

Les finances publiques québécoises

Budget 2001-2002

(Paru dans l'*Annuaire du Québec 2002*, septembre 2001)

La nouvelle ministre des finances du Québec, Pauline Marois, a pris la relève de Bernard Landry, peu de temps avant le dépôt du budget du 29 mars 2001. Alors que son prédécesseur a pu profiter d'une conjoncture économique très favorable, Mme Marois aura à composer, dans les trimestres qui suivent, avec la possibilité d'un ralentissement marqué de la croissance. Cette incertitude rendra certainement sa tâche plus ardue.

Les résultats pour 2000-2001

En raison d'une croissance économique plus élevée que prévu en 2000, soit 4,3 % (estimée), les revenus autonomes du gouvernement ont été poussés à la hausse. De plus, les transferts fédéraux ont, eux aussi, augmenté. Une importante marge de manœuvre a ainsi été dégagée. Cette marge de manœuvre se chiffre à environ 5,1 G\$¹ pour les exercices 2000-2001 et 2001-2002.

Lors du budget 2000-2001, le ministre Landry visait un équilibre budgétaire. Une augmentation des revenus autonomes de 4,2 % au-delà des attentes (soit 1,7 G\$), ainsi que des transferts fédéraux plus élevés que prévu (0,9 G\$, ou 11,9 %), ont permis au gouvernement d'augmenter les dépenses en cours d'année (0,9 G\$), de créer une réserve de 950 M\$ et d'obtenir un surplus budgétaire de 500 M\$². Le gros des dépenses supplémentaires a été consacré à la santé et à l'éducation. La réserve, créée à partir de la marge excédentaire dégagée en 2000-2001 et confiée à la Caisse de Dépôt, servira à financer des dépenses futures en santé, en services sociaux, en éducation, en solidarité sociale et en recherche. Le surplus budgétaire de 0,5 G\$ a servi à rembourser une partie de la dette accumulée.

Le budget 2001-2002

La ministre Marois a décidé de profiter de la bonne conjoncture actuelle pour continuer dans la même voie. Le budget déposé en mars 2001 propose ainsi une hausse des dépenses de programme de 1,4 G\$ (3,4 %) alors que la faiblesse du dollar canadien devrait faire augmenter le service de la dette de 0,25 G\$ (3,2 %). Les dépenses officielles du gouvernement augmentent donc en termes réels, mais moins que la croissance nominale du PIB³. Le ratio dépenses / PIB continue donc à diminuer.

Le gros des dépenses supplémentaires est consacré à la santé (+1,3 G\$) et à l'éducation (+0,5 G\$). Le gouvernement dépasse ainsi les promesses faites au Sommet sur la Jeunesse en 2000. 800 M\$ ont aussi été budgétisés sur trois ans, pour le développement régional. Notons que les dépenses augmenteront plus que ce qui est indiqué dans le budget, la différence provenant de la réserve de 950 M\$ créée en 2000-01.

¹ La notation utilisée est la suivante : K pour milliers (kilo), M pour millions (méga) et G pour milliards (giga).

² N'eut été de ce report de dépense, le surplus budgétaire aurait frôlé les 1,5 G\$.

³ La ministre prévoit 2,7 % de croissance réelle et 4,0 % nominale pour 2001.

Du côté des revenus, le budget 2001-02 prévoit de substantielles baisses d'impôts, au-delà de celles annoncées dans les budgets précédents. Ainsi, les taux marginaux d'imposition étaient, en 1999, de 20 % sur les revenus inférieurs à 25 K\$, de 23 % pour les revenus compris entre 25 K\$ et 50 K\$ et 26 % pour ceux de plus de 50 K\$. Le budget 2000-01 annonçait les baisses suivantes : pour 2000, les trois taux passaient à 19 %, 22,5 % et 25 % et les seuils de revenus imposables à 26 K\$ et 52 K\$. Pour 2001, le taux inférieur diminuait à 18 %. Pour 2002, les trois taux devaient passer à 17 %, 22 % et 24 %. En 2003, les tables d'impôt devaient être indexées au coût de la vie. Le budget 2001-02 accentue ces baisses d'impôts déjà prévues. Ainsi, les trois taux sont passés à 16 %, 20 % et 24 % pour 2001. L'indexation des tables d'impôts est, quant à elle, devancée d'un an. Les impôts personnels versés au Québec auront donc diminué, en moyenne, de 20 % entre 1999 et 2002.

De plus, les bourses d'étude sont maintenant entièrement détaxées. Un congé fiscal complet de dix ans a aussi été annoncé pour les PME manufacturières en région.

Les baisses d'impôts feront diminuer les revenus autonomes du gouvernement de 1,1 G\$ pour l'exercice financier 2001-02. Le budget prévoit une augmentation des transferts fédéraux de 1,3 G\$, provenant de retraits de la fiducie fédérale créée en 1999-2000 et d'une augmentation des paiements de péréquation. Les revenus totaux seront donc en hausse de 0,2 G\$. Le budget est équilibré, avec des dépenses et des revenus totaux de 51,1 G\$.

Budget du Québec (M \$)

	Données finales 1999-2000	Budget 2000-01	Données révisées 2000-01	Budget 2001-02	Projections 2002-03
Revenus autonomes	41 047	40 990	42 729	41 652	42 817
Transferts fédéraux	6 352	7 306	8 174	9 484	9 557
Revenus totaux	47 399	48 296	50 903	51 136	52 374
Dépenses de programme	39 997	40 871	41 789	43 226	44 582
Service de la dette	7 372	7 425	7 664	7 910	7 792
Dépenses totales	47 369	48 296	49 453	51 136	52 374
Surplus avant réserve	30	0	1 450	0	0
Réserve	0	0	950	0	0
Surplus après réserve	30	0	500	0	0

Source : Budget du Québec, mars 2001.

Des écueils en vue ?

Alors que son prédécesseur a pu profiter d'une conjoncture économique très favorable, Mme Marois doit composer avec la possibilité d'un ralentissement marqué de la croissance. La plupart des économistes ont trouvé assez prudentes les hypothèses de croissance contenues dans le budget, lors de son dépôt. L'économie du Québec ne marquait pas alors de signes d'essoufflement. Durant les mois qui ont suivi, les indices de récession n'ont cessé de s'accumuler aux États-Unis, pendant que les prévisions de croissance en Ontario étaient radicalement revues à la baisse.

Une stagnation chez nos voisins ontariens aurait deux conséquences pour les finances publiques québécoises : premièrement, la croissance des exportations vers l'Ontario ralentirait, freinant la croissance québécoise et les revenus du gouvernement. Une récession aux USA aurait les mêmes impacts. Deuxièmement, l'assiette fiscale canadienne augmenterait moins vite, privant Mme Marois de nouvelles hausses des paiements de péréquation dans le futur⁴. Un ralentissement de la croissance québécoise, à 2 % par exemple, pourrait mener à un déficit budgétaire pour l'année en cours.

Les baisses d'impôt généralisées, autant au Canada qu'aux États-Unis, arrivent cependant à point pour stimuler la croissance. Si l'on ajoute les impacts des fortes baisses des taux d'intérêt initiées par la Fed américaine, et suivies par la Banque du Canada, le Québec peut peut-être passer à travers ces écueils avec les honneurs.

Le fardeau fiscal des Québécois

Le fardeau fiscal des Québécois est parmi les plus élevés en Amérique du Nord. Avant le budget de mars 2001, l'écart entre les impôts payés au Québec et le niveau moyen des impôts payés au Canada était d'environ 3 G\$. Lorsque les mesures du budget seront entrées en vigueur, cet écart tombera à 2 G\$⁵. Le système québécois est l'un des plus progressistes : les citoyens à faible revenu paient moins d'impôts, alors que ceux ayant un fort revenu sont plus fortement taxés qu'ailleurs en moyenne au Canada.

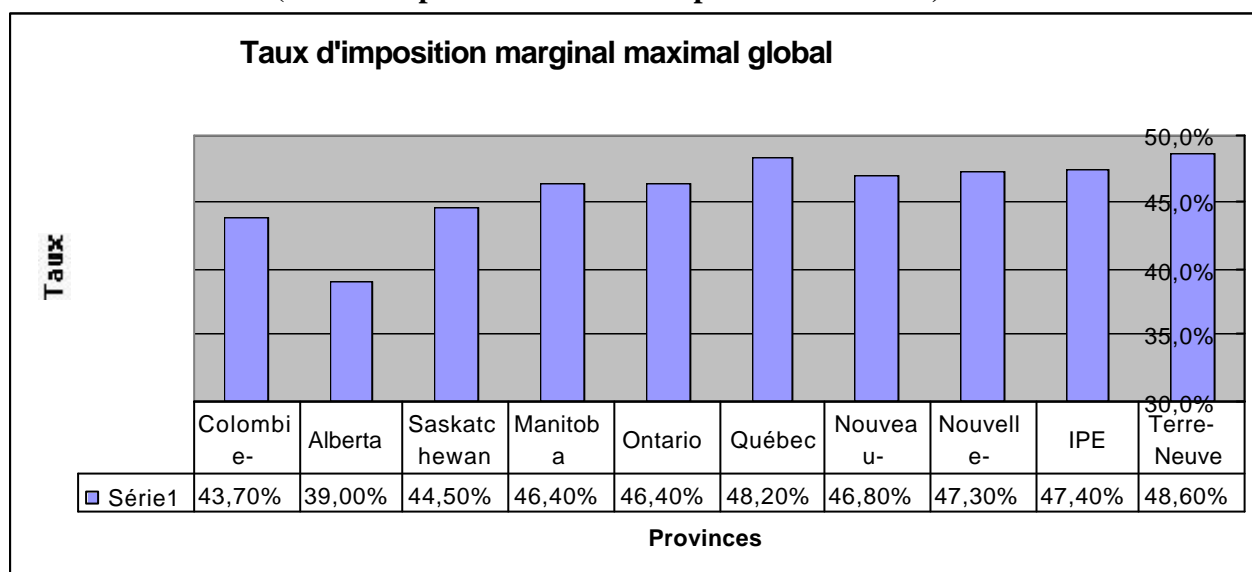
Depuis mars 2001, d'autres provinces ont cependant aussi allégé la fiscalité. Le nouveau gouvernement de Colombie-Britannique a annoncé des réductions d'impôts, pour 2001 et 2002, de 25 % à 28 % du total des impôts personnels provinciaux. Ainsi, malgré les efforts des ministres Landry et Marois, le Québec occupe le second rang, après Terre-Neuve, au niveau du taux d'imposition marginal maximal⁶.

⁴ Lorsque les provinces riches « s'enrichissent », les paiements de péréquation augmentent.

⁵ Commentary, Tim O'Neil, Chief Economist, BMO, 29 mars 2001.

⁶ Ministry of Finance (BC), Fact Sheet, July 2001.

**Taux marginaux d'imposition maxima
(fédéral et provincial combinés pour l'année 2002)**



Source : Ministry of Finance (BC), Fact Sheet, July 2001.

La dette publique québécoise

Le gouvernement québécois a fait le pari d'équilibrer son budget à chaque année. La loi sur le déficit zéro, issue des sommets des partenaires économiques du printemps et de l'automne 1996, lui interdit de présenter un budget déficitaire, à moins de circonstances exceptionnelles. Si cette décision d'équilibrer constamment le budget est maintenue, la dette reste identique année après année : elle n'est pas remboursée, mais ne diminue pas non plus. Est-ce la bonne décision ?

Un premier élément de réponse tient au fait que, contrairement aux particuliers, le gouvernement n'a pas à rembourser sa dette. À mesure que des obligations ou d'autres titres qu'il a émis viennent à échéance, il les rembourse en en émettant à nouveau. La valeur de sa dette ne diminue donc pas. Le gouvernement n'a donc, dans les faits, qu'à payer les intérêts sur ses emprunts passés (le service de la dette).

La dette nette des administrations publiques, en % du PIB

	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01
Féd	62,1	66,7	70,1	71,1	71,2	69,9	66,3	64,4	60,8	56,9
Prov.	24,4	28,7	31,1	31,8	31,9	30,7	31,7	31,6	31,1	29,7
T-N	47,1	50,6	54,2	54,4	51,9	49,3	45,4	46,8	45,3	43,5
IPE	12,0	15,1	31,4	39,4	37,0	35,7	35,2	34,5	32,6	30,9
N-É	39,6	44,2	48,4	49,4	45,3	44,4	42,1	44,2	43,7	43,5
N-B	26,4	37,8	39,6	38,6	35,8	35,0	34,2	34,3	37,7	35,8
Qc	32,7	37,2	40,5	43,8	43,2	43,4	52,2	51,5	49,2	47,1
On	18,9	24,1	27,2	28,7	31,0	30,0	29,6	29,4	29,7	27,8
Mn	24,3	27,8	30,2	30,8	27,6	25,7	24,8	24,1	23,1	22,0
Sk	55,4	52,9	50,0	44,2	41,1	34,1	31,7	29,9	28,7	27,8
Al	23,6	27,2	28,0	24,5	22,4	18,1	14,1	13,4	11,4	10,2
C-B	15,3	18,3	19,2	19,0	18,9	19,6	19,8	20,7	21,7	22,9

Source : TD Economics, mai 2000⁷

Si le gouvernement obtient un surplus budgétaire, la valeur de sa dette nette diminue nécessairement, alors qu'un déficit provoque une augmentation de sa dette.

La dette en dollars n'est pas une bonne mesure de l'endettement d'un gouvernement. La dette de l'Ontario, par exemple, dépasse celle du Québec d'environ 20G\$. Comme ce sont les citoyens de cette province qui doivent en assumer les coûts, et qu'ils sont plus nombreux et ont des revenus moyens plus élevés que les Québécois, le gouvernement ontarien est considéré comme moins endetté que celui du Québec. La variable qui est habituellement utilisée pour mesurer le taux d'endettement d'un gouvernement est le ratio de la dette au PIB nominal. À l'aune de cette mesure, le gouvernement québécois est actuellement le plus endetté des gouvernements provinciaux au Canada (voir le tableau 1).⁸ Si l'on ajoute à la dette du gouvernement du Québec la part québécoise de la dette fédérale (22%, ce qui représente le % des revenus fédéraux provenant du Québec), on obtient une dette totale, à assumer par les citoyens, de 228G\$, soit 113% du PIB en 1999-2000.

⁷ Ce tableau a été remis à jour dans « Federal Mini-Budget », 6 sept. 2000.

⁸ Notons cependant que les méthodes comptables utilisées pour mesurer la dette provinciale diffèrent d'une province à l'autre.

Il n'est pas nécessaire d'équilibrer le budget ou d'obtenir des surplus pour diminuer le taux d'endettement. En effet, toute croissance de la dette inférieure à celle du PIB nominal fera diminuer le ratio dette/PIB. Comme le PIB en dollars courants croît en général de plus de 4 % par année, une augmentation de la dette de 2 ou 3 % (équivalant à un déficit de 2G\$ à 3G\$) produirait une réduction du taux d'endettement. C'est pour cette raison que le taux d'endettement québécois diminue depuis 1997-98, malgré l'absence de surplus budgétaires notables. Ainsi, le gouvernement prévoit que le ratio dette/PIB diminuera à 46,4 % en 2001-02 et 45,3 % en 2002-03, en équilibrant le budget et en misant sur la hausse naturelle du PIB (causée par la croissance économique et l'inflation).

Que faire maintenant ?

Trois possibilités s'offrent au gouvernement face à l'augmentation plus rapide des revenus que des dépenses : réaliser des surplus (et rembourser en partie la dette), augmenter les dépenses de programme ou réduire les taxes et impôts. Chacun de ces choix possibles comporte des bénéfices et des coûts d'opportunité (si on fait un choix, on renonce aux avantages que comportent les autres possibilités).

Le remboursement de la dette donnera rapidement une marge de manœuvre plus importante au gouvernement, car le service de la dette diminuera. En outre, la cote de crédit de l'État peut s'améliorer, ce qui réduira les taux d'intérêt sur ses emprunts. Il sera donc à même de réduire plus tard les taxes et d'augmenter ses dépenses. Le désavantage majeur est que les contribuables paient plus de taxes que ce qu'ils reçoivent en échange. De plus, le gouvernement se trouve à ralentir la croissance économique, par sa politique budgétaire restrictive. Ce chemin a été suivi par l'Alberta, qui a maintenant éliminé sa dette nette.

L'augmentation des dépenses de programme est populaire. Le sous-financement chronique des systèmes québécois de santé et d'éducation pourrait certainement en bénéficier, particulièrement alors que la population vieillit et que les besoins du marché du travail en main-d'œuvre instruite n'ont jamais été aussi grands.

La réduction des taxes et impôts comporte plusieurs avantages. Le revenu disponible des ménages augmente, ce qui stimule la consommation et l'épargne. À plus long terme, l'investissement des entreprises augmente, faisant croître la productivité (le principal déterminant du niveau de vie). La réduction des taux d'imposition crée des incitations au travail et à l'entrepreneuriat. L'exode des cerveaux est aussi réduit, surtout si d'autres gouvernements diminuent aussi la pression fiscale.

Le gouvernement du Québec a choisi, pour les budgets 2000-01 à 2002-03, de consacrer environ 70% de ses surplus possibles à des augmentations de dépenses et le reste à des réductions d'impôts. Il n'a pas l'intention de rembourser une partie de la dette. Le ratio dette/PIB continuera cependant à diminuer, au rythme de l'augmentation du PIB nominal. Cette stratégie d'équilibre budgétaire comporte cependant un danger : un ralentissement économique important pourrait faire retomber le gouvernement en déficit.

Germain Belzile
École des HEC