amérique du Nord.

- En six ans, l'écart de fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces a diminué de 40 %, passant de 2,1 milliards de dollars en 2003 à 1,3 milliard de dollars en 2009.
- En 2009, trois provinces — la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba — ont un fardeau fiscal plus élevé que le Québec à l'impôt sur le revenu des particuliers.

Depuis le dernier budget, plusieurs provinces ont annoncé de nouvelles réductions d'impôt pour les prochaines années. Dans ce contexte, une hausse de l'impôt des particuliers n'est pas une avenue souhaitable puisqu'elle remettrait en question les efforts importants des dernières années.

TABLEAU 7

Impôt des particuliers Écart de fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces en appliquant la structure de taxation des autres provinces au Québec⁽¹⁾

(en millions de dollars)

	2003	2008 ⁽²⁾	2009 ⁽²⁾
Écart Québec - autres provinces⁽³⁾			
Alberta	4 449	3 589	5 127
Colombie-Britannique	3 569	3 292	3 109
Ontario	5 642	2 735	2 648
Saskatchewan	2 394	2 535	2 645
Terre-Neuve-et-Labrador	- 965	109	760
Nouveau-Brunswick	1 701	- 341	289
Manitoba	692	- 702	- 856
Nouvelle-Écosse	664	- 898	- 1 083
Île-du-Prince-Édouard	1 063	- 832	- 1 123
Écart moyen	2 134	1 054	1 280
Écart par rapport à 2003 (en %)		- 50,6	- 40,0

(1) En prenant en considération les contributions-santé et les mesures d'aide aux familles (par exemple, les allocations familiales et les crédits d'impôt remboursables).

(2) En prenant en considération les mesures des budgets 2008-2009 du Québec, du gouvernement fédéral et des autres provinces, ainsi que les énoncés économiques publiés à l'automne 2008. En prenant également en considération les budgets 2009-2010 du Québec, du gouvernement fédéral et des autres provinces.

(3) L'abattement du Québec de 16,5 % est retranché de l'écart de fardeau fiscal.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ **Le régime fiscal du Québec doit demeurer compétitif pour les entreprises québécoises**

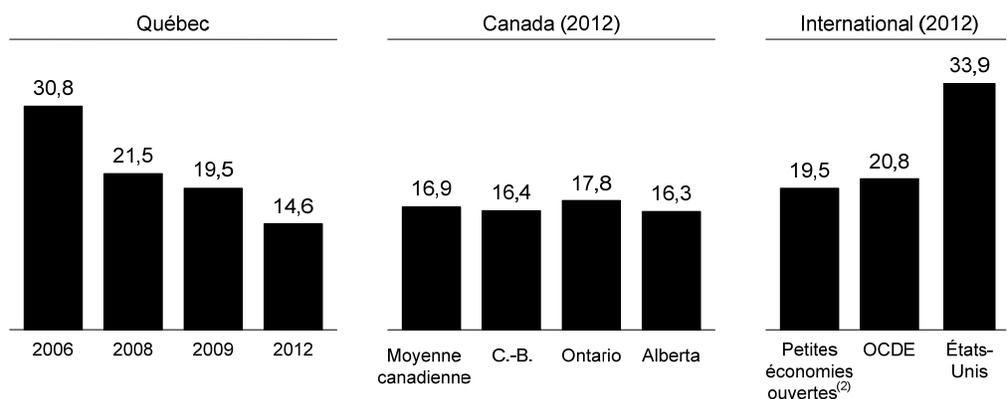
Les entreprises sont une importante source de création de richesse. Les mesures prises par le Québec pour diminuer leur fardeau fiscal favorisent les entreprises qui investissent pour améliorer leur productivité.

- Outre l'élimination de la taxe sur le capital à la fin de 2010, les entreprises bénéficient d'un crédit d'impôt à l'investissement sur le matériel de fabrication et de transformation.
- De plus, le Québec a introduit, au début des années 1990, une taxe sur la valeur ajoutée qui réduit de façon importante le coût d'investissement pour les entreprises en raison du remboursement de la taxe sur les intrants.

En conséquence, le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement (TEMI) au Québec sera de 14,6 % en 2012, soit un taux inférieur à celui de la plupart des provinces. Le TEMI du Québec pour 2012 se compare avantageusement à ceux affichés en moyenne l'échelle internationale.

GRAPHIQUE 19

Comparaison des taux effectifs marginaux d'imposition sur l'investissement (TEMI)⁽¹⁾
(en pourcentage)



(1) Les TEMI sont des indicateurs de l'incidence du régime fiscal sur les nouveaux investissements. Ils représentent l'effet de l'ensemble des charges et règles fiscales qui influencent le rendement du capital investi. Ils tiennent compte, notamment, de la taxe sur le capital, de la taxe de vente, de l'impôt sur le revenu des sociétés, des règles et des taux d'amortissement, ainsi que des méthodes de comptabilisation des inventaires.

(2) Économies qui dépendent fortement d'échanges commerciaux avec des partenaires économiques de plus grande taille. Par exemple, la Suisse, l'Australie, l'Irlande, la Suède et la Norvège sont des petites économies ouvertes.

Sources : Institut C.D. Howe et ministère des Finances du Québec.

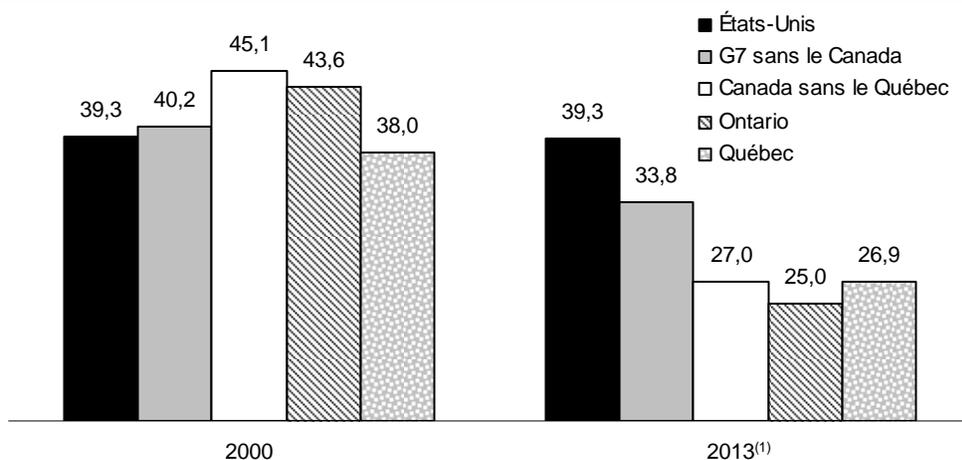
De plus, la compétitivité du régime fiscal des entreprises est étroitement liée au taux d'imposition sur les profits des sociétés.

- En considérant les régimes fiscaux québécois et fédéral, le taux d'imposition combiné sur le profit des sociétés sera de 26,9 % en 2013.
- Ce taux sera concurrentiel au Canada, malgré les annonces récentes de réduction d'impôt des sociétés par plusieurs provinces canadiennes, notamment l'Ontario.
- En 2013, le taux combiné d'imposition sur les profits des sociétés sera plus faible que celui prévu en moyenne dans les pays du G7.

Considérant les réductions du fardeau fiscal annoncées par certaines provinces, l'augmentation de la charge fiscale des entreprises n'est pas une avenue souhaitable, puisqu'elle risquerait de compromettre les efforts des dernières années pour améliorer notre compétitivité.

GRAPHIQUE 20

Évolution des taux statutaires de l'impôt sur le revenu des sociétés (en pourcentage)



(1) Les taux présentés pour les pays du G7 et les États-Unis sont ceux de 2012.

□ Viser un équilibre dans le financement des services publics

L'impératif de compétitivité fiscal rend essentiel un arbitrage entre l'imposition des sociétés et des particuliers et l'emploi de la tarification pour financer les services publics. À cet égard, la tarification présente certains avantages :

- une incitation à une consommation responsable de nos services publics;
- une exploitation optimale de nos ressources naturelles, un levier de développement propre et durable – une rente – pour les générations futures;
- un meilleur partage dans le financement des services publics entre les utilisateurs-payeurs et les contribuables.

Par ailleurs, l'impact d'une tarification appropriée des services figure parmi les sources de revenus gouvernementaux les moins dommageables pour l'économie.

À cet égard, le gouvernement poursuivra la mise en œuvre de la Politique sur le financement des services publics déposée au budget 2009-2010. Ainsi, le gouvernement et les utilisateurs connaîtront mieux les coûts et les sources de financement des services publics, ce qui permettra de fixer de façon plus transparente le montant des tarifs. Le gouvernement s'est en outre engagé, dans cette politique, à protéger les ménages à faible revenu des hausses tarifaires.

FIGURE 1

Diversité du mode de financement selon le type de biens ou de services publics

	Public	Mixte	Privé
Type de biens et services publics	Justice Sécurité Protection de l'environnement	Santé Éducation Transport en commun	Assurance automobile Électricité Traversier
Provenance du financement	0 %	Tarification	100 %
	-		+
	100 %	Impôts et taxes	0 %
	+		-

Source : Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics, gouvernement du Québec, 2008.

3.1.3 Miser sur une approche équilibrée

Le retour à l'équilibre budgétaire nécessite la mise en œuvre de mesures visant, d'une part, à établir la croissance des dépenses à 3,2 % à compter de 2010-2011 et, d'autre part, à instaurer des nouvelles mesures permettant de hausser les revenus.

À cet égard, le gouvernement entend privilégier une approche équilibrée qui repose d'abord sur un examen des dépenses, respectueux des services publics que l'on veut protéger, afin de limiter l'impact des nouvelles mesures à instaurer aux revenus pour le contribuable.

Ainsi, l'effort total pour l'année 2010-2011 s'élève à 1,9 milliard de dollars. Il est réparti dans des proportions équivalentes aux revenus et aux dépenses, à savoir :

- 869 millions de dollars à titre de resserrement aux dépenses;
- 1 065 millions de dollars au chapitre des revenus, dont 450 millions de dollars restent à identifier.

3.2 Maintenir le cap sur le plan

Au-delà des mesures déjà identifiées au dernier budget, le Plan de retour à l'équilibre budgétaire prévoit des efforts additionnels pour réduire le déficit dès 2010-2011. À cet égard, la stratégie du gouvernement repose sur trois éléments majeurs :

- assurer un contrôle serré des dépenses;
- fournir les ressources nécessaires pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal;
- identifier des mesures additionnelles de 450 millions de dollars en 2010-2011 pour limiter la hausse du déficit.

Par ailleurs, afin de respecter les cibles prévues au plan au-delà de 2010-2011 et de retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014, le gouvernement devra identifier et mettre en œuvre des mesures additionnelles totalisant dorénavant 5,1 milliards de dollars, conséquemment à la mise à jour des prévisions budgétaires du gouvernement.

Assurer un contrôle serré des dépenses

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire prévoit un resserrement important au chapitre des dépenses. En effet, le taux de croissance des dépenses de programmes doit être ramené à 3,2 % dès 2010-2011.

- Il s'agit d'une diminution de la croissance qui représente un effort de 869 millions de dollars en 2010-2011 par rapport à la hausse tendancielle annuelle de 4,6 % observée au cours des sept dernières années.

Fournir les ressources nécessaires pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal

Afin de donner suite aux mesures d'intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, le gouvernement entend fournir à Revenu Québec les ressources nécessaires à l'embauche de 250 effectifs affectés à la récupération fiscale dès l'an prochain.

- Les sommes que le gouvernement entend récupérer en 2010-2011 sont de l'ordre de 200 millions de dollars.

□ Identifier les nouvelles mesures pour retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014

La mise à jour des prévisions budgétaires du gouvernement à l'automne 2009 vient hausser les déficits pour les cinq prochaines années.

— Ces révisions à la hausse viennent porter les mesures additionnelles à cibler pour atteindre l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014 à 5,1 milliards de dollars, soit 1,3 milliard de dollars de plus que les 3,8 milliards de dollars prévus au budget 2009-2010.

Ainsi, la priorité du gouvernement devra également être donnée à l'identification de ces mesures. À cette fin, il entend consulter la population lors des consultations prébudgétaires qui s'amorceront au cours des prochaines semaines.

En parallèle, tel qu'indiqué au moment du budget 2009-2010, le Québec poursuivra ses discussions avec le gouvernement fédéral afin que les montants versés aux provinces au titre des grands programmes de transferts, comme la péréquation, et des ententes particulières, comme celles touchant l'harmonisation des taxes de vente, soient adéquats, équitables et basés sur des principes solides.

3.2.1 Assurer un contrôle serré des dépenses

❑ Rétablir la croissance des dépenses au même rythme que notre richesse collective

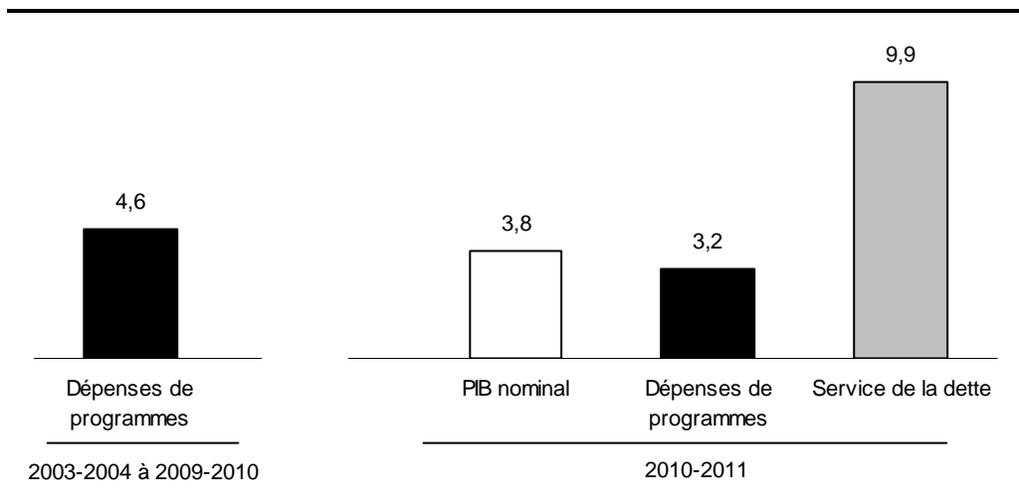
Sur la période 2003-2004 à 2009-2010, la croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes aura été de 4,6 %.

Dans le contexte du ralentissement économique actuel et de celui du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, la progression plus lente des revenus exige également une diminution de la croissance de l'ensemble des dépenses. Considérant la hausse importante du service de la dette, celle des dépenses de programmes doit nécessairement être inférieure à ce qu'elle a été ces dernières années.

Ainsi, comme il a été annoncé au dernier budget, la croissance annuelle des dépenses de programmes doit être ramenée à 3,2 % à compter de 2010-2011, soit un rythme compatible avec la croissance économique et la capacité de payer des contribuables.

GRAPHIQUE 21

Croissance des dépenses et de l'économie (en pourcentage)



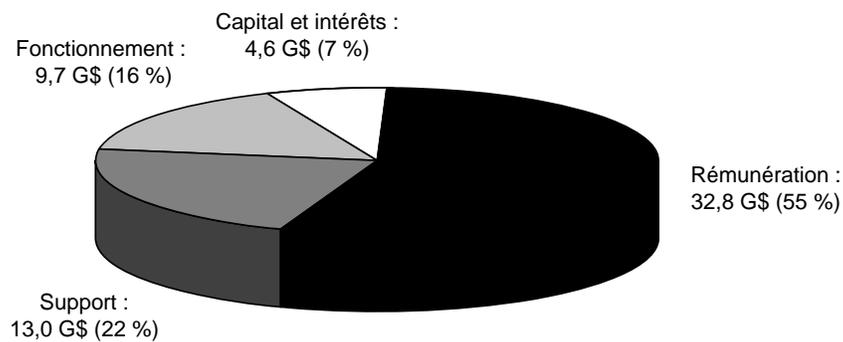
□ Un examen des programmes pour 2010-2011

Pour ce faire, la présidente du Conseil du trésor, dans l'exercice de l'examen des programmes 2010-2011 actuellement en cours, proposera au gouvernement, d'ici la fin de l'année, une série de mesures propres à assurer le respect de cet objectif. Tous les ministères et organismes seront appelés à participer à cet effort collectif.

GRAPHIQUE 22

Dépenses de programmes 2009-2010 par grandes catégories

(en millions de dollars et en pourcentage)



Dépenses de programmes en 2009-2010 : 60,1 G\$

Source : Secrétariat du Conseil du trésor et ministère des Finances du Québec.

3.2.2 L'intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal

L'une des composantes du Plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté au budget 2009-2010 est l'intensification des efforts de Revenu Québec pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal à partir de 2010-2011.

Le gouvernement annonce immédiatement que des ressources additionnelles seront accordées à Revenu Québec pour lui permettre d'atteindre les cibles de récupération fiscale qui ont été fixées.

De plus, cet automne, le gouvernement s'est doté de nouveaux outils afin de lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, ce qui facilitera l'action de Revenu Québec.

Grâce à ces nouveaux outils et aux moyens mis à sa disposition, Revenu Québec pourra atteindre les cibles qui ont été fixées.

Davantage de ressources à Revenu Québec pour permettre l'atteinte des cibles du Plan de retour à l'équilibre budgétaire

Dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement a défini des cibles claires pour Revenu Québec. L'objectif est de rendre l'organisme imputable des résultats obtenus, et en retour, de lui fournir les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Le gouvernement accordera donc à Revenu Québec des ressources selon une approche de coûts-bénéfices, afin de lui permettre d'assurer le maintien des efforts de contrôle fiscal et l'intensification de la récupération des sommes dues.

TABLEAU 8

Atteinte des cibles de récupération fiscale par Revenu Québec (en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Revenus additionnels	220	340	660	980
Coûts	- 20	- 40	- 60	- 80
Bénéfices	200	300	600	900
<i>Effectifs additionnels à Revenu Québec</i>	250	400	600	825

Ainsi, Revenu Québec verra les crédits dont il dispose pour lutter contre l'évasion fiscale augmentés de 20 millions de dollars, dès 2010-2011. Revenu Québec pourra également procéder à l'embauche de 250 employés à temps complet.

Au cours des prochaines années, les différentes mesures visant à contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal devront permettre d'accroître les revenus du gouvernement de 200 millions de dollars dès 2010-2011 et d'atteindre 900 millions de dollars en 2013-2014.

□ De nouveaux outils

Afin d'atteindre les cibles de récupération fiscale, Revenu Québec utilisera ses méthodes de vérification actuelles auxquelles s'ajouteront de nouveaux moyens pour récupérer davantage de revenus qui échappent au gouvernement.

Premièrement, des ressources additionnelles sont consenties à Revenu Québec afin d'embaucher davantage de personnel en vérification fiscale et de développer de nouveaux systèmes de contrôle. L'intensification de la surveillance et du contrôle inciteront davantage de contribuables à respecter leurs obligations fiscales favorisant ainsi l'autocotisation, la base de notre régime fiscal.

De plus, des ressources seront consacrées à l'amélioration de la prestation de services électroniques, facilitant ainsi la tâche des contribuables quant au respect de leurs obligations fiscales.

Deuxièmement, le gouvernement s'est doté de nouveaux outils pour se prémunir contre des pertes financières importantes notamment à l'égard de l'évitement fiscal, des crimes économiques et de l'évasion fiscale dans le secteur de la restauration.

En ce qui concerne la lutte contre l'évitement fiscal, la stratégie du gouvernement est composée de deux volets. D'abord, sur le plan administratif, une unité spécialisée a été créée à Revenu Québec pour lutter contre les planifications fiscales agressives. Ensuite, sur le plan de la politique fiscale, de nouvelles mesures ont été annoncées dans le bulletin d'information publié par le ministère des Finances le 15 octobre dernier.

Pour ce qui est des crimes économiques, le gouvernement a annoncé cet automne la formation de deux escouades spéciales afin de lutter contre les fraudes financières, la malversation et la corruption. Ces équipes s'ajoutent à celle formée depuis 2004 pour lutter contre la fraude fiscale.

Quant au secteur de la restauration, il présente un potentiel de récupération fiscale important. Pour cette raison, des modules d'enregistrement des ventes seront branchés sur les caisses enregistreuses des restaurants à partir de 2011. Ces modules, visant à déjouer des stratagèmes d'évasion fiscale, seront installés dans certains restaurants dans le cadre d'un projet pilote à compter de novembre 2009.

L'ajout de ressources à Revenu Québec conjugué à la mise en place de nouveaux outils permettront à Revenu Québec d'atteindre les cibles de récupération fiscale qui lui ont été fixées dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté au budget 2009-2010. Les efforts déployés par Revenu Québec seront précisés ultérieurement par le ministre du Revenu.

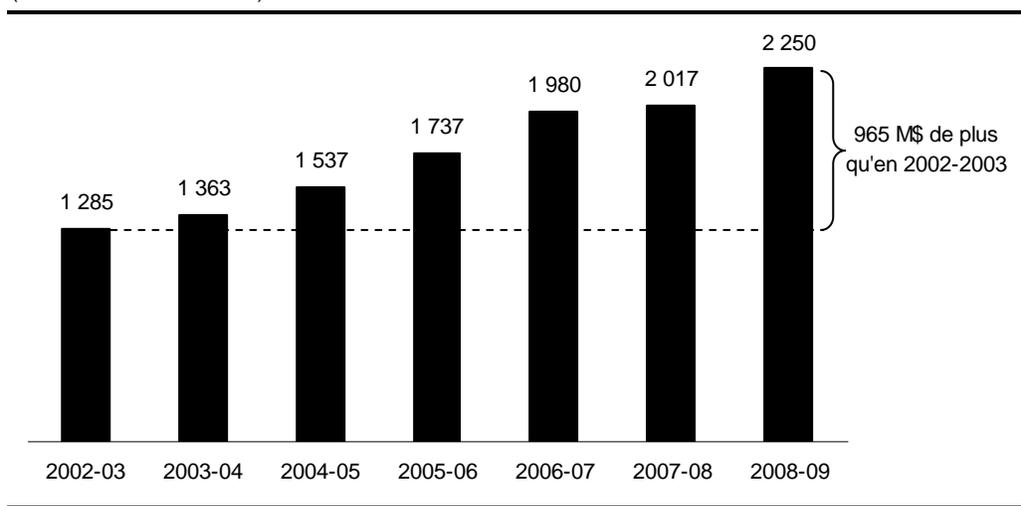
□ Des objectifs réalisables

Dans le cadre de ses activités de récupération fiscale, Revenu Québec a récupéré 2,3 milliards de dollars en 2008-2009. Les efforts supplémentaires consentis à la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal ont permis de récupérer 965 millions de dollars de plus qu'en 2002-2003.

Compte tenu de l'expérience passée, la cible de récupération fiscale de 900 millions de dollars en 2013-2014 est ambitieuse mais clairement réalisable.

GRAPHIQUE 23

Revenus de récupération fiscale de Revenu Québec (en millions de dollars)



Source : Revenu Québec.

Des actions concertées contre le travail au noir et l'évasion fiscale

En plus des actions de Revenu Québec dans le cadre de ses activités régulières de vérification et de contrôle, le gouvernement maintiendra ses interventions concertées pour lutter contre l'économie souterraine dans différents domaines dont ceux de la construction, de la contrebande de tabac et des crimes économiques à incidence fiscale.

Selon une approche coûts-bénéfices, le ministère des Finances a financé en 2008-2009 différentes interventions qui ont requis un investissement de 55 millions de dollars, mais qui ont permis au gouvernement de récupérer des revenus fiscaux de l'ordre de 630 millions de dollars, offrant ainsi un rendement de plus de 11 \$ par dollar investi.

Rendement des projets de lutte contre l'évasion fiscale financés par le ministère des Finances

(en millions de dollars)

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Projets					
- Construction	291,2	317,1	336,0	334,5	336,0
- Revenu Québec - Projets spécifiques ⁽¹⁾	170,6	331,6	83,1	103,1	148,8
- ACCES ⁽²⁾ alcool	72,0	72,0	66,0	66,0	66,0
- ACCES ⁽²⁾ tabac	26,0	26,0	32,0	35,0	40,0
- Crimes économiques et financiers à incidence fiscale	—	—	4,0	20,3	41,9
- Perception de créances	46,4	67,2	21,0	—	—
Rendement total des projets	606,2	813,9	542,1	558,9	632,7
Montant accordé par le ministère des Finances	77,3	69,1	45,1	49,6	55,3
Rendement par dollar investi (en \$)	7,85	11,79	12,03	11,28	11,44

(1) La diminution du rendement total des projets en 2006-2007 s'explique en grande partie par le transfert de crédits du ministère des Finances vers les crédits réguliers de Revenu Québec afin qu'il autofinance des projets qui ont atteint leur maturité et dont la rentabilité a été démontrée. Sans ce transfert, le rendement des projets de Revenu Québec financés par le ministère des Finances aurait atteint plus de 337 M\$ en 2006-2007.

(2) Actions concertées pour contrer l'économie souterraine.

3.2.3 Identifier les mesures additionnelles pour retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014

Au moment de déposer le budget en mars dernier, des mesures totalisant 3,8 milliards de dollars restaient à être identifiées au Plan de retour à l'équilibre budgétaire pour éliminer les déficits d'ici 2013-2014.

Depuis, la mise à jour des prévisions budgétaires du gouvernement de l'automne porte à 5,1 milliards de dollars l'effort à faire d'ici cinq ans pour retrouver l'équilibre budgétaire.

- Rappelons que cette hausse est attribuable à la détérioration additionnelle des perspectives économiques en 2009 et en 2010, alors que le gouvernement a choisi de ne pas exercer de pression additionnelle sur l'économie au moment où des efforts considérables ont été déployés pour favoriser la relance.

Ainsi, le manque à gagner atteint :

- 450 millions de dollars en 2010-2011;
- 2 576 millions de dollars en 2011-2012;
- 4 140 millions de dollars en 2012-2013;
- 5 114 millions de dollars en 2013-2014.

L'identification de ces mesures additionnelles est nécessaire pour respecter les exigences prévues au projet de loi 40 (L.Q. 2009, c. 38) récemment adopté par l'Assemblée nationale, lequel prévoit :

- qu'en 2009-2010 et en 2010-2011, le gouvernement pourra réaliser des déficits justifiés par la situation économique;
- qu'à partir de 2011-2012, le gouvernement devra identifier des mesures additionnelles afin de respecter les objectifs de déficit décroissant établis pour le retour graduel à l'équilibre d'ici 2013-2014.

TABLEAU 9

Plan de retour à l'équilibre budgétaire après la prise en compte des révisions aux prévisions budgétaires du gouvernement de l'automne 2009

(en millions de dollars)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC MAINTIEN DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 4,6 %	- 4 695	- 6 609	- 8 611	- 10 172	- 11 284
Efforts pour ramener la croissance des dépenses à 3,2 %	—	869	1 806	2 814	3 898
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC MAINTIEN DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 3,2 %	—	- 5 740	- 6 805	- 7 358	- 7 386
Mesures aux revenus au budget 2009-2010					
Intensification des efforts de Revenu Québec pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal	—	200	300	600	900
Indexation de tous les tarifs non indexés à compter du 1 ^{er} janvier 2011 ⁽¹⁾	—	15	75	135	195
Hausse du taux de la TVQ à compter du 1 ^{er} janvier 2011 ⁽²⁾	—	400	1 215	1 215	1 265
Sous-total des mesures annoncées au budget 2009-2010	—	615	1 590	1 950	2 360
Nouvelles mesures à identifier pour retrouver l'équilibre budgétaire		450	2 576	4 140	5 114
Total des mesures	—	1 065	4 166	6 090	7 474
Total des mesures aux dépenses et aux revenus	—	1 934	5 972	8 904	11 372
SOLDE BUDGÉTAIRE – AUTOMNE 2009	- 4 695	- 4 675	- 2 639	- 1 268	88

(1) À l'exception des tarifs pour les services de garde.

(2) En tenant compte de la compensation pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

□ Des choix qui nous concernent tous

Le retour à l'équilibre budgétaire implique des choix difficiles qui nous concernent tous. La mise en œuvre des mesures annoncées en mars dernier constitue un premier pas vers notre objectif d'éliminer les déficits d'ici 2013-2014, comme la loi l'exige.

Or, pour ce faire, de nouvelles avenues devront être envisagées, évaluées et empruntées afin d'atteindre notre but. Les moyens à privilégier pour y parvenir devront être guidés par les principes énoncés dans le présent document, à savoir :

- des dépenses qui respectent notre capacité de payer;
- une hausse ciblée des revenus de l'État afin d'en limiter l'impact sur la création de richesse.

L'assainissement des finances publiques est un passage obligé si l'on veut protéger et maintenir la qualité des services publics à la fois pour les générations qui en bénéficient actuellement et celles à venir.

Par ailleurs, comme il a été indiqué antérieurement, cette étape ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de se donner les marges de manœuvre nécessaires pour poser les jalons, dès maintenant, qui vont permettre au Québec de développer son immense potentiel et ainsi de s'assurer un avenir prospère.

Le dépôt du présent document constitue donc le coup d'envoi des consultations prébudgétaires qui couvriront deux grandes problématiques :

- le gouvernement entamera une consultation sur les grandes orientations économiques que doit privilégier le Québec en sortie de récession pour développer l'immense potentiel de son économie et ainsi créer la richesse nécessaire au maintien de la qualité des services publics, et ce, sur la base des valeurs qui sont chères à l'ensemble des Québécois;
- le gouvernement consultera également la population sur les moyens à mettre en œuvre pour rétablir l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014.

À cet égard, depuis déjà nombre d'années, plusieurs acteurs de la société civile se sont penchés, de leur propre initiative ou encore à la demande d'instances gouvernementales, sur le financement des services publics au Québec.

- Pensons notamment aux rapports Clair, Ménard et Castonguay dans le domaine de la santé, aux travaux du mouvement Desjardins et de l'économiste Pierre Fortin sur l'utilisation de la rente hydroélectrique au Québec, aux recommandations des rapports Bédard et Ménard sur l'éducation ou encore aux propositions contenues dans le rapport Montmarquette sur la tarification.

De ces travaux émanent des avenues porteuses de solutions destinées à assurer la pérennité du financement de nos services publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement et des infrastructures.

Les consultations qui s'amorcent devront s'inspirer de ces réflexions en plus de permettre au plus grand nombre de participer à un examen des orientations à privilégier par le gouvernement. Il s'agit là d'une opportunité unique de contribuer aux discussions qui nous permettront de décider des choix à faire et de convenir des moyens à prendre pour atteindre nos objectifs. L'obtention d'une large adhésion des participants sera garante du succès de cette étape charnière dans l'avenir du Québec.

CONCLUSION

À l'instar des autres juridictions dans le monde, le Québec a été frappé par la récession. L'économie a cependant bien résisté au choc, notamment grâce aux gestes posés par le gouvernement. Un investissement massif était requis. À cet égard, la mise en œuvre du plan de soutien à l'économie de 15,5 milliards de dollars continuera de supporter l'emploi cette année et l'an prochain.

L'heure est maintenant venue de préparer le retour à l'équilibre budgétaire et d'identifier, dès maintenant, les gestes qui vont permettre au Québec de s'assurer un avenir prospère.

Avec la démarche consultative qui s'amorce aujourd'hui, le gouvernement vient réitérer sa volonté de mettre en œuvre les mesures nécessaires et incontournables pour assainir les finances publiques et ainsi jeter les bases sur lesquelles vont s'appuyer les grandes orientations économiques qui vont guider le Québec dans le développement de son économie au cours des prochaines années.

Pour les Québécois, tous appelés à contribuer aux consultations qui s'amorcent, il s'agit à la fois d'une responsabilité et d'une opportunité de façonner l'évolution de leur société à l'égard des générations actuelles et de préparer le Québec de demain pour les générations à venir.

ANNEXE :

LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES À MOYEN TERME AU QUÉBEC

La récession s'est avérée moins importante au Québec que dans la majorité des grands pays industrialisés grâce aux investissements publics, à la bonne tenue du marché de l'habitation et à l'importance de l'industrie aérospatiale.

Avec un recul du PIB réel de 1,5 %, la récession actuelle au Québec aura aussi été moins importante que les deux précédentes alors que le PIB réel avait diminué de 3,6 % en 1982 et de 2,7 % en 1991.

Tout comme aux États-Unis et au Canada, le Québec devrait renouer avec la croissance économique dès le troisième trimestre de 2009. La reprise économique devrait se poursuivre l'an prochain et mener à une accélération du PIB réel à compter de 2011.

Toutefois, la croissance du PIB réel au cours des prochaines années au Québec ne permettra pas d'effacer la perte de production causée par la récession, et ce, en raison :

- des impacts pour le Québec d'une reprise plus lente que par le passé de l'économie américaine;
- de la fin des mesures de stimulation et du Plan de retour à l'équilibre budgétaire.

En outre, la baisse moins marquée de la production et de la consommation pendant la récession limitera le potentiel de rebond de l'économie québécoise.

□ Les perspectives quinquennales

Le redressement prévu à compter de l'automne 2009 des dépenses personnelles et des investissements non résidentiels, conjugué à la reprise amorcée aux États-Unis et dans le reste du monde, soutiendra la croissance économique du Québec au cours des prochains trimestres.

Ainsi, après une baisse de 1,5 % en 2009, le PIB réel devrait s'accroître de 1,7 % en 2010, puis de 2,5 % en moyenne de 2011 à 2013.

À 1,6 % pour la période de 2009 à 2013, la croissance moyenne du PIB réel prévue par le ministère des Finances du Québec est légèrement plus faible que celle du secteur privé (1,7 %), alors que celle du PIB nominal (3,3 %) est légèrement plus élevée que celle du secteur privé (3,2 %).

— À noter que les prévisions du ministère des Finances du Québec prennent en compte le Plan de retour à l'équilibre budgétaire qui prévoit l'élimination des déficits d'ici 2013-2014.

TABLEAU 10

Perspectives économiques du Québec (variation en pourcentage)

	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2009-2013
PIB réel						
Ministère des Finances du Québec	- 1,5	1,7	2,6	2,6	2,4	1,6
Moyenne du secteur privé	- 1,6	2,1	2,8	2,7	2,4	1,7
PIB nominal						
Ministère des Finances du Québec	- 0,6	3,8	4,5	4,4	4,3	3,3
Moyenne du secteur privé	- 1,6	3,6	4,7	4,8	4,4	3,2

Source : Ministère des Finances du Québec et relevé du ministère des Finances du Québec, qui comprend les prévisions de dix institutions du secteur privé réalisées entre le 22 juin et le 19 octobre 2009.

□ Un écart de production à combler

Sur une longue période, le PIB réel s'accroît en lien avec l'évolution de la population et de la richesse. Ainsi, l'évolution du PIB réel tendanciel constitue une mesure de la capacité de production d'une économie. Au Québec, la croissance tendancielle s'est élevée à 2 % au cours des 28 dernières années.

Le Québec a connu deux grands cycles économiques depuis 30 ans. Le premier a débuté en 1982 et s'est terminé en 1990. La récession qu'a connue le Québec au cours des derniers trimestres marque la fin du second cycle qui a débuté en 1992.

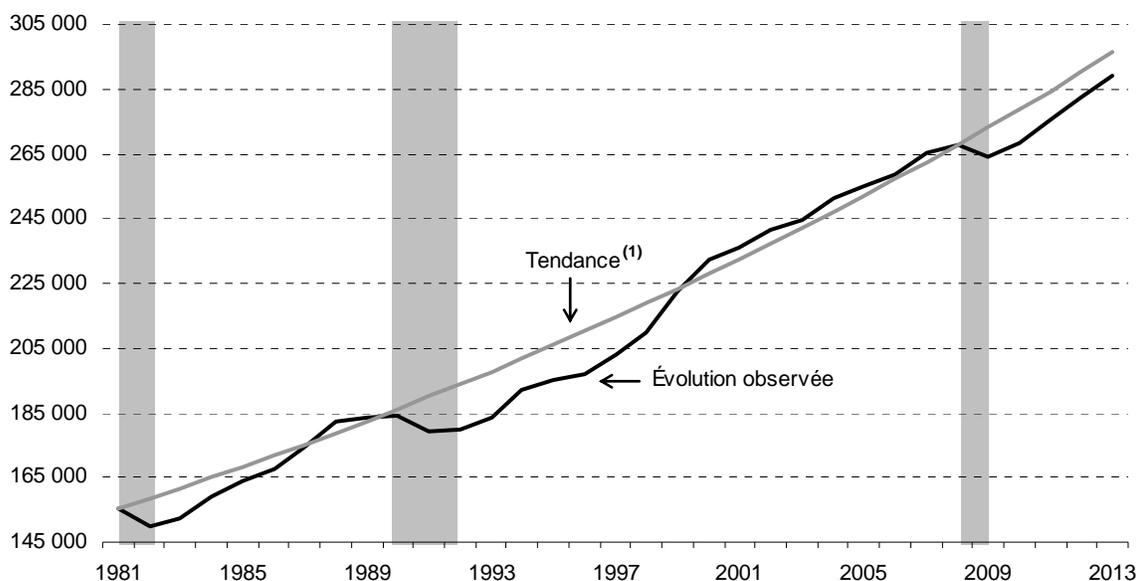
La récession actuelle laissera des traces importantes au cours des prochaines années au Québec, alors que le niveau de production devrait rester inférieur à celui prévu par la croissance tendancielle du PIB réel au-delà de l'horizon de projection 2009-2013.

- Le niveau du PIB réel projeté ne rejoindra le sommet d'avant la récession, atteint au troisième trimestre de 2008, qu'au troisième trimestre de 2010, soit après huit trimestres.
- En 2013, soit à la fin de la période quinquennale de projection, le niveau du PIB réel au Québec demeurera inférieur de 3 % du niveau prévu par la croissance tendancielle.

GRAPHIQUE 24

Évolution du PIB réel au Québec et tendance

(en millions de dollars de 2002)



(1) La croissance tendancielle s'est élevée à 2 % au cours des 28 dernières années (1981 à 2008).

Sources : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances du Québec.

À noter que des écarts de production avaient aussi été observés lors des récessions de 1982 et de 1991. En outre, au cours de ces deux derniers cycles, la croissance du PIB réel avait évolué sous la croissance tendancielle durant une longue période.

- Le niveau du PIB réel a dépassé le niveau tendanciel six ans après la récession de 1982 et dix ans après la récession de 1991.

❑ Une reprise moins forte que par le passé

D'ici 2013, la croissance du PIB réel au Québec ne permettra pas d'effacer la perte de production causée par la récession, puisque :

- fortement intégrée à sa voisine du sud, l'économie québécoise souffrira des difficultés persistantes de l'économie américaine associées à la crise financière. Selon le FMI et l'OCDE, la crise financière laissera des marques profondes qui réduiront le potentiel de croissance économique aux États-Unis au cours des prochaines années;
- la fin des mesures de stimulation et le Plan de retour à l'équilibre budgétaire limiteront la croissance au cours des prochaines années.

En outre, la baisse moins marquée de la production et de la consommation pendant la récession limiteront le potentiel de rebond de l'économie.

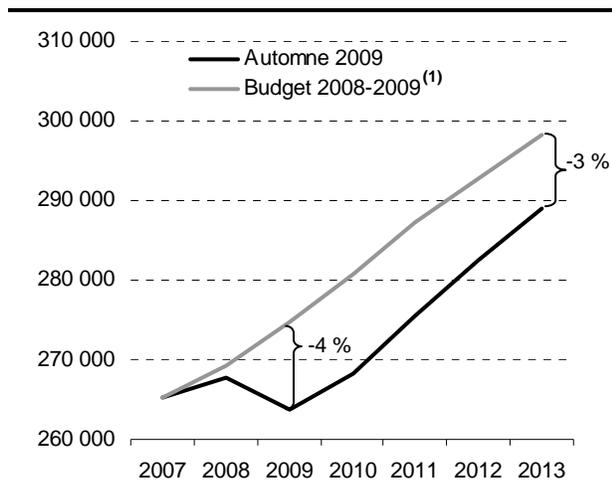
■ **L'économie du Québec souffrira des difficultés de l'économie américaine**

Compte tenu de sa grande intégration au marché américain, l'économie du Québec continuera de subir les effets des difficultés persistantes de l'économie américaine. Aux États-Unis, le niveau du PIB réel devrait rester d'ici 2013 d'au moins 5 % inférieur au niveau projeté avant la récession.

— La crise financière réduira le potentiel de production aux États-Unis pour les prochaines années (voir encadré « Analyse du Fonds monétaire international et de l'OCDE sur la lenteur de la reprise économique (G-20) »). De plus, la croissance économique sera freinée ces prochaines années par l'effort d'assainissement des finances publiques du gouvernement américain.

GRAPHIQUE 25

PIB réel au Québec
(en millions de dollars)

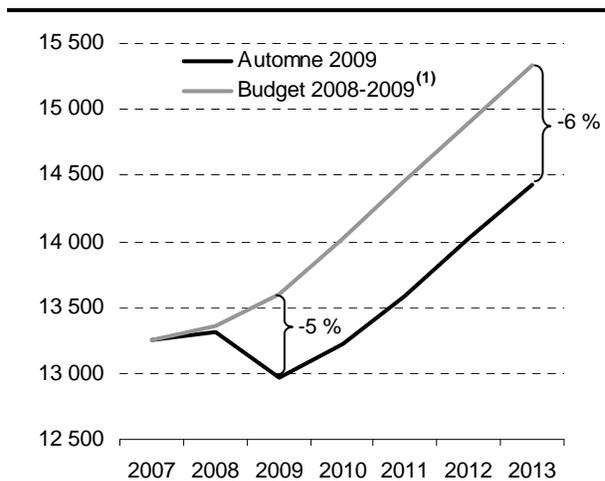


(1) Les données ont été modifiées pour tenir compte des révisions historiques.

Sources : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 26

PIB réel aux États-Unis
(en milliards de dollars américains)



(1) Les données ont été modifiées pour tenir compte des révisions historiques.

Sources : IHS Global Insight et ministère des Finances du Québec.

■ **Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire limitera la croissance économique à court terme**

La récession, ayant entraîné une baisse des revenus et une hausse des dépenses, aura causé des déficits importants, une situation que le gouvernement s'est engagé à corriger d'ici 2013-2014.

Une fois la reprise bien enclenchée, le Québec sera en mesure de poursuivre la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire annoncé au budget 2009-2010.

— Globalement, le Plan de retour à l'équilibre budgétaire réduira en moyenne la croissance économique du Québec de 0,3 point de pourcentage par année en moyenne de 2011 à 2013, pour un total de 1 % sur l'ensemble de la période.

Financer l'activité économique par l'endettement n'est pas une solution viable à long terme. La réduction et l'élimination du déficit sont nécessaires pour préserver le niveau de vie et la capacité de l'État de fournir les biens et services essentiels à la population. Les entreprises et les consommateurs seront plus en mesure de faire les ajustements utiles et nécessaires si on les informe à l'avance des choix retenus pour retourner à l'équilibre budgétaire.

— La mise en place d'une politique de consolidation budgétaire envoie un signal que le retour à l'équilibre budgétaire a été entrepris et qu'il permettra d'écarter de futures hausses de prélèvements fiscaux, ce qui renforcera la confiance des agents économiques dans l'avenir.

TABLEAU 11

Impacts globaux du Plan de retour à l'équilibre budgétaire sur les perspectives économiques – moyenne annuelle de 2011 à 2013
(variation annuelle en pourcentage)

	Situation avant le plan	Impact du plan	Situation après le plan
PIB réel	2,8	- 0,3	2,5

Source : Ministère des Finances du Québec.

Analyse du Fonds monétaire international et de l'OCDE sur la lenteur de la reprise économique (G-20)

Le FMI a réalisé en août 2009⁽¹⁾ une analyse sur la lenteur de la reprise économique pour les pays du G-20. Cette étude indique que malgré la reprise, la crise économique devrait laisser des marques.

- La croissance économique peut ne jamais revenir à son niveau d'avant récession. L'analyse de 88 crises bancaires démontre que les crises économiques mènent généralement à une baisse permanente du PIB potentiel.
- Les gouvernements sont tenus d'augmenter les impôts, car les dettes des gouvernements des économies avancées devraient atteindre 100 % du PIB d'ici 2011. Les États-Unis doivent particulièrement contrôler leur déficit. S'ils ne s'y attardent pas, une dépréciation du dollar américain pourrait mener à une autre période d'instabilité.
- Le système financier est encore fragile. L'effet des baisses des taux d'intérêt consentis par les banques centrales est atténué par la hausse des primes de risques.
- Finalement, les économies avancées devront augmenter la demande de leur secteur extérieur pour compenser la baisse de la consommation. Ceci suppose une hausse de la consommation des économies émergentes, principalement de la Chine, ce qui ne surviendra que très graduellement.

L'étude du FMI donne suite à celle de l'OCDE⁽²⁾ qui arrive aux mêmes conclusions.

- La crise dans le système financier est responsable d'environ les deux tiers de la baisse projetée du PIB potentiel. Les coûts d'emprunt devraient être plus élevés pour les années futures.
- Bien qu'elle soit indépendante de la crise, la baisse du taux de participation sur le marché du travail due au vieillissement de la population contribuera à faire diminuer le PIB potentiel.

⁽¹⁾ Blanchard, Olivier, « Soutenir une reprise mondiale », *Finances & Développement*, septembre 2009, Fonds monétaire international.

⁽²⁾ « Au-delà de la crise : Enjeux à moyen terme concernant la production potentielle, le chômage et les situations budgétaires », *Perspective économique de l'OCDE*, n° 85, chapitre 4.

■ **La baisse moins marquée de la production limite le potentiel de rebond de l'économie**

Règle générale, en période de récession, les ménages et les entreprises réduisent leurs dépenses de consommation et d'investissement compte tenu de l'incertitude entourant la situation économique, et, dans certains cas, de pertes de revenus. Par la suite, lors de la reprise, ceux-ci, soutenus par un climat économique plus favorable, reprennent leur comportement d'avant récession. Ainsi, dans ce contexte, la baisse moins marquée de la production au Québec en 2008 et en 2009, comparativement aux périodes précédentes, limitera le potentiel de reprise à compter de 2010.

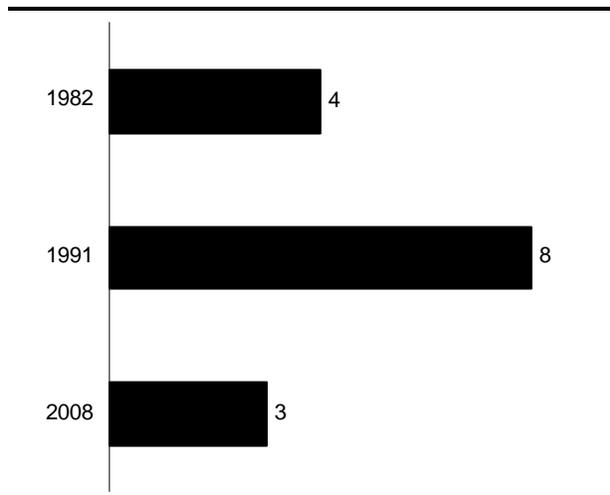
Les deux grands cycles économiques observés entre 1981 et 2009 ont été séparés par trois récessions. La première s'est étalée du quatrième trimestre de 1981 au troisième trimestre de 1982, soit sur une période de quatre trimestres. La deuxième s'est étendue du deuxième trimestre de 1990 au premier trimestre de 1992, une période de huit trimestres. La plus récente a débuté au quatrième trimestre de 2008 et devrait se terminer au deuxième trimestre de 2009; elle aura duré trois trimestres.

Parmi ces trois grandes récessions, celle de 1982 a été la plus sévère alors que la baisse du PIB réel a atteint 5,3 % entre le sommet et le creux de la production. Lors de la récession de 1991, la baisse de production a atteint 4,8 %. Cette fois-ci, le recul du PIB réel devrait atteindre 2,2 %.

GRAPHIQUE 27

Durée des récessions au Québec

(en nombre de trimestres)

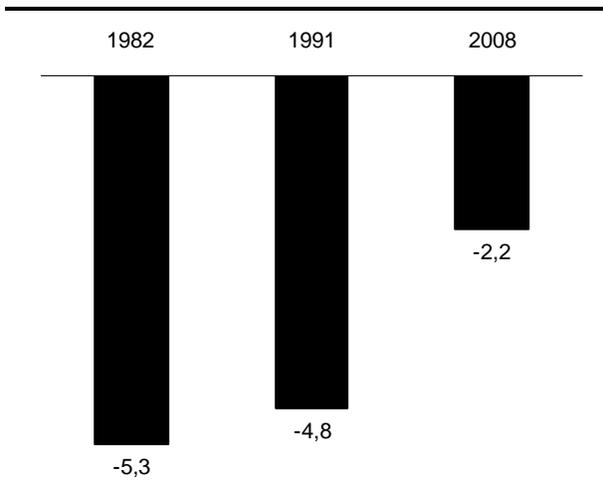


Sources : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 28

Recul de l'activité économique en période de récession au Québec

(PIB réel, variation cumulative en pourcentage)



Sources : Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances du Québec.