

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS



**UNE VOIE DURABLE,
POUR RESTER MAÎTRES DE NOS CHOIX**

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS

UNE VOIE DURABLE,

POUR RESTER MAÎTRES DE NOS CHOIX

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS - Fascicule 3

UNE VOIE DURABLE,
POUR RESTER MAÎTRES DE NOS CHOIX

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Février 2010

ISBN 978-2-550-57844-4 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-57845-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2010

MOT DU MINISTRE

Après un peu plus de trois mois de travaux intensifs, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques dépose son troisième et dernier fascicule, mettant ainsi un terme à des réflexions engagées dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2010-2011.

Beaucoup de chemin parcouru

En formant ce comité et en invitant à y siéger quatre universitaires respectés et voués à l'intérêt public, je souhaitais mettre à la disposition de tous les citoyens un ensemble d'analyses et de propositions sur les grandes orientations à privilégier en matière de croissance économique et de remise à niveau des finances publiques.

Le souhait que je formulais est satisfait : les documents déjà publiés par le comité ont provoqué la réflexion et alimenté les discussions entourant la préparation du budget. Ils ont proposé un diagnostic et une vision sur le moyen et le long termes. L'accueil que ces documents ont reçu et les débats qu'ils ont suscités nous ont permis d'avancer.

Grâce au savoir et à la rigueur de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette, beaucoup de chemin a été parcouru.

Ces progrès ont été réalisés en toute indépendance. Même si j'assumais la coprésidence du comité, j'ai tenu à ce que les membres du comité conservent leur entière liberté, dans les choix qu'ils proposaient et les préférences qu'ils marquaient. La crédibilité même de leurs travaux en dépendait. Bien évidemment, les opinions exprimées dans le fascicule sont celles du comité et n'engagent ni le ministre ni le Ministère.

Une tâche impressionnante

J'ai pris bonne note des suggestions et des propositions présentées dans les deux premiers documents. Je vais analyser avec attention les voies de solution définies dans le troisième document. Comme je l'ai souligné au début des travaux du comité, je discuterai avec mes collègues du gouvernement de l'ensemble des analyses et des propositions formulées afin de déterminer le suivi à y apporter.

Je voudrais avant tout remercier bien chaleureusement les membres du comité pour le travail accompli. Sous la direction de leur coprésident, M. Robert Gagné, ils ont réalisé en peu de temps une tâche impressionnante, éclairant des questions fort complexes et proposant aux citoyens une lecture compréhensible des enjeux économiques et financiers auxquels nous devons répondre.

Je tiens également à remercier toute l'équipe mise au service du comité, afin de l'appuyer dans ses travaux. Formée pour l'essentiel à partir du ministère des Finances, elle a illustré une nouvelle fois la rigueur et l'excellence des employés de l'État, ainsi que leur dévouement à l'intérêt commun.

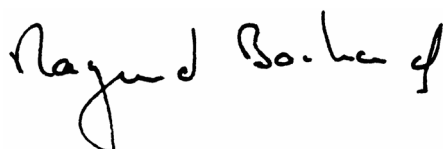
Prendre les bonnes décisions

Au sortir d'une crise financière et d'une récession mondiales, le Québec doit prendre les bonnes décisions et s'engager dans la bonne direction.

Le prochain budget constituera à cet égard une étape majeure.

Je suis convaincu que le travail réalisé par le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques y contribuera directement.

Le ministre des Finances du Québec,

A handwritten signature in black ink, reading "Raymond Bachand". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R' and 'B'.

Raymond Bachand

MOT DU COPRÉSIDENT DU COMITÉ CONSULTATIF

La publication du troisième fascicule du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques marque la fin des travaux engagés à l'initiative du ministre des Finances du Québec, M. Raymond Bachand.

Au nom de tout le comité, je veux remercier le ministre de la confiance qu'il nous a manifestée en nous demandant de réfléchir à des questions cruciales pour la santé économique et financière du Québec, et de contribuer ainsi à une consultation prébudgétaire qu'il a voulu ouverte et approfondie.

Des questions fondamentales

Le mandat défini par le ministre était à la fois exigeant et précis.

Nous devons traiter des enjeux économiques et financiers auxquels le Québec est confronté, afin de nourrir et d'enrichir le débat entourant la préparation du prochain budget.

Les questions soulevées étaient fondamentales, puisqu'il nous était demandé de réfléchir à nos services publics, à notre dette présente et future, à la situation financière actuelle et à l'impact à moyen et à long termes des changements démographiques.

Une démarche en trois étapes

Nous avons choisi une démarche en trois étapes, permettant de séparer clairement les questions et de susciter des discussions et des échanges sur des points à notre sens essentiels.

Les titres choisis pour nos fascicules illustrent cette démarche et résument bien nos préoccupations : la situation économique et financière du Québec se caractérise par des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite et de nouveaux défis à relever; il existe des pistes de solution si nous dépensons mieux et si nous finançons mieux nos services publics; ces pistes s'incarnent en ce que nous avons appelé une « voie durable », qui nous permettra de rester maîtres de nos choix.

Pierre Fortin, Luc Godbout, Claude Montmarquette et moi-même sommes rapidement tombés d'accord sur les constats à tirer, l'ampleur des défis à relever et la nature des initiatives à prendre pour y parvenir. Le troisième et dernier fascicule du comité en rend compte et examine un certain nombre de voies. Comme nous le soulignons dans le document, il revient maintenant aux citoyens de s'exprimer sur les mesures à prendre et au gouvernement de choisir et d'agir.

L'indépendance du comité

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques était coprésidé par le ministre des Finances lui-même. La présence de M. Bachand à quelques-unes de nos réunions de travail a été éclairante et stimulante.

Le ministre a tenu en même temps à garder une distance suffisante, afin de nous faire bénéficier de l'entière liberté et de l'indépendance complète sans lesquelles nous n'aurions pu faire un travail sérieux et crédible.

Le comité n'aurait pu mener à bien ses travaux sans l'appui efficace et dévoué d'une équipe issue pour l'essentiel du ministère des Finances, et dont il faut souligner l'excellence. Un grand merci à MM. Simon Bergeron, Pierre Côté, Luc Monty et Jean-Pierre Pellegrin, qui nous ont accompagnés tout au long de nos travaux.

Un message

Ce troisième fascicule se termine sur plusieurs messages, que nous adressons à la population et au gouvernement.

Il en est un qui constitue, à notre sens, la clef de tout le reste : quoi que nous fassions, la seule façon durable de gérer les finances publiques est de faire en sorte que les dépenses augmentent au même rythme que les revenus qui les financent, soit le rythme de la croissance économique. Il s'agit d'une réalité incontournable, dont probablement chaque Québécois est bien conscient.

Nous espérons que notre travail aura remis cette réalité au premier rang des discussions actuelles.

Robert Gagné



Coprésident du comité consultatif
sur l'économie et les finances publiques

AVANT-PROPOS

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques publie son troisième et dernier fascicule, mettant ainsi un terme à la démarche engagée à l'initiative du ministre des Finances, M. Raymond Bachand. Les deux premiers fascicules ont été rendus disponibles en décembre 2009¹ et en janvier 2010².

Le comité consultatif est formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette. Il est coprésidé par le ministre des Finances et par M. Robert Gagné³.

Le mandat du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques

Le ministre des Finances a confié le mandat suivant au comité consultatif sur l'économie et les finances publiques :

- Proposer une démarche pour la mise en œuvre de mesures visant à assurer un retour rapide à une croissance économique durable et le financement de services publics de qualité accessibles à tous.
- Plus particulièrement, en matière économique :
 - Dresser les actions à privilégier et la marche à suivre pour accélérer la reprise et faire en sorte que le Québec soit compétitif et créateur de richesse à moyen et à long termes, cela en tenant compte notamment de l'impact des changements démographiques et de la nécessité de faire profiter toutes les régions du développement économique.
- À cet égard, préciser les avenues à favoriser pour améliorer la productivité, tant dans le secteur privé que dans le secteur public.
- En matière de finances publiques :
 - Dresser les actions à privilégier et la marche à suivre pour permettre le retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014 et assurer un renforcement des finances publiques à moyen terme, tout en :
 - assurant un financement de services publics de qualité, notamment en santé et en éducation;
 - permettant au Québec de se doter d'infrastructures adéquates et renouvelées;
 - réduisant le fardeau de la dette, déjà trop lourd, pour les générations futures;
 - permettant de dégager la marge de manœuvre nécessaire pour assurer le développement de l'économie afin qu'elle demeure concurrentielle.

Les travaux du comité s'étendront de novembre 2009 à février 2010, soit jusqu'au moment de la préparation du budget 2010-2011. Les travaux du comité seront soutenus par le ministère des Finances.

¹ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1, Des services étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, Québec, décembre 2009, 60 pages.

² Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis, Fascicule 2, Des pistes de solution, Mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, Québec, janvier 2010, 94 pages.

³ Tel qu'indiqué dans le premier fascicule, la coprésidence du ministre laisse toute liberté au comité dans ses travaux. Pour sa part, le ministre analysera les propositions du comité et discutera du suivi à y apporter avec ses collègues du gouvernement.

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU MINISTRE	I
MOT DU COPRÉSIDENT DU COMITÉ CONSULTATIF	III
AVANT-PROPOS	V
SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	13
PREMIÈRE PARTIE L'IMPACT DES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE	23
1.1 LES SOURCES DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE	25
1.2 LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES ENTRAÎNERONT UNE DIMINUTION DU BASSIN DE TRAVAILLEURS POTENTIELS	27
1.3 UNE PREMIÈRE FAÇON DE CONTRER L'IMPACT DES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES : LA CROISSANCE DU TAUX D'EMPLOI	29
1.4 UNE DEUXIÈME FAÇON DE CONTRER L'IMPACT DES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES : L'ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTIVITÉ	32
1.5 LE TAUX DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE PROJETÉ D'ICI 2025	35
DEUXIÈME PARTIE LES OPTIONS À REJETER	37
2.1 PREMIER SCÉNARIO : LE STATU QUO	38
2.2 UNE VARIANTE : LE RECU.....	43
2.3 LA RÉALITÉ : LE REFUS DE L'ACTION EST IMPOSSIBLE	48

TROISIÈME PARTIE LES RÉSULTATS DE L'ACTION	51
3.1 TROISIÈME SCÉNARIO : LA RÉPONSE PARTIELLE	52
3.2 QUATRIÈME SCÉNARIO : LA VOIE DURABLE, UN PACTE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS DE L'AVENIR	59
3.2.1 Le contenu du scénario et les résultats obtenus	59
3.2.2 La mise en œuvre du scénario privilégié par le comité	64
3.3 L'ÉCART ENTRE LE REFUS D'AGIR ET LES RÉSULTATS DE L'ACTION	77
CONCLUSION	79
ANNEXE 1 LE COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES	81
ANNEXE 2 LA RELANCE ÉCONOMIQUE	85

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1	Bassin de main-d'œuvre potentielle du Québec	27
GRAPHIQUE 2	Taux d'emploi des Québécois par groupe d'âge.....	31
GRAPHIQUE 3	Productivité au Québec.....	32
GRAPHIQUE 4	Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 1	41
GRAPHIQUE 5	Évolution du solde budgétaire – Scénario 1.....	41
GRAPHIQUE 6	Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés – Scénario 1	42
GRAPHIQUE 7	Évolution du service de la dette – Scénario 1.....	42
GRAPHIQUE 8	Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 2	46
GRAPHIQUE 9	Évolution du solde budgétaire– Scénario 2.....	46
GRAPHIQUE 10	Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés – Scénario 2	47
GRAPHIQUE 11	Évolution du service de la dette – Scénario 2.....	47
GRAPHIQUE 12	Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 3	56
GRAPHIQUE 13	Évolution du solde budgétaire – Scénario 3.....	56
GRAPHIQUE 14	Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés – Scénario 3	57
GRAPHIQUE 15	Évolution du service de la dette – Scénario 3.....	57
GRAPHIQUE 16	Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 4	62
GRAPHIQUE 17	Évolution du solde budgétaire – Scénario 4.....	62
GRAPHIQUE 18	Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés – Scénario 4	63
GRAPHIQUE 19	Évolution du service de la dette – Scénario 4.....	63
GRAPHIQUE 20	Proportion des revenus de tarification en fonction des coûts de l'ensemble des services publics.....	73
GRAPHIQUE 21	Évolution des revenus autonomes	78
GRAPHIQUE 22	Évolution des dépenses de programmes.....	78
GRAPHIQUE 23	Évolution de la dette représentant les déficits cumulés.....	78
GRAPHIQUE 24	Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2026	78

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	Facteurs de croissance économique – Décomposition du PIB réel.....	2
TABLEAU 2	Solde budgétaire après la mise à jour de l'automne 2009.....	20
TABLEAU 3	Facteurs de croissance économique – Décomposition du PIB réel.....	26
TABLEAU 4	Facteurs de croissance économique – Impact de la baisse du bassin de travailleurs potentiels sur le PIB réel	28
TABLEAU 5	Projection du marché du travail au Québec, 2008-2025.....	30
TABLEAU 6	Facteurs de croissance économique – Impact de la baisse du bassin de travailleurs potentiels et de la hausse du taux d'emploi sur le PIB réel.....	31
TABLEAU 7	Facteurs de croissance économique – Impact de la baisse du bassin de travailleurs potentiels, de la hausse du taux d'emploi et de la productivité sur le PIB réel.....	33
TABLEAU 8	Facteurs de croissance économique – Décomposition du PIB réel.....	35
TABLEAU 9	Composantes du PIB nominal au Québec	36
TABLEAU 10	Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 1	39
TABLEAU 11	Scénario 1 – Le statu quo Simulation du cadre financier du gouvernement	40
TABLEAU 12	Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 2	43
TABLEAU 13	Scénario 2 – Le recul Simulation du cadre financier du gouvernement	45
TABLEAU 14	Plan de retour à l'équilibre budgétaire après la mise à jour de l'automne 2009.....	52
TABLEAU 15	Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 3	54
TABLEAU 16	Scénario 3 – La réponse partielle Simulation du cadre financier du gouvernement	55
TABLEAU 17	Efforts aux revenus autonomes pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013 2014 – Scénario 3 « La réponse partielle ».....	58
TABLEAU 18	Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 4	59
TABLEAU 19	Scénario 4 – La voie durable Simulation du cadre financier du gouvernement	61
TABLEAU 20	Efforts concernant les revenus autonomes pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 4 « La voie durable ».....	64
TABLEAU 21	Efforts aux dépenses de programmes pour atteindre l'équilibre budgétaire – Scénario 4 « La voie durable »	65
TABLEAU 22	Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario	67

TABLEAU 23	Efforts concernant les revenus pour atteindre l'équilibre budgétaire – Scénario 4.....	70
TABLEAU 24	Exemples de mesures possibles concernant les revenus	72
TABLEAU 25	Comparaisons des efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014	77
TABLEAU 26	Plan d'action du gouvernement : liquidités injectées dans l'économie québécoise en 2009 et 2010 – Automne 2009.....	85
TABLEAU 27	Mise à jour des actions gouvernementales de soutien à l'économie en 2009 et en 2010 – Automne 2009	86

SOMMAIRE

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, mis en place par le ministre des Finances dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2010-2011, est formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette. Il est coprésidé par le ministre des Finances et par M. Robert Gagné⁴.

Le comité présente la troisième et dernière étape de la démarche engagée en novembre 2009.

- Dans le premier fascicule⁵, rendu public en décembre 2009, le comité a cadré la question qui lui était soumise en brossant avec des exemples concrets la situation actuelle des finances publiques, et en dégagant un certain nombre de constats chiffrés.
- Dans le deuxième fascicule, le comité a abouti à une conclusion essentielle : il faut consacrer des efforts prioritaires à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics⁶. Le comité a énoncé à cette fin des principes simples. Ces principes peuvent déboucher rapidement sur des initiatives concrètes, dont une dizaine ont été identifiées.
- Dans le troisième fascicule, le comité analyse les choix qui s'offrent à nous, afin d'en évaluer les conséquences et d'identifier la voie la plus apte pour atteindre les objectifs formulés dans le mandat qui lui a été confié. À cette fin, le comité résume en deux séries de scénarios les options devant lesquelles nous sommes placés.

Pour les différents scénarios, les mêmes hypothèses sont formulées concernant la croissance économique. La première partie du fascicule est ainsi consacrée à l'évaluation de l'impact des changements démographiques sur la croissance économique, qu'il importe d'aborder de façon approfondie.

L'impact des changements démographiques sur la croissance économique

Au cours du dernier quart de siècle (de 1981 à 2008), la croissance économique annuelle du Québec s'est établie en moyenne à 2 %. Il s'agit d'un taux de croissance réel, obtenu en éliminant les effets de la hausse des prix.

⁴ Tel qu'indiqué dans le premier fascicule, la coprésidence du ministre laisse toute liberté au comité dans ses travaux. Pour sa part, le ministre analysera les propositions du comité et discutera du suivi à y apporter avec ses collègues du gouvernement.

⁵ *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1*, op. cit.

⁶ *Le Québec face à ses défis, Fascicule 2*, op. cit., page 83.

Cette croissance provenait à parts presque égales des évolutions du bassin de travailleurs potentiels, du taux d'emploi et de la productivité.

Au cours de la période 2009-2025, la diminution du bassin de travailleurs potentiels aura un impact majeur sur la croissance économique à venir. Elle réduira la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel en moyenne de 0,1 % par an pour la période 2013-2019 et de 0,2 % par an pour la période 2019-2025.

Une première façon de contrer l'impact des changements démographiques est de faire croître le taux d'emploi. Le comité a retenu des hypothèses optimistes, selon lesquelles la hausse du taux d'emploi apportera une contribution positive à la croissance économique, au cours des prochaines années. On constate cependant un plafonnement et une réduction de cette contribution, en fin de période.

L'augmentation de la productivité constitue en fait le seul moyen pour le Québec de relever le taux de croissance de l'économie de façon permanente et à long terme. Selon les hypothèses retenues par le comité pour la période 2009-2025, l'augmentation de la productivité compenserait en partie les conséquences sur la croissance économique de l'évolution défavorable du bassin de travailleurs potentiels.

□ Le taux de croissance économique projeté d'ici 2025

L'intégration des prévisions retenues pour l'évolution du bassin de travailleurs potentiels, du taux d'emploi de la productivité permet de déterminer le taux de croissance économique que connaîtrait le Québec au cours des prochaines années.

La croissance du PIB réel, établie à 2 % par an durant la période 1981-2008, diminuerait graduellement tout au long de la période, après un léger rebond en 2009-2013. En fin de période – en 2019-2025 –, le taux de croissance s'établirait en moyenne à 1,4 % par an, soit une diminution de 0,6 point de pourcentage par rapport à la moyenne historique.

TABLEAU 1

Facteurs de croissance économique – Décomposition du PIB réel

(en pourcentage)

	1981-2008	2008-2009	2009-2013	2013-2019	2019-2025
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	0,5	0,3	- 0,1	- 0,2
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	- 1,6	0,5	0,8	0,5
Productivité ⁽³⁾	0,8	- 0,4	1,4	1,1	1,1
PIB réel	2,0	- 1,5	2,2	1,8	1,4

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

La projection retenue par le comité est relativement optimiste. Elle tient compte de l'évolution anticipée du taux d'emploi et de la productivité dans un contexte de changements démographiques, et incorpore une hypothèse de réaction favorable de l'économie, après la récession.

Les options à rejeter

À partir de ces projections de croissance économique, le comité a appliqué une première série de deux scénarios au solde budgétaire rendu public par le gouvernement en octobre 2009. Ces deux scénarios, regroupés sous le thème du « refus d'agir », correspondent à des options dont le comité recommande le rejet.

❑ Premier scénario : le statu quo

Le premier scénario, intitulé « le statu quo (scénario 1) », a été construit à partir de propositions et de perceptions bien présentes dans la discussion actuelle.

Selon ce scénario, aucune action n'est engagée en matière de dépenses pour réduire la croissance des dépenses publiques. En matière de revenus, le gouvernement ne fait rien de plus que ce qui a été annoncé et engagé en mars 2009, soit la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement, l'indexation de certains tarifs⁷ et l'augmentation d'un point de la taxe de vente du Québec (TVQ).

Parmi les arguments invoqués pour justifier cette option, le principal a trait à la croissance économique : la croissance économique suffira à régler tous les problèmes à terme.

Sur le plan financier, le scénario 1 conduit à une dégradation rapide et marquée de la situation budgétaire.

- Le déséquilibre croissant entre les revenus et les dépenses entraîne une véritable explosion du déficit.
- Le déficit double presque d'ici 2013-2014, passant en quatre années de 4,7 milliards de dollars à 8,9 milliards de dollars.
- Le déficit fait plus que tripler au cours des douze années suivantes : il atteint ainsi 31,4 milliards de dollars en 2025-2026.
- Sur l'ensemble de la période, le déficit passe de 1,6 % du PIB en 2009-2010 à 5,9 % en 2025-2026.

La succession de déficits augmentant sans cesse se reflète sur le montant de la dette, qui atteint en fin de période un chiffre astronomique.

⁷ Il s'agit de tous les tarifs qui ne sont pas indexés, à l'exception des tarifs des services de garde à contribution réduite.

❑ Une variante : le recul

Le deuxième scénario, « le recul » (scénario 2), va encore plus loin dans le refus d'agir puisqu'on y remet même en cause les trois mesures correctrices annoncées par le gouvernement en mars 2009. Selon ce scénario, le gouvernement renonce à lutter contre l'évasion fiscale et l'évitement, abandonne l'indexation de certains tarifs et annule la hausse d'un point de la TVQ – en plus de ne pas agir sur les dépenses publiques.

Aux arguments invoqués dans le premier scénario s'en ajoute un autre : la relance est tellement fragile qu'il ne faut pas tenter de ralentir la croissance des dépenses publiques. Pour la même raison, il faut renoncer à augmenter la TVQ et à indexer les tarifs.

Les résultats du scénario du recul sont bien évidemment pires que ceux issus du scénario du statu quo.

- En 2013-2014, le déficit budgétaire atteint 11,3 milliards de dollars, comparativement à 8,9 milliards de dollars dans le scénario précédent.
- Entre 2009-2010 et 2025-2026, le déficit est multiplié par huit, passant de 4,7 milliards de dollars à 38,2 milliards de dollars (soit de 1,6 % à 7,2 % du PIB).
- La dette atteint des montants difficilement imaginables. La dette brute du Québec s'élève à 548 milliards de dollars en 2025-2026, soit 14 milliards de plus que le PIB. Le service de la dette approche 28 milliards de dollars en 2025-2026, mobilisant en fin de période 25 % des revenus budgétaires du gouvernement.

Le comité a simulé la croissance économique qui serait nécessaire pour équilibrer les finances publiques dans les scénarios 1 et 2, conformément à l'argument invoqué pour les justifier. Les résultats obtenus démontrent le caractère irréaliste de cet argument.

❑ La réalité : le refus de l'action mène à une impasse

Le comité est convaincu qu'aucun de ces deux scénarios ne pourra jamais se produire, et cela, pour une raison fort simple : le gouvernement ne sera pas en mesure de financer un déficit et une dette atteignant de telles proportions – à moins d'assumer des coûts d'intérêt insupportables.

Dans la réalité, les deux premiers scénarios conduisent à une aggravation très rapide de la situation des finances publiques. Le gouvernement serait soumis à la pression des bailleurs de fonds, comme le Québec l'a vécu au milieu des années 1990 – ou comme le vivent actuellement plusieurs pays européens.

- Le gouvernement serait rapidement obligé de procéder à des réductions majeures des dépenses ou à des hausses considérables des impôts, pour rétablir une situation qu'il aurait tardé à corriger.
- En n'ayant rien fait ou pratiquement rien fait d'ici 2013-2014, le gouvernement devrait alors résorber un déficit atteignant 11 milliards de dollars, ce qui nécessiterait de réduire les dépenses de programmes de près de 16 % ou d'augmenter la fiscalité de près de 20 %.

Cela est évidemment irréaliste : on aurait le choix entre supprimer des programmes considérés comme prioritaires, ou mettre en place une fiscalité qui pourrait décourager le travail et entraîner une fuite des cerveaux.

En ayant refusé de prendre les bonnes mesures rapidement, le gouvernement se trouverait placé dans une situation impossible, résultant de l'effet conjugué du déséquilibre structurel entre la croissance des revenus et celle des dépenses et de l'impact des changements démographiques.

Les résultats de l'action

Les deux autres scénarios ont pour but d'évaluer les résultats de l'action.

□ Troisième scénario : la réponse partielle

Le troisième scénario, intitulé « la réponse partielle » (scénario 3), correspond au Plan de retour à l'équilibre budgétaire annoncé en mars 2009, y compris les mesures non encore définies afin de rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Le scénario intègre donc les mesures déjà annoncées ainsi que les mesures qu'il faudra prendre pour atteindre l'objectif fixé.

Le scénario comprend les mesures annoncées dans le Discours sur le budget de mars 2009, soit la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement, l'indexation de certains tarifs, l'augmentation d'un point de la TVQ, et un contrôle serré des dépenses afin de limiter la croissance annuelle des dépenses de programmes à 3,2 % de 2010-2011 à 2013-2014.

À ces mesures s'ajoutent les mesures additionnelles nécessaires pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014.

- Le comité a retenu l'hypothèse selon laquelle ces mesures supplémentaires concernent uniquement les revenus, tel qu'indiqué dans le document d'octobre 2009⁸.
- À partir des données officielles de l'automne 2009, le gouvernement va ainsi chercher en revenus supplémentaires 5,1 milliards de dollars d'ici 2013-2014.

Ce scénario a été baptisé « la réponse partielle », car il ne prévoit rien pour la période postérieure à 2013-2014, et cela même si la Loi sur l'équilibre budgétaire impose le retour à l'équilibre à partir de 2013-2014. Après 2013-2014, les dépenses de programmes reprennent leur croissance selon une tendance structurelle.

■ Les résultats

Le scénario 3 permet de rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – puisque c'est la base même de l'option analysée. Par contre, et en l'absence d'initiatives additionnelles, on constate la réapparition rapide d'un déficit structurel après cette date. Les chiffres sont beaucoup moins spectaculaires que dans les deux premiers scénarios, mais l'alourdissement de l'endettement est réel.

On est placé ainsi en 2013-2014 dans une situation que l'on ne peut considérer comme durable.

- Aucune mesure n'ayant été annoncée pour rétablir un équilibre structurel entre les revenus et les dépenses, on assiste de nouveau à une dégradation des finances publiques.
- Cela se produit alors que la situation financière du Québec est pire qu'avant la récession de 2009. La dette a augmenté de près de 30 milliards de dollars – soit de 18 % – en quatre ans.
- En augmentant ses revenus, le gouvernement a défini une fiscalité encore moins compétitive par rapport à ses concurrents. En 2013-2014, chaque adulte québécois doit assumer des prélèvements additionnels de l'État de 1 200 \$.

⁸ Ministère des Finances du Québec, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs, Le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014*, Québec, 27 octobre 2009, page 24, tableau 4.

À la différence des deux premiers scénarios, le scénario du seul retour à l'équilibre budgétaire (« la réponse partielle ») est gérable. Il comprend une première étape dans la bonne direction, avec le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Toutefois, il n'apporte pas de réponse durable au problème des finances publiques. De plus, il comporte des risques importants dans la mesure où pourrait survenir une récession ou une perte de contrôle des dépenses.

□ **Quatrième scénario : la voie durable**

Le quatrième scénario, « la voie durable » (scénario 4), représente l'aboutissement logique des travaux du comité. Le scénario s'appuie sur les constats et principes présentés dans les deux premiers fascicules.

D'ici 2013-2014, l'équilibre budgétaire est rétabli grâce à un effort équivalent concernant les revenus et les dépenses, dans le cadre d'un pacte proposé par le gouvernement. Il s'agit d'une approche se situant à mi-chemin entre des politiques concentrant tous les efforts à consentir du côté des dépenses et d'autres politiques orientées uniquement sur les hausses de revenus. La voie privilégiée par le comité évite ainsi une remise en cause radicale du panier de services ou une hausse importante de la fiscalité.

Après 2013-2014, l'équilibre budgétaire est maintenu en arrimant la croissance des dépenses sur celle des revenus.

Les arguments fondant ce scénario sont ceux du comité.

- À court terme, pour rétablir l'équilibre budgétaire, il faut faire appel de façon équilibrée aux revenus (augmentation des taxes et des tarifs) et aux dépenses (contrôle accru de la croissance des dépenses).
- À moyen et à long termes, la seule façon durable de maintenir des finances publiques saines consiste à ajuster la croissance des dépenses sur celle de l'économie. Il faut arrimer la croissance des dépenses sur celle des revenus sur lesquels nous pouvons compter pour assumer ces dépenses.

Le scénario privilégié par le comité consiste donc à agir beaucoup plus sur les dépenses qu'à l'heure actuelle.

■ **Les résultats obtenus**

Ce scénario est celui de l'équilibre budgétaire retrouvé et respecté.

- Grâce aux efforts consentis, l'écart entre les revenus et les dépenses est supprimé d'ici 2013-2014.
- Après cette date, les revenus et les dépenses croissent au même rythme, et l'équilibre budgétaire est maintenu.

On assiste à une diminution graduelle du poids de l'endettement du Québec ainsi qu'à un allègement du fardeau des intérêts à payer. Au terme de la période, en 2025-2026, les dépenses de programmes représentent 20 % du PIB du Québec, soit la même proportion qu'en 2009-2010. Cela signifie que l'effort consenti du côté des dépenses ne remet pas en cause la place des services publics dans l'économie québécoise.

Pour ce qui est des revenus, et toujours en 2025-2026, le scénario privilégié par le comité conduit à une certaine augmentation de la pression fiscale, par rapport à 2009-2010. Entre le début et la fin de la période, la part des revenus autonomes dans le PIB du Québec passe de 15,5 % à 17,4 % – soit l'équivalent de 1,9 % du PIB. En fait, cette part augmente essentiellement entre 2009-2010 et 2013-2014.

Concrètement, le quatrième scénario implique une ponction moins grande sur le contribuable que le troisième : en 2013-2014, chaque adulte québécois doit assumer des prélèvements additionnels de l'État d'un peu moins de 900 \$, comparativement à 1 200 \$ dans le scénario 3.

■ La mise en œuvre du scénario privilégié par le comité

Dans ce scénario, le comité suggère tout un ensemble d'initiatives, touchant les revenus comme les dépenses. Le comité propose des principes et un cadre d'intervention, mais ne choisit pas entre ces différentes initiatives. Il revient en effet aux citoyens de s'exprimer sur les mesures à prendre et au gouvernement de faire des choix et d'agir.

Pour ce qui est des dépenses comme des revenus, l'effort a été chiffré à 5,6 milliards de dollars d'ici 2013-2014. La croissance des dépenses de programmes est réduite à 2,5 % par an d'ici 2013-2014. Après cette date, le contrôle des dépenses doit permettre d'arrimer leur croissance à celle des revenus, elle-même déterminée par la croissance économique. La croissance des dépenses de programmes s'établit à 4,2 % entre 2013-2014 et 2019-2020 et à 4,0 % entre 2019-2020 et 2025-2026.

Selon le comité, il importe de commencer prioritairement à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics. Cela signifie que d'ici 2013-2014, le rétablissement de l'équilibre budgétaire doit être obtenu avec des mesures se répartissant également entre les revenus et les dépenses.

C'est là le sens du pacte proposé : chacun doit faire sa part pour réaliser et maintenir un cadre budgétaire équilibré. Le gouvernement ne prélèvera pas un dollar de plus en taxes ou en tarifs s'il n'a pas réalisé un effort équivalent d'un dollar du côté des dépenses. Grâce à ce pacte, les efforts et les engagements sont partagés entre les prestataires de services publics, leurs utilisateurs et les contribuables, et cela, dans le but d'assainir les finances publiques et de protéger l'avenir.

■ **Les dépenses : une véritable révolution culturelle dans la gestion publique**

Le scénario privilégié par le comité suppose une véritable révolution culturelle dans la gestion des dépenses publiques, touchant d'abord l'administration gouvernementale et les sociétés d'État dans leur façon de dépenser. Cette révolution culturelle va beaucoup plus loin que ce qui est actuellement anticipé au Québec.

- On a retenu ici l'hypothèse selon laquelle la moitié des efforts de dépenses requis d'ici 2013-2014 serait obtenue grâce à des gains de productivité de 1 % par an. Le comité formule une attente analogue pour ce qui est des sociétés d'État.
- L'autre moitié de ces efforts résultera de la réévaluation systématique des programmes, aboutissant selon le cas à l'abandon de certains d'entre eux, au gel des développements ou à leur révision.
- On peut estimer qu'après 2013-2014, le contrôle de la croissance des dépenses de programmes sera obtenu principalement par des gains de productivité.

Pour obtenir les gains de productivité attendus, le gouvernement peut faire appel à tout un éventail de possibilités, que le comité présente. Pour les 3 milliards de dollars qu'il reste à aller chercher du côté des dépenses d'ici 2013-2014, de nombreuses possibilités sont à notre disposition. Le calcul de l'écart des dépenses par rapport à l'Ontario, présenté par le comité dans son premier fascicule⁹, devrait servir de révélateur des domaines à analyser en priorité.

■ **Les revenus : un effort surtout concentré en début de période**

Le scénario 4 suppose que la moitié des initiatives nécessaires pour rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – soit 5,6 milliards de dollars – proviendra d'une augmentation des revenus prélevés par l'État. Sur ce total, les mesures déjà annoncées par le gouvernement représentent près de 2,4 milliards de dollars. Il reste donc plus de 3,2 milliards de dollars de revenus additionnels à identifier.

Les principes visant un meilleur financement et identifiés dans le deuxième fascicule indiquent la voie que le gouvernement doit suivre. On fait référence à des principes tels qu'éviter d'alourdir les impôts sur le revenu, ou orienter la ponction fiscale de l'État vers les formes les moins dommageables pour la croissance économique, soit notamment les taxes à la consommation.

Au-delà de 2013-2014, la croissance des revenus autonomes suit la croissance économique.

⁹ Voir *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1*, op. cit., page 11.

Le comité a identifié quelques ordres de grandeur, concernant des mesures potentielles qui pourraient être prises afin de dégager des revenus supplémentaires pour l'État.

Pour le comité, les possibilités que le gouvernement devrait analyser en priorité concernent les tarifs : il faut rappeler de plus qu'une tarification mieux conforme aux coûts a le double avantage de peu pénaliser la croissance économique et d'induire de bons comportements de la part de celui qui utilise les services tarifés.

Conclusion

Les résultats obtenus démontrent l'intérêt du scénario proposé par le comité, le scénario de « la voie durable ».

Ce scénario permet de rétablir l'équilibre budgétaire d'ici quatre ans et de le maintenir par la suite, sans remettre en cause le rôle et la place de l'État dans l'économie : en fait, en fin de période, le poids des dépenses de programmes dans le PIB augmente pour revenir à ce qu'il est aujourd'hui tandis que la part des revenus augmente légèrement. On est donc loin d'un désengagement ou d'un retrait de l'État.

□ Quatre messages

De l'ensemble de ses travaux, le comité dégage quatre messages essentiels, qu'il adresse à la fois au gouvernement et à l'ensemble des Québécois.

■ **En matière de finances publiques, ne pas agir maintenant serait une grave erreur.**

Il faut impérativement respecter la cible fixée dans le Discours sur le budget de mars 2009, et rétablir l'équilibre des finances publiques d'ici quatre ans. Reporter au-delà de 2013-2014 la date du retour à l'équilibre nous placerait dans une situation de grande vulnérabilité, puisque c'est à cette date que commenceront à se faire sentir les effets du vieillissement de la population.

■ **Pour atteindre l'équilibre budgétaire, il faut agir de façon équilibrée entre les revenus et les dépenses.**

Les propositions du comité tranchent à cet égard avec la solution de facilité consistant à accroître les prélèvements, sans agir sur les dépenses. À terme, le comité est convaincu que la seule façon de faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme consiste à ajuster la croissance des dépenses à celle des revenus, elle-même déterminée par la croissance économique.

- **Nous devons impérativement améliorer nos façons de dépenser et nos méthodes de financement de nos services publics.**

Le comité a beaucoup insisté sur la nécessité de mieux dépenser, à partir des exemples convaincants que nous offrent de nombreux pays avancés. Il en est de même du côté des revenus. Le choix des impôts et des formes de prélèvement a un impact direct sur la croissance économique. Il faut privilégier les taxes et les tarifs, plutôt que les impôts directs. Cette option peut être rendue compatible avec une préoccupation réelle de la situation des plus démunis. Une stratégie appropriée à cet égard pourrait nous faire bénéficier de points additionnels de croissance, fort précieux dans un contexte de changements démographiques.

- **Un message d'espoir.**

Le scénario élaboré afin de concrétiser les constats et les propositions présentés démontre qu'il est possible de maintenir l'équilibre des finances publiques à long terme, de réduire le poids de notre endettement et de diminuer la « mauvaise dette », malgré les changements démographiques, et cela, tout en conservant un panier de services publics comparable au panier actuel et en évitant d'alourdir la fiscalité.

- **Une évidence oubliée**

Au terme de ses travaux, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques ne peut que conclure sur une évidence, trop souvent oubliée : quoi que l'on fasse, la seule façon durable de gérer les finances publiques est de faire en sorte que les dépenses augmentent au même rythme que les revenus qui les financent – soit le rythme de la croissance économique.

Les défis auxquels le Québec est confronté nous forcent à respecter cette réalité.

INTRODUCTION

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques a été mis en place par le ministre des Finances dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2010-2011. Cette consultation porte sur deux grandes problématiques, soit :

- le retour à la croissance et les grandes orientations économiques à moyen et à long termes, afin de créer la richesse nécessaire au financement des services publics;
- les moyens à mettre en œuvre pour retrouver l'équilibre budgétaire en 2013-2014 ainsi que pour contrôler la dette à l'horizon de 2025.

Le comité a choisi d'adopter une démarche en trois étapes, chacune des étapes donnant lieu à la publication d'un fascicule distinct¹⁰.

- Dans la première étape, le comité a cadré la question, en brossant avec des exemples concrets la situation actuelle des finances publiques.
- Dans la deuxième étape de sa démarche, le comité a choisi de concentrer ses réflexions sur deux voies de solution, concernant respectivement les dépenses et le financement des services publics.

□ Faire des choix et agir

Dans le premier fascicule, le comité tirait les conséquences des constats dégagés¹¹ : le Québec a maintenant atteint une limite. Notre situation financière est inquiétante. Les défis auxquels le Québec devra faire face sont réels, immédiats et majeurs. Il est ainsi nécessaire de faire des choix et d'agir.

Les choix auxquels fait référence le comité devraient viser :

- un niveau de dépenses publiques respectant notre capacité de payer;
- une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique;
- une dette sous contrôle, dont l'importance n'hypothèque pas les choix de nos enfants.

Ces choix devraient aboutir à faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme, respectant la capacité des générations futures d'effectuer leurs propres choix, ce qui correspond à la définition même du développement durable.

¹⁰ *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1, op. cit., page 7.*

¹¹ *Ibid., page 50.*

Les constats dégagés par le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques dans son premier fascicule

Les constats tirés par le comité consultatif et présentés dans le premier fascicule ont été résumés en quelques chiffres¹².

Le Québec finance davantage de services publics que l'Ontario.

- Le Québec finance 26 % de plus de services publics que l'Ontario.
- Si le Québec offrait aux citoyens le panier de services financé publiquement par l'Ontario, il réduirait ses dépenses de 17,5 milliards de dollars¹³.

Or, le Québec crée moins de richesse que l'Ontario.

- Le PIB par habitant du Québec est inférieur de 14 % à celui de l'Ontario.
- Cela signifie que l'assiette fiscale potentielle du Québec (une fois ajustée par le nombre d'habitants) est inférieure de 50 milliards de dollars à celle de l'Ontario.

Pour financer les services publics, nous avons choisi de prélever plus d'impôts et de nous endetter plus qu'ailleurs. Nous nous sommes endettés en majeure partie pour financer des dépenses courantes (ce que l'on appelle communément « l'épicerie »).

- La dette brute du Québec, sur laquelle sont calculés les intérêts que nous devons payer, atteint maintenant 150 milliards de dollars¹⁴.
- Les deux tiers sont constitués de « mauvaises dettes », correspondant aux déficits cumulés.

Le niveau élevé de notre endettement réduit notre marge de manœuvre budgétaire.

- Nous affectons au service de la dette près de 60 % de l'argent perçu au titre de la TVQ.
- Nous sommes de plus en plus vulnérables aux fluctuations des taux d'intérêt.
- Nous sommes exposés plus que jamais aux fluctuations des transferts fédéraux.

Malgré ce niveau élevé d'endettement, nous n'avons pas suffisamment investi dans les infrastructures, ce qui nous contraint à procéder maintenant à un rattrapage rapide.

Avec le temps, notre marge de manœuvre s'est trouvée de plus en plus réduite, et cela, alors que de nouveaux défis se profilent entre-temps à l'horizon :

- l'augmentation des coûts de santé;
- l'impact des changements démographiques sur la création de richesse;
- le rattrapage en matière d'infrastructures.

¹² *Ibid.*, page 49.

¹³ Si le Québec finançait les services publics de la même façon que le gouvernement ontarien, ses dépenses se seraient établies en 2008-2009 à 68,6 milliards de dollars au lieu de 86,1 milliards de dollars (données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec, *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1*, op. cit., page 12).

¹⁴ Sur le concept de dette du gouvernement du Québec, *Ibid.*, page 29.

□ Mieux dépenser et mieux financer nos services publics

Dans son deuxième fascicule, le comité aboutit à une conclusion essentielle : il faut consacrer des efforts prioritaires à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics¹⁵. Le comité énonce à cette fin des principes simples. Ces principes peuvent déboucher rapidement sur des initiatives concrètes, dont une dizaine sont identifiées.

Le comité est confiant dans la possibilité de relever les défis auxquels nous sommes confrontés, en matière d'économie et de finances publiques. Beaucoup de choses peuvent être faites, sans remettre en cause le panier de services publics offerts par l'État québécois à la population. Là aussi, le comité souligne que cela implique cependant de faire des choix et d'agir.

Le deuxième fascicule du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques : nous pouvons mieux dépenser et mieux financer nos services publics

Au terme de la deuxième étape de sa démarche, le comité en est arrivé à une conclusion majeure : compte tenu de l'importance de nos dépenses et de nos impôts et taxes, nous devons consacrer des efforts prioritaires à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics¹⁶.

- Nous pouvons mieux dépenser, c'est à-dire mieux utiliser les fonds affectés au financement des services publics.
- Nous pouvons également mieux financer nos services publics.

Une source d'espoir

C'est une source d'espoir : cela signifie qu'en tirant les enseignements de ce qui se fait ailleurs – certaines fois depuis longtemps – il est possible de diminuer le coût des services actuellement offerts ou d'en donner davantage pour le même coût.

Dans le secteur de la santé, on a des exemples très précis de façons de faire qui nous coûtent de l'argent et réduisent ce que nous obtenons par rapport à ce que nous payons. C'est vrai également dans le secteur de l'éducation, ainsi que dans les grandes sociétés d'État commerciales telle Hydro-Québec.

Simultanément, nous pouvons mieux financer nos services publics en définissant une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique, et en appuyant davantage le financement des services publics sur la tarification, comme le font les pays offrant d'importants services financés collectivement.

Des principes simples

Nous pouvons y parvenir en appliquant plusieurs principes simples.

- Il faut généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes.
- Il faut encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence.
- Nous devons définir une fiscalité efficace, et réduire ainsi les impacts négatifs de tout impôt et taxe sur le développement économique.
- Il faut faire davantage appel à la tarification.

Des initiatives concrètes

Ces principes peuvent déboucher rapidement sur des initiatives concrètes. Le comité en identifie une dizaine.

¹⁵ *Le Québec face à ses défis, Fascicule 2, op. cit., page 83.*

¹⁶ *Ibid.*

❑ Analyser les choix qui s'offrent à nous : deux séries de scénarios

Dans la troisième étape de sa démarche, le comité analyse les choix qui s'offrent à nous, afin d'en évaluer les conséquences et d'identifier la voie la plus apte pour atteindre les objectifs formulés dans le mandat qui lui a été confié.

À cette fin, le comité a résumé en deux séries de scénarios les options devant lesquelles nous sommes placés.

- La première série de scénarios correspond au **refus d'agir** et comprend deux variantes, baptisées « **le statu quo** » (scénario 1) et « **le recul** » (scénario 2).
- La deuxième série de scénarios illustre **les résultats de l'action** et comprend également deux variantes, dénommées « **la réponse partielle** » (scénario 3) et « **la voie durable** » (scénario 4).

■ Deux voies contrastées

Ces deux séries de scénarios regroupent les différentes options entre lesquelles le gouvernement devra opter, pour ce qui est des revenus, des dépenses et de la dette.

Les scénarios correspondent à deux voies contrastées, reprenant l'essentiel de ce qui est actuellement sur la table, dans le cadre des discussions engagées sur la place publique. Ils intègrent dans trois d'entre eux les initiatives déjà amorcées ou annoncées par le gouvernement. Pour les analyser et les commenter, le comité s'est appuyé sur des projections financières demandées à cette fin au ministère des Finances.

Le comité aurait pu multiplier les scénarios de réponse, mais cela n'aurait fait que brouiller la discussion. Le comité a préféré retenir deux groupes de scénarios comportant chacun leur propre logique.

❑ Une première option : le refus d'agir

Les deux premiers scénarios ont comme point commun le refus d'agir.

- Selon le premier scénario, « **le statu quo** » (scénario 1), aucune action ne serait engagée en matière de dépenses pour réduire la croissance des dépenses publiques. En matière de revenus, le gouvernement ne ferait rien de plus que ce qui a été annoncé et engagé en mars 2009, soit la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement, l'indexation de certains tarifs¹⁷ et l'augmentation d'un point de la TVQ.

¹⁷ Il s'agit de tous les tarifs qui ne sont pas indexés, à l'exception des tarifs des services de garde à contribution réduite.

- Le deuxième scénario, « **le recul** » (scénario 2), va encore plus loin dans le refus d’agir puisqu’on y remet même en cause les trois mesures correctrices annoncées par le gouvernement en mars 2009. Selon ce scénario, le gouvernement renoncerait à lutter contre l’évasion fiscale et l’évitement, abandonnerait l’indexation de certains tarifs et annulerait la hausse d’un point de la TVQ – en plus de ne pas agir sur les dépenses publiques.

■ Une voie à rejeter

Pour le comité, cette première voie doit être résolument rejetée.

Le statu quo, et plus encore **le recul**, équivalent à renoncer définitivement à l’équilibre budgétaire au-delà de 2013-2014 et à laisser les choses aller, en pensant que la croissance économique va tout arranger.

- Avec ces deux scénarios, on dépense de la même façon, ce qui signifie concrètement que l’on contemple le rythme de croissance des dépenses de santé sans intervenir, même si cette croissance est structurellement supérieure à la croissance de la richesse collective.
- On finance de la même manière, ce qui veut dire que l’on maintient une structure fiscale qui nuit à notre création de richesse et à notre développement économique, et que l’on reste lourdement dépendant de l’impôt sur le revenu.

Ces deux scénarios sont insoutenables et aboutissent à terme à une politique de redressement des finances publiques imposée sous la pression des marchés financiers, dans les pires conditions.

□ Une deuxième option : les résultats de l’action

Les deux autres scénarios ont pour but d’évaluer les résultats de l’action.

- Le troisième scénario, intitulé « **la réponse partielle** » (scénario 3), correspond au Plan de retour à l’équilibre budgétaire annoncé en mars 2009, y compris les mesures non encore définies afin de rétablir l’équilibre budgétaire en 2013-2014. Le scénario intègre donc les mesures déjà annoncées ainsi que les mesures qu’il faudra prendre pour atteindre l’objectif fixé.

Le scénario comprend les mesures annoncées dans le Discours sur le budget de mars 2009, soit la lutte contre l’évasion fiscale et l’évitement, l’indexation de certains tarifs, l’augmentation d’un point de la TVQ, et un contrôle serré des dépenses afin de limiter la croissance annuelle des dépenses de programmes à 3,2 % de 2010-2011 à 2013-2014.

- Le quatrième scénario, « **la voie durable** » (scénario 4), représente l'aboutissement logique des travaux du comité. Le scénario s'appuie sur les constats et principes présentés dans les deux premiers fascicules.

D'ici 2013-2014, l'équilibre budgétaire serait rétabli grâce à un effort équivalent concernant les revenus et les dépenses, dans le cadre d'un pacte proposé par le gouvernement. Après 2013-2014, l'équilibre budgétaire serait maintenu en arrimant la croissance des dépenses à celle des revenus, elle-même déterminée par la croissance économique.

Dans ce scénario, le comité suggère tout un ensemble d'initiatives, touchant les revenus comme les dépenses. Le comité propose des principes et un cadre d'intervention, mais ne choisit pas entre ces différentes initiatives. Il revient en effet aux citoyens de s'exprimer sur les mesures à prendre et au gouvernement de faire des choix et d'agir.

■ **Le plan du gouvernement : une réponse incomplète**

Pour le comité, le scénario 3 va dans la bonne direction, mais ne fournit qu'une réponse incomplète aux questions posées par le ministre. Le scénario ne comporte aucune mesure visant à assurer des finances publiques équilibrées à long terme après 2013-2014, compte tenu de l'impact qu'auront les changements démographiques.

Il est donc insuffisant, puisqu'il ne garantit pas des finances publiques en bonne santé sur une longue période, compte tenu des changements démographiques et de la nécessité de poursuivre la modernisation des infrastructures.

■ **Une voie durable pour rester maîtres de nos choix**

Le quatrième scénario constitue pour le comité la seule « voie durable » à long terme. Il illustre une option qui fonctionne.

Le scénario 4 permet le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, en protégeant les services publics et en limitant l'impact d'un alourdissement de la fiscalité sur la croissance économique. Il s'articule autour d'initiatives prises à très court terme, afin de placer rapidement nos finances publiques sur la voie de l'équilibre et de la réduction de l'endettement.

Ce scénario propose à plus long terme une démarche visant à ce que l'ensemble des revenus et des dépenses croisse au même rythme, ce qui constitue la seule manière d'assurer de façon durable des finances publiques saines et solides. Il donne ainsi au Québec les moyens de répondre dans de bonnes conditions à l'impact des changements démographiques et assure le renouvellement et la modernisation de nos infrastructures.

Selon les termes mêmes du mandat confié par le ministre des Finances, ce scénario permet ainsi :

- de retourner à l'équilibre budgétaire en 2013-2014;
- de renforcer les finances publiques à moyen terme.

Il le permet :

- tout en assurant un financement de services publics de qualité, notamment en santé et en éducation;
- en faisant en sorte que le Québec se dote d'infrastructures adéquates et renouvelées;
- en réduisant le fardeau de la dette pour les générations futures, et en dégageant ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour assurer le développement de l'économie afin qu'elle demeure concurrentielle.

Ce scénario constitue la réponse du comité aux questions qui lui ont été posées. L'option de « la voie durable » a l'immense mérite de faire en sorte que nous restions maîtres de nos choix.

□ La simulation des scénarios

Ces quatre scénarios ont été simulés à la demande du comité par le ministère des Finances. La démarche utilisée est la suivante.

■ Les hypothèses communes

Pour les différents scénarios, les mêmes hypothèses ont été formulées concernant la croissance économique, les revenus autonomes qui en découlent ainsi que les transferts fédéraux.

- En ce qui concerne la croissance économique, les hypothèses retenues prennent en compte l'impact des changements démographiques sur le taux de croissance du PIB. Comme on le verra, ces hypothèses sont relativement optimistes quant à la capacité de l'économie québécoise à compenser, au moins en partie, les conséquences du vieillissement de la population.
- Les revenus autonomes liés à la croissance économique sont déterminés à partir de l'évolution des assiettes taxables résultant de ces hypothèses de croissance. On a notamment considéré que les nouveaux retraités puiseraient à même leur épargne pour soutenir leur consommation. On a ainsi tenu compte de l'enrichissement des futurs aînés par rapport aux aînés appartenant aux tranches d'âge précédentes.

— Pour ce qui est des transferts fédéraux, on a retenu l'hypothèse selon laquelle les transferts provenant du gouvernement fédéral seraient définis à partir des règles actuelles. Les règles sont inchangées, et cela, quel que soit le scénario analysé¹⁸.

■ L'impact des politiques gouvernementales

À partir de ces hypothèses de base, identiques pour tous les scénarios, la démarche a consisté à évaluer l'impact de différentes politiques gouvernementales concernant les revenus (augmentation des revenus autonomes, lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement, par exemple) et les dépenses (contrôle de la croissance des dépenses publiques).

■ Un point de départ commun

Ces politiques ont été simulées en utilisant un point de départ commun – ce que l'on appelle les « conditions initiales » – soit le cadre financier rendu public à l'automne dernier¹⁹.

Ce cadre financier couvre cinq années, soit les années 2009-2010 à 2013-2014. Selon ce cadre financier, avec une croissance des dépenses de programmes atteignant 4,6 % par an²⁰, le déficit passerait de 4,7 milliards de dollars en 2009-2010 à 11,3 milliards de dollars en 2013-2014.

TABLEAU 2

Solde budgétaire après la mise à jour de l'automne 2009

(en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 4,6 %	- 4 695	- 6 609	- 8 611	- 10 172	- 11 284

Source : *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs, Le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014*, Québec, 27 octobre 2009, page 24, extrait du tableau 4.

¹⁸ On a supposé que le gouvernement fédéral ne couperait pas dans les transferts aux provinces pour résorber son propre déficit, comme il s'est engagé à le faire. Cela signifie que le gouvernement fédéral ne définirait pas des mesures de réduction, comme ce fut le cas dans les années 1990.

¹⁹ *Des finances publiques saines...* op. cit., page 24, tableau 4.

²⁰ Il s'agit du taux de croissance annuel moyen des dépenses de programmes effectivement observé de 2003-2004 à 2009-2010.

■ Les simulations effectuées

Dans le cadre de chacun des scénarios définis, on a ainsi estimé l'évolution des revenus du gouvernement, celle des dépenses, le solde budgétaire qui en résulte, la dette et le service de la dette.

Les simulations vont au-delà du cadre financier présenté en octobre 2009. L'horizon étudié couvre en effet une période de quinze ans, allant de 2010-2011 à 2025-2026.

□ Le fil directeur

Le troisième fascicule du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques utilise comme fil directeur les deux grandes options synthétisées.

Il comprend trois parties :

- la **première partie** est consacrée à l'évaluation de l'**impact des changements démographiques sur la croissance économique**. Cet impact sera majeur, et il importe d'aborder cette question de façon approfondie.
- dans la **deuxième partie**, le comité analyse l'option correspondant au **refus d'agir** (les scénarios illustrant « **le statu quo** » et « **le recul** »).
- la **troisième partie** aborde l'option intitulée « **les résultats de l'action** » – soit « **la réponse partielle** » (le Plan de retour à l'équilibre budgétaire) et « **la voie durable** » – le scénario correspondant aux propositions formulées par le comité consultatif.

PREMIÈRE PARTIE

L'impact des changements démographiques sur la croissance économique

La première partie du fascicule est consacrée à l'impact des changements démographiques sur la croissance économique.

Pour le comité, il importait d'établir les scénarios concernant l'évolution des finances publiques sur une base solide, en analysant les tendances affectant la croissance économique du Québec.

En particulier, il était essentiel d'évaluer de façon approfondie l'impact des changements démographiques sur la croissance économique future et d'en déduire une projection réaliste de la croissance économique à venir.

Pour y parvenir, le comité a procédé en cinq étapes, présentées dans cinq sections différentes.

- On a d'abord analysé le dernier quart de siècle de croissance économique, afin de déterminer **les sources de cette croissance** dans le passé le plus récent.
- Le comité a ensuite évalué celui de ces facteurs qui sera directement touché par les changements démographiques, soit **le bassin des travailleurs potentiels**.
- Le comité a examiné une première façon de contrer cet impact, soit **la croissance du taux d'emploi**.
- Le comité a abordé la deuxième façon permettant de lutter contre l'impact des changements démographiques, soit **l'accélération de la productivité**.
- Le comité a enfin intégré ces trois sources de croissance afin de déterminer **le taux de croissance économique** projeté d'ici 2025.

Au préalable, le comité a voulu rappeler dans une courte introduction l'importance de la croissance économique pour une collectivité.

L'importance de la croissance économique

On peut définir la croissance économique comme l'augmentation, calculée d'une année sur l'autre, du volume de tous les biens et services produits dans une économie. On appelle communément produit intérieur brut la valeur annuelle de biens et de services produits dans l'économie²¹. On parle de PIB réel lorsque l'on élimine des données les effets de la hausse des prix pour obtenir le volume de biens et services.

Toute analyse prospective des finances publiques est fondée sur une évaluation de la croissance économique à venir. La croissance économique déterminera les revenus du gouvernement, et donc les ressources disponibles pour financer les services publics.

□ Ce que permet la croissance économique

Comme le Groupe de travail sur l'investissement des entreprises l'a souligné – groupe de travail présidé par M. Pierre Fortin et dont le rapport a été publié en mars 2008 – la croissance économique – et donc une richesse accrue – ne représente pas autre chose qu'un élargissement de nos possibilités²². La croissance économique permettra par exemple de mieux répondre aux besoins en santé ou d'affronter les défis liés à l'environnement.

Il ne faut pas oublier par ailleurs que la croissance économique est le seul moyen de relever le niveau de vie de l'ensemble de la société. L'expérience des vingt dernières années a confirmé que la pauvreté augmente lorsque la croissance économique ralentit et diminue lorsque celle-ci s'accélère²³.

²¹ On appelle aussi ce produit intérieur brut le « produit intérieur brut nominal » (PIB nominal).

²² Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, *L'investissement au Québec : on est pour*, Québec, 2008, page 15.

²³ *Ibid.*, page 13.

1.1 Les sources de la croissance économique

Il importe de souligner ici que la croissance économique origine de trois sources : la croissance économique provient de variations imputables à la démographie, à l'emploi et à la productivité.

- La croissance économique peut provenir en premier lieu d'une contribution positive de la démographie, c'est-à-dire de l'augmentation du bassin des travailleurs potentiels. Si ce bassin augmente, la démographie contribue positivement à la croissance économique.

Pour mesurer le bassin des travailleurs potentiels, les organismes statistiques utilisent le plus souvent comme référence la population des personnes âgées de 15 à 64 ans – et cela, même si certaines personnes de moins de 15 ans ou de plus de 64 ans peuvent être effectivement au travail.

- En deuxième lieu, la croissance économique peut être enclenchée par une variation de l'emploi. On veut dire par là que la croissance économique peut provenir d'une augmentation de la proportion des travailleurs potentiels qui exercent effectivement un emploi. Il s'agit en fait de la définition du taux d'emploi.
- En troisième lieu enfin, la croissance économique peut s'expliquer par une augmentation de la productivité, c'est-à-dire du volume de production par travailleur détenant un emploi.

Sur le plan statistique, on est donc en mesure de décomposer le taux annuel de la croissance économique en trois sources, soit :

- la variation du bassin des travailleurs potentiels (pour l'essentiel, la modification de la population des 15 à 64 ans);
- l'évolution du taux d'emploi, c'est-à-dire les changements observés dans la proportion des travailleurs potentiels détenant un emploi;
- la modification de la productivité, c'est-à-dire l'évolution du rendement économique de chaque travailleur.

Une amélioration du bassin de travailleurs potentiels, du taux d'emploi ou de la productivité entraîne la croissance de l'économie, soit une augmentation du PIB réel.

□ Les sources de la croissance au cours du dernier quart de siècle

Au cours du dernier quart de siècle (de 1981 à 2008), la croissance économique annuelle du Québec s'est établie en moyenne à 2 %. Il s'agit d'un taux de croissance réel, obtenu en éliminant les effets de la hausse des prix.

Cette croissance provenait à parts presque égales des évolutions du bassin de travailleurs potentiels, du taux d'emploi et de la productivité.

- La population âgée de 15 à 64 ans a augmenté de 0,6 % par an. Cette population s'établissait en 2008 à 5,4 millions de personnes. Au cours de la période, en moyenne, près de 30 000 personnes entraient chaque année sur le marché de l'emploi.
- Le taux d'emploi s'est accru de 0,6 % par an. Cela signifie que pour l'ensemble de la période, près de 1,1 million de travailleurs se sont ajoutés à la force de travail du Québec.
- Au cours de la même période, la production par emploi a augmenté de 0,8 % par an. Cela veut dire que la production est passée de 62 300 \$ par travailleur en 1981 à 77 900 \$ en 2008 (dollars de 2008).

TABLEAU 3

Facteurs de croissance économique – Décomposition du PIB réel (en pourcentage, moyenne annuelle)

	Moyenne 1981-2008
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6
Productivité ⁽³⁾	0,8
PIB réel	2,0

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

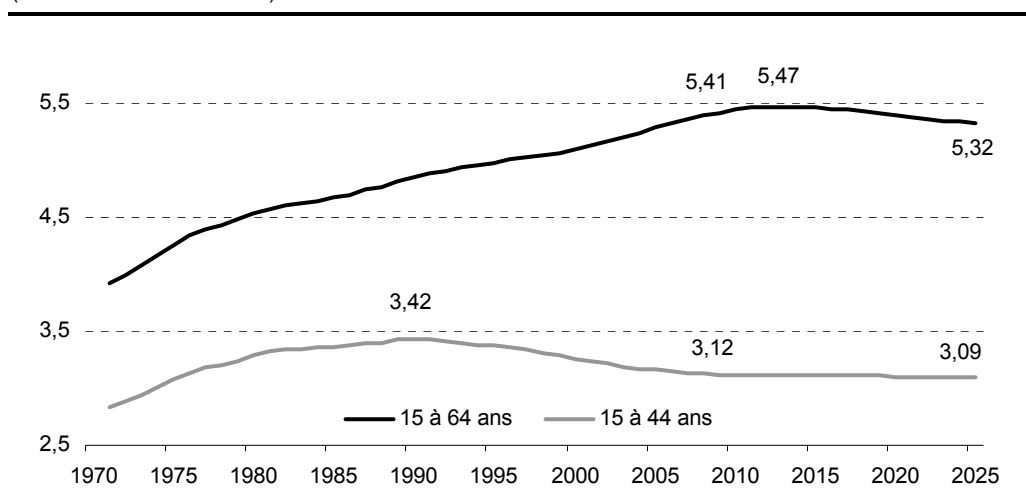
1.2 Les changements démographiques entraîneront une diminution du bassin de travailleurs potentiels

Selon le scénario de référence de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), une diminution de la population âgée de 15 à 64 ans s'amorcera dès 2014. Au total, entre 2013 et 2025, la population québécoise âgée de 15 à 64 ans diminuera ainsi de 2,7 %. Cela représente une réduction de près de 150 000 personnes pour l'ensemble de la période, soit en moyenne un peu plus de 12 000 personnes par an.

La population des 15 à 44 ans a déjà commencé à diminuer. Le nombre de personnes appartenant à ce groupe d'âge a baissé de 9 % entre 1990 et 2009 – soit une réduction de 308 000 personnes.

GRAPHIQUE 1

Bassin de main-d'œuvre potentielle du Québec (en millions d'individus)



Source : Institut de la statistique du Québec.

La diminution du bassin de travailleurs potentiels aura un impact majeur sur la croissance économique à venir. Elle diminuera la croissance du PIB réel en moyenne de 0,1 % par an pour la période 2013-2019 et de 0,2 % par an pour la période 2019-2025. Comparativement, il faut rappeler que l'augmentation du nombre de travailleurs potentiels a apporté chaque année 0,6 % de croissance entre 1981 et 2008.

TABLEAU 4

Facteurs de croissance économique – Impact de la baisse du bassin de travailleurs potentiels sur le PIB réel
(en pourcentage)

	1981-2008	2008-2009	2009-2013	2013-2019	2019-2025
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	0,5	0,3	– 0,1	– 0,2

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

1.3 Une première façon de contrer l'impact des changements démographiques : la croissance du taux d'emploi

On prévoit qu'au cours des prochaines années, l'amélioration du marché du travail – soit la réduction du chômage – entraînera une augmentation du taux d'emploi, c'est-à-dire du nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

- À court terme, le marché du travail connaîtra une amélioration découlant de la baisse conjoncturelle du chômage qu'apportera la reprise économique.
- Sur l'ensemble de la période, plusieurs phénomènes convergeront dans la même direction.
 - Des personnes jusqu'ici inactives – à la retraite, aux études ou ne cherchant pas d'emploi – choisiront de travailler, en raison des possibilités intéressantes qui leur seront offertes.
 - Des personnes au travail choisiront de retarder leur départ à la retraite.
 - La hausse de la scolarisation des personnes actuellement âgées de 15 à 64 ans allongera leur présence sur le marché du travail.
 - La participation des femmes au marché du travail devrait également continuer de croître – comme on l'observe depuis plusieurs années.

Les hypothèses suivantes ont été retenues, pour la période 2008-2025.

- Le taux d'emploi des 15 à 54 ans passera de 76,5 % en 2008 à 79,7 % en 2025. Cela représente l'ajout de 120 000 travailleurs, par rapport à la situation où le taux d'emploi serait resté inchangé.
- Le taux d'emploi des 55 à 64 ans s'accroîtra de 50,2 % à 60,3 % pendant la même période, ce qui correspond à l'addition de 135 000 travailleurs comparativement à la situation où le taux d'emploi reste le même. Le taux d'emploi de ce groupe d'âge était de 59,8 % en Ontario en 2008.
- On observera une hausse de l'emploi des 65 ans et plus, passant de 6,8 % en 2008 à 11,9 % en 2025. Cela signifie que 100 000 travailleurs supplémentaires s'ajouteront durant la période, en utilisant la même comparaison que précédemment.

TABLEAU 5

Projection du marché du travail au Québec, 2008-2025

(en milliers d'individus)

	Population			Emploi				
	2008	Variation	2025	2008	Variation		Total	2025
					Effet population	Effet taux d'emploi		
15 à 64 ans	5 388	- 69	5 319	3 810	- 85	255	170	3 980
- 15 à 54 ans	4 394	- 219	4 175	3 310	- 140	120	- 20	3 290
- 55 à 64 ans	994	150	1 144	500	55	135	190	690
65 ans et plus	1 132	842	1 974	70	50	100	150	220
15 ans et plus	6 520	773	7 293	3 880	- 35	355	320	4 200

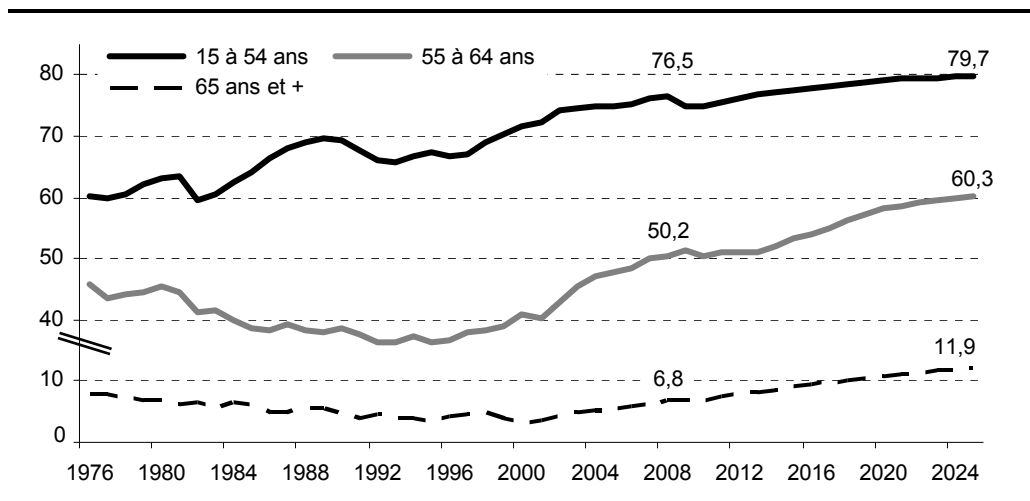
Sources : Institut de la statistique du Québec et projection du ministère des Finances du Québec.

Au total, à partir des hypothèses retenues, le taux d'emploi passera de 73 % en 2008 à 79,6 % en 2025. Il s'agit d'hypothèses, qui auraient pour effet de rapprocher le taux d'emploi du Québec des taux d'emploi observés en Ontario et aux États-Unis au cours des dernières décennies.

GRAPHIQUE 2

Taux d'emploi des Québécois par groupe d'âge

(taux en pourcentage)



Sources : Institut de la statistique du Québec et projection du ministère des Finances du Québec.

La hausse du taux d'emploi apportera ainsi une contribution positive à la croissance économique, au cours des prochaines années. Selon les hypothèses retenues, durant la période 2013-2019, cette contribution sera même supérieure à la contribution du taux d'emploi observée entre 1981 et 2008 (0,8 point de pourcentage comparativement à 0,6 point de pourcentage).

On constate cependant un plafonnement et une réduction de cette contribution, en fin de période, en raison notamment de l'augmentation en proportion des groupes d'âge supérieur, où le taux d'emploi est plus faible – ce qui résulte en fait du vieillissement de la population.

L'augmentation de la productivité constitue en fait le seul moyen pour le Québec de relever le taux de croissance de l'économie de façon permanente et à long terme.

TABLEAU 6

Facteurs de croissance économique – Impact de la baisse du bassin de travailleurs potentiels et de la hausse du taux d'emploi sur le PIB réel

(en pourcentage)

	1981-2008	2008-2009	2009-2013	2013-2019	2019-2025
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	0,5	0,3	- 0,1	- 0,2
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	- 1,6	0,5	0,8	0,5

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

1.4 Une deuxième façon de contrer l'impact des changements démographiques : l'accélération de la productivité

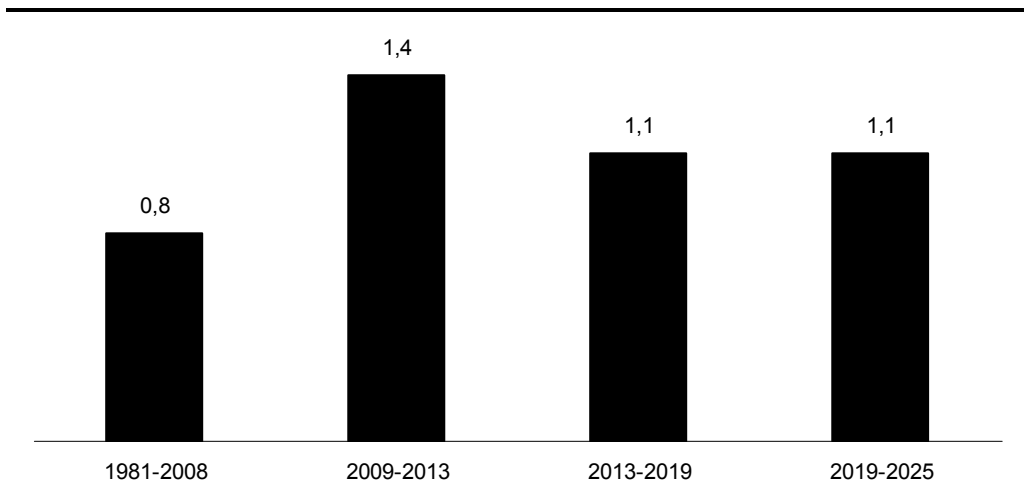
La productivité – c'est-à-dire le volume de production (le PIB réel) par emploi – a augmenté en moyenne de 0,8 % par an entre 1981 et 2008. Le comité a retenu l'hypothèse selon laquelle la croissance de la productivité s'accélérait au cours des prochaines années : elle s'établirait en moyenne à 1,1 % pour les périodes 2013-2019 et 2019-2025.

Il s'agit d'une hausse importante : en moyenne, pour la période 2013-2025, on assisterait ainsi à une augmentation de la variation annuelle de la productivité du travail de près de 40 %.

GRAPHIQUE 3

Productivité au Québec

(PIB réel par emploi, variation annuelle en pourcentage)



Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

□ Les raisons justifiant l'augmentation de la productivité projetée

L'hypothèse d'une augmentation de la productivité du travail est optimiste, mais elle s'appuie sur un ensemble de raisons.

En début de période, il est probable que l'on assiste à une accélération de la croissance de la productivité, liée à la relance de l'activité économique.

— Avant le plan de relance, le gouvernement avait déjà entrepris des initiatives visant à soutenir l'investissement privé.

- Des mesures importantes ont été ajoutées depuis, afin de soutenir l'économie et de lutter contre les effets de la crise financière. Sur deux années, le gouvernement a ainsi injecté dans l'économie un peu plus de 15 milliards de dollars²⁴. Ces mesures auront un impact majeur durant la période 2010-2013.
- Le Plan d'action économique du Canada aura également un impact favorable sur la croissance de la productivité au Québec.

Tout au long de la période, la réduction du bassin des travailleurs potentiels incitera les entreprises à mieux utiliser la technologie, les machines et les équipements. Cette même réduction du bassin des travailleurs potentiels pourrait réduire le travail à temps partiel et le chômage.

Sur l'ensemble de la période également, le plan québécois d'infrastructures publiques aura des effets sur la productivité. Sa réalisation permettra d'améliorer les infrastructures de transport et donc les échanges commerciaux. Le plan financera les infrastructures municipales et favorisera ainsi la localisation des entreprises. Le plan québécois d'infrastructures publiques s'appliquera également aux infrastructures en éducation, et par là même agira en faveur de la formation des travailleurs, de la recherche et de l'innovation.

■ Une accélération essentielle pour contrer l'impact des changements démographiques

L'augmentation de la productivité est le seul moyen durable et permanent à notre disposition pour contrer l'impact des changements démographiques sur la croissance économique. De 2009 à 2025, elle compenserait en partie les conséquences sur la croissance économique de l'évolution du bassin de travailleurs potentiels.

TABLEAU 7

Facteurs de croissance économique – Impact de la baisse du bassin de travailleurs potentiels, de la hausse du taux d'emploi et de la productivité sur le PIB réel

(variation annuelle en pourcentage)

	1981-2008	2008-2009	2009-2013	2013-2019	2019-2025
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	0,5	0,3	- 0,1	- 0,2
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	- 1,6	0,5	0,8	0,5
Productivité ⁽³⁾	0,8	- 0,4	1,4	1,1	1,1

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

²⁴ Voir en annexe 2, page 85, le détail des liquidités injectées dans le cadre du plan d'action du gouvernement.

Cette accélération s'impose d'autant plus que le Québec a accumulé un important retard en matière de productivité, depuis 2000, par rapport au reste de l'Amérique du Nord.

Le Québec et l'Ontario ont accumulé un retard considérable en matière de productivité

De 2000 à 2008, les économies du Québec et de l'Ontario ont nettement marqué le pas pour ce qui est de la croissance de la productivité, par rapport au reste de l'Amérique du Nord et à l'ensemble des pays avancés – soit les pays membres de l'OCDE.

Durant cette période, la productivité n'a progressé que de 0,2 % par année en moyenne au Québec, comparativement à 1,7 % aux États-Unis et à 0,9 % dans l'ensemble des pays avancés. On constate que l'Ontario n'a pas eu de meilleurs résultats que le Québec.

Un retard cumulatif

Cumulativement, en 2008, les économies du Québec et de l'Ontario étaient environ 30 % moins productives que l'économie américaine et 10 % moins productives que les économies des autres pays avancés. Les économies du Québec et de l'Ontario ont donc accumulé un retard considérable par rapport aux économies concurrentes, pour ce qui est de la productivité.

Productivité (production par emploi) aux États-Unis, dans les pays de l'OCDE, en Ontario et au Québec : taux de croissance annuel moyen de 2000 à 2008 et niveau atteint en 2008

Pays ou région	Taux de croissance annuel moyen de 2000 à 2008	Niveau atteint en 2008 (É.-U. = 100)
États-Unis	1,7 %	100
Médiane OCDE	0,9 %	79
Ontario	0,2 %	71
Québec	0,2 %	68

Note : Les pays de l'OCDE visés regroupent 22 pays membres. Sont exclus les très petits pays (Islande et Luxembourg), les pays émergents (Mexique et Turquie) et les pays en transition (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie). Le niveau de productivité atteint en 2008 est calculé selon la méthode de l'OCDE.

Sources : OCDE pour les États-Unis et les autres pays de l'OCDE ainsi que Statistique Canada pour le Québec et l'Ontario.

■ Le gouvernement doit-il mobiliser de nouveaux efforts pour soutenir la relance?

Dans la projection de la productivité du travail, le comité a pris en compte le plan de relance mis en place par le gouvernement pour soutenir l'économie, à la suite de la crise financière de 2008.

Le comité a été ainsi amené à se prononcer sur la pertinence d'une prolongation de ce plan, afin de renforcer la reprise en cours.

Selon le comité, les moyens mobilisés par le gouvernement à partir de 2008-2009 sont largement suffisants, compte tenu du fait que la récession ayant frappé le Québec est l'une des moins prononcées sur le plan mondial. En ajouter d'autres serait au mieux inutile, et au pire ne ferait qu'aggraver le déficit budgétaire.

1.5 Le taux de croissance économique projeté d'ici 2025

L'intégration des prévisions retenues pour l'évolution du bassin de travailleurs potentiels, du taux d'emploi et de la productivité permet de déterminer le taux de croissance économique que connaîtrait le Québec au cours des prochaines années.

Selon la projection retenue par le comité, ce taux de croissance atteindrait 2,2 % par an en moyenne au cours de la période 2009-2013. Il baisserait ensuite à 1,8 % pour la période 2013-2019 et à 1,4 % au cours de la période 2019-2025. Il s'agit d'un taux de croissance réel, calculé sans prendre en considération la hausse des prix.

TABLEAU 8

Facteurs de croissance économique – Décomposition du PIB réel

(variation annuelle en pourcentage)

	1981-2008	2008-2009	2009-2013	2013-2019	2019-2025
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	0,5	0,3	- 0,1	- 0,2
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	- 1,6	0,5	0,8	0,5
Productivité ⁽³⁾	0,8	- 0,4	1,4	1,1	1,1
PIB réel	2,0	- 1,5	2,2	1,8	1,4

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

La projection tient compte de l'évolution anticipée du taux d'emploi et de la productivité dans un contexte de changements démographiques et incorpore l'hypothèse d'une réaction favorable de l'économie après la récession.

Malgré cela, la croissance du PIB réel, établie à 2 % par an durant la période 1981-2008, diminuerait graduellement tout au long de la période, après un léger rebond en 2009-2013. En fin de période – en 2019-2025 –, le taux de croissance s'établirait en moyenne à 1,4 % par an, soit une diminution de 0,6 point de pourcentage par rapport à la moyenne historique.

La projection de croissance économique tenant compte de la hausse des prix

Afin de simuler le cadre financier du gouvernement, cette projection du PIB réel a été traduite en PIB nominal en y ajoutant l'effet de la hausse des prix. C'est en effet le PIB nominal qui détermine les revenus du gouvernement. Pour cela, on a retenu une évolution de l'inflation proche de la cible de la Banque du Canada – soit une hausse annuelle des prix de l'ordre de 2 %.

La croissance du PIB nominal passerait ainsi de 5,0 % (croissance observée pour la période 1981-2008) à 4,2 % en 2009-2013, à 3,6 % en 2013-2019 et à 3,3 % en 2019-2025.

TABLEAU 9

Composantes du PIB nominal au Québec
(variation annuelle en pourcentage)

	1981-2008	2008-2009	2009-2013	2013-2019	2019-2025
PIB réel	2,0	- 1,5	2,2	1,8	1,4
Prix	3,0	1,0	2,0	1,8	1,9
PIB nominal	5,0	- 0,5	4,2	3,6	3,3

Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

❑ L'épargne accumulée par les futurs aînés

Les projections que l'on vient de présenter permettent de définir l'évolution des assiettes taxables et donc de calculer les revenus autonomes du gouvernement d'ici 2025.

On entend parfois la thèse selon laquelle le problème financier lié au vieillissement de la population sera réglé par l'épargne accumulée par les futurs aînés. Selon cette thèse, les aînés issus du baby-boom seront plus riches que les aînés des générations précédentes. Ils seront donc imposés et contribueront en conséquence davantage aux revenus du gouvernement.

Comme on l'a vu précédemment, cette réalité a été intégrée au calcul des quatre scénarios : on a notamment retenu l'hypothèse selon laquelle les nouveaux retraités puiseraient à même leur épargne, pour soutenir leur consommation. On a ainsi tenu compte de l'enrichissement des futurs aînés, par rapport aux aînés appartenant aux tranches d'âge précédentes.

❑ Les changements démographiques réduiront les revenus du gouvernement

On constate donc que les changements démographiques auront une répercussion directe sur la situation financière à venir, du côté des revenus. Les projections de croissance économique signifient en effet que les changements démographiques conduiront à un ralentissement de la croissance des revenus du gouvernement.

C'est cette réalité qui constitue la base économique des quatre scénarios analysés par le comité.

DEUXIÈME PARTIE

Les options à rejeter

À partir des projections de croissance économique que l'on vient de présenter, le comité a appliqué une première série de deux scénarios au solde budgétaire rendu public par le gouvernement en octobre 2009.

Ces deux scénarios, regroupés sous le thème du « refus d'agir », correspondent à des options dont le comité recommande le rejet.

La deuxième partie du fascicule comprend ainsi trois sections, où le comité présente :

- la simulation du scénario 1, « **le statu quo** »,
- la simulation du scénario 2, « **le recul** »,
- les raisons pour lesquelles, dans la réalité, **le refus de l'action est impossible**.

2.1 Premier scénario : le statu quo

Le premier scénario a été construit à partir de propositions et de perceptions bien présentes dans la discussion actuelle.

□ Le contenu du scénario

Ces propositions et perceptions sont les suivantes :

- Nous pouvons compter principalement sur la croissance économique pour rétablir l'équilibre budgétaire.
- Il n'est pas nécessaire de prendre des initiatives additionnelles à celles qui sont déjà engagées. Pour ce qui est des interventions gouvernementales visant à rétablir l'équilibre budgétaire, le scénario se limite donc à la mise en œuvre des trois mesures de revenus déjà identifiées dans le budget 2009-2010, soit la hausse de la TVQ d'un point de pourcentage, la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement ainsi que l'indexation de certains tarifs²⁵.

Aucune mesure n'est prise pour contrôler l'augmentation actuelle des dépenses de programmes. Le scénario ne comprend pas de mesures visant à respecter l'objectif de hausse des dépenses de 3,2 % par an d'ici 2013-2014. Les dépenses de programmes augmentent de 4,6 % par an jusqu'à cette date.

Après 2013-2014, le scénario prévoit une croissance structurelle des dépenses de programmes. La croissance structurelle des dépenses de programmes a été déterminée à partir des trois hypothèses suivantes :

- prise en compte de l'impact des changements démographiques sur les dépenses de santé (augmentation des coûts en raison du vieillissement de la population) et d'éducation (réduction des coûts due à la diminution des clientèles);
- intégration des dépenses liées à la mise en œuvre du programme d'infrastructures;
- pour les autres dépenses de programmes, croissance des dépenses au même rythme que le PIB.

On exclut toute initiative nouvelle (pas de moyens pour répondre à de nouveaux besoins liés à l'environnement, au décrochage scolaire ou à la santé, par exemple).

²⁵ Comme indiqué précédemment, il s'agit de tous les tarifs qui ne sont pas indexés, à l'exception des tarifs des services de garde à contribution réduite.

Ces différentes hypothèses aboutissent à évaluer la croissance structurelle des dépenses de programmes à 4,4 % en moyenne par an pour la période 2013-2014 à 2025-2026.

Ce premier scénario signifie que les efforts consentis pour atteindre l'équilibre budgétaire ne résolvent qu'une petite part du solde budgétaire anticipé en 2013-2014 : ils représentent 2,4 milliards de dollars, comparativement au déficit annoncé de 11,3 milliards de dollars.

TABLEAU 10

Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 1

(en millions de dollars)

	Conditions initiales ⁽¹⁾	Scénario 1 Le statu quo	Différence : efforts retenus
Revenus ⁽²⁾	70 527	72 887	2 360
Dépenses	- 81 811	- 81 811	0
SOLDE	- 11 284	8 924	2 360

(1) Croissance des dépenses maintenue à 4,6 % annuellement sans mesure concernant les revenus.

(2) Incluant les résultats nets des entités consolidées.

☐ Les arguments invoqués

Parmi les arguments invoqués pour justifier cette option, le principal a trait à la croissance économique : la croissance économique suffira à régler tous les problèmes à terme.

Ce scénario s'appuie également sur d'autres arguments, souvent entendus :

- Il ne faut pas remettre en cause la reprise économique par des ponctions fiscales supplémentaires ou par une réduction des dépenses publiques.
- Le poids de la dette sur l'économie est à la baisse, le service de la dette également.
- Somme toute, pourquoi aller plus vite que les autres pour rétablir l'équilibre budgétaire ?

☐ Les résultats

Sur le plan financier, le scénario 1 conduit à une dégradation rapide et marquée de la situation budgétaire.

- L'écart entre les dépenses et les revenus budgétaires se creuse davantage (en fin de période, croissance annuelle moyenne de 4,8 % pour ce qui est des dépenses et de 3,6 % pour ce qui est des revenus).

- Les dépenses subissent l'impact du vieillissement de la population (dans la santé) et du coût des infrastructures, tandis qu'aucune mesure n'est prise pour les contrôler ou les financer.
- Le déséquilibre croissant entre les revenus et les dépenses entraîne une véritable explosion du déficit.
- Le déficit double presque d'ici 2013-2014, passant en quatre années de 4,7 milliards de dollars à 8,9 milliards de dollars.
- Le déficit fait plus que tripler au cours des douze années suivantes : il atteint ainsi 31,4 milliards de dollars en 2025-2026.
- Sur l'ensemble de la période, le déficit passe de 1,6 % du PIB en 2009-2010 à 5,9 % en 2025-2026.

TABLEAU 11

Scénario 1 – Le statu quo
Simulation du cadre financier du gouvernement

	Variation annuelle moyenne de 2009-10 à 2013-14		Variation annuelle moyenne de 2013-14 à 2019-20		Variation annuelle moyenne de 2019-20 à 2025-26		2025-26
	2009-10	2013-14	2013-14	2019-20	2019-20	2025-26	
	(M\$)	(%)	(M\$)	(%)	(M\$)	(%)	(M\$)
Revenus autonomes	46 869	5,4	57 735	3,7	71 892	3,4	87 988
Transferts fédéraux	15 156	0,7	15 593	4,6	20 368	4,4	26 309
Revenus budgétaires	62 025	4,3	73 328	3,9	92 261	3,6	114 296
Dépenses de programmes	60 139	4,6	72 043	4,5	93 757	4,4	121 200
Service de la dette	6 154	12,2	9 768	9,0	16 409	6,9	24 541
Dépenses budgétaires	66 293	5,4	81 811	5,1	110 166	4,8	145 741
Entités consolidées⁽¹⁾	- 427		- 441		0		0
Solde budgétaire selon la loi⁽²⁾	- 4 695	—	- 8 924	—	- 17 905	—	- 31 445
En % du PIB	- 1,6	—	- 2,5	—	- 4,1	—	- 5,9
Dette brute	161 621	7,1	212 309	7,1	321 040	7,2	486 324
En % du PIB	53,5	—	59,7	—	73,1	—	91,2
Dette représentant les déficits cumulés	102 439	5,8	128 594	8,0	203 950	8,9	340 983
En % du PIB	33,9	—	36,1	—	46,4	—	63,9
PIB nominal	302 059	4,2	355 761	3,6	439 221	3,3	533 410

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

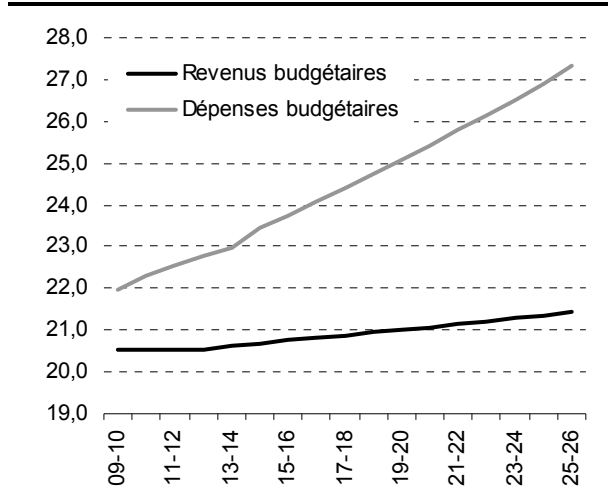
(1) Cet élément inclut les résultats nets des entités consolidées à l'exclusion des résultats du Fonds des générations. Pour 2009-2010, il inclut également la provision pour manque à gagner aux revenus et les recours à la réserve de stabilisation.

(2) Solde budgétaire pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

GRAPHIQUE 4

Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 1

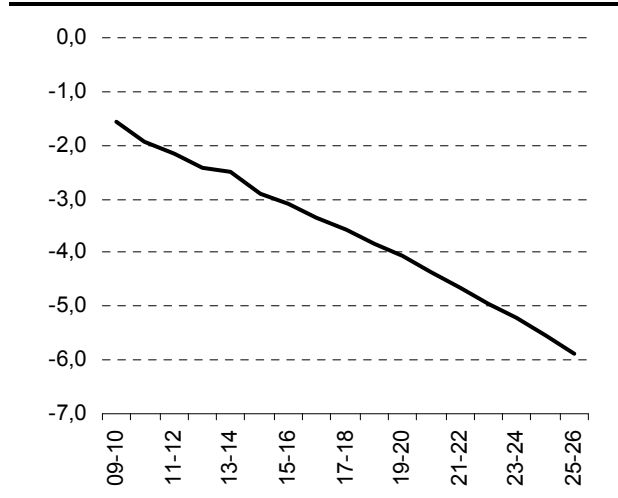
(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 5

Évolution du solde budgétaire⁽¹⁾ – Scénario 1

(en pourcentage du PIB)



(1) Solde budgétaire pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

La succession de déficits augmentant sans cesse se reflète sur le montant de la dette, qui atteint en fin de période un chiffre astronomique.

- La dette brute du Québec – sans tenir compte de la dette fédérale – triple sur l'ensemble de la période, passant de 162 milliards de dollars en 2009-2010 à 486 milliards de dollars en 2025-2026.
- En pourcentage du PIB, le poids de la dette brute du Québec augmente de près des deux tiers, passant de 54 % à 91 % en quinze ans.
- Conséquence de l'accroissement de la dette, le service de la dette quadruple entre 2009-2010 et 2025-2026, croissant d'un peu plus de 6 milliards de dollars à près de 25 milliards de dollars.

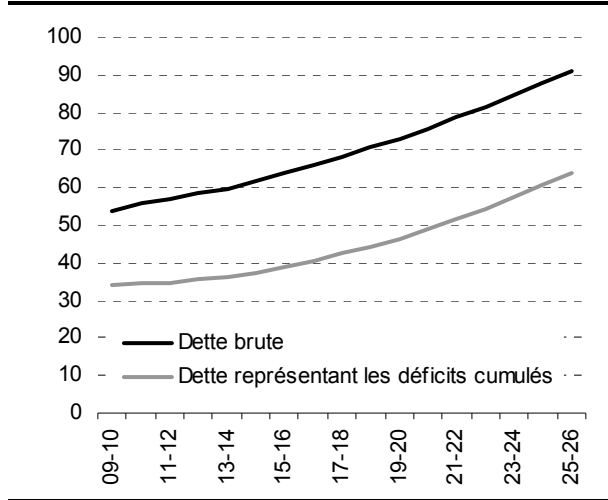
Les chiffres présentés sont évidemment catastrophiques.

GRAPHIQUE 6

Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés⁽¹⁾ –

Scénario 1

(en pourcentage du PIB)



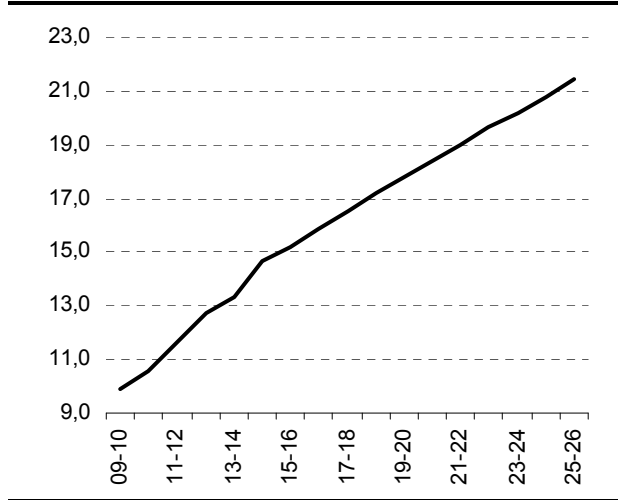
(1) Après la prise en compte du Fonds des générations.

GRAPHIQUE 7

Évolution du service de la dette⁽¹⁾ –

Scénario 1

(en pourcentage des revenus budgétaires)



(1) Service de la dette du fonds consolidé du revenu.

2.2 Une variante : le recul

Le deuxième scénario, intitulé « le recul », a été construit à partir de propositions et de perceptions analogues à celles prises en compte dans le premier scénario, mais qui vont encore plus loin dans la remise en cause des initiatives gouvernementales annoncées en mars 2009.

Dans ce scénario, les propositions retenues conduisent à remettre en question le bien-fondé des trois initiatives annoncées par le gouvernement et à les abandonner.

□ Le contenu du scénario

Dans le scénario 2, on compte uniquement sur la croissance économique pour rétablir l'équilibre budgétaire.

À la différence du scénario précédent, le gouvernement renonce à lutter contre l'évasion fiscale et l'évitement, abandonne l'indexation de certains tarifs²⁶ et annule la hausse d'un point de la TVQ.

Comme dans le scénario précédent, les dépenses de programmes augmentent de 4,6 % par an jusqu'en 2013-2014, en l'absence de mesures effectives pour respecter l'objectif de hausse des dépenses de 3,2 % identifié dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Avec le scénario 2, aucun effort n'est consenti pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 : le déficit observé est le déficit annoncé de 11,3 milliards de dollars.

TABLEAU 12

Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 2

(en millions de dollars)

	Conditions initiales ⁽¹⁾	Scénario 2 Le recul	Différence : efforts retenus
Revenus ⁽²⁾	70 527	70 527	0
Dépenses	- 81 811	- 81 811	0
SOLDE	- 11 284	- 11 284	0

(1) Croissance des dépenses maintenue à 4,6 % annuellement sans mesure concernant les revenus.

(2) Incluant les résultats nets des entités consolidées.

²⁶ Comme indiqué précédemment, il s'agit de tous les tarifs qui ne sont pas indexés, à l'exception des tarifs des services de garde à contribution réduite.

Après 2013-2014, les dépenses de programmes augmentent selon le taux de croissance structurel évalué précédemment. Jusqu'en 2025-2026, les dépenses de programmes s'accroissent en moyenne de 4,4 % par an, à partir des mêmes hypothèses que dans le scénario 1 – soit une pression sur les dépenses de santé en raison du vieillissement de la population, une tendance à la baisse des dépenses d'éducation à cause de la réduction des clientèles, la mise en œuvre du programme d'infrastructures et la croissance des autres dépenses au même rythme que le PIB. On exclut toute initiative nouvelle.

❑ **Les arguments invoqués**

Aux arguments invoqués dans le premier scénario s'en ajoute un autre : la relance est tellement fragile qu'il ne faut pas tenter de ralentir la croissance des dépenses publiques. Pour la même raison, il faut renoncer à augmenter la TVQ et à indexer les tarifs.

❑ **Les résultats**

Les résultats du scénario sont bien évidemment pires que ceux qui découlent du scénario du statu quo.

- D'ici 2013-2014, l'écart se creuse rapidement entre les dépenses et les revenus budgétaires, les dépenses augmentant de 5,4 % par an et les revenus de seulement 3,4 %.
- En 2013-2014, le déficit budgétaire atteint 11,3 milliards de dollars, comparativement à 8,9 milliards de dollars dans le scénario précédent.

TABLEAU 13

Scénario 2 – Le recul
Simulation du cadre financier du gouvernement

		Variation annuelle moyenne de 2009-10 à 2013-14		Variation annuelle moyenne de 2013-14 à 2019-20		Variation annuelle moyenne de 2019-20 à 2025-26	
	2009-10	2013-14	2013-14	2019-20	2019-20	2025-26	2025-26
	(M\$)	(%)	(M\$)	(%)	(M\$)	(%)	(M\$)
Revenus autonomes	46 869	4,3	55 375	3,7	68 979	3,4	84 449
Transferts fédéraux	15 156	0,7	15 593	4,6	20 368	4,4	26 309
Revenus budgétaires	62 025	3,4	70 968	3,9	89 347	3,6	110 758
Dépenses de programmes	60 139	4,6	72 043	4,5	93 757	4,4	121 200
Service de la dette	6 154	12,2	9 768	10,5	17 780	7,7	27 753
Dépenses budgétaires	66 293	5,4	81 811	5,3	111 537	4,9	148 953
Entités consolidées⁽¹⁾	- 427		- 441		0		0
Solde budgétaire selon la loi⁽²⁾	- 4 695	—	- 11 284	—	- 22 189	—	- 38 195
En % du PIB	- 1,6	—	- 3,2	—	- 5,1	—	- 7,2
Dette brute	161 621	7,9	218 824	8,1	348 712	7,8	547 892
En % du PIB	53,5	—	61,5	—	79,4	—	102,7
Dette représentant les déficits cumulés	102 439	7,2	135 109	9,4	231 623	9,6	402 552
En % du PIB	33,9	—	38,0	—	52,7	—	75,5
PIB nominal	302 059	4,2	355 761	3,6	439 221	3,3	533 410

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Cet élément inclut les résultats nets des entités consolidées à l'exclusion des résultats du Fonds des générations. Pour 2009-2010, il inclut également la provision pour manque à gagner aux revenus et les recours à la réserve de stabilisation.

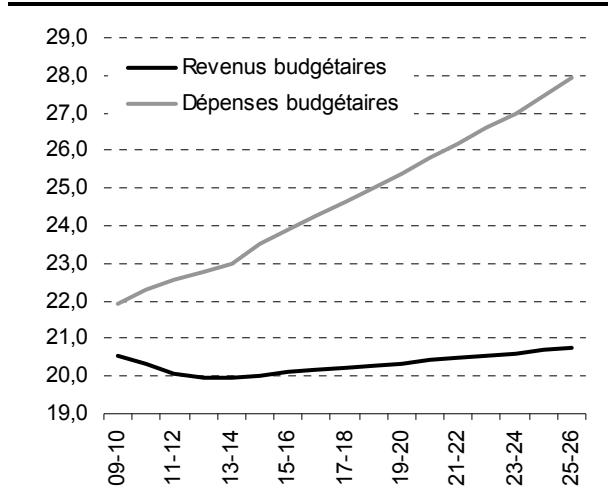
(2) Solde budgétaire pour les fins de la loi sur l'équilibre budgétaire.

Entre 2009-2010 et 2025-2026, le déficit est multiplié par huit, passant de 4,7 milliards de dollars à 38,2 milliards de dollars (soit de 1,6 % à 7,2 % du PIB).

GRAPHIQUE 8

Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 2

(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 9

Évolution du solde budgétaire⁽¹⁾ – Scénario 2

(en pourcentage du PIB)



(1) Solde budgétaire pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

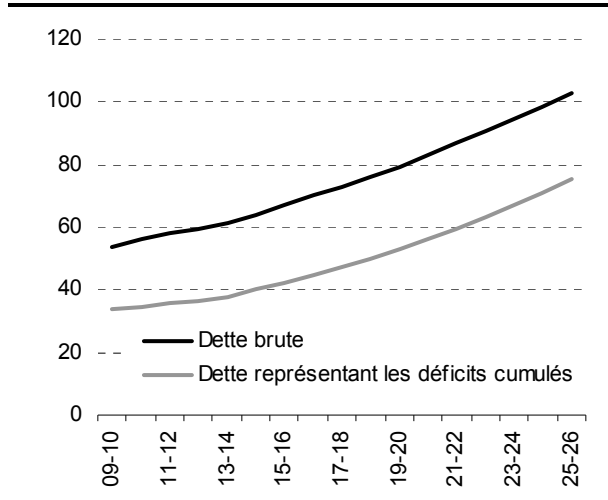
Dans le scénario 2, la dette atteint des montants difficilement imaginables.

- La dette brute du Québec s'élève à 548 milliards de dollars en 2025-2026, soit 14 milliards de plus que le PIB.
- Le service de la dette approche 28 milliards de dollars en 2025-2026, mobilisant en fin de période 25 % des revenus budgétaires du gouvernement.

GRAPHIQUE 10

Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés⁽¹⁾ – Scénario 2

(en pourcentage du PIB)

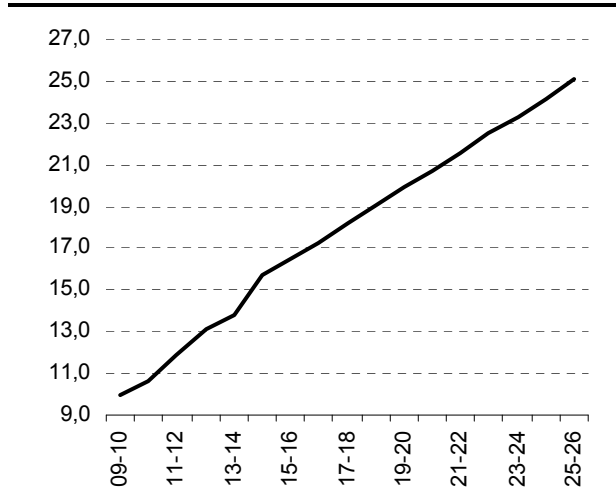


(1) Après la prise en compte du Fonds des générations.

GRAPHIQUE 11

Évolution du service de la dette⁽¹⁾ – Scénario 2

(en pourcentage des revenus budgétaires)



(1) Service de la dette du fonds consolidé du revenu.

2.3 La réalité : le refus de l'action est impossible

Le comité est convaincu qu'aucun de ces deux scénarios ne pourra jamais se produire, et cela, pour une raison fort simple : le gouvernement ne sera jamais en mesure de financer un déficit et une dette atteignant de telles proportions – à moins d'assumer des coûts d'intérêt insupportables.

□ L'argument de la croissance économique

Il faut revenir ici sur l'argument essentiel invoqué pour justifier les scénarios du « refus d'agir » et évaluer sa crédibilité. L'argument est l'idée selon laquelle la création de richesse permettra de régler tous les problèmes à terme.

Le comité a simulé la croissance économique qui serait nécessaire pour équilibrer les finances publiques dans les scénarios 1 et 2. Les résultats obtenus démontrent le caractère irréaliste de cet argument.

- Pour les seules quatre premières années, soit d'ici 2013-2014, il faudrait que le Québec affiche en moyenne une croissance économique annuelle réelle de 6,2 % (croissance du PIB nominal de 8,2 %) pour rééquilibrer les finances publiques – soit un phénomène qui ne s'est jamais produit depuis 45 ans.
- Sur l'ensemble de la période de quinze années, de 2010 à 2025, la croissance économique réelle devrait atteindre 3,1 % par an – soit un taux que le Québec n'a pas atteint depuis plusieurs décennies, dans un contexte démographique beaucoup plus favorable.

On doit donc constater que cet argument ne tient pas la route. La création de richesse ne permettra pas, à elle seule, d'équilibrer les finances publiques.

□ La réalité

Dans la réalité, les deux premiers scénarios conduisent à une aggravation très rapide de la situation des finances publiques. En quatre exercices financiers, on assisterait à un doublement ou à un triplement du déficit, selon le scénario, et à une augmentation de la dette brute du tiers (premier scénario) ou de près de 40 % (deuxième scénario).

Cette détérioration rapide de la situation aurait un impact explosif par la suite, la dynamique des intérêts composés ayant un effet « boule de neige ». Dans les faits, le gouvernement serait soumis à la pression des bailleurs de fonds, comme le Québec l'a vécu au milieu des années 1990 – ou comme le vivent actuellement plusieurs pays européens.

- Le gouvernement serait rapidement obligé de procéder à des réductions majeures des dépenses ou à des hausses considérables des impôts, pour rétablir une situation qu'il aurait tardé à corriger.

— En n'ayant rien fait ou pratiquement rien fait d'ici 2013-2014, le gouvernement devrait alors résorber un déficit atteignant 11 milliards de dollars, ce qui nécessiterait de réduire les dépenses de programmes de près de 16 % ou d'augmenter la fiscalité de près de 20 %.

Cela est évidemment irréaliste : on aurait le choix entre couper des programmes considérés comme prioritaires, ou mettre en place une fiscalité décourageant le travail et risquant d'entraîner une fuite des cerveaux.

□ L'impasse

Les deux premiers scénarios, illustrant le refus d'agir, aboutissent ainsi à une impasse.

En ayant refusé de prendre les bonnes mesures rapidement, le gouvernement se trouve placé dans une situation impossible, résultant de l'effet conjugué du déséquilibre structurel entre la croissance des revenus et celle des dépenses et de l'impact des changements démographiques.

TROISIÈME PARTIE

Les résultats de l'action

Après les deux premiers scénarios correspondant au « refus d'agir », le comité a simulé deux autres scénarios, regroupés sous le thème « les résultats de l'action ». Comme pour les deux premiers scénarios, les calculs ont été effectués en prenant pour base de départ le solde budgétaire rendu public par le gouvernement en octobre 2009.

Les scénarios 3 et 4 illustrent l'approche consistant à agir dès maintenant pour rétablir les finances publiques selon l'échéancier fixé par le gouvernement, soit d'ici 2013-2014. Ces deux scénarios tranchent de façon évidente avec les deux premiers scénarios, quant à leurs implications financières.

La troisième partie du fascicule comprend donc trois sections, où le comité présente :

- la simulation du scénario 3, « **la réponse partielle** »,
- la simulation du scénario 4, « **la voie durable** »,
- **l'écart** entre **le refus d'agir** et **les résultats de l'action**.

3.1 Troisième scénario : la réponse partielle

Le troisième scénario a été défini à partir du Plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement. Il reproduit la démarche annoncée par le ministre des Finances le 27 octobre 2009, lors de la publication du point sur la situation économique et financière du Québec²⁷.

Le scénario prévoit donc un retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 : toutes les initiatives requises ont été mises en œuvre afin d'annuler le déficit anticipé de 11,3 milliards de dollars.

TABLEAU 14

Plan de retour à l'équilibre budgétaire après la mise à jour de l'automne 2009

(en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 4,6 %	- 4 695	- 6 609	- 8 611	- 10 172	- 11 284
Efforts pour ramener la croissance des dépenses à 3,2 %	—	869	1 806	2 814	3 898
SOLDE BUDGÉTAIRE AVEC MAINTIEN DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES À 3,2 %	—	- 5 740	- 6 805	- 7 358	- 7 386
Efforts aux revenus					
Mesures annoncées au budget 2009-2010	—	615	1 590	1 950	2 360
Mesures additionnelles à identifier	—	450	2 576	4 140	5 114
Total des efforts aux revenus	—	1 065	4 166	6 090	7 474
Total des efforts aux dépenses et aux revenus	—	1 934	5 972	8 904	11 372
SOLDE BUDGÉTAIRE - AUTOMNE 2009	- 4 695	- 4 675	- 2 639	- 1 268	88

Source : *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs, Le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014*, Québec, 27 octobre 2009, page 24, tableau 4.

□ Le contenu du scénario

Dans le scénario 3, on a simulé la mise en œuvre des moyens nécessaires pour retourner à l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014, tel qu'annoncé par le gouvernement en mars 2009.

Le scénario comprend donc la réalisation des mesures identifiées dans le Discours sur le budget 2009-2010, soit la hausse de la TVQ d'un point de pourcentage, la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement, l'indexation de certains tarifs²⁸ ainsi que le plafonnement de la croissance des dépenses de programmes à 3,2 % par an jusqu'en 2013-2014.

²⁷ *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs – Le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014*, Québec, 27 octobre 2009.

²⁸ Comme indiqué précédemment, il s'agit de tous les tarifs qui ne sont pas indexés, à l'exception des tarifs des services de garde à contribution réduite.

À ces mesures s'ajoutent les mesures additionnelles nécessaires pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014.

- Le comité a retenu l'hypothèse selon laquelle ces mesures supplémentaires concernent uniquement les revenus, comme indiqué dans le document d'octobre 2009²⁹.
- À partir des données officielles de l'automne 2009, le gouvernement va ainsi chercher en revenus supplémentaires 5,1 milliards de dollars d'ici 2013-2014.

Ce scénario a été baptisé « la réponse partielle », car il ne prévoit rien pour la période postérieure à 2013-2014, et cela même si la Loi sur l'équilibre budgétaire impose le retour à l'équilibre à partir de 2013-2014.

Après 2013-2014, les dépenses de programmes reprennent leur croissance selon une tendance structurelle. Le comité a retenu les mêmes hypothèses que dans les deux premiers scénarios :

- prise en compte de l'impact des changements démographiques sur les dépenses de santé (augmentation des coûts en raison du vieillissement de la population) et d'éducation (réduction des coûts due à la diminution des clientèles);
- intégration des dépenses liées à la mise en œuvre du programme d'infrastructures;
- pour les autres dépenses de programmes, croissance des dépenses au même rythme que le PIB;
- au total, croissance des dépenses de programmes de 4,4 % en moyenne par an pour la période 2014-2015 à 2025-2026.

On exclut toute initiative nouvelle.

□ Une démarche annoncée par le gouvernement

Ce scénario illustre une démarche annoncée par le gouvernement jusqu'en 2013-2014. Selon ce scénario, le gouvernement maintient le cap concernant le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

- Avec le scénario 3, les efforts sont consentis pour résorber le déficit annoncé de 11,3 milliards de dollars.
- Au-delà de ce qui a déjà été annoncé de façon précise, le gouvernement utilise uniquement des moyens traditionnels – soit un accroissement de ses revenus – pour combler le déficit non encore effacé en 2013-2014.

²⁹ Des finances publiques saines..., op. cit., page 24, tableau 4.

- On ne remet pas en cause les façons de dépenser et on ne tente pas d'infléchir la croissance structurelle des dépenses de programmes.
- La démarche confirmée et précisée par le gouvernement en octobre 2009 n'indique pas les initiatives budgétaires à entreprendre afin de répondre aux changements démographiques.
- En fait, on achète du temps pour ce qui est de la réponse au défi démographique. On remet les choses à plus tard pour gérer l'après 2013-2014.

TABLEAU 15

**Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire
en 2013-2014 – Scénario 3**

(en millions de dollars)

	Conditions initiales ⁽¹⁾	Scénario 3 La réponse partielle	Différence : efforts retenus
Revenus ⁽²⁾	70 527	78 001	7 474
Dépenses	- 81 811	- 77 913	3 898
SOLDE BUDGÉTAIRE	- 11 284	88	11 372

(1) Croissance des dépenses maintenue à 4,6 % annuellement sans mesure concernant les revenus.

(2) Incluant les résultats nets des entités consolidées.

□ Les résultats

Le scénario 3 permet de rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – puisque c'est la base même de l'option analysée.

TABEAU 16

Scénario 3 – La réponse partielle Simulation du cadre financier du gouvernement

	Variation annuelle moyenne de 2009-10 à 2013-14		Variation annuelle moyenne de 2013-14 à 2019-20		Variation annuelle moyenne de 2019-20 à 2025-26		2025-26
	2009-10	2013-14	2013-14	2019-20	2019-20	2025-26	
	(M\$)	(%)	(M\$)	(%)	(M\$)	(%)	(M\$)
Revenus autonomes	46 869	7,6	62 849	3,7	78 206	3,4	95 655
Transferts fédéraux	15 156	0,7	15 593	4,6	20 368	4,4	26 309
Revenus budgétaires	62 025	6,0	78 442	3,9	98 575	3,6	121 964
Dépenses de programmes	60 139	3,2	68 145	4,5	88 584	4,4	114 397
Service de la dette	6 154	12,2	9 768	2,6	11 376	1,3	12 325
Dépenses budgétaires	66 293	4,1	77 913	4,2	99 960	4,0	126 722
Entités consolidées⁽¹⁾	- 427		- 441		0		0
Solde budgétaire selon la loi⁽²⁾	- 4 695	—	88	—	- 1 386	—	- 4 758
En % du PIB	- 1,6	—	0,0	—	- 0,3	—	- 0,9
Dette brute	161 621	4,2	190 642	2,3	218 610	2,3	251 136
En % du PIB	53,5	—	53,6	—	49,8	—	47,1
Dette représentant les déficits cumulés	102 439	1,1	106 927	- 0,9	101 521	0,7	105 796
En % du PIB	33,9	—	30,1	—	23,1	—	19,8
PIB nominal	302 059	4,2	355 761	3,6	439 221	3,3	533 410

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Cet élément inclut les résultats nets des entités consolidées à l'exclusion des résultats du Fonds des générations. Pour 2009-2010, il inclut également la provision pour manque à gagner aux revenus et les recours à la réserve de stabilisation.

(2) Solde budgétaire pour les fins de la loi sur l'équilibre budgétaire.

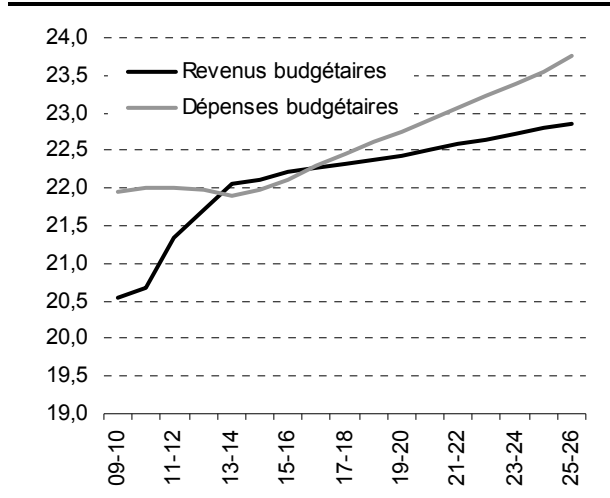
Par contre, et en l'absence d'initiatives additionnelles, on constate la réapparition rapide d'un déficit structurel après cette date.

- De 2013-2014 à 2025-2026, la croissance annuelle moyenne des dépenses est constamment supérieure à la croissance des revenus.
- Le rétablissement de l'équilibre budgétaire est de courte durée. Dès 2014-2015, un déficit réapparaît, qui atteint 4,8 milliards de dollars en fin de période.
- La réapparition rapide des déficits et leur croissance conduisent à une augmentation de la dette brute et du service de la dette.

GRAPHIQUE 12

Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 3

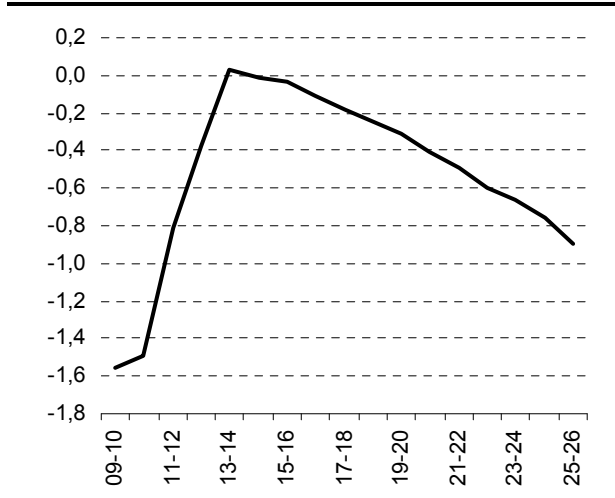
(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 13

Évolution du solde budgétaire⁽¹⁾ – Scénario 3

(en pourcentage du PIB)



(1) Solde budgétaire pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Les chiffres sont beaucoup moins spectaculaires que dans les deux premiers scénarios, mais l'alourdissement de l'endettement est réel.

Selon ce scénario, la dette brute atteint en fin de période 251 milliards de dollars, soit une augmentation de près d'un tiers en dix ans.

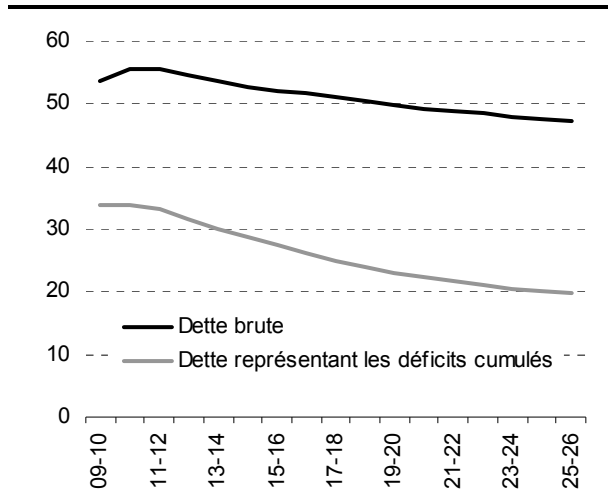
Le service de la dette dépasse 12 milliards de dollars, comparativement à 6 milliards de dollars en 2009-2010 et à près de 10 milliards de dollars en 2013-2014.

Par contre, le poids de la dette en pourcentage du PIB diminue. En fin de période, la dette brute du Québec représente 47 % du PIB, comparativement à 54 % en 2009-2010.

GRAPHIQUE 14

Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés⁽¹⁾ – Scénario 3

(en pourcentage du PIB)

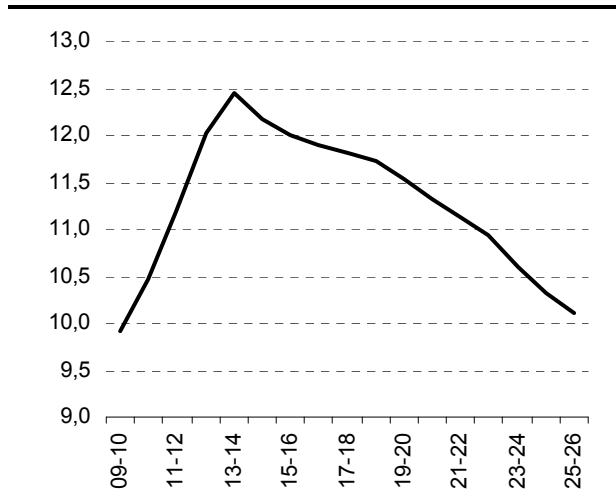


(1) Après la prise en compte du Fonds des générations.

GRAPHIQUE 15

Évolution du service de la dette⁽¹⁾ – Scénario 3

(en pourcentage des revenus budgétaires)



(1) Service de la dette du fonds consolidé du revenu.

□ En 2013-2014, une situation fragilisée

Les évaluations présentées ici permettent d'illustrer la réalité de ce scénario.

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire d'ici 2013-2014 permet effectivement d'éviter la catastrophe financière présentée dans les deux premiers scénarios. Cependant, on se retrouve en 2013-2014 dans une situation que l'on ne peut considérer comme durable.

- Aucune mesure n'ayant été annoncée pour rétablir un équilibre structurel entre les revenus et les dépenses, on assiste de nouveau à une dégradation des finances publiques.
- Cela se produit alors que la situation financière du Québec est pire qu'avant la récession de 2009. La dette a augmenté de près de 30 milliards de dollars – soit de 18 % – en quatre ans.
- En augmentant ses revenus, le gouvernement a défini une fiscalité encore moins compétitive par rapport à nos concurrents. En 2013-2014, chaque adulte québécois doit assumer des prélèvements additionnels de l'État de 1 200 \$.

TABLEAU 17

**Efforts aux revenus autonomes pour atteindre l'équilibre budgétaire
en 2013-2014 – Scénario 3 « La réponse partielle »**

	Effort en 2013-2014⁽¹⁾
Effort concernant les revenus autonomes (M\$)	7 474
Effort concernant les revenus par adulte (\$) ⁽²⁾	1 187

(1) Il s'agit d'un effort à réaliser à terme.

(2) Basé sur le nombre d'adultes âgés de 18 ans ou plus qui atteint 6 298 617 en 2009.

Après 2013-2014, la situation du Québec est donc fragilisée. Les équilibres financiers se détériorent de nouveau et l'endettement s'accroît.

À la différence des deux premiers, le scénario du seul retour à l'équilibre budgétaire (« la réponse partielle ») est gérable. Il comprend une première étape dans la bonne direction, avec le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2013-2014.

Toutefois, il ne prévoit rien au-delà. Ce scénario n'apporte pas de réponse durable au problème des finances publiques. De plus, il comporte des risques importants dans la mesure où pourrait survenir une récession ou une perte de contrôle des dépenses.

3.2 Quatrième scénario : la voie durable, un pacte pour répondre aux défis de l'avenir

Le quatrième et dernier scénario présenté par le comité constitue le prolongement logique des constats et des propositions formulés dans les deux premiers fascicules.

3.2.1 Le contenu du scénario et les résultats obtenus

Selon le comité, il importe de commencer prioritairement à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics. Cela signifie que d'ici 2013-2014, le rétablissement de l'équilibre budgétaire doit être obtenu avec des mesures se répartissant également entre les revenus et les dépenses. Il s'agit d'une approche se situant à mi-chemin entre des politiques concentrant tous les efforts à consentir du côté des dépenses et d'autres politiques orientées uniquement sur les hausses de revenus. La voie privilégiée par le comité évite ainsi une remise en cause radicale du panier de services ou une hausse importante de la fiscalité.

C'est là le sens du pacte proposé : chacun doit faire sa part pour réaliser et maintenir un cadre budgétaire équilibré. Le gouvernement ne prélèvera pas un dollar de plus en taxes ou en tarifs s'il n'a pas réalisé un effort équivalent d'un dollar du côté des dépenses. Grâce à ce pacte, les efforts et les engagements sont partagés entre les prestataires de services publics, leurs utilisateurs et les contribuables, et cela, dans le but d'assainir les finances publiques et de protéger l'avenir.

■ D'ici 2013-2014 : un effort partagé entre les dépenses et les revenus

Dans ce scénario, les efforts consentis pour rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014 proviennent de façon égale d'initiatives concernant les dépenses et les revenus : des mesures sont prises pour réduire les dépenses de 5,6 milliards de dollars et pour accroître les revenus autonomes de 5,6 milliards de dollars.

TABLEAU 18

Efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 4

(en millions de dollars)

	Conditions initiales ⁽¹⁾	Scénario 4 La voie durable	Différence : efforts retenus
Revenus ⁽²⁾	70 527	76 169	5 642
Dépenses	- 81 811	- 76 169	5 642
SOLDE	- 11 284	—	11 284

(1) Croissance des dépenses maintenue à 4,6 % annuellement sans mesure concernant les revenus.

(2) Incluant les résultats nets des entités consolidées.

Dans le scénario 4, la croissance des dépenses de programmes est réduite à 2,5 % par an d'ici 2013-2014, comparativement à 3,2 % dans le scénario 3. Les efforts concernant les dépenses sont de 1,7 milliard de dollars supérieurs à ceux nécessaires pour atteindre les cibles du scénario 3.

Pour ce qui est des revenus, les revenus additionnels représentent un effort moins élevé que dans le scénario 3 – soit 5,6 milliards de dollars comparativement à 7,5 milliards de dollars.

■ **Après 2013-2014 : la croissance des dépenses au rythme de la croissance des revenus**

Après 2013-2014, l'équilibre des finances publiques est maintenu année après année en corrigeant la croissance des dépenses. La croissance des revenus autonomes suit la croissance économique. Globalement, l'ensemble des dépenses (incluant le service de la dette) et l'ensemble des revenus (y compris les transferts fédéraux) doivent augmenter au même rythme.

Pour ce qui est des dépenses, le scénario 4 signifie que la croissance des dépenses de programmes s'établit à 4,2 % entre 2013-2014 et 2019-2020 et à 4,0 % entre 2019-2020 et 2025-2026.

□ **Les arguments retenus**

Les arguments fondant ce scénario sont ceux du comité.

- À court terme, pour rétablir l'équilibre budgétaire, il faut faire appel de façon équilibrée aux revenus (augmentation des taxes et des tarifs) et aux dépenses (contrôle accru de la croissance des dépenses).
- À moyen et à long termes, la seule façon durable de maintenir des finances publiques saines consiste à ajuster la croissance des dépenses sur celle de l'économie. Il faut arrimer la croissance des dépenses sur celle des revenus sur lesquels nous pouvons compter pour assumer ces dépenses.

Le scénario privilégié par le comité consiste donc à agir beaucoup plus sur les dépenses qu'à l'heure actuelle.

□ Les résultats

TABLEAU 19

Scénario 4 – La voie durable Simulation du cadre financier du gouvernement

	Variation annuelle moyenne de 2009-10 à 2013-14		Variation annuelle moyenne de 2013-14 à 2019-20		Variation annuelle moyenne de 2019-20 à 2025-26		
	2009-10 (M\$)	2013-14 (%)	2013-14 (M\$)	2019-20 (%)	2019-20 (M\$)	2025-26 (%)	2025-26 (M\$)
Revenus autonomes	46 869	6,8	61 017	3,7	75 999	3,4	92 975
Transferts fédéraux	15 156	0,7	15 593	4,6	20 368	4,4	26 309
Revenus budgétaires	62 025	5,4	76 610	3,9	96 367	3,6	119 283
Dépenses de programmes	60 139	2,5	66 401	4,2	85 125	4,0	108 012
Service de la dette	6 154	12,2	9 768	2,4	11 242	0,0	11 271
Dépenses budgétaires	66 293	3,5	76 169	4,0	96 367	3,6	119 283
Entités consolidées⁽⁴⁾	- 427		- 441		0		0
Solde budgétaire selon la loi⁽²⁾	- 4 695	—	0	—	0	—	0
En % du PIB	- 1,6	—	0,0	—	0,0	—	0,0
Dette brute	161 621	4,2	190 730	2,0	214 932	1,0	228 386
En % du PIB	53,5	—	53,6	—	48,9	—	42,8
Dette représentant les déficits cumulés	102 439	1,1	107 015	- 1,5	97 842	- 2,7	83 045
En % du PIB	33,9	—	30,1	—	22,3	—	15,6
PIB nominal	302 059	4,2	355 761	3,6	439 221	3,3	533 410

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Cet élément inclut les résultats nets des entités consolidées à l'exclusion des résultats du Fonds des générations. Pour 2009-2010, il inclut également la provision pour manque à gagner aux revenus et les recours à la réserve de stabilisation.

(2) Solde budgétaire pour les fins de la loi sur l'équilibre budgétaire.

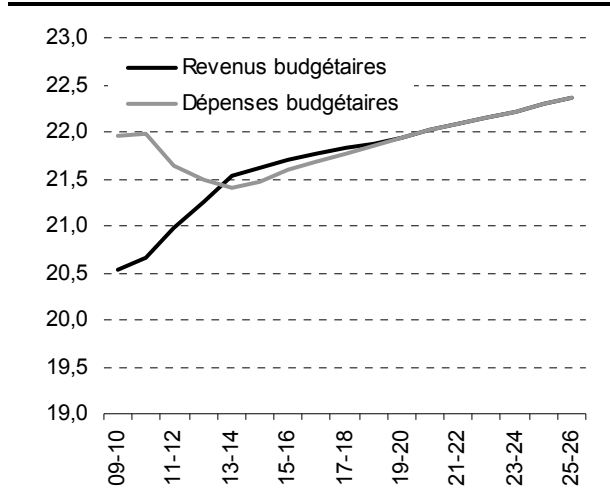
Ce scénario est celui de l'équilibre budgétaire retrouvé et respecté.

- Grâce aux efforts consentis, l'écart entre les revenus et les dépenses est supprimé d'ici 2013-2014.
- Après cette date, les revenus et les dépenses croissent au même rythme, et l'équilibre budgétaire est maintenu.

GRAPHIQUE 16

Évolution des revenus et des dépenses budgétaires – Scénario 4

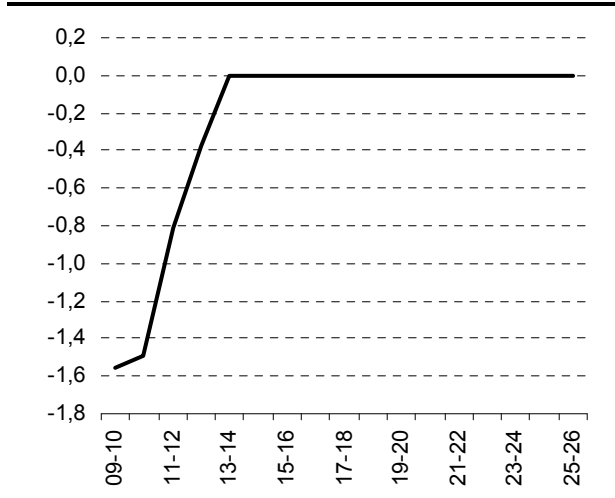
(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 17

Évolution du solde budgétaire⁽¹⁾ – Scénario 4

(en pourcentage du PIB)



(1) Solde budgétaire pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

On assiste à une diminution graduelle du poids de l'endettement du Québec ainsi qu'à un allègement du fardeau des intérêts à payer.

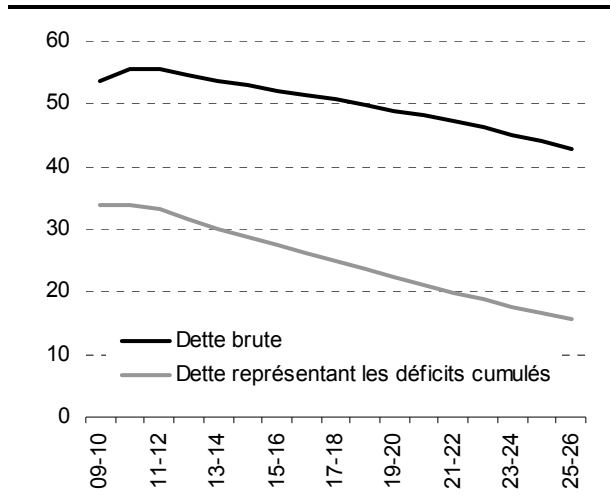
En fin de période, la dette brute représente 43 % du PIB (comparativement à 54 % en 2009-2010).

— Le service de la dette plafonne à 11 milliards de dollars à partir de 2019-2020. Moins de 9,5 % des revenus budgétaires y sont consacrés en 2025-2026, comparativement à 9,9 % en 2009-2010.

GRAPHIQUE 18

Évolution de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés⁽¹⁾ – Scénario 4

(en pourcentage du PIB)

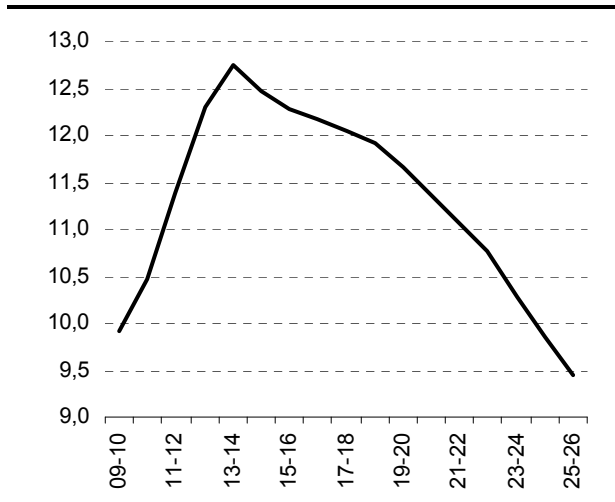


(1) Après la prise en compte du Fonds des générations.

GRAPHIQUE 19

Évolution du service de la dette⁽¹⁾ – Scénario 4

(en pourcentage des revenus budgétaires)



(1) Solde budgétaire pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

☐ Des services publics maintenus, une pression fiscale contrôlée

Au terme de la période, en 2025-2026, les dépenses de programmes représentent 20 % du PIB du Québec, soit la même proportion qu'en 2009-2010. Cela signifie que l'effort consenti du côté des dépenses ne remet pas en cause la place des services publics dans l'économie québécoise.

Pour ce qui est des revenus, et toujours en 2025-2026, le scénario privilégié par le comité conduit à une certaine augmentation de la pression fiscale, par rapport à 2009-2010. Entre le début et la fin de la période, la part des revenus autonomes dans le PIB du Québec passe de 15,5 % à 17,4 %, soit l'équivalent de 1,9 % du PIB. En fait, cette part augmente essentiellement entre 2009-2010 et 2013-2014.

- La hausse des tarifs et des taxes permet d'aller chercher 5,6 milliards de dollars de revenus en 2013-2014, par rapport au déficit anticipé en mars 2009.
- Après cette date, on assiste à une stabilisation des revenus autonomes par rapport au PIB. Il s'agit de 1,8 milliard de dollars de moins que dans le troisième scénario.

Concrètement, le quatrième scénario implique une ponction moins grande sur le contribuable que le troisième : en 2013-2014, chaque adulte québécois doit assumer des prélèvements additionnels de l'État d'un peu moins de 900 \$, comparativement à 1 200 \$ dans le scénario 3.

TABLEAU 20

Efforts concernant les revenus autonomes pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – Scénario 4 « La voie durable »

	Effort en 2013-2014⁽¹⁾
Effort aux revenus autonomes (M\$)	5 642
Effort aux revenus par adulte (\$) ⁽²⁾	896

(1) Il s'agit d'un effort à réaliser à terme.

(2) Basé sur le nombre d'adultes âgés de 18 ans ou plus qui atteint 6 298 617 en 2009.

3.2.2 La mise en œuvre du scénario privilégié par le comité

Bien qu'exigeant, ce scénario représente, pour le comité, la seule manière d'assurer de façon durable la santé des finances publiques.

Ce scénario constitue le prolongement logique des constats et des propositions formulés dans les deux premiers fascicules. Le comité s'est donc donné comme tâche d'en préciser la mise en œuvre, en restant au niveau des principes et du cadre d'intervention : les citoyens s'exprimeront sur les mesures à prendre, et il reviendra finalement au gouvernement de faire des choix et d'agir.

Pour ce qui est des dépenses comme des revenus, l'effort a été chiffré à 5,6 milliards de dollars d'ici 2013-2014. Après cette date, le contrôle des dépenses doit permettre d'arrimer leur croissance à celle des revenus, elle-même déterminée par la croissance économique.

Les dépenses : une véritable révolution culturelle dans la gestion publique

Le scénario privilégié par le comité suppose une véritable révolution culturelle dans la gestion des dépenses publiques, touchant d'abord l'administration gouvernementale et les sociétés d'État dans leur façon de dépenser. Cette révolution culturelle va beaucoup plus loin que ce qui est actuellement anticipé au Québec.

Elle signifie par exemple que l'introduction de tout nouveau programme gouvernemental devra être financée par la réduction ou l'abolition d'un programme existant financièrement équivalent. Elle suppose également que l'on priorise les dépenses de nature à favoriser la croissance économique à long terme, telles les dépenses d'éducation et de formation.

On l'a vu précédemment, les projections de croissance économique tablent sur une croissance de la productivité de 1,2 % par an de 2009 à 2025. Le comité estime que le secteur public devrait être capable d'en faire autant.

- On a donc retenu ici l'hypothèse selon laquelle la moitié des efforts de dépenses requis d'ici 2013-2014 serait obtenue grâce à des gains de productivité de 1 % par an. Le comité formule une attente analogue pour ce qui est des sociétés d'État.
- L'autre moitié de ces efforts résultera de la réévaluation systématique des programmes, aboutissant selon le cas à l'abandon de certains d'entre eux, au gel des développements ou à leur révision.
- On peut estimer qu'après 2013-2014, le contrôle de la croissance des dépenses de programmes sera obtenu principalement par des gains de productivité.

TABLEAU 21

Efforts aux dépenses de programmes pour atteindre l'équilibre budgétaire – Scénario 4 « La voie durable »

	Effort en 2013-2014	Effort annuel moyen de 2010-2011 à 2013-2014	
	(M\$)	(M\$)	(%)
Efforts aux dépenses de programmes⁽¹⁾	5 642	1 411	2,1
Gains de productivité ⁽²⁾	2 687	672	1,0
Examen des programmes ⁽³⁾	2 955	739	1,1

(1) Par rapport à la croissance tendancielle de 4,6 % par année observée au cours des sept dernières années.

(2) En supposant des gains de productivité de 1 % par année.

(3) Abandon des programmes, gel des développements et révision des programmes à la suite d'évaluation de programmes.

■ Les gains de productivité

Pour obtenir les gains de productivité attendus, le gouvernement peut faire appel à tout un éventail de possibilités.

Tel qu'indiqué dans le deuxième fascicule, l'application de principes simples contribuerait à atteindre l'objectif visé.

- Il faut généraliser et dépolitiser l'évaluation de la performance des programmes.
 - L'État québécois doit bénéficier d'une évaluation régulière, systématique et crédible de la performance des différents programmes existants.
 - Cette évaluation doit avoir un impact sur la façon de dépenser et sur la budgétisation.
- Il faut encourager la bonne gestion, sanctionner la mauvaise et faire jouer la concurrence.
 - L'émulation est la clef de la réussite dans la bonne utilisation des fonds publics.
 - Cette émulation peut provenir d'incitations financières en faveur des gestionnaires ou des organisations, ou de la concurrence.

Dans le deuxième fascicule, le comité indiquait également une série d'initiatives envisageables immédiatement, et concernant les dépenses publiques :

- un choix clair entre l'approche centralisée et la régionalisation, dans la gestion de nos systèmes de santé et d'éducation;
- la généralisation du financement fondé sur l'activité, dans le secteur de la santé;
- l'exploitation des possibilités offertes par la concurrence dans le secteur de la santé, à l'image de ce qui se fait déjà dans le secteur de l'éducation;
- l'application aux sociétés d'État commerciales – et en premier lieu à Hydro-Québec – d'exigences chiffrées en matière de performance, définies à partir d'une comparaison avec les résultats observés ailleurs;
- l'adoption de règles budgétaires globales définissant des cibles pluriannuelles et sectorielles;
- la mise en place d'une démarche systématique d'évaluation de la performance des programmes;
- l'établissement d'une démarche d'évaluation du panier de services publics dans le secteur de la santé, en utilisant pleinement le futur Institut national d'excellence en santé et en services sociaux;

— l'application effective aux hôpitaux et aux centres de santé et de services sociaux (CSSS) de la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux de façon à interdire tout déficit dans les établissements.

Ces possibilités indiquent quelques pistes à suivre afin d'obtenir les gains de productivité recherchés. Faute de les réaliser, il faudra augmenter d'autant l'effort à atteindre par l'examen des programmes.

■ L'examen des programmes

Les gains de productivité devraient ainsi permettre de résoudre la moitié du problème. Pour les 3 milliards de dollars qu'il reste à aller chercher du côté des dépenses d'ici 2013-2014, de nombreuses possibilités sont à notre disposition.

TABLEAU 22

Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario⁽¹⁾

Administrations publiques provinciales et locales consolidées –

2008-2009

(en millions de dollars)

	Écart
SECTEURS	
Santé	1 533
Éducation	1 496
Famille et services sociaux	5 480
Autres	
Transports et communications	4 029
Justice et protection	– 556
Développement de l'industrie et des ressources	1 845
Services généraux	1 133
Environnement	464
Loisir et culture	908
Accidents de travail	348
Logement	98
Planification et aménagement des régions	269
Travail, emploi et immigration	262
Établissements de recherche	366
Autres éléments	– 162
TOTAL DE L'ÉCART – DÉPENSES DE PROGRAMMES	17 511

(1) Écart entre les dépenses effectives au Québec et les dépenses financées publiquement en Ontario ajustées au coût de production des services publics au Québec (prix et salaires) et normalisées à la population du Québec.

Source : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec. Pour plus de détails, voir *Le Québec face à ses défis*, Fascicule 1, op. cit., tableau 1, page 15.

La démarche proposée par le comité consiste à procéder à une évaluation systématique des programmes actuels, cette évaluation pouvant conduire, selon le cas, à un abandon, à un gel des développements ou à une révision.

Le calcul de l'écart des dépenses par rapport à l'Ontario, présenté par le comité dans son premier fascicule³⁰, devrait servir de révélateur des domaines à analyser en priorité. L'écart global identifié atteint 17 milliards de dollars, soit près de six fois plus que l'objectif recherché.

Le comité souhaite souligner que le gouvernement a tout intérêt à effectuer cet exercice de révision le plus rapidement possible. En agissant à court terme sur les dépenses publiques, le gouvernement facilitera le contrôle ultérieur de ces mêmes dépenses, et permettra ainsi au Québec de franchir moins douloureusement le cap des changements démographiques.

À titre d'exemple, dans la comparaison des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario, le troisième écart en importance est imputable aux dépenses effectuées sous l'intitulé du « développement de l'industrie et des ressources ».

Selon l'évaluation réalisée pour 2008-2009, l'écart entre le Québec et l'Ontario atteignait alors 1,8 milliard de dollars. L'écart provenait des crédits d'impôt et de mesures spécifiques, mais également de subventions plus importantes au Québec, profitant notamment au secteur de l'agriculture.

- L'ensemble des interventions du gouvernement du Québec en faveur des entreprises a atteint 3,3 milliards de dollars en 2008-2009³¹. Elles prennent la forme de mesures fiscales, tels les crédits d'impôt, de mesures budgétaires résultant des différentes politiques et stratégies mises de l'avant, ou encore de prises de participation par des sociétés d'État dans divers projets économiques.
- Pour le comité, il serait urgent de procéder à une évaluation systématique des différents programmes existants ainsi que des crédits d'impôt offerts, afin d'en mesurer les résultats et de réviser ou d'abandonner les programmes qui n'ont pas atteint les objectifs fixés à l'origine.

³⁰ Voir *Le Québec face à ses défis, Fascicule 1*, op. cit., page 11.

³¹ Ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière*, automne 2008, page 117.

Néanmoins, des efforts concernant les dépenses moins difficiles que dans les années 1990

La réalisation du scénario 4, « la voie durable », mise sur des dépenses de programmes dont la croissance serait limitée à 2,5 % par an d'ici 2013-2014.

Les dépenses de programmes continueraient donc d'augmenter, passant de 60,1 milliards de dollars en 2009-2010 à 66,4 milliards de dollars en 2013-2014 - ce qui représente une augmentation de 6,3 milliards de dollars sur cinq ans.

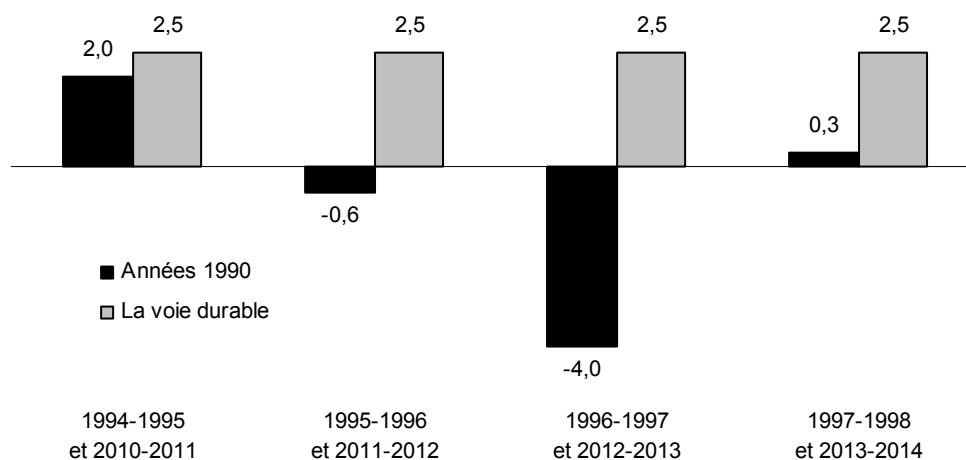
Une diminution en valeur absolue

En comparaison, au cours des années 1990, des mesures draconiennes ont été appliquées pour éliminer le déficit budgétaire.

Entre 1994-1995 et 1997-1998, les dépenses de programmes ont diminué en moyenne de 0,6 % par année. Les dépenses de programmes sont passées de 35,5 milliards de dollars en 1993-1994 à 34,7 milliards de dollars en 1997-1998, ce qui représente une diminution de 0,8 milliard de dollars sur quatre ans.

Variation annuelle des dépenses de programmes

(en pourcentage)



Sources : Secrétariat du Conseil du trésor, budget de dépenses 2009-2010, *Volume IV* et calcul du ministère des Finances.

Par ailleurs, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de programmes de 1998-1999 à 2009-2010 s'est établi à 4,7 %.

□ Les revenus : un effort surtout concentré en début de période

Le scénario 4 suppose que la moitié des initiatives nécessaires pour rétablir l'équilibre budgétaire en 2013-2014 – soit 5,6 milliards de dollars – proviendra d'une augmentation des revenus prélevés par l'État. Sur ce total, les mesures déjà annoncées par le gouvernement représentent près de 2,4 milliards de dollars. Il reste donc un peu plus de 3,2 milliards de dollars de revenus additionnels à identifier.

Au-delà de 2013-2014, la croissance des revenus autonomes suit la croissance économique.

TABLEAU 23

Efforts concernant les revenus pour atteindre l'équilibre budgétaire – Scénario 4

(en millions de dollars)

	Efforts en 2013-2014
Efforts aux revenus	5 642
Mesures déjà annoncées	
– Hausse de 1 point de la taxe de vente du Québec	1 265
– Intensification de la lutte à l'évasion fiscale et l'évitement	900
– Indexation des tarifs non indexés	195
Sous-total des mesures déjà annoncées	2 360
Taxes ou tarification additionnelles à identifier	3 282

■ Les principes et les initiatives déjà suggérés

Les principes visant un meilleur financement et identifiés dans le deuxième fascicule indiquent la voie que le gouvernement doit suivre.

Ces principes sont les suivants :

- Nous devons définir une fiscalité efficace, et réduire ainsi les impacts négatifs de tout impôt et taxe sur le développement économique.
 - Il faut absolument éviter d'alourdir les impôts sur le revenu, particulièrement dans le contexte des changements démographiques et de leurs effets sur le marché du travail.
 - Nous devons orienter la ponction fiscale de l'État vers les formes d'imposition les moins dommageables pour la croissance économique, soit notamment les taxes à la consommation.

- Cela doit être effectué en faisant en sorte que le recours aux taxes à la consommation n'alimente pas les inégalités au sein de la société.

— Il faut faire davantage appel à la tarification.

- Nous favoriserons ainsi les bons comportements, de la part de celui qui utilise les services comme du gouvernement qui les offre.
- Le financement des services permettra ainsi de mieux dépenser.
- Comme pour les taxes à la consommation, des mesures doivent être définies afin de protéger les citoyens les plus pauvres.

Deux initiatives concrètes ont été identifiées dans le deuxième fascicule, afin de donner suite à ces principes :

- le recours aux taxes à la consommation plutôt qu'aux impôts sur le revenu, si l'on doit augmenter les prélèvements fiscaux;
- un appel accru aux tarifs, en appliquant les principes et la démarche définis dans la Politique de financement des services publics.

■ Des ordres de grandeur

Le comité a identifié quelques ordres de grandeur, concernant des mesures potentielles qui pourraient être prises afin de dégager des revenus supplémentaires pour l'État.

- Pour donner quelques exemples, une hausse additionnelle d'un point de la TVQ représenterait un revenu additionnel de 1,6 milliard de dollars pour l'État – avant augmentation de 250 millions de dollars du crédit d'impôt TVQ –, soit pratiquement autant qu'une augmentation de 10 cents le litre de la taxe sur les carburants.
- Une augmentation graduelle de l'électricité patrimoniale, afin d'atteindre 75 % du tarif résidentiel moyen ailleurs au Canada, rapporterait 2,2 milliards de dollars à l'État, avant la mise en place de mesures en faveur des ménages à faible revenu.

Au total, les différentes mesures présentées ici comme illustrations d'initiatives possibles représentent des revenus supplémentaires de 7 milliards de dollars, qui dépassent donc largement les sommes à aller chercher d'ici 2013-2014, dans le cadre du scénario 4.

TABLEAU 24

Exemples de mesures possibles concernant les revenus

(en millions de dollars)

	Rendement 2013-2014⁽¹⁾
TAXES À LA CONSOMMATION	
Hausse additionnelle de 1 point de la taxe de vente du Québec	1 600
Hausse de 10 ¢ le litre de la taxe sur les carburants	1 250
TARIFICATION	
Électricité	
- Hausse graduelle de l'électricité patrimoniale (1,5 ¢/kWh) pour atteindre 75 % du tarif résidentiel moyen ailleurs au Canada ⁽²⁾	2 200
Santé	
- Mise en place de la franchise santé (25 \$ par visite médicale limitée à 1 % du revenu) ⁽³⁾	670
- Autofinancement de la participation des adhérents au régime public d'assurance médicaments ⁽³⁾	200
- Hausse du tarif pour les services ambulanciers (de 15 M\$ à 100 M\$) ⁽³⁾	100
- Contribution ajustée au revenu pour les services de maintien à domicile (de 25 M\$ à 75 M\$) ⁽³⁾	75
- Application du régime public d'assurance médicaments pour les médicaments administrés en établissements de santé	275
Éducation	
- Hausse des frais de scolarité universitaire à la moyenne canadienne excluant le Québec - de 1 968 \$ à 5 350 \$ par année ⁽²⁾	650
Services de garde	
- Hausse des frais de garde de 7 \$ à 10 \$ établissant la part du coût moyen journalier en garderie assumé par les utilisateurs à 20 %	200
Autres services	
- Hausse de la participation des agriculteurs au financement du régime d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) à 50 %	130
- Augmentation de la part des services publics financée par les utilisateurs ⁽²⁾	n.d.

(1) Rendement annuel avant la mise en place des mesures atténuantes pour les ménages à faible revenu.

(2) Mesure identique ou similaire à celle proposée par le Groupe de travail sur la tarification des services publics (rapport Montmarquette).

(3) Mesure identique ou similaire à celle proposée par le Groupe de travail sur le financement de la santé (rapport Castonguay).

■ La tarification : des marges de manœuvre importantes

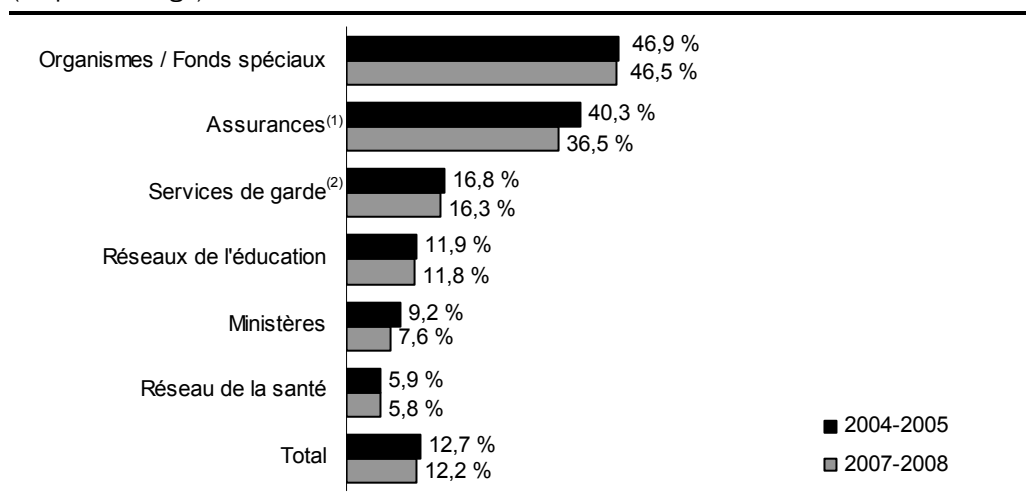
Pour le comité, les possibilités que le gouvernement devrait analyser en priorité concernent les tarifs : la proportion des revenus de tarification en fonction des coûts est extrêmement basse dans plusieurs services publics majeurs. Contrairement à une idée répandue, la proportion des revenus de tarification en fonction des coûts n'a pas augmenté, mais diminué, entre 2004-2005 et 2007-2008, passant de 12,7 % à 12,2 %. Plusieurs tarifs sont gelés, alors que les coûts augmentent.

Il faut rappeler de plus qu'une tarification mieux conforme aux coûts a le double avantage de peu pénaliser la croissance économique et d'induire de bons comportements de la part de celui qui utilise les services tarifés.

GRAPHIQUE 20

Proportion des revenus de tarification en fonction des coûts de l'ensemble des services publics

(en pourcentage)



(1) Assurance médicaments, assurance stabilisation des revenus agricoles et assurance récolte. Excluant la SAAQ, la CSST et le Régime québécois d'assurance parentale qui n'a été mis en place qu'en 2006.

(2) Centres de la petite enfance et garderies en milieu familial.

Source : Ministère des Finances du Québec, *Assurer la qualité et le financement des services*, Québec, 2009, page 42.

Exemples de mesures possibles concernant les revenus

TAXES À LA CONSOMMATION

Hausse additionnelle de 1 point de la taxe de vente du Québec – 1,6 milliard de dollars

Le gouvernement pourrait annoncer une hausse additionnelle de 1 point du taux de la taxe de vente du Québec. En tenant compte de la hausse déjà prévue, le taux passerait de 8,5 % à 9,5 %. Cette décision est justifiable par le fait que :

- la taxe à la consommation constitue une des formes de prélèvement fiscal parmi les moins dommageables pour l'économie;
- son effet régressif peut être contré par une bonification du crédit TVQ;
- cette hausse représente une récupération de la réduction de la taxe de vente sur les produits et services du gouvernement fédéral (TPS).

Hausse de 10 ¢ le litre de la taxe sur les carburants – 1,25 milliard de dollars

Dans le but d'assurer un financement à long terme du renouvellement des infrastructures routières et de transport en commun, le gouvernement pourrait annoncer une hausse de la taxe sur les carburants. Une hausse de 10 ¢ le litre permettrait de dégager un montant de 1,25 milliard de dollars annuellement.

TARIFICATION

Électricité

Hausse graduelle de l'électricité patrimoniale (1,5 ¢/kWh) – 2,2 milliards de dollars

Les tarifs d'électricité appliqués au Québec sont parmi les plus bas en Amérique du Nord. En plus d'envoyer un mauvais signal de prix en incitant au gaspillage, les tarifs actuels ne prennent pas suffisamment en considération le coût croissant des nouveaux projets hydroélectriques. En conséquence, la consommation d'électricité par habitant au Québec est parmi les plus élevées au monde.

En vue d'améliorer la gestion et la consommation de nos ressources hydroélectriques, le gouvernement pourrait annoncer une hausse graduelle des tarifs de l'électricité patrimoniale de 1,5 ¢.

Cette hausse produirait des revenus additionnels de l'ordre de 2,2 milliards de dollars et établirait le tarif résidentiel moyen au Québec à approximativement 75 % du tarif résidentiel moyen dans le reste du Canada.

À l'instar de la taxe de vente du Québec, le gouvernement pourrait limiter l'impact de cette hausse tarifaire pour les ménages à faible revenu à l'aide d'un crédit d'impôt.

Santé

Mise en place d'une contribution santé de 25 \$ par visite médicale – 670 millions de dollars

Dans la foulée des recommandations du Groupe de travail sur le financement du système de santé, le gouvernement pourrait annoncer la mise en place d'une contribution santé sous forme de franchise de 25 \$ par visite médicale.

- La franchise ne pourrait dépasser 1 % du revenu familial excédant le seuil d'exemption de la prime d'assurance médicaments du Québec.
- En lien direct avec le virage ambulatoire visant à fournir les bons soins au bon moment par la bonne personne et au moindre coût, la franchise serait modulée en fonction du lieu de dispensation des soins.

En plus d'accroître l'efficacité du système de santé, la franchise dégagerait un rendement de 670 millions de dollars par année.

Régime d'assurance médicaments : atteindre l'autofinancement pour les adhérents – 200 millions de dollars

Le régime public d'assurance médicaments prévoit la gratuité pour les prestataires d'une aide financière de dernier recours et les personnes âgées de 65 ans et plus à faible revenu, soit 1,5 million d'individus. Par ailleurs, le régime couvre également 1,7 million d'adhérents non couverts par un régime privé. Or, la contribution totale des adhérents au régime est inférieure au coût réel pour ce groupe.

Le gouvernement pourrait hausser les primes à la fois pour les adhérents et les personnes âgées de 65 ans et plus qui ont des revenus plus élevés de façon à combler le manque à gagner de 200 millions de dollars, conduisant ainsi ce groupe à assumer la totalité du coût de leur participation au régime.

Exemples de mesures possibles concernant les revenus (suite)

Santé (suite)

Services ambulanciers – 15 à 100 millions de dollars

Le gouvernement pourrait augmenter la part estimée actuellement à 25 % du coût du transport ambulancier assumé par les utilisateurs. À titre d'exemple, la tarification qui est demeurée inchangée depuis 1997 pourrait être indexée en fonction de l'IPC, ou être ajustée pour couvrir 100 % du coût réel, avec une contribution minimale pour les prestataires d'aide sociale et les personnes âgées.

À cet égard, le Groupe de travail sur le financement du système de santé avait évalué différents scénarios qui dégageraient des revenus additionnels allant de 15 millions de dollars à 100 millions de dollars.

Contribution ajustée au revenu pour les services de maintien à domicile – 75 millions de dollars

Le gouvernement pourrait introduire une contribution des usagers en fonction du revenu (de la capacité de payer) pour les activités de la vie quotidienne (se laver, se nourrir, s'habiller, etc.) et les activités de la vie domestique (entretien de la maison, préparation des repas, lessive, etc.).

Le Groupe de travail sur le financement du système de santé estimait à 75 millions de dollars les revenus supplémentaires dégagés par une telle contribution.

Application du régime public d'assurance médicaments pour les médicaments administrés en établissements de santé – 275 millions de dollars

Contrairement aux médicaments pris hors d'un établissement de santé, les médicaments administrés dans un centre hospitalier sont gratuits. Or, l'application du régime public d'assurance médicaments pour les médicaments administrés en établissements de santé permettrait au gouvernement de récupérer 275 millions de dollars, soit 40 % des coûts (répartition actuelle du financement du régime public entre le gouvernement 60 % – et les assurés 40 %) qui seraient désormais assumés par les adhérents au régime public et les personnes assurées par un régime privé.

Selon le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé, le coût des médicaments administrés en établissements de santé s'élevait à 525 millions de dollars en 2006-2007. Or, en projetant l'augmentation de ces coûts au rythme de croissance annuelle moyenne du régime public d'assurance médicaments de 2004 à 2008, soit 7 %, l'économie potentielle pour le gouvernement de l'application du régime public en établissements de santé atteint 275 millions de dollars en 2010-2011.

Éducation

Hausse des frais de scolarité à l'enseignement universitaire – 650 millions de dollars

Entre 1994-1995 et 2006-2007, les droits de scolarité ont été maintenus à 1 668 \$ annuellement. Le gouvernement s'est par la suite engagé, à compter de l'année universitaire 2007-2008, à augmenter ces droits de 50 \$ par session.

Malgré ces augmentations de 500 \$ d'ici 2011-2012, le Québec demeure l'endroit où poursuivre des études universitaires coûte le moins cher au Canada. À titre comparatif, les droits de scolarité pour l'année 2008-2009 qui s'élevaient à 1 868 \$ au Québec étaient de 5 643 \$ en Ontario et de 5 040 \$ en Colombie-Britannique alors que la moyenne canadienne excluant le Québec s'élevait à 5 350 \$.

Afin d'éliminer l'écart entre la contribution exigée des étudiants universitaires québécois et la moyenne canadienne et d'augmenter la proportion des revenus des universités provenant des droits de scolarité (actuellement d'environ 10 %), le gouvernement pourrait annoncer un rattrapage au cours des prochaines années de manière à ce que les droits au Québec correspondent, d'ici cinq ans, à ce qu'ils sont actuellement ailleurs au Canada.

– Dans le but d'établir des droits de scolarité qui reflètent davantage les coûts réels de formation, le rattrapage pourrait s'accompagner de droits de scolarité différenciés par discipline.

Au total, cette hausse permettrait de dégager 650 millions de dollars annuellement à terme.

Cette hausse s'accompagnerait également d'une bonification du programme de prêts et bourses.

Exemples de mesures possibles concernant les revenus (suite)

Services de garde

Hausse des frais de garde de 7 \$ à 10 \$ – 200 millions de dollars

Le gouvernement pourrait annoncer qu'il fixe désormais la part du coût moyen journalier assumé par le gouvernement à 20 %, faisant ainsi passer le tarif de 7 \$ à 10 \$ par jour.

En plus de voir la part du coût assumé par le gouvernement demeurer constante, cette hausse produirait un rendement financier de 200 millions de dollars dès sa mise en œuvre.

Autres revenus

Hausse de la participation des agriculteurs au financement du régime d'assurance-stabilisation des revenus agricoles – 130 millions de dollars

Le coût du régime d'assurance-stabilisation des revenus agricoles s'est élevé à près de 770 millions de dollars en 2008-2009. Or, ce montant est actuellement financé aux deux tiers par le gouvernement, le reste étant assumé par une prime payée par les agriculteurs.

Le gouvernement pourrait exiger que le coût total du régime soit dorénavant assumé à parts égales entre l'État et les agriculteurs. Cette nouvelle répartition du financement permettrait au gouvernement de récupérer une somme de 130 millions de dollars annuellement.

Augmentation de la part des services publics financée par les utilisateurs

La part des services publics actuellement financée par les utilisateurs s'élève à 12 %.

À cet égard, le gouvernement pourrait annoncer qu'il entend amorcer un rattrapage visant à augmenter puis à maintenir un taux de financement des services publics par les utilisateurs. Tel que le recommande la Politique de financement des services publics, à la suite de ce rattrapage, les tarifs seraient dès lors indexés à l'augmentation des coûts réels.

3.3 L'écart entre le refus d'agir et les résultats de l'action

La comparaison des résultats financiers obtenus en évaluant chacun des scénarios illustre l'écart existant entre les deux séries de démarches analysées.

Les efforts demandés sont très limités ou inexistants dans les deux premiers scénarios. Dans les scénarios 3 et 4, l'effort est identique – soit 11,3 milliards de dollars en 2013-2014 – mais il est réparti différemment entre les dépenses et les revenus.

TABLEAU 25

Comparaisons des efforts totaux pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014

(en millions de dollars)

	Scénario 1 Le statu quo	Scénario 2 Le recul	Scénario 3 La réponse partielle	Scénario 4 La voie durable
Solde budgétaire avec la croissance des dépenses à 4,6 %	- 11 284	- 11 284	- 11 284	- 11 284
Revenus ⁽¹⁾	2 360	0	7 474	5 642
Dépenses	0	0	3 898	5 642
Efforts retenus	2 360	0	11 372	11 284
Solde budgétaire après efforts retenus	- 8 924	- 11 284	88	0

(1) Incluant les résultats nets des entités consolidées.

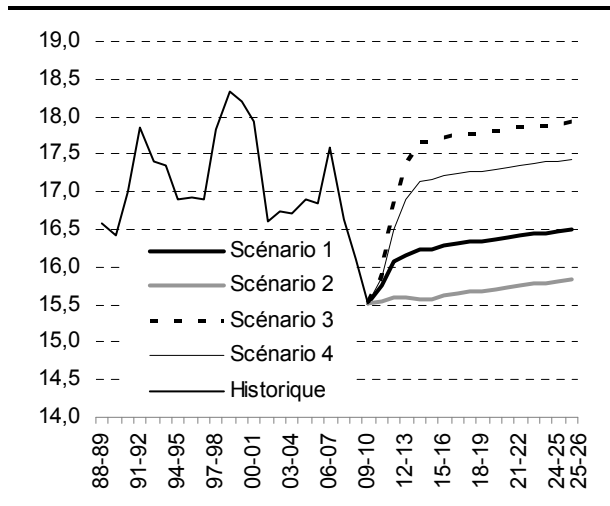
☐ « La voie durable » : des services publics compatibles avec une situation financière saine

Les résultats obtenus démontrent l'intérêt du scénario proposé par le comité, le scénario de « la voie durable ».

Ce scénario permet de rétablir l'équilibre budgétaire d'ici quatre ans et de le maintenir par la suite, sans remettre en cause le rôle et la place de l'État dans l'économie : en fait, en fin de période, le poids des dépenses de programmes dans le PIB augmente pour revenir à ce qu'il est aujourd'hui tandis que la part des revenus augmente légèrement. On est donc loin d'un désengagement ou d'un retrait de l'État.

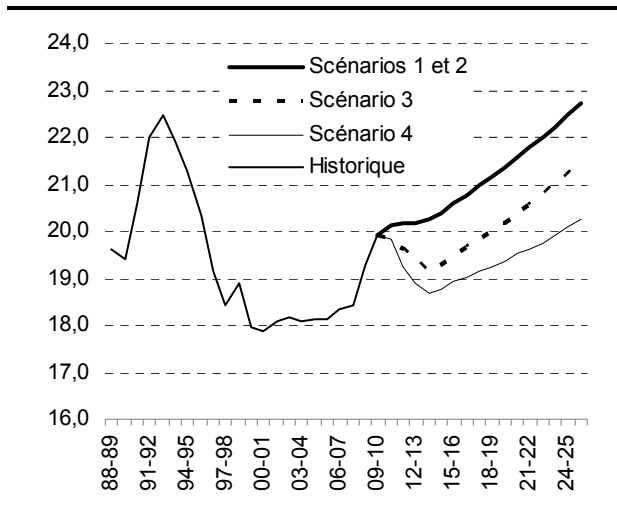
GRAPHIQUE 21

Évolution des revenus autonomes
(en pourcentage du PIB)



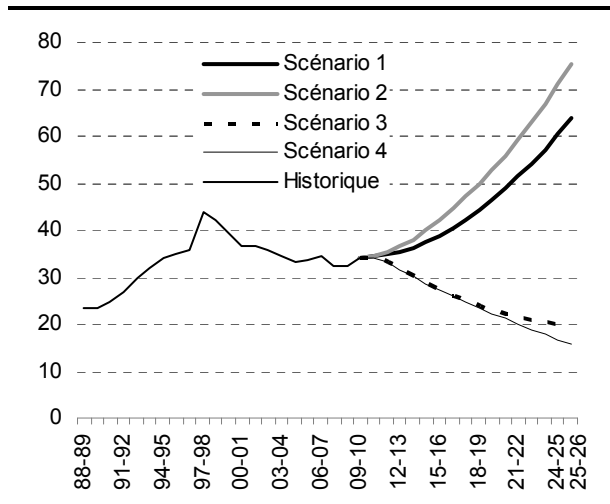
GRAPHIQUE 22

Évolution des dépenses de programmes
(en pourcentage du PIB)



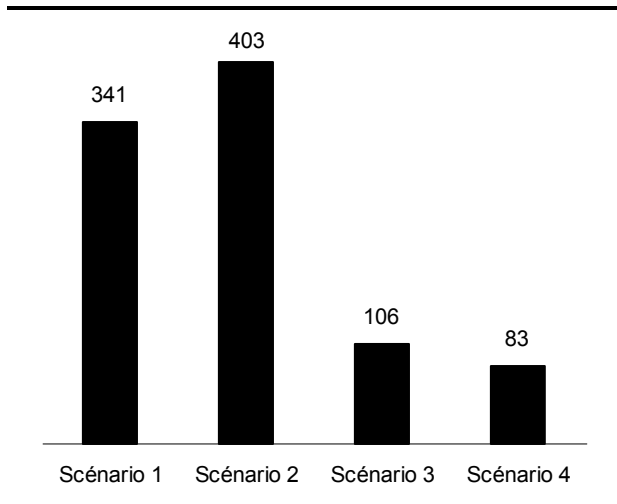
GRAPHIQUE 23

Évolution de la dette représentant les déficits cumulés
(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 24

Dettes représentant les déficits cumulés au 31 mars 2026
(en milliards de dollars)



Le scénario 4 – et dans une moindre mesure le scénario 3 – permet par ailleurs de limiter la dette représentant les déficits cumulés – ce que l’on appelle la « mauvaise dette ». Cette dette varie du simple au quadruple entre les scénarios 1 et 2 et les scénarios 3 et 4.

CONCLUSION

Ce troisième fascicule clôt les travaux du comité consultatif engagés en novembre dernier à l'initiative du ministre des Finances.

Dans les deux premiers fascicules rendus publics en décembre et en janvier derniers, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques a dégagé un certain nombre de constats majeurs.

- Nos services publics sont étendus, nous avons choisi de prélever plus d'impôts et de nous endetter plus qu'ailleurs – en majeure partie pour financer des dépenses courantes – et nous avons ainsi atteint une limite.
- Notre marge de manœuvre est réduite, alors que de nouveaux défis se profilent à l'horizon, soit particulièrement l'impact des changements démographiques, qui affectent à la fois les revenus de l'État et ses dépenses.

Le comité a également dégagé des pistes de solution, consistant à mieux dépenser et à mieux financer nos services publics à partir de principes simples et d'initiatives concrètes.

Dans la troisième étape de ses travaux, le comité s'est donné comme tâche d'incarner ces constats et ces pistes de solution en comparant un certain nombre de scénarios contrastés, correspondant tous à des prises de position qui font partie du débat en cours. Le comité a apporté un élément nouveau à la discussion, en prolongeant son analyse largement au-delà de 2013-2014 – ce qui s'imposait, si l'on voulait prendre en compte la dimension des changements démographiques.

☐ Quatre messages

De l'ensemble de ses travaux, le comité dégage quatre messages essentiels, qu'il adresse à la fois au gouvernement et à l'ensemble des Québécois.

- En premier lieu, en matière de finances publiques, ne pas agir maintenant serait une grave erreur.

Il faut impérativement respecter la cible fixée dans le Discours du budget de mars 2009, et rétablir l'équilibre des finances publiques d'ici quatre ans. Reporter au-delà de 2013-2014 la date du retour à l'équilibre nous placerait dans une situation de grande vulnérabilité, puisque c'est à cette date que commenceront à se faire sentir pleinement les effets du vieillissement de la population.

- En deuxième lieu, pour atteindre l'équilibre budgétaire, il faut agir de façon équilibrée entre les revenus et les dépenses.

Les propositions du comité tranchent à cet égard avec la solution de facilité consistant à accroître les prélèvements, sans agir sur les dépenses. À terme, le comité est convaincu que la seule façon de faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme consiste à ajuster la croissance des dépenses à celle des revenus, elle-même déterminée par la croissance économique.

- En troisième lieu, nous devons impérativement améliorer nos façons de dépenser et les méthodes de financement de nos services publics.

Le comité a beaucoup insisté sur la nécessité de mieux dépenser, sur les exemples convaincants que nous offrent de nombreux pays avancés. Il en est de même du côté des revenus. Le choix des impôts et des formes de prélèvements a un impact direct sur la croissance économique. Il faut privilégier les taxes et les tarifs, plutôt que les impôts directs. Cette option peut être rendue compatible avec une préoccupation réelle pour la situation des plus démunis. Une stratégie appropriée à cet égard pourrait nous faire bénéficier de points additionnels de croissance, fort précieux dans un contexte de changements démographiques.

- En quatrième lieu enfin, le comité formule un message d'espoir.

Le scénario élaboré afin de concrétiser les constats et les propositions présentés démontre qu'il est possible de maintenir l'équilibre des finances publiques à long terme, de réduire le poids de notre endettement et de diminuer la « mauvaise dette », malgré les changements démographiques, et cela, tout en conservant un panier de services publics comparable au panier actuel et en évitant d'alourdir la fiscalité.

❑ Une évidence oubliée

Au terme de ses travaux, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques ne peut que conclure sur une évidence, trop souvent oubliée : quoi que l'on fasse, la seule façon durable de gérer les finances publiques est de faire en sorte que les dépenses augmentent au même rythme que les revenus qui les financent – soit le rythme de la croissance économique.

Les défis auxquels le Québec est confronté nous forcent à respecter cette réalité.

ANNEXE 1

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques

□ Les membres du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques

■ Robert Gagné (coprésident)

Détenteur d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Montréal, Robert Gagné exerce ses activités au sein de HEC Montréal à titre de professeur titulaire et de directeur du Centre sur la productivité et la prospérité.

Robert Gagné se spécialise en économétrie appliquée, en organisation industrielle et en politiques publiques. Au cours des dernières années, Robert Gagné a présidé le Groupe de travail sur l'aide aux régions ressources et à la nouvelle économie et coprésidé le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération.

En 2002, Robert Gagné était nommé membre régulier du Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE). Depuis 1999, Robert Gagné est *fellow* au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Dans ses travaux de recherche, il s'est attardé aux problématiques liées à la productivité des entreprises, à l'optimisation des ressources et aux différents enjeux reliés au secteur des transports.

■ Pierre Fortin (membre)

Pierre Fortin détient un doctorat en économie de l'Université de Californie à Berkeley et une maîtrise en mathématiques de l'Université de Montréal.

Pierre Fortin est professeur émérite au Département de sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Ses champs de recherche concernent principalement la croissance économique, les politiques monétaire et budgétaire, la politique sociale et l'économie du Canada et du Québec.

Pierre Fortin est membre de la Société royale du Canada, chercheur associé au Centre interuniversitaire de recherche sur le risque, la politique économique et l'emploi (CIRPÉE) et membre du conseil scientifique de l'Institut canadien de recherches avancées. Il a été président de la Canadian Economics Association, membre du comité des conseillers économiques du ministre des Finances du Canada et conseiller économique principal du premier ministre du Québec.

■ **Luc Godbout (membre)**

Luc Godbout détient un doctorat de l'Université Paul-Cézanne-Aix-Marseille III. Il est actuellement professeur agrégé à l'Université de Sherbrooke.

Luc Godbout est spécialisé en fiscalité et en finances publiques. Au cours des dernières années, il a notamment été membre du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, en plus de collaborer à la Commission sur le déséquilibre fiscal.

Luc Godbout est également chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Ses recherches ont porté particulièrement sur les conséquences du vieillissement de la population québécoise sur nos finances publiques. Depuis 2006, Luc Godbout a codirigé quatre livres publiés aux Presses de l'Université Laval. Luc Godbout est l'auteur d'une chronique publiée chaque mois dans le journal La Tribune, « Les finances publiques sous la loupe ».

■ **Claude Montmarquette (membre)**

Claude Montmarquette détient un doctorat en économie de l'Université de Chicago. Claude Montmarquette est actuellement professeur émérite titulaire de la Chaire Bell – Caisse de dépôt et placement du Québec en économie expérimentale de l'Université de Montréal.

Claude Montmarquette est président-directeur général du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), où il dirige le groupe de recherche en politiques publiques. Professeur invité de plusieurs universités étrangères, Claude Montmarquette intervient régulièrement dans un grand nombre de conférences et séminaires à travers le monde.

□ **Ministère des Finances**

Luc Monty, secrétaire et sous-ministre adjoint à la politique budgétaire et à l'économique

Simon Bergeron, directeur général à la politique budgétaire

Pierre Côté, directeur à l'analyse des politiques et à l'information budgétaires

■ **Principaux collaborateurs**

Marc Sirois, directeur général à l'analyse et à la prévision économiques

Alain Boisvert, directeur à l'information budgétaire

Raymond Fournier, directeur à la recherche, à la modélisation et à l'analyse d'impacts

Julie Gingras, directrice à l'analyse et à la prévision des revenus autonomes

Richard Masse, directeur à l'analyse et à la prévision des dépenses et à la tarification

Luc Biron, analyste, Direction de l'analyse et de la prévision des revenus autonomes

Frédéric Chartrand, économiste, Direction de l'analyse et de la prévision des revenus autonomes

Claude Dallaire, économiste, Direction de l'analyse et de la prévision des revenus autonomes

Denis Guindon, économiste, Direction de l'analyse des politiques et de l'information budgétaires

Benoît Lavigne, Direction de l'analyse et de la prévision des dépenses et de la tarification

François Leclerc, analyste, Direction de l'analyse des politiques et de l'information budgétaires

Alexandre Montelpare, économiste, Direction de l'analyse des politiques et de l'information budgétaires

Alain Ratté, analyste, Direction de l'analyse et de la prévision des dépenses et de la tarification

Éric Fournier, directeur général aux politiques aux particuliers, ainsi que toute son équipe

Éric Ducharme, directeur général aux politiques aux entreprises, ainsi que toute son équipe

Anny Gagnon, adjointe administrative, Bureau du directeur général à la politique budgétaire

Jacynthe Létourneau, adjointe administrative, Bureau du directeur général à la politique budgétaire

❑ **Ministère du Conseil exécutif**

Jean-Pierre Pellegrin, secrétaire adjoint, responsable de la Direction des politiques publiques et des prospectives, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Claude Bertrand, technicienne en administration à la Direction des politiques publiques et des prospectives, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

ANNEXE 2

La relance économique

Depuis l'automne 2008, le gouvernement du Québec est intervenu à plusieurs reprises afin de soutenir l'économie et contrer les effets de la récession. Le plan d'action permet l'injection de liquidités de 15,5 milliards de dollars dans l'économie en 2009 et 2010, soit 5,0 % du PIB.

TABLEAU 26

Plan d'action du gouvernement : liquidités injectées dans l'économie québécoise en 2009 et 2010 – Automne 2009

	2009			Montant prévu en 2010 (M\$)	Total sur deux ans (M\$)
	Engagement annoncé au budget 2009-2010 (M\$)	Engagement révisé ⁽¹⁾ (M\$)	Proportion des fonds engagés (%)		
1. Actions additionnelles et immédiates pour soutenir les entreprises et les travailleurs	2 302	2 757	119,7	1 930	4 686
2. Investir dans les infrastructures publiques	4 488	4 483	99,9	3 593	8 076
3. Soutenir les ménages, en particulier les familles et les personnes âgées	368	360	98,0	483	844
4. Réduire le fardeau fiscal des entreprises pour stimuler l'investissement	330	330	100,0	729	1 059
5. Préparer le Québec pour la relance de l'économie	569	300	52,8	521	822
TOTAL	8 057	8 230	102,2	7 257	15 487

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Sommes engagées par le gouvernement pour soutenir les entreprises et les travailleurs en 2009.

Source : Ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2009.

Globalement, les actions gouvernementales au Québec pour soutenir l'économie et relancer la croissance sont équivalentes à celles qui sont mises en place au Canada (4,8 % du PIB) et aux États-Unis (4,7 % du PIB).

TABLEAU 27

Mise à jour des actions gouvernementales de soutien à l'économie en 2009 et en 2010 – Automne 2009

	2009		2010		Total	
	(G\$)	(% du PIB)	(G\$)	(% du PIB)	(G\$)	(% du PIB)
Québec	8,2	2,7	7,3	2,3	15,5	5,0
Canada	51,7	3,4	22,5	1,4	74,2	4,8
États-Unis ⁽¹⁾	274,0	2,0	401,0	2,7	675,0	4,7

Note : Comprend les mesures fiscales et budgétaires, les investissements en infrastructures et les liquidités injectées pour soutenir l'économie, excluant l'aide au secteur financier.

(1) Les montants sont en dollars américains.

Sources : Ministère des Finances du Québec, ministère des Finances du Canada, Congressional Budget Office et Trésor américain.

Les initiatives du gouvernement du Québec combinées à celles annoncées par le gouvernement fédéral permettront à l'économie québécoise de traverser la récession et d'être en meilleure position pour profiter de la reprise.

En 2009 et 2010 :

- le PIB réel au Québec sera 1,5 point de pourcentage plus élevé qu'il n'aurait été sans les mesures de soutien des gouvernements;
- 60 000 emplois seront créés ou maintenus grâce à l'action gouvernementale.

À la lumière des récents indicateurs économiques, il apparaît que la récession s'est terminée au Québec. En effet, après avoir reculé durant trois trimestres, le PIB réel s'est accru de 0,2 % (à taux trimestriel) au troisième trimestre de 2009.

Cette reprise est attribuable :

- au regain de confiance des ménages qui a stimulé les dépenses de consommation, en particulier les achats de biens durables;
- à la reprise de la création d'emplois;
- aux actions du gouvernement du Québec pour soutenir l'activité économique.

Bien que la reprise reste à ce jour fragile, la consommation et les investissements privés devant prendre le relais des stimuli mis en place par les gouvernements, le comité est d'avis que les stimuli budgétaires mis en place depuis 2008 sont suffisants pour assurer la relance. Advenant que la reprise soit plus faible que prévu tant au Québec qu'au Canada, la Banque du Canada pourrait, par exemple, choisir de retarder ses hausses attendues de taux d'intérêt directeurs.

