

Les finances publiques québécoises Budget 2002-2003

(Paru dans l'*Annuaire du Québec 2003*, septembre 2002)

Devant la menace d'un important ralentissement économique, déjà appréhendé, mais rendu plus inquiétant par les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la ministre des finances Pauline Marois a décidé de déposer un budget hâtif le 1^{er} novembre de la même année. Elle avançait ainsi de quelques mois la date normale de dépôt d'un budget québécois. Mme Marois invoquait alors la nécessité d'un budget stimulateur, pour contrer le ralentissement. Certains y ont cependant vu une manœuvre destinée à montrer que le gouvernement avait la situation bien en main, avant la détérioration inévitable des finances publiques.

Les résultats pour l'année fiscale 2001-2002

Lors du budget 2001-2002 présenté en mars 2001, la ministre Marois visait l'équilibre budgétaire. En raison d'une croissance économique plus faible qu'anticipé dans ce budget, soit 1,1 % plutôt que 2,7 %, les revenus autonomes du gouvernement ont été poussés à la baisse. Ceci a creusé un trou imprévu de 1,4 G\$ dans le budget. Cependant, les transferts fédéraux ont augmenté de 0,2 G\$, par rapport aux prévisions du budget de mars. Il manquait donc 1,2 G\$ (ou 6 % des revenus) pour maintenir l'équilibre budgétaire pour 2001-2002.

La ministre Marois a décidé en novembre 2001 d'utiliser la réserve créée dans le budget de mars 2001 (950 M\$) et de couper 0,2 G\$ dans les dépenses afin de maintenir l'équilibre budgétaire pour l'année fiscale 2001-2002. La réserve, créée à partir de la marge excédentaire dégagée en 2000-2001 et confiée à la Caisse de Dépôt, devait servir à financer des dépenses futures en santé, en services sociaux, en éducation, en solidarité sociale et en recherche. Contrairement à 2000-2001, aucun surplus n'a donc pu être dégagé afin de réduire la dette accumulée. Notons que ces résultats sont préliminaires : même si l'année fiscale se termine le 31 mars 2002, les résultats finaux ne sont disponibles que plusieurs mois plus tard.

Le budget 2002-2003

Dans le budget de mars 2001, la ministre des finances visait l'équilibre budgétaire. Malgré le ralentissement économique, elle maintenait en novembre 2001 le cap sur le même objectif de fond. Mme Marois prévoyait pour 2002 une croissance économique de 1,7 %, une opinion relativement optimiste, justifiée par le caractère stimulateur du budget. On peut noter que le Québec est la seule province à avoir tenté, via son budget, de stimuler l'économie en 2002-2003.

Le budget déposé pour 2002-2003 propose ainsi une hausse des dépenses de programme de 1,3 G\$ (3,1 %) alors que le service de la dette devrait diminuer de 0,5 G\$ (-0,6 %), pour une croissance totale des dépenses de 2,0 %. Les dépenses officielles du gouvernement augmentent donc en termes réels, mais moins que la croissance nominale

du PIB (la ministre prévoit 1,7 % de croissance réelle et 3,0 % nominale pour 2002). Ainsi, le ratio dépenses / PIB continue à diminuer.

L'élément le plus important du budget, côté dépenses, est une accélération des dépenses d'investissement en santé, en éducation et en infrastructure, d'un montant de 3 G\$. Les détails de ces projets n'ont pas été annoncés lors du dépôt du budget. Ces dépenses avaient déjà été inscrites au programme d'investissement trisannuel et sont simplement devancées. Notons que des modifications aux règles comptables, approuvées par le vérificateur général, permettent de comptabiliser ces dépenses comme des opérations non budgétaires : elles n'apparaissent donc pas dans les chiffres du budget 2002-2003. Le Québec se joint ainsi à un groupe de provinces qui comptabilisent les coûts d'investissements à mesure que les biens de capital sont utilisés.

Sommaire budgétaire (en millions de dollars)						
	Données finales (1999-2000)	Données finales (2000-2001)	Budget de mars 2001 (2001-2002)	Budget de novembre 2001 (2001-2002)	Budget de mars 2001 (2002-2003)	Budget de novembre 2001 (2002-2003)
Revenus autonomes	41 047	42 856	41 652	40 298	42 817	42 691
Transferts fédéraux	6 352	8 161	9 484	9 660	9 557	9 247
Revenus totaux	47 399	51 017	51 316	49 958	52 374	51 938
Dépenses de programme	39 997	41 959	43 226	43 506	44 582	44 582
Service de la dette	7 372	7 606	7 910	7 402	7 792	7 356
Dépenses totales	47 369	49 565	51 136	50 908	52 374	51 938
Surplus avant réserve	30	1 452	0	-950	0	0
Transfert de (vers) réserve	0	(950)	0	950	0	0
Surplus après réserve	30	502	0	0	0	0
Ratio Dépenses de programme / PIB (en %)	18,6 %	18,5 %		18,5 %		18,4 %

Source : Bank of Montreal, Commentary, November 1st 2001 et Ministère des finances du Québec, Budget 2002-2003.

Le gros des investissements supplémentaires est consacré à la santé et aux services sociaux (0,5 G\$) et à l'éducation (0,4 G\$); 100 M\$ ont aussi été budgétisés pour la

recherche et 400 M\$ pour l'amélioration des routes. De plus, les sociétés d'État à vocation commerciale injecteront 0,5 G\$ de plus en investissements.

Côté revenus, le budget prévoit une aide de 0,4 G\$ aux consommateurs, sous forme d'une majoration de 100 \$ du crédit d'impôt pour la TVQ, une pleine indexation du régime d'imposition des particuliers (2,7 % plutôt que le 1,8 % prévu) et 75 M\$ pour les personnes à faible revenu. Les revenus autonomes devraient malgré tout croître de 5,9 %, alors que les transferts fédéraux devraient diminuer de 4,3 %. Les revenus totaux augmenteraient donc de 2 G\$, soit 4 %, par rapport aux chiffres révisés de 2001-2002.

Les erreurs du gouvernement fédéral

Lorsque Paul Martin a quitté le ministère des finances fédéral au début de l'été 2002, il laissait à son successeur John Manley une patate chaude, sous la forme de deux différends importants avec les provinces.

Le premier problème provient d'une erreur comptable fédérale vieille de 30 ans. En déduisant de façon erronée certains remboursements de gains de capital des revenus fiscaux provinciaux, le ministère du revenu fédéral, qui collecte les impôts pour toutes les provinces hormis le Québec, a trop versé d'argent aux provinces les plus riches. Pour la seule période 1993-1999, ce trop-payé se monte à 3,4 G\$, dont 2,8 G\$ à l'Ontario (voir le tableau ci-dessous, à la rubrique « erreur d'impôt provincial »). Le Québec n'a pas profité de cette erreur, car il collecte lui-même ses impôts.

Impact des erreurs comptables du gouvernement fédéral (1993-99)			
Millions \$	Erreur d'impôt provincial	Erreur indirecte de paiement de transfert	Erreur combinée
Colombie-Britannique	121	327	448
Alberta	4		4
Saskatchewan		120	120
Manitoba	439	(229)	210
Ontario	2 812		2 812
Québec		779	779
Nouveau-Brunswick		89	89
Nouvelle-Écosse		109	109
Île du Prince Édouard		17	17
Terre-Neuve & Labrador		64	64
Total	3 376	1 274	4 650

Source : CIBC World Markets, Canadian Financing Quarterly, June 27th 2002.

Cette erreur en a cependant causé une autre: les revenus reçus par les provinces riches ayant augmenté, les paiements de péréquation aux provinces pauvres (dont le Québec) ont été surestimés (voir le tableau ci-dessous, à la rubrique « erreur indirecte de paiement de transfert»). Globalement, le gouvernement fédéral aurait versé 4,65 G\$ en trop aux provinces pour cette période. Le Québec, quant à lui, aurait reçu 779 M\$ en trop pour la période 1993-99.

Le second problème concerne particulièrement le Québec. La valeur du stock immobilier des provinces est utilisée dans la mesure de la base fiscale servant à calculer les paiements de péréquation fédéraux. Une nouvelle méthodologie de Statistiques Canada, rendue publique au printemps 2002, a mené à une augmentation de la valeur du capital immobilier dans trois provinces : le Québec, l'Ontario et l'Alberta. Ce changement n'a pas d'impact pour les deux dernières provinces, qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation. Pour le Québec, cependant, on estime que ce changement réduira d'environ 654 M\$ par année, pour la période 1999-2000 à 2002-2003, les transferts fédéraux. Les provinces restantes devraient plutôt profiter de ce changement (voir le tableau ci-dessous).

Impact sur les transferts fédéraux du changement de la méthode de calcul du stock immobilier (1999-2000 à 2002-2003)	
Province	Gain annuel (Million \$)
Colombie-Britannique	553
Alberta	
Saskatchewan	54
Manitoba	67
Ontario	
Québec	(654)
Nouveau-Brunswick	121
Nouvelle-Écosse	24
Île du Prince Édouard	20
Terre-Neuve & Labrador	68

Source : CIBC World Markets, Canadian Financing Quarterly, June 27th 2002.

Le gouvernement fédéral a suspendu pour un an l'impact au Québec de la réévaluation de la valeur du stock immobilier. Il a aussi promis d'utiliser la nouvelle méthodologie graduellement, sur une période de cinq ans. Quant à l'erreur comptable, le ministre Manley n'a pas encore pris de décision définitive, mais il a laissé entrevoir qu'il favorisait un remboursement, par les provinces, des trop-payés. Quoiqu'il en soit, les relations fédérales-provinciales (particulièrement avec le Québec) ont déjà été meilleures. Ces événements mettent encore plus en lumière le problème du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces (voir le texte de Nicolas Marceau, à ce sujet).

Le fardeau fiscal des Québécois

Le fardeau fiscal des Québécois est parmi les plus élevés en Amérique du Nord. Si les Québécois étaient imposés au taux moyen des autres provinces, ils paieraient environ 2,5 G\$ de moins au gouvernement. Le système québécois est cependant l'un des plus progressistes : les citoyens à faible revenu paient moins d'impôts, alors que ceux ayant un revenu moyen ou élevé sont plus fortement taxés qu'ailleurs en moyenne au Canada.

Impôt total à payer en fonction du revenu imposable (2002)				
Revenu imposable	25 000 \$	50 000 \$	75 000 \$	100 000 \$
Colombie-Britannique	3 796	10 994	19 643	29 701
Alberta	3 945	11 544	20 010	29 010
Saskatchewan	4 692	13 003	22 619	32 994
Manitoba	4 672	13 372	23 387	34 237
Ontario	3 826	10 999	20 223	31 075
Québec	5 108	14 299	25 143	36 571
Nouveau-Brunswick	4 460	12 921	22 790	33 420
Nouvelle-Écosse	4 515	13 113	23 089	34 099
Île du Prince Édouard	4 411	12 822	22 987	34 080
Terre-Neuve	4 638	13 497	24 062	35 472

Source : Ernst & Young, cité par Claude Picher, *Les impôts d'une province à l'autre*, La Presse, 30 juillet et 1^{er} août 2002. Notons que le revenu imposable n'est pas calculé de la même façon dans toutes les provinces.

Le gouvernement québécois a substantiellement réduit les impôts personnels au Québec depuis quelques années. D'autres provinces ont, cependant, aussi allégé leur fiscalité. Le nouveau gouvernement de Colombie-Britannique a réduit les 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 toujours le second rang, après Terre-Neuve, au niveau du taux d'imposition marginal maximal.

Taux marginaux d'imposition personnels maxima (fédéral et provincial combinés)				
	2000 (%)	2001 (%)	2002 projeté (%)	Changements 2000-2003 (% de points)
Terre-Neuve & Labrador	51,3	48,6	48,6	-2,7
Île du Prince Édouard	48,8	47,4	47,4	-1,4
Nouvelle-Écosse	48,8	47,3	47,3	-1,5
Nouveau-Brunswick	48,8	46,8	46,8	-1,9
Québec	50,7	48,7	48,2	-2,5
Ontario	47,9	46,4	46,4	-1,5
Manitoba	48,1	46,4	46,4	-1,7
Saskatchewan	49,7	45,0	44,5	-5,2
Alberta	43,7	39,0	39,0	-4,7
Colombie-Britannique	51,3	45,7	43,7	-7,6

Source : TD Economics, Report on Canadian Government Finances, October 12th 2001.

Au niveau des impôts des sociétés, le Québec est, pour le moment, une société distincte. Le gouvernement québécois impose en effet les profits des sociétés (taux général) à un taux bien inférieur à celui des autres provinces. Les gouvernements de l'Ontario et de l'Alberta ont cependant annoncé une baisse de leur taux général à 8 % pour 2005.

Le Québec faisait aussi bande à part au niveau de l'impôt sur le capital (taxe sur la valeur des machines, équipements, etc.), avec un taux bien plus élevé que celui des autres provinces. Une telle taxe est considérée, par les économistes, comme très dommageable, car elle augmente le coût du capital (ce qui réduit l'investissement et la croissance de la productivité) et est payée par toutes les firmes, même celles ne faisant aucun profit. L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont toutes réduit le taux de cette taxe en 2001. Dans son budget 2002-2003, Mme Marois a suivi avec une annonce semblable : le taux passera de 0,64 % à 0,30 % d'ici à 2007 et le seuil d'exemption sera augmenté progressivement (par tranches de 250 000 \$) jusqu'à 1 M\$ en 2006.

Finalement, les taxes sur la masse salariale sont nettement plus élevées au Québec.

Taux d'imposition en 2001					
	Impôt sur les profits des sociétés		Impôt sur le capital		Taxes sur la masse salariale (%)
	Taux général (%)	Taux des petites entreprises (%)	Taux général (%)	Institutions financières (%)	
Terre-Neuve & Labrador	14,0	5,0	0,0	4,0	2,0
Île-du-Prince-Édouard	16,0	7,5	0,0	3,0	0,0
Nouvelle-Écosse	16,0	5,0	0,25	3,0	0,0
Nouveau-Brunswick	16,0	4,0	0,3	3,0	0,0
Québec	8,9	8,9	0,64	1,28	4,26
Ontario	13,63	6,38	0,3	0,9	1,95
Manitoba	17,0	6,0	0,3	3,0	2,15
Saskatchewan	17,0	7,00	0,6	3,25	0,0
Alberta	14,17	5,33	0,0	0,33	0,0
Colombie-Britannique	16,5	4,5	0,25	3,0	0,0

Source : TD Economics, Report on Canadian Government Finances, October 12th 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).

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 l'un des gouvernements provinciaux les plus endettés au Canada (voir le tableau 1). 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 202 G\$, soit 87,2 % du PIB en 2001-2002. Notons que ces chiffres ne comprennent ni la dette des sociétés de la couronne, ni le passif au titre des régimes de retraite.

Ratios Dette/PIB								
	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	Estimé 01-02 (juin 02)	Prévision 02-03
Total Féd + Prov	100,6	99,3	96,2	92,8	85,5	76,5	74,7	72,1
Fédéral	70,7	69,5	65,7	63,0	57,6	51,4	50,1	48,2
Provinces	29,9	29,8	30,5	29,7	27,9	25,1	24,6	23,9
Terre-Neuve et Labrador	51,7	49,2	45,7	47,1	44,2	41,7	44,8	43,8
Île-du-Prince- Édouard	36,8	35,0	35,5	33,2	32,9	31,0	30,7	30,3
Nouvelle-Écosse	45,0	46,8	45,5	46,5	48,9	47,2	46,3	45,1
Nouveau- Brunswick	35,6	34,7	34,0	33,6	36,4	33,6	32,3	31,4
Québec	34,6	35,7	43,5	41,7	39,2	36,6	35,7	34,2
Ontario	30,9	32,1	31,3	30,3	28,0	25,8	25,1	24,1
Manitoba	27,5	25,4	24,3	23,4	22,7	21,8	20,7	19,7
Saskatchewan	38,7	32,0	29,9	28,1	26,8	23,6	24,3	23,7
Alberta	22,3	18,0	14,0	13,2	10,7	7,2	5,6	4,4
Colombie- Britannique	18,8	19,5	19,3	20,1	20,9	19,6	21,0	23,5

Source : TD Bank Financial Group, June 25th 2002. Ces mesures ne comprennent ni la dette des sociétés autonomes de la couronne, ni le passif au titre des régimes de retraite et représentent la somme des déficits accumulés. 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 ratio dette/PIB (dette totale, comprenant le passif net au titre des régimes de retraite) est passé de 51,7 % en 1997-98 à 46,0 % en 2001-02,

en équilibrant le budget et en misant sur la hausse naturelle du PIB (causée par la croissance économique et l'inflation).

Que nous apportera l'avenir ?

Le gouvernement du Québec a choisi, pour les budgets 2000-01 à 2002-03, de viser l'équilibre budgétaire. Cette stratégie d'équilibre budgétaire comporte cependant un danger : un ralentissement économique important pourrait faire retomber le gouvernement en déficit.

Le Québec, comme toutes les provinces, fait face à un problème structurel avec ses finances publiques. Responsable de la santé, de l'éducation et des programmes sociaux, ses dépenses sont naturellement portées à augmenter plus rapidement que ses revenus. Le gouvernement fédéral, qui a choisi de régler en bonne partie ses problèmes de déficit, en transférant beaucoup moins d'argent (en % des revenus provinciaux), a empiré la situation. Selon une étude du Conference Board du Canada (février 2002), le gouvernement fédéral devrait connaître, au cours de 20 prochaines années, des surplus croissants, alors que le Québec aura peine à atteindre l'équilibre budgétaire.

À moyen terme, il manque environ 3 G\$ de revenus annuels pour faire face aux obligations du gouvernement québécois. Ce problème est rendu plus difficile à gérer par les transferts fédéraux fluctuant de façon imprévisible et arbitraire, ainsi que par la non-résolution du problème des erreurs passées de calcul des transferts fédéraux et de celui du changement de méthodologie expliqué plus haut.

Si l'on ajoute à ces problèmes le fait que plusieurs autres gouvernements provinciaux ont réduit de façon agressive leurs impôts et taxes, on constate que la marge de manœuvre du gouvernement québécois sera tenue au cours des prochaines années.

Germain Belzile
HEC - Montréal

Références

Banque de Montréal, *Quebec's 2002 Budget : Fiscal Juggling Act Boosts Spending, Keeps Balanced Budget Intact*, November 1, 2001.

CIBC WorldMarkets, *Quebec Budget 2002-03, November 1, 2001.*

CIBC WorldMarkets, *Canadian Financing Quarterly, Ottawa's Accounting Mess*, June 27th 2002.

Conference Board du Canada, *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, Février 2002.

Durocher, Benoit P., *Quand les gouvernements viennent à la rescousse de l'économie*, En Perspective, vol 12, numéro 1, décembre 2001.

Gouvernement du Québec, *Budget 2002-2003*, déposé le 1^{er} novembre 2001.

Mouvement Desjardins, *Budget express*, 1^e novembre 2001.

Picher, Claude, *Les impôts d'une province à l'autre*, La Presse, 30 juillet et 1^e août 2002.

RBC Groupe Financier, *Budget du Québec 2002-03*, 1^e novembre 2001.

TD Bank Financial Group, *Canadian Federal & Provincial Governments: Tax-payer Supported Debt*, June 25th 2002.

TD Economics, *The 2002 Quebec Budget*, November 2001.

TD Economics, *Bracing for Tough Economic Measures in the 2002 Provincial Budgets*, February 2002.

TD Economics, *Federal and Provincial Financial Outlook to 2005-06*, October 12th, 2001.