

Budget du Québec : pour une solution simple et transparente

Mémoire soumis aux consultations préparatoires au Budget 2021-2022

Pierre Fortin
Département des sciences économiques
École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal
(fortin.pierre@uqam.ca)

29 janvier 2021

« *Dans mon temps, Corona était une bière et Donald était un canard.* »

Un vieux

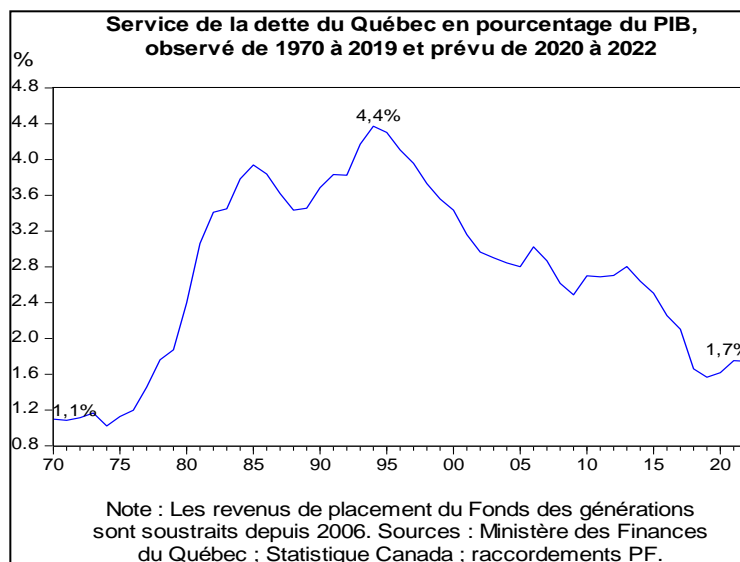
La priorité de l'action budgétaire gouvernementale est présentement de sortir l'économie de la récession engendrée par la crise sanitaire et de la faire fonctionner de nouveau à son plein potentiel le plus vite possible. Au Québec, ce sera probablement lorsque le taux de chômage sera redescendu au niveau de 5 % observé en 2019. Le soutien budgétaire fédéral et provincial à la reprise d'ici à ce que cet objectif soit atteint est indispensable parce que la Banque du Canada fait déjà le maximum en maintenant les taux d'intérêt au plancher. La responsabilité du gouvernement du Québec est majeure dans cette entreprise de retour au potentiel, notamment parce que les investissements publics en infrastructure sont massivement de sa compétence plutôt que du ressort fédéral.

Dans sa mise à jour économique et financière de novembre dernier, le ministre des Finances du Québec, Éric Girard, a prévu que la hausse des dépenses courantes et la lenteur des rentrées fiscales vont le laisser avec un vrai déficit budgétaire de 2,8 milliards en 2022-2023¹. La tension entre la nécessité de dépenser pour appuyer la reprise

¹ Selon *Le point sur la situation économique et financière du Québec* (tableau A.14). En comptabilité financière classique, le vrai déficit budgétaire prévu « au sens des comptes publics » est en effet égal aux vraies dépenses budgétaires prévues (127,3 milliards) moins les revenus budgétaires prévus (124,5 milliards). Les vraies dépenses budgétaires prévues n'incluent ni la provision pour risques (qui, bien qu'utilement prudente, est un « au-cas-où » et non une dépense prévue) ni le versement au Fonds des générations (qui est un placement et non une dépense). Le vrai déficit budgétaire est inférieur au « déficit budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, après utilisation de la réserve de stabilisation », concept qui a été créé par ladite Loi et qui est prévu à 7,0 milliards en 2022-2023.

économique et le désir du ministre d'assurer le « retour à l'équilibre budgétaire » d'ici 2025-2026 est palpable. Il importe de noter ici que, dans l'esprit de la Loi sur l'équilibre budgétaire, ce « retour à l'équilibre budgétaire » signifie que le vrai solde budgétaire doit afficher en 2025-2026 un surplus d'environ 4,3 milliards afin d'assurer le versement obligatoire du même montant au Fonds des générations cette année-là² et de laisser ainsi un solde nul après ce versement. Entre le vrai déficit prévu de 2,8 milliards en 2022-2023 et le vrai surplus visé de 4,3 milliards en 2025-2026, l'écart à combler dans ces trois années serait donc de 7,1 milliards. C'est une grosse bouchée à avaler. En conséquence, le ministre s'est dit prêt à revoir les lois budgétaires. Mais il pose la condition que les principes de l'équilibre budgétaire et de la réduction du poids de la dette soient conservés comme bases de la gestion financière du Québec.

Il a raison, mais il faut voir comment on fait ça. Pour trouver une voie praticable, il faut d'abord reconnaître le chemin parcouru depuis 25 ans par le Québec. À cette fin, le graphique ci-dessous trace l'évolution du service de la dette depuis 1970, notion que j'identifie ici aux charges d'intérêts à payer sur la dette chaque année. Il importe de rappeler ici que la dette ne fait pas elle-même partie du budget, mais que son impact sur le budget est transmis par le service de la dette, qui exprime l'interaction de la dette avec les taux d'intérêt à payer dessus.



² Projection tirée de Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, « L'enjeu de l'équilibre des finances publiques du Québec », Cahier de recherche 2020-15, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, septembre 2020, tableau 3.

On constate qu'après avoir connu une ascension quasi continue de 1974 à 1994, le poids du service de la dette dans le PIB du Québec n'a pas cessé de diminuer de 1995 à aujourd'hui. À 1,6 % du PIB en 2019, il était près de trois fois moins lourd qu'à 4,4 % en 1994. Cela est dû, aux trois quarts, à la baisse mondiale des taux d'intérêt incessante depuis 30 ans ; et, au quart, à nos propres efforts de réduction de la dette.

Ces facteurs ont donc soulagé le Québec de son lourd service de la dette du milieu des années 1990. Il n'y a plus de doute que le budget du Québec soit maintenant financièrement soutenable. Le graphique montre d'ailleurs que la crise pandémique actuelle devrait faire augmenter le rapport entre le service de la dette et le PIB de moins de 0,2 point de pourcentage de 2019 à 2022. Au Canada, le Québec est maintenant moins endetté que l'Ontario ; sur le plan international, moins que la moyenne pondérée des pays avancés de l'OCDE.

Maintenant que le problème du surendettement québécois s'est dissipé, le nouveau défi consiste à maintenir les acquis et à poursuivre la route de manière plus douce et régulière. Une façon de le faire serait de revenir tout simplement à la règle voulant que le vrai solde budgétaire du gouvernement soit nul. Cette disposition législative sanctionnée par la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire de 1996 était appelée à l'époque « règle du déficit zéro ». Elle a été imposée avec succès de 1996 à 2006, aidant à réduire le poids du service de la dette de presque moitié. Depuis lors, afin d'accélérer le rythme de réduction de la dette, la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations astreint le vrai solde budgétaire à afficher un surplus qui doit ensuite être obligatoirement déposé au Fonds des générations.

En revenant à la vieille règle du déficit zéro pour le vrai solde budgétaire, on ne rejeterait pas la norme de l'équilibre budgétaire, mais on se trouverait à la rétablir sous sa forme classique. Il importe de conserver une telle norme afin d'affermir l'acceptabilité sociale de la prudence budgétaire, de soumettre les élus à une règle de bonne conduite, et de maintenir la crédibilité financière du Québec auprès des investisseurs. En temps de récession, on continuerait de permettre des déficits budgétaires jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. En temps de croissance, la règle du vrai déficit zéro assurerait une

réduction en douce du rapport entre la dette représentant les déficits cumulés et le PIB, puisqu'en l'absence de vrai déficit le numérateur de ce rapport n'augmenterait pas et que son dénominateur, lui, augmenterait au rythme où le PIB progresserait.

La Loi actuelle sur la réduction de la dette prescrit que la dette représentant les déficits cumulés ne devra pas excéder 17 % du PIB en mars 2026. Elle ordonne également que la « dette brute » ne dépasse pas 45 % du PIB à la même date³. Cela impose aux investissements publics en infrastructure, considérés comme de la « bonne dette » parce qu'un actif est acquis en contrepartie d'un emprunt, une contrainte qui peut être sévère. La différence de 28 points de pourcentage de PIB entre la cible pour la dette par cumul de déficits (17 %) et la cible pour la « dette brute » gouvernementale limite en effet l'espace financier qui peut être alloué à l'accumulation passée des investissements publics et des prêts, placements et avances.

Cette stratégie de la double cible de réduction de la dette coince les investissements publics dans un étau. Ce n'était pas nécessairement une mauvaise idée pendant un temps, à l'époque où le Québec était surendetté, mais c'en est devenu une moins bonne maintenant que sa santé financière n'est plus douteuse. Ce serait même particulièrement néfaste à une époque où il est urgent de relancer l'économie, de combler le grave retard accumulé dans le maintien des actifs routiers, scolaires et autres, de construire des centres d'hébergement et de soins afin de parer à l'ouragan démographique des aînés, et de tirer profit d'investissements publics peu coûteux et à haut rendement⁴ qui favorisent la productivité et le verdissement de l'économie.

En remettant en vigueur la vieille règle du déficit zéro pour le vrai solde budgétaire, il n'y aurait plus de surplus budgétaire à déposer obligatoirement au Fonds des générations en

³ La comptabilité gouvernementale s'écarte encore ici de la comptabilité financière classique. Alors que la vraie dette brute classique inclut tous les passifs sans soustraire aucun actif, le concept de « dette brute » utilisé par le gouvernement soustrait de la vraie dette brute l'actif du Fonds des générations.

⁴ Du 1^{er} avril au 14 octobre 2020, le gouvernement a emprunté 11 milliards de dollars à échéance de 10 ans offrant un rendement moyen de 1,4 % et 6 milliards à échéance de 30 ans offrant un rendement moyen de 2,0 %. Or, des chercheurs de Statistique Canada ont estimé qu'en PIB accru le taux de rendement sur le capital investi en infrastructure pouvait atteindre en moyenne 17 % au Canada. Plus rentable que ça, tu meurs ! Voir Wulong Gu et Ryan Macdonald, « L'effet de l'infrastructure publique sur les estimations de la productivité multifactorielle au Canada », Document de recherche n° 13-296-X au catalogue, no 21, Statistique Canada, Ottawa, 2009.

temps normal. Lorsque des surplus feraient inopinément leur apparition, le gouvernement resterait quand même libre de les verser au Fonds, à la fois pour en tirer de bons rendements financiers et pour se bâtir un fonds de réserve et de dépannage en cas de catastrophes économiques, climatiques ou sanitaires.

Les temps ont changé. Le Québec n'est plus surendetté comme autrefois. Néanmoins, nous avons encore besoin d'une règle simple et transparente basée sur le vrai déficit zéro qui continuerait d'assurer la soutenabilité des finances publiques et nous aiderait même à aller plus loin dans l'allègement de la dette. Mais en douceur et sans soubresaut, et sans restreindre les investissements publics de façon nuisible à l'économie.