

Février 2022

L'austérité et les finances publiques



Julia Posca
chercheuse

Au Québec, le thème de l'endettement public est devenu incontournable dans le discours politique depuis le début des années 1990. L'austérité budgétaire est à plusieurs reprises apparue comme une avenue nécessaire pour « assainir » les finances publiques et préserver la capacité future des gouvernements d'offrir des services à la population. L'ampleur des dépenses qui ont été réalisées durant la pandémie de COVID-19 pourrait faire ressurgir cette injonction. La volonté affichée du gouvernement de François Legault de renouer rapidement avec l'équilibre budgétaire et de réduire le poids de la dette dans l'économie montre bien que les finances publiques feront de nouveau l'objet de débats dans les mois et les années à venir.

Dans ce contexte, il importe de comprendre ce que signifie l'austérité et quelles sont les conséquences de son application. Dans cette première fiche de notre série sur l'économie post-COVID, nous proposons une définition de l'austérité budgétaire, nous analysons de manière critique l'évolution du discours et des politiques entourant l'austérité au Québec, avant d'en montrer brièvement les conséquences et de formuler certaines pistes de réflexion à propos de la gestion des finances publiques.

01. Qu'est-ce que l'austérité ?

L'austérité est présentée par les gouvernements qui l'appliquent comme une forme de rigueur budgétaire rendue nécessaire par l'état des finances publiques et le niveau de la dette. La réduction des dépenses empêcherait la formation de déficits budgétaires, elle permettrait de réduire la taille de la dette par rapport à l'économie, d'éviter le risque de décote de la part des agences de notation et le paiement de frais d'intérêt minant la capacité d'action future du gouvernement.

Faits saillants

- L'austérité et les réformes structurelles qui l'ont accompagnée ont eu des effets délétères sur le personnel, la qualité ainsi que l'accessibilité des services publics. Les femmes subissent de manière disproportionnée les conséquences de ces politiques en tant que salariées des services publics.
- Depuis le milieu des années 1990, les politiques d'austérité ont été appliquées de manière cyclique au Québec, nuisant périodiquement à la vigueur de l'économie.
- Malgré la pandémie, les finances publiques du Québec sont dans une position enviable et ne justifient d'aucune façon l'application de politiques d'austérité. Il faudrait au contraire suspendre les versements au Fonds des générations et accélérer la transition écologique juste pour faire face au défi climatique.

L'austérité peut prendre la forme de compressions budgétaires, mais on parlera aussi d'austérité si l'évolution des dépenses publiques ne permet pas de couvrir la hausse des besoins et donc des coûts de programmes – bien que les gouvernements aient tendance, dans ce deuxième cas de figure, à se défendre d'appliquer une politique austéritaire. Elle peut aussi s'accompagner d'une hausse des contributions fiscales demandées.

Adopté la plupart du temps dans la foulée de crises économiques, ce type de politique budgétaire a servi de prétexte à une transformation de l'État et de la philosophie guidant son action. Les réformes qui ont accompagné les vagues d'austérité ont mené à un plus grand recours au secteur privé dans l'offre de services et à l'instauration de modes de gestion issus du milieu des affaires. En ce sens, l'austérité n'est pas simplement une politique d'ordre budgétaire; elle a pour effets de redéfinir les visées de l'action de l'État et d'affaiblir les services publics.

02. Quand a-t-on eu recours à l'austérité au Québec ?

Le déficit zéro

Bien que le Québec ait connu une vague de compressions budgétaires et de privatisations dans les années 1980 en réponse à la crise économique qui sévissait à l'époque, l'année 1996 marque sans contredit un jalon dans l'histoire de la politique québécoise qui définira les décennies à venir en matière de gestion des finances publiques. À la suite de l'échec référendaire de 1995, le gouvernement de Lucien Bouchard (1996-2001) se donne pour priorité de redresser la situation budgétaire et économique du Québec. Le premier ministre souhaite réduire le déficit et créer des emplois. La Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire (LEB) est adoptée à la suite d'un sommet socioéconomique qui visait une concertation entre État et milieux patronaux, syndicaux et communautaires à propos du développement du Québec.

Afin de respecter ce nouveau carcan, le gouvernement péquiste réduit les dépenses de programmes de près de 4 % cette année-là¹. L'atteinte du déficit zéro est prévue pour 1999. Ces décisions forcent le gouvernement à réaliser, comme l'affirme le premier ministre, des « sacrifices », tels que l'élimination de postes dans la fonction publique et parapublique, une baisse de la rémunération des employé·e·s de l'État, des coupes importantes dans le secteur de la santé, qui ont conduit à une réduction du nombre de postes, des coupes en éducation, etc.

La « révolution culturelle »

À l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Charest (2003-2012), la dette est, en proportion du PIB, à son plus bas niveau depuis l'adoption de la LEB. Le gouvernement annonce pourtant une « réingénierie de l'État » qui viserait à réduire l'endettement public. Au menu : partenariats public-privé, sous-traitance et réduction des effectifs de la fonction publique. En 2006, cette volonté de réduire de manière systématique le « fardeau de la dette » mène à l'adoption de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations. À partir de 2008, la planète subit les contrecoups d'une crise économique d'une ampleur inégalée depuis la Grande Dépression des années 1930. Même si le Canada et le Québec se sont beaucoup mieux tirés d'affaire que bien des pays, le gouvernement libéral met le cap sur l'austérité au début des années 2010, à un moment où l'économie avait plutôt besoin d'être soutenue.

Appuyant sa politique sur l'avis d'experts mandatés pour produire un rapport sur la situation², le gouvernement libéral entreprend alors ce que le ministre des Finances de l'époque qualifie de « révolution culturelle » dans le but de « redresser » les finances publiques et de changer les attentes de la population envers l'État québécois. Le gouvernement n'annulera pas les baisses d'impôt qu'il a consenties dans les années précédentes et qui l'ont privé de revenus, mais instaure plutôt une taxe santé et procède à une hausse des frais de scolarité universitaires, à une hausse de la TVQ ainsi qu'à l'augmentation des tarifs d'électricité. Le principe d'universalité est ainsi écorché, au profit de celui de l'utilisateur-payeur, tandis que la fiscalité devient plus régressive³. En somme, sous couvert d'un redressement présenté comme nécessaire et urgent des finances publiques du Québec, on souhaitait favoriser les ménages à hauts revenus au détriment de ceux aux revenus plus modestes. De multiples contestations sociales auront toutefois raison de pans importants de ce programme.

L'austérité radicale

Le gouvernement de Philippe Couillard (2014-2018) revient à la charge quelques années plus tard. Le premier ministre suit les recommandations mises de l'avant dans un nouveau rapport sur les finances publiques⁴ qu'il a commandé et entreprend une réduction brutale des dépenses dans l'ensemble de l'administration publique : postes de professionnels en santé et services sociaux éliminés, budget des directions de la santé publique réduit, bureaux régionaux du ministère de l'Immigration fermés, centres locaux de développement

1 Lucien BOUCHARD, Notes pour une allocution du premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, intitulée « Un nouveau climat économique au Québec » et prononcée devant la Foreign Policy Association, New York, 3 juin 1996, http://www.mrif.gouv.qc.ca/document/spdi/fonddoc/EDOC_alloc_1576_19960603_bouchard.htm.

2 COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES (QUÉBEC), *Le Québec face à ses défis : des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, fascicule 1, 2009.

3 L'impôt est considéré comme régressif lorsque le taux diminue à mesure que la base d'imposition augmente.

4 MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec*, avril 2014.

abolis, transport scolaire réduit, postes dans les services alimentaires coupés dans les hôpitaux, programmes d'accès au logement privés de fonds, etc. Les coupes sont nombreuses et touchent particulièrement les services à la population.

La qualité des services et les conditions de travail, particulièrement dans les services sociaux, en santé et en éducation, écopent de façon marquée. Rappelons que c'est aussi à cette époque qu'est mise en œuvre une importante réforme du réseau de la santé et des services sociaux – la réforme Barrette –, qui aura notamment pour effet d'en centraliser la gestion et d'accroître les tâches bureaucratiques exigées du personnel, au détriment des services à la population. Toutes ces mesures visent ultimement, selon ce qu'en dit le ministre des Finances Carlos Leitão, à rendre les services publics plus efficaces, à « remettre la maison en ordre » et à éviter un abaissement de la cote de crédit du Québec. C'est aussi pour cette raison que, tandis que les dépenses de programmes sont réduites de manière aveugle, le gouvernement continue de verser des sommes importantes dans le Fonds des générations.

03. Conséquences de l'austérité

Les politiques d'austérité budgétaire ont souvent respecté un cycle qui débute par la « découverte » d'un déficit public par un gouvernement nouvellement élu. Des compressions sont ensuite appliquées, provoquant un sous-financement des services publics. Ces coupes dans les services permettent d'atteindre l'équilibre budgétaire, mais sont suivies par des baisses d'impôt qui privent de nouveau le gouvernement de revenus, ce qui contribue à relancer le cycle des déficits et des mesures austéritaires visant à les éliminer.

La répétition de ce cycle, combinée aux réformes structurelles imposées par souci « d'efficacité », a eu des effets délétères sur le personnel du secteur public et a nui à la qualité ainsi qu'à l'accessibilité des services. Les femmes subissent d'ailleurs de manière disproportionnée les conséquences de ces politiques en tant que salariées des services publics⁵. La pandémie de COVID-19 a montré avec force combien ces faiblesses (manque de personnel dans les CHSLD, épuisement des professionnels de la santé, manque de soutien professionnel et technique dans les écoles, etc.) deviennent des obstacles majeurs en temps de crise et contribuent, de surcroît, à renforcer les inégalités.

L'austérité apparaît aussi comme un vecteur du détournement de l'État par des acteurs privés. La préférence pour les partenariats public-privé, le recours à la sous-traitance (avec la perte d'expertise que cela suppose) et l'appui inconditionnel au secteur privé témoignent d'un État dont le rôle n'est pas moindre, mais tourné vers des objectifs qui diffèrent de

ceux que visait l'État-providence. Les risques sociaux (par exemple, le risque de tomber malade) tendent à être assumés de manière individuelle et les fonds publics à être mis au service de la croissance des profits privés.

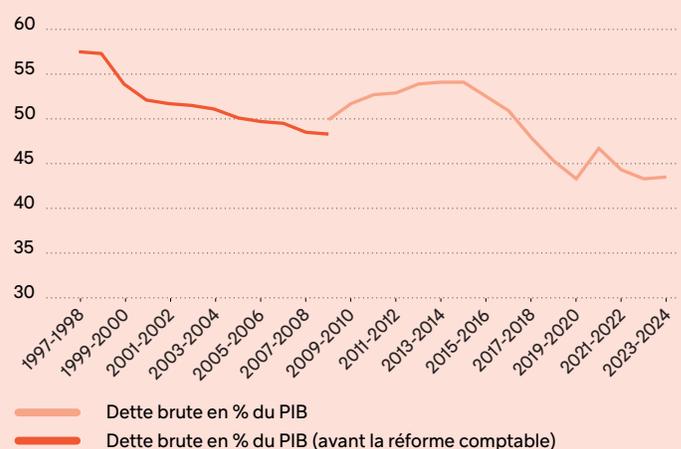
Pourtant, cette stratégie n'est pas synonyme de croissance économique plus forte. Au contraire, les restrictions budgétaires ont un impact négatif sur la croissance économique⁶. À l'inverse, quand l'État accroît ses dépenses, il verse des salaires à des employé-e-s qui paient de l'impôt et qui réinjectent de l'argent dans l'économie. On peut ainsi dire que, lorsqu'il s'endette, il évite que les ménages aient à le faire pour subvenir à leurs besoins ou que des entreprises aient à le faire pour financer leurs projets. L'effet positif qu'ont eu les programmes d'aide fédéraux sur l'épargne et l'endettement durant la pandémie est éloquent à cet égard.

04. Pistes de réflexion

Les dépenses engendrées par la pandémie et la baisse temporaire des revenus en 2020 ont entraîné une hausse du poids de la dette publique québécoise en proportion du PIB. De 43,2 % en 2019-2020, il est passé à 46,8 % en 2020-2021. Le gouvernement a déjà souligné l'importance qu'il accordait à la réduction de ce ratio, qu'il prévoit ramener à 43,4 % en 2023-2024 (voir le graphique 1). Le retour à l'équilibre budgétaire est pour sa part prévu en 2027-2028.

GRAPHIQUE 1

Dette du gouvernement du Québec (en % du PIB)



SOURCE : Ministère des Finances du Québec, Statistiques budgétaires du Québec – novembre 2021, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget-en-chiffres/#/automne-2021>.

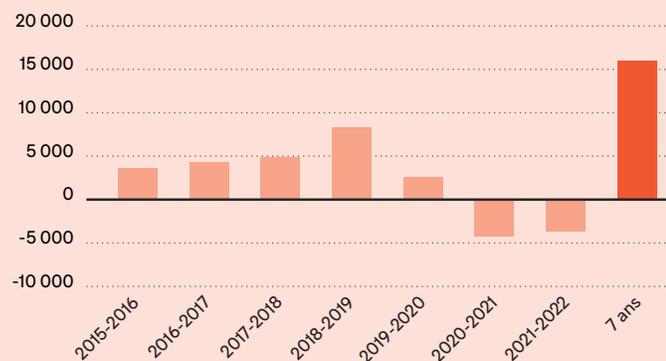
5 Eve-Lyne COUTURIER et Simon TREMBLAY-PEPIN, *Les mesures d'austérité et les femmes : analyse des documents budgétaires depuis novembre 2008*, IRIS, 2 mars 2015, <https://iris-recherche.qc.ca/publications/les-mesures-dausterite-et-les-femmes-analyse-des-documents-budgetaires-depuis-novembre-2008/>.

6 Raphaël LANGEVIN et Emmanuel GUAY, *L'austérité a-t-elle contribué à la relance économique au Québec ? Analyse de l'impact économique des politiques budgétaires des 15 dernières années*, IRIS, juin 2018, <https://iris-recherche.qc.ca/publications/lausterite-a-t-elle-contribue-a-la-relance-economique-au-quebec-analyse-de-limpact-economique-des-politiques-budgetaires-des-15-dernieres-annees/>.

Ces objectifs ne doivent pas servir de prétexte pour refiler la facture de la pandémie à la population par l'intermédiaire de mesures d'austérité. Ce serait oublier que le Québec demeure dans une situation budgétaire fort avantageuse⁷. Le gouvernement prévoyait un déficit de 12,3 milliards de dollars lors du dépôt du budget de 2021; la mise à jour économique de l'automne a révélé qu'il ne serait que de 6,8 milliards, et ce, après une contribution de 3,3 milliards de dollars au Fonds des générations. La valeur comptable de ce dernier atteindra 15,5 milliards de dollars au 31 mars 2022⁸. De fait, comme le gouvernement québécois avait réalisé des surplus budgétaires ayant atteint près de 25 milliards durant les 5 exercices précédant la pandémie, les déficits budgétaires modestes réalisés depuis deux ans se soldent néanmoins par un surplus anticipé de 16 milliards sur 7 ans, comme le montre le graphique 2. Quant au service de la dette, il ne représentait que 6,3 % des revenus de l'État en 2020-2021, contre plus de 12 % au début des années 2000, comme on peut le voir au graphique 3.

GRAPHIQUE 2

Surplus (déficit) budgétaire annuel et cumulatif sur sept ans, Québec (en M\$)



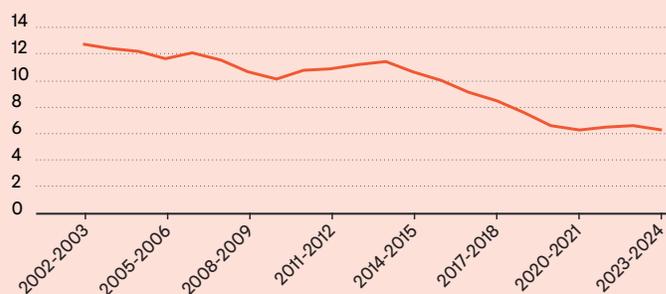
SOURCES : Ministère des Finances du Québec, Comptes publics : États financiers vérifiés du gouvernement du Québec – Année financière terminée le 31 mars, éditions 2015-2016 à 2020-2021, et Le point sur la situation financière du Québec – Automne 2021, calculs de l'IRIS.

7 Philippe HURTEAU, *Dette publique et COVID-19 : que faire maintenant ?*, IRIS, octobre 2020, <https://iris-recherche.qc.ca/publications/regards-sur-la-caq-10-dette-publique-et-covid-19-que-faire-maintenant%e2%80%89/>.

8 MINISTÈRE DES FINANCES (QUÉBEC), *Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2021*, 2021, p. J.16.

GRAPHIQUE 3

Service de la dette en proportion des revenus du gouvernement (en %)



SOURCE : Ministère des Finances du Québec, Statistiques budgétaires du Québec – novembre 2021, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget-en-chiffres/#/automne-2021>.

Le gouvernement doit profiter de ce contexte hors du commun pour adopter une autre approche en matière de finances publiques. Il apparaît non seulement opportun, mais pragmatique de suspendre en partie ou en totalité les versements au Fonds des générations⁹. Une telle mesure permettrait au gouvernement de réduire le déficit budgétaire, un objectif qui lui est cher, sans pour autant devoir faire des sacrifices dont écoperait la population. Ne pas tenir compte des versements au Fonds des générations dans le calcul de l'équilibre budgétaire permettrait aussi au gouvernement de ne pas avoir à s'endetter ou à percevoir des revenus simplement pour répondre à cette exigence de la LEB.

Cependant, pour se donner la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux défis actuels, le gouvernement québécois doit aussi remettre en question le dogme du déficit zéro adopté dans les années 1990, comme l'ont fait d'autres gouvernements à travers le monde.

Bien entendu, cela ne doit pas empêcher l'État de trouver de nouvelles sources de revenus pour financer ses dépenses tout en luttant contre les inégalités. Nouvel impôt sur la richesse, nouveaux paliers d'impôt sur le revenu, lutte contre les paradis fiscaux, etc. : les mesures pour améliorer la progressivité de la fiscalité québécoise sont bien connues et leur mise en place doit être une priorité.

Le gouvernement se donnerait ainsi les moyens de réaliser les investissements nécessaires pour renforcer les services publics et accélérer la transition écologique, deux avenues indispensables pour surmonter les problèmes sociaux, sanitaires et environnementaux que le modèle économique actuel cause.

9 Pierre BEAULNE, *L'architecture budgétaire du Québec à la croisée des chemins*, IRIS, 22 septembre 2020, <https://iris-recherche.qc.ca/blogue/etat-finances-publiques-et-secteur-public/l-architecture-budgetaire-du-quebec-a-la-croisee-des-chemins/>.