

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Consultation sur le projet de loi n°28

**Loi concernant principalement la
mise en œuvre de certaines dispo-
sitions du discours sur le budget
du 4 juin 2014 et visant le retour à
l'équilibre budgétaire en 2015-2016**

Mémoire rédigé par
Philippe Hurteau et Simon Tremblay-Pepin
chercheurs à l'IRIS

Toutes nos publications sont gratuites. En devenant membre ou en faisant un don, vous contribuez au maintien de l'accès libre à nos idées et à nos recherches :

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca

L'IRIS

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche sans but lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. L'Institut produit des recherches sur les grands enjeux de l'heure (partenariats public-privé, fiscalité, éducation, santé, environnement, etc.) et diffuse un contre-discours aux perspectives que défendent les élites économiques.

Contrairement aux tenants d'un néolibéralisme qui limite l'existence humaine aux rapports économiques atomisés, l'IRIS fait la promotion d'un équilibre entre l'intérêt collectif et la liberté individuelle.

Le programme de recherche de l'Institut se distingue par l'autonomie de son équipe de chercheur·e·s. Au fil des ans, cette indépendance a permis une diffusion grandissante des travaux de l'IRIS dans les médias, le monde académique et chez les citoyens et citoyennes de tous les milieux.

LES CHERCHEURS

Philippe Hurteau est politologue, il complète actuellement un doctorat à l'Université d'Ottawa en pensée politique. Il s'intéresse principalement aux mutations de l'État sous l'effet du néolibéralisme, tant par l'analyse des changements apportés au régime fiscal que par l'étude des transformations des modalités d'opération des services publics. Ses travaux montrent comment, au sein de l'appareil étatique, le recours accru au principe de l'utilisateur-payeur ainsi qu'à des critères de performance pour la répartition du financement induit un biais en faveur des plus fortunés et limite la capacité d'action collective.

Simon Tremblay-Pepin complète un doctorat en science politique à l'Université York où il se concentre sur le lien entre l'économie et les structures démocratiques. Militant et consultant en relations publiques, il s'est impliqué dans divers médias et organisations. Ses intérêts de recherche sont les systèmes politiques, les finances publiques et les perspectives de démocratisation économique.

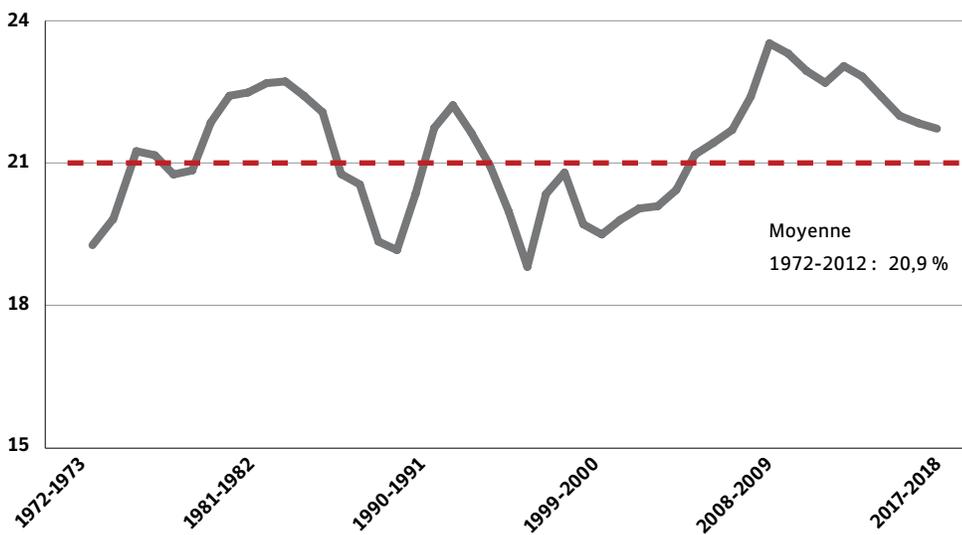
Comme le projet de loi 28 contient des politiques très diverses touchant des secteurs variés et des actions économiques si hétéroclite qu'il serait impossible de les commenter toutes en un simple mémoire, nous considérons que la commission demande l'avis de l'IRIS sur la politique économique générale du gouvernement. En conséquence, dans ce mémoire, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) présente une analyse critique des choix budgétaires du gouvernement québécois. Nous contestons d'abord la prétention alarmiste que l'instauration de coupures drastiques aux dépenses de l'État soit une nécessité. Ensuite, nous présenterons en quoi ces politiques relèvent bel et bien, contrairement aux déclarations gouvernementales récentes, d'une logique d'austérité. Pour finir, nous indiquerons certains problèmes passés sous silence dans le plan d'action du gouvernement, problèmes qui mériteraient pourtant de devenir les grandes priorités de cette intervention, à savoir la croissance des inégalités de revenus et le bilan des émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère.

La situation des dépenses

Une prémisse importante du plan d'action gouvernemental veut que les dépenses publiques doivent être reprises en main. Dans le budget déposé en juin dernier, le ministre des Finances allait même jusqu'à affirmer qu'un « cran d'arrêt » devait être instauré afin de mettre fin à leur croissance. Toutefois, certains éléments d'analyse permettent de nuancer le sombre portrait présenté dans le budget du gouvernement. En ce sens, nous analyserons brièvement l'évolution des dépenses consolidées ainsi que le solde brut de gestion de l'État québécois.

Contrairement à l'idée reçue en la matière, les dépenses du gouvernement ne suivent pas, tendanciellement, un mouvement à la hausse. En fait, comme l'indique le graphique 1, le rapport des dépenses consolidées au produit intérieur brut (PIB) est resté relativement stable. Les données publiées par le ministère des Finances indiquent que, de 1972 à 2012, les

GRAPHIQUE 1 Évolution de la part des dépenses consolidées par rapport au PIB, 1972-2018



Source : *Budget du Québec 2014-2015*, Gouvernement du Québec.

dépenses consolidées^a du gouvernement représentent en moyenne 20,9 % du PIB. En fait, les seuls moments de hausses marquées durant cette période coïncident avec les périodes de crise économique traversées par les économies québécoise et mondiale. Même à ces époques, les dépenses consolidées de l'État n'ont jamais dépassé 24 % du PIB. En clair, c'est dans la foulée des récessions du début des années 1980, du début des années 1990 et lors de la crise de 2008 que ces dépenses ont subi des hausses importantes en regard de la richesse créée et ce, entre autres, à cause des contractions du PIB pendant ces périodes.

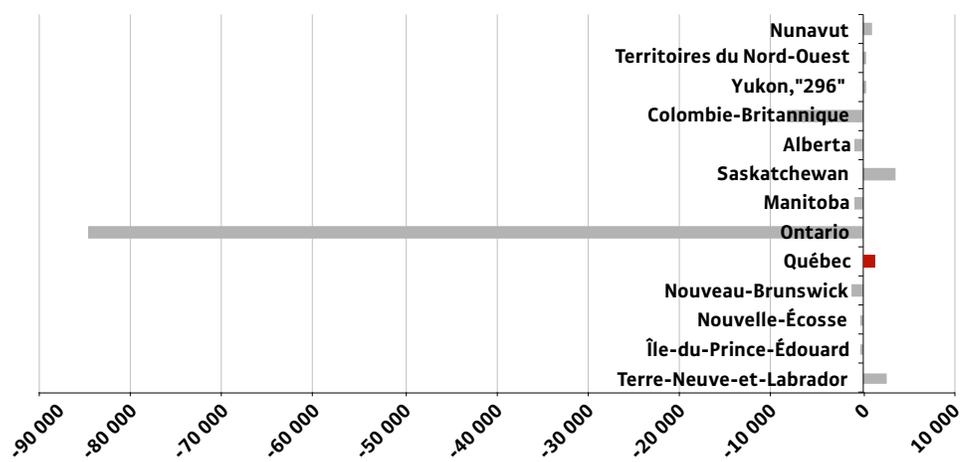
Un premier constat se dégage à l'étude de ce graphique. Les politiques de compression présentement mises en place ne sont en rien justifiées par l'évolution réelle des dépenses gouvernementales. En deux mots, le déficit actuel n'est pas causé par une crise structurelle touchant l'économie publique : c'est davantage un effet de la récession mondiale, elle-même issue du dysfonctionnement de l'économie financière privée.

Les effets déstructurant pour les finances publiques de notre dépendance face à l'économie spéculative appelleraient un traitement distinct. Par contre, il nous apparaît pertinent, pour guider l'action gouvernementale, de préciser l'évolution des dépenses du Québec en regard de son PIB depuis 2007-2008. Plutôt que la marque d'un déséquilibre structurel entre les revenus et les dépenses de l'État, nous l'analysons à la lumière d'une nécessaire intervention de l'État dans l'économie depuis la crise.

De plus, pour bien comparer les finances publiques québécoises et celles des autres provinces, il convient d'utiliser, comme le suggère Statistique Canada, le solde brut de gestion des administrations provinciales. En novembre dernier, l'organisme fédéral a recensé les finances publiques des provinces canadiennes pour la période de 2008 à 2012. Le constat qui s'en dégage diffère pour le moins de celui émis par le ministère des Finances.

Le solde budgétaire de gestion comprend, pour chaque gouvernement, l'ensemble de ses revenus et dépenses, à l'exclusion des dépenses d'amortissement. Cette méthode de calcul, en plus de permettre des comparatifs interprovinciaux, a le mérite de répondre à une interrogation souvent réitérée dans le débat public : le Québec vit-il au-dessus de ses moyens? L'analyse des soldes budgétaires de gestion permet de confirmer ou infirmer l'assertion du présent gouvernement quant à l'existence au Québec d'un déficit structurel entre les revenus et les dépenses de l'État.

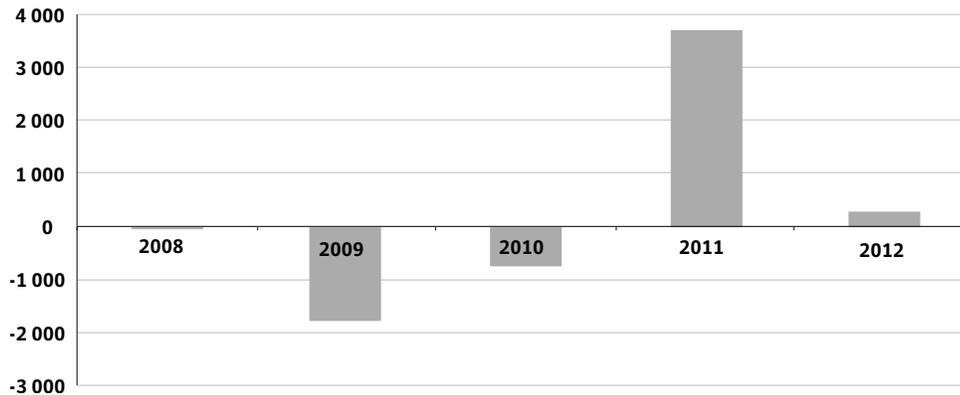
GRAPHIQUE 2 Administrations publiques et territoriales – Solde brut cumulatif de gestion, 2008-2012



Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, 19 novembre 2014.

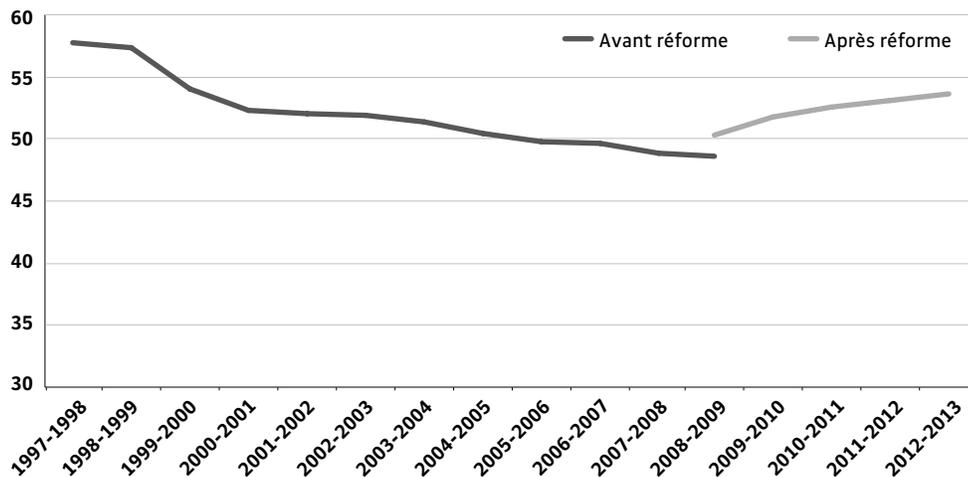
^a À l'exclusion du service de la dette.

GRAPHIQUE 3 Solde brut de gestion, Québec, 2008 à 2012



Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, 19 novembre 2014.

GRAPHIQUE 4 Dette brute, % du PIB, Québec (1997-2013)



Source : Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2014-2015*, Québec, 2014, I.24-I.25

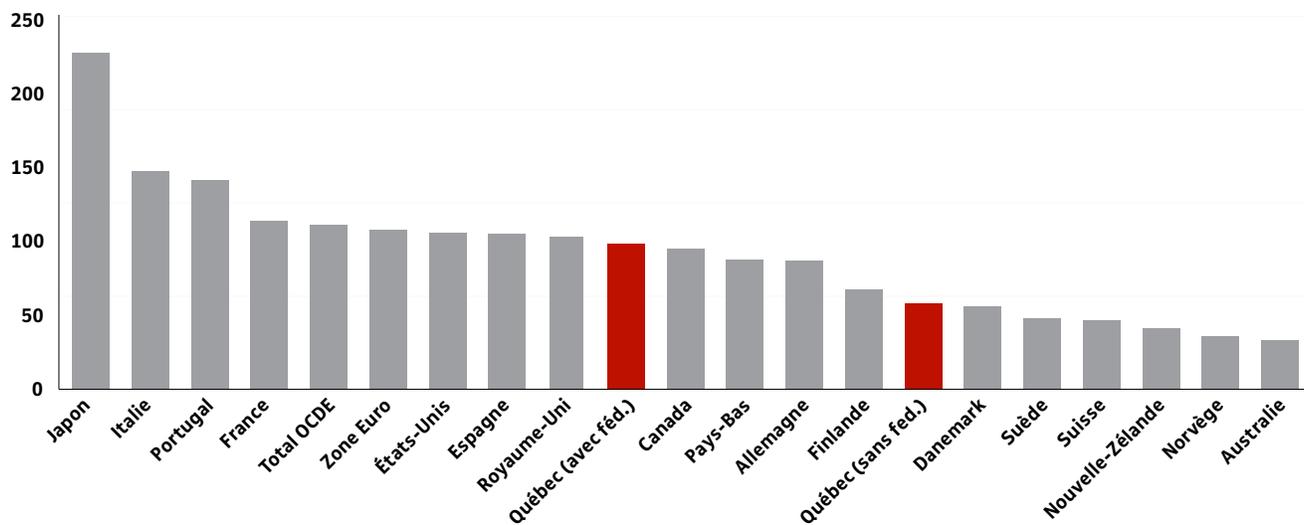
Comme l'indique le graphique 2, la majorité des provinces canadiennes affichent un bilan presque équilibré. En fait, seuls l'Ontario et la Colombie-Britannique sont déficitaires à ce titre. Ce résultat, déjà surprenant dans la foulée de la récession mondiale, est d'autant plus marqué au Québec. Loin d'indiquer un déficit comme on nous en menace souvent, notre solde cumulé pour la période 2008-2012 affiche un excédent de 1,5 milliard \$ (graphique 3).

Ce tableau serait différent si nous y ajoutions les données concernant les amortissements. Cependant, nous constatons, à l'étude du solde budgétaire brut fourni par Statistique Canada, que le déséquilibre budgétaire allégué par le gouvernement pour justifier son programme d'austérité ne tient pas la route. Le déficit des finances publiques, en plus d'être directement lié au contexte de récession et de ralentissement de l'économie mondiale, doit davantage être rapporté aux programmes d'investissements, et notamment au Plan québécois des infrastructures (PQI), qu'aux dépenses de programmes de l'exercice actuel.

Notons aussi que, durant la période retenue par Statistique Canada, les recettes du gouvernement québécois ont cru de 15,6 %, tandis que ses charges courantes (santé, éducation, services sociaux, intérêts) ont progressé de 15,1 %. Encore là, on constate que la situation déficitaire actuelle ne peut s'expliquer en raison d'un niveau trop élevé de dépenses.

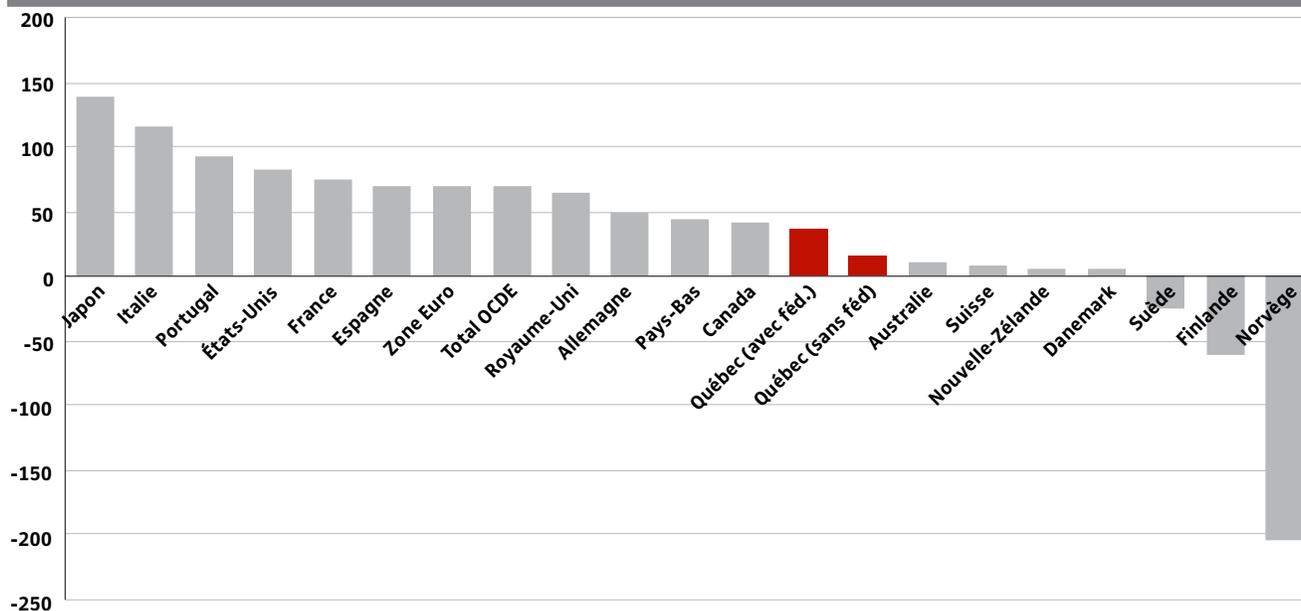
On nous objectera que les dépenses courantes du gouvernement ne sont pas le fond du problème, qu'il faut regarder le niveau de notre endettement public. C'est le poids de la dette qui serait le véritable enjeu et nous obligerait à mettre en place dès aujourd'hui des politiques d'austérité visant à donner au gouvernement la marge de manœuvre nécessaire pour réduire notre endettement.

GRAPHIQUE 5 Comparaison internationale des engagements bruts, % du PIB, OCDE (2013)



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, volume 2014, numéro 1, tableau 32; Gouvernement du Québec, *Comptes publics*, 2014; et Ministère des Finances du Canada, *Tableaux de références financières – 2013*, calculs des auteurs

GRAPHIQUE 6 Comparaison internationale des engagements nets, % du PIB, OCDE (2013)



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, volume 2014, numéro 1, tableau 32; Gouvernement du Québec, *Comptes publics*, 2014; et Ministère des Finances du Canada, *Tableaux de références financières – 2013*, calculs des auteurs

Encore là, les scénarios catastrophes ne reflètent pas une bonne compréhension de la situation budgétaire québécoise. Le graphique 4 établit que, de 1997 à 2008, le rapport de la dette brute au PIB québécois a en fait décru, passant même sous le seuil du 50 %. Si notre endettement a recommencé à croître légèrement depuis, c'est essentiellement en raison des répercussions de la crise mondiale et de l'accélération des investissements publics dans les infrastructures. C'est dire que le gouvernement se trompe de cible lorsqu'il sabre dans ses dépenses de programmes.

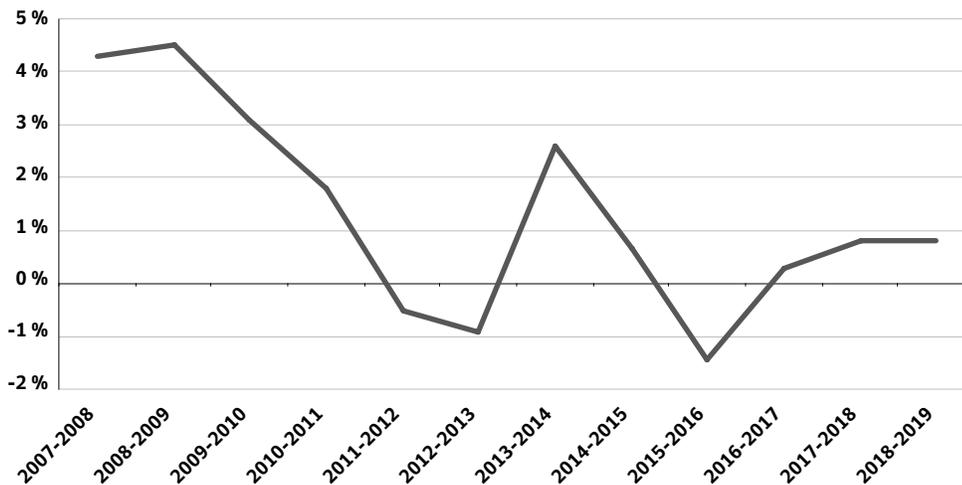
De plus, il est utile de comparer la situation québécoise avec celle des autres pays de l'OCDE. Au graphique 5, nous voyons que les engagements bruts du gouvernement québécois en pourcentage de son PIB se comparent avantageusement à ceux de ses vis-à-vis. Ce constat est d'autant plus marqué si ce sont les engagements nets du Québec (la dette brute moins les actifs financiers du gouvernement) que l'on compare à ceux des pays de l'OCDE (graphique 6). Cette position relativement avantageuse du Québec persiste même en tenant compte de l'hypothétique part québécoise de la dette de l'état fédéral.

L'empressement du gouvernement québécois à renouer avec l'équilibre budgétaire ne nous semble donc pas justifié. Une analyse rapide de l'évolution de ses dépenses, par rapport au PIB et à ses propres revenus, et un portrait sommaire de son niveau d'endettement tendent plutôt à confirmer l'aspect contreproductif de la trajectoire budgétaire actuelle.

Le Québec est en période d'austérité et l'austérité nuit au Québec

Le Premier ministre, le Président du Conseil du trésor et le ministre des Finances s'obstinent aujourd'hui à nier que leur politique budgétaire relève de l'austérité. Les mesures en ce sens ayant acquis mauvaise presse à la suite d'expériences particulièrement douloureuses et inefficaces en Europe, on comprend que des décideurs politiques souhaitent maintenant se distancer du mot « austérité » comme critère de leurs décisions. Au-delà de cette considération d'ordre relationniste, évaluons la qualité des arguments allégués à l'appui de leurs dires.

GRAPHIQUE 7 Évolution de la croissance des dépenses après inflation, Québec, 2009 à 2015



Sources : Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2010-2011*, p. I3 et Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D5 et I3. Calcul des auteurs.

Le gouvernement présente deux arguments pour nier qu'il mène une politique d'austérité. Le premier consiste à souligner que les dépenses budgétaires continuent de croître. Le second, à affirmer que le gouvernement continue à investir dans des infrastructures. Ainsi, à entendre les représentants de l'État, on devrait parler de rigueur budgétaire plutôt que d'austérité. Le gouvernement est responsable, nous dit-on, mais il se garde de mesures associées à l'austérité.

Les dépenses gouvernementales sont-elles en croissance ? Pour qu'on puisse parler de croissance, il faudrait que le gouvernement possède, cette année, plus de moyens que l'an dernier. Or, il lui faut chaque année plus d'argent qu'avant pour faire la même chose, à cause de deux phénomènes bien connus, mais dont le gouvernement omet habituellement de faire état, soit l'inflation et la croissance démographique. Chaque année, les prix augmentent et la population aussi ; si l'on veut maintenir les dépenses du gouvernement au niveau de l'année précédente, il faut, au minimum, tenir compte de ces deux facteurs. Le graphique 7 présente l'évolution des dépenses gouvernementales après inflation.

Comme on peut le voir, en 2011-2012 et 2012-2013, la croissance des dépenses du gouvernement a été inférieure à l'inflation, ce qui signifie qu'il n'a pu faire les mêmes dépenses que lors des années précédentes. Après un bref sursaut en 2013-2014, ses dépenses ont baissé de nouveau. En 2014-2015, les dépenses gouvernementales devraient être légèrement supérieures à l'inflation (+0,7 %). Enfin, l'an prochain, en 2015-2016, le gouvernement entend se positionner à nouveau sous la barre de l'inflation. Quant au facteur démographique, notons que pendant ces trois années, la population du Québec a continué d'augmenter. Le gouvernement est donc tenu d'offrir plus de services avec moins de moyens.

C'est dire que le premier argument ne tient pas. En termes réels, on ne peut affirmer que les dépenses du gouvernement ont augmenté chaque année. La dernière fois que les dépenses de l'État sont passées sous le taux d'inflation, nous étions en 1996 et le gouvernement du Québec mettait le cap sur le déficit zéro. À lire les documents du Président du Conseil du trésor de l'époque, on constate qu'il tenait le même discours que le président actuel et proposait, en substance, des mesures très similaires à celles réclamées aujourd'hui. Il était alors évident pour tout le monde au Québec que le gouvernement mettait en œuvre des politiques d'austérité ; cela devrait l'être tout autant pour les mesures actuellement préconisées.

Par contre, on ne peut non plus affirmer que toutes les années suivant la crise de 2008 ont été des années d'austérité. En effet, le gouvernement du Québec a aussi tenté des mesures de relance. Pour ce qui est des politiques budgétaires, elles ont ciblé l'appui aux entreprises, la rénovation domiciliaire et la formation à l'emploi. Par contre, la majorité de l'effort de relance a favorisé des mesures d'infrastructure : notamment par l'accélération du PQI et du Plan Nord.

C'est d'ailleurs ce qui permet de répondre au second argument. Il est tout à fait exact que le gouvernement continue d'investir dans ses infrastructures et que, depuis 2007 et l'adoption du PQI, il le fait de façon plus intensive qu'auparavant. Comme nous le verrons plus bas, certains programmes d'infrastructures ont été au cœur de la stratégie de relance du gouvernement du Québec. Cependant affirmer pour autant que le gouvernement n'est pas en période d'austérité procède d'une importante omission : les infrastructures ne remplacent pas les dépenses budgétaires du gouvernement. En d'autres mots, le gouvernement peut bien rénover des écoles, mais s'il coupe du même souffle les vivres aux commissions scolaires, les services offerts aux élèves diminueront. De plus, il est intéressant de noter qu'à la fois le gouvernement précédent^a et celui en place en ce

^a Comme il l'annonçait dans son budget 2013-2014 : <http://pq.org/nouvelle/budget-2013-2014-mieux-gerer-les-depenses-en-infra/>

moment^a ont souhaité diminuer les dépenses d'infrastructures pour les mêmes raisons qu'ils adoptent des politiques restrictives des services.

Bref, si l'on peut reconnaître que l'austérité n'a pas (encore) la même ampleur ici que dans certains pays d'Europe, il faut y voir une différence de degré et non de nature. Les mesures employées, la diminution en termes réels des programmes sociaux et les discours employés pour justifier ces coupes à blanc montrent bien que le Québec se voit infliger une politique d'austérité, même si celle-ci chevauche la fin de la courte période de relance qui a suivi la crise de 2008.

Or, le gouvernement met en place ces mesures d'austérité en souhaitant à la fois atteindre l'équilibre budgétaire et le retour à la croissance économique. L'IRIS a fait valoir, à l'endroit du gouvernement précédent, qu'une telle stratégie provoquerait plutôt une relative stagnation économique et nuirait à terme à sa capacité de revenir à l'équilibre budgétaire^b. Il appert que l'hypothèse que nous formulions en juin 2013 se trouve confirmée budget après budget, et d'une mise à jour économique à l'autre. Le gouvernement a effectivement dû annoncer presque systématiquement des résultats économiques en-deçà de ses prévisions. L'arrivée aux commandes d'un prévisionniste de renom ne semble pas avoir arrangé les choses. Il ne faut pas en tenir rigueur à ses capacités, ce sont les politiques de son gouvernement qui ajoutent aux problèmes de l'économie québécoise.

Rappelons qu'un rapport de MM. Godbout et Montmarquette a montré, en avril 2014, que les revenus du ministère des Finances allaient être de 500 M\$ moins élevés que ce qui avait été prévu quelques mois plus tôt. À peine six mois plus tard, lors de la mise à jour budgétaire de décembre dernier, le gouvernement annonçait à nouveau des revenus inférieurs de 436 M\$ à ses prévisions. Cela n'est pas surprenant, vu la tendance du ministère des Finances à surestimer systématiquement la croissance de l'économie québécoise, comme le montre le Tableau 1.

TABLEAU 1 Évolution des prévisions de croissance du PIB émises par le ministère des Finances

	2012	2013	2014	2015
Budget 2010-2011	2,4			
Le point automne 2010	2,3			
Budget 2011-2012	2,2	2,3		
Le point automne 2011	1,6	2		
Budget 2012-2013	1,5	1,9		
Budget 2013-2014	0,9	1,5	2	
Le point 2013	1	1,3	1,8	
Budget 2014-2015		1,1	1,8	2
Le point 2014			1,6	1,9
Taux réel	1	1		

Sources : Ministère des Finances, documents mentionnés dans le tableau.

^a Notamment en développant un nouveau type de partenariat public-privé avec la Caisse de dépôt. <https://www.lacaisse.com/fr/nouvelles-medias/communiques/caisse-annonce-une-entente-avec-gouvernement-quebec-pour-realisation>

^b Pineault, Éric, *Cette fois, est-ce différent ? La reprise financiarisée au Canada et au Québec*, Montréal, IRIS, juin 2013.

En somme, le gouvernement du Québec continue d'appliquer des mesures d'austérité en niant qu'il le fait, tout en continuant de promettre une croissance à venir qui refuse de se concrétiser. On peut se demander combien il faudra de reprises de ce scénario avant qu'il ne revoie ses positions.

Si le gouvernement décidait de sortir de cette série de prévisions et de mesures fautives, il pourrait plus facilement résoudre des problèmes véritables, qui ont des conséquences importantes pour le Québec et sont très inquiétants pour l'avenir. C'est la voie que nous lui proposons de suivre.

Ce qui est prioritaire

TABEAU 2 Croissance des revenus après impôt des différents percentiles de revenus au Québec, 2009 à 2012, \$ constants

Percentile	Croissance des revenus
1 %	9,2 %
5 %	5,2 %
10 %	3,8 %
90 %	1,4 %

Source : Statistique Canada, CANSIM Tableau 204-0002

RÉDUIRE LES INÉGALITÉS

Au Québec, comme dans tous les pays occidentaux, les inégalités sociales vont s'aggravant. Même si le Québec a réussi à mettre en place des programmes sociaux qui ont permis une importante redistribution de la richesse, l'écart entre les riches et les pauvres grandit néanmoins depuis trente ans. Cette tendance doit être stoppée et inversée. Les politiques actuelles du gouvernement ont plutôt l'effet contraire, comme le montre le tableau 2.

On constate que durant la période post-crise, les revenus des plus fortunés ont continué de distancer ceux de la majorité de la population, creusant encore l'écart entre les plus riches et le reste d'entre nous.

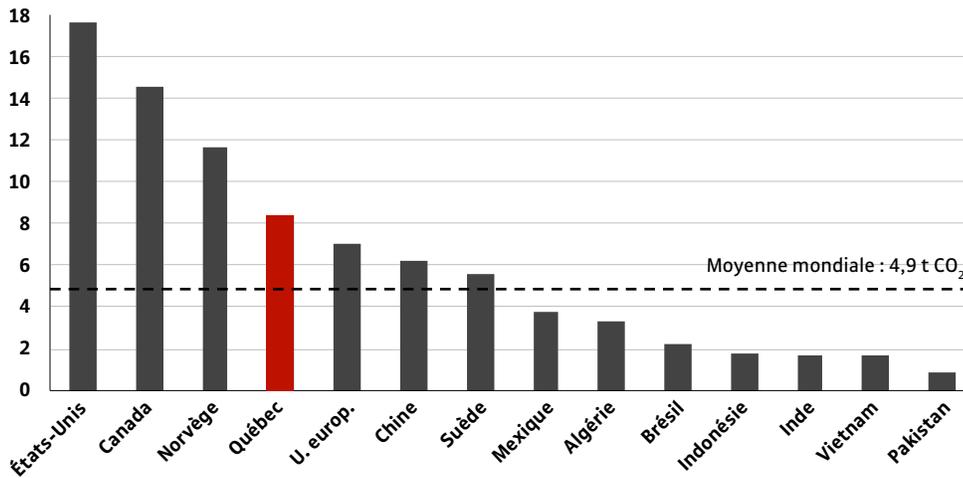
Ces inégalités de revenus ne sont pas les seules disparités de notre société. Les femmes, les personnes racisées et les membres de plusieurs minorités sont marginalisées dans notre société. Les mesures d'austérité instaurées par le gouvernement du Québec sont venues fragiliser les organisations de soutien à ces populations. Il est primordial de changer de cap.

LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le Québec a tendance à se qualifier de plus « vert » que bien d'autres pays. Cette perception, principalement basée sur le développement de l'hydro-électricité et des comparaisons avec des États plus pollués tels que l'Alberta et les États-Unis, n'est cependant pas tout à fait juste, comme l'indique le graphique 8.

Comme l'indique ce graphique, le Québec se situe largement au-dessus de la moyenne mondiale quant aux émissions de CO₂. Il produit 11 millions de tonnes de gaz carbonique de trop chaque année, et cet excédent ne semble pas en voie de se résorber. Dans ce contexte, les efforts prévus par le gouvernement québécois sont encore largement insuffisants pour stabiliser le réchauffement climatique à 2°C, seuil recommandé par le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), mandaté par l'ONU pour étudier le climat.

Si le gouvernement se préoccupe tant du déficit budgétaire, il faudrait qu'il démontre le même engagement à équilibrer le « budget carbone » du Québec, soit un taux d'émissions de CO₂ qui serait conforme aux recommandations globales du GIEC. Selon nos évaluations, le Québec ne peut émettre dans l'atmosphère d'ici la fin du siècle plus de 2 100 mégatonnes de CO₂ (Mt CO₂). Considérant qu'il faudra une période d'adaptation, cela signifie que le Québec devrait s'en tenir à environ 50 Mt CO₂ d'émissions annuelles. Or, pour le moment, le Québec produit chaque année près de 62 Mt CO₂.

GRAPHIQUE 8 Émissions annuelles de CO₂ par habitant·e en 2010 (en tonnes métriques)


Source : Banque mondiale, *Émissions de CO₂ (tonnes métriques par habitant)*; Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), *Inventaire des émissions de gaz à effet de serre, 2010*; Statistique Canada, CANSIM, Tableau 051-0005.

Le gouvernement semble ne calibrer ses investissements qu'en fonction de leurs effets sur les finances publiques. Il nous semblerait sain d'établir des objectifs qui correspondraient également à la réalité physique de nos conditions climatiques. Qu'on le veuille ou non, on ne peut émettre dans l'atmosphère qu'une quantité limitée de carbone. En ce moment, le Québec dépasse ce plafond et continuera de le faire si des moyens efficaces ne sont pas mis en place.



**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789 2409 · www.iris-recherche.qc.ca