

Endettement sous contrôle, social-démocratie toujours possible

Présenté à la réunion de la rentrée des salarié-es

Le 27 septembre 2016



Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Années 60 = Révolution tranquille = mise en place de l'État social au Québec
- Les services publics et les programmes sociaux ont connu un développement important, des outils économiques ont vu le jour (Caisse de dépôt et placement, Régie des rentes).
- Lors des années 70, le développement de l'État social québécois s'est poursuivi dans un contexte fortement inflationniste.
- Faibles au début des années 70, les déficits québécois ont connu une tendance à la hausse 2,400 milliards en 1979-1980 (3,6 % du PIB).
- Le ratio dette totale/PIB était passé à 16,5 % en 1979-1980.

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Dès le début de la décennie 80, une importante récession a frappé les pays occidentaux.
- En 1980-1981, le déficit budgétaire du Québec atteignait 3,481 milliards de dollars (4,7 % du PIB).
- Par la suite, les déficits ont progressivement diminué sous les 2 milliards de dollars, sous l'effet de l'expansion économique de la fin des années 80.
- Toutefois, en 1989-1990, le ratio dette totale/PIB atteignait 27,9 % du PIB.

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Comme lors de la précédente décennie, les années 90 ont débuté par une profonde récession, qui a eu des effets importants et prolongés sur l'activité économique, au Canada et encore plus au Québec.
- Le déficit budgétaire a augmenté jusqu'à 5,814 milliards de dollars en 1994-1995 (3,4 % du PIB).
- Le gouvernement fédéral enregistre, lui aussi, des déficits budgétaires importants. De retour au pouvoir, le gouvernement libéral fédéral adopte des mesures budgétaires drastiques à compter du budget 1995-1996.
- Les mesures fédérales comprennent notamment des coupes importantes dans les transferts aux provinces. Le gouvernement fédéral rend aussi moins accessibles les prestations d'assurance-emploi.
- Le gouvernement fédéral a retrouvé l'équilibre budgétaire en 1997-1998.

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Les compressions dans les transferts fédéraux sont l'un des facteurs qui a incité le gouvernement provincial à instaurer, lui aussi, une stratégie de retour à l'équilibre budgétaire.
- En 1996, des consultations publiques ont accompagné la redéfinition de la politique fiscale et budgétaire :
 - Conférence de Québec = quasi-consensus pour un retour à l'équilibre budgétaire en 1999-2000
 - Sommet socio-économique de Montréal = mesures et politiques ayant pour objectif de relancer l'activité économique et la création d'emplois
 - Commission sur la fiscalité et le financement des services publics = plusieurs recommandations visant à rendre viables les finances publiques québécoises

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Des compressions budgétaires importantes ont été appliquées par le gouvernement du Québec, de 1996-1997 à 1998-1999. Le déficit zéro a été atteint en 1998-1999, un an avant l'échéance prévue.
- Les équilibres budgétaires de la fin de la décennie, tant au niveau fédéral qu'à celui du Québec, ne s'expliquent pas seulement par les compressions budgétaires, mais aussi par l'impact sur les revenus budgétaires de la forte expansion économique de la fin des années 90.
- La réalisation d'équilibres budgétaires récurrents devient un objectif explicite de la politique budgétaire et fiscale des gouvernements. Au Québec, ce changement de philosophie fiscale a été consacré par l'adoption de la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*.

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- De 1998-1999 à 2008-2009, les finances publiques du gouvernement du Québec ont été grosso modo en équilibre. Cet équilibre est toutefois demeuré précaire, en raison des importantes baisses d'impôts mises de l'avant par le gouvernement et de la persistance du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec.
- La dette publique a continué d'augmenter à bon rythme, en raison notamment de la croissance des dépenses d'immobilisation et de la capitalisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).
- En 2006, le gouvernement Charest a mis sur pied le Fonds des générations en adoptant la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

Fonds des générations (en millions de dollars)

	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021
Valeur comptable au début	5 659	6 938	8 477	10 505	13 009	15 891	19 202
Revenus dédiés							
Redevances hydrauliques							
Hydro-Québec	660	658	652	684	699	723	748
Producteurs privés	101	98	95	96	98	100	103
Sous-total	761	756	747	780	797	823	851
Indexation du prix de l'électricité patrimoniale	71	98	170	220	300	415	520
Contribution additionnelle d'Hydro-Québec	—	—	—	215	215	215	215
Revenus miniers	—	80	109	150	241	296	336
Taxe spécifique sur les boissons alcooliques	100	100	500	500	500	500	500
Biens non réclamés	32	50	30	15	15	15	15
Revenus de placement	315	347	472	624	814	1 047	1 317
Total des revenus dédiés	1 279	1 431	2 028	2 504	2 882	3 311	3 754
Versement du surplus cumulé de la Commission des normes du travail	—	108	—	—	—	—	—
Total des versements	1 279	1 539	2 028	2 504	2 882	3 311	3 754
VALEUR COMPTABLE À LA FIN	6 938	8 477	10 505	13 009	15 891	19 202	22 956

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Le Canada et le Québec ont été frappés par la grande récession de 2008-2009. Le gouvernement du Québec a mis entre parenthèses l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire. Les déficits budgétaires ont permis de soutenir l'économie.
- À l'instigation d'organisations internationales comme le FMI et l'OCDE, les gouvernements du Canada et du Québec en sont revenus à une politique budgétaire et fiscale restrictive en 2011-2012, même si les effets de la récession sur l'activité économique étaient toujours très présents.
- Le gouvernement Charest a fixé l'échéancier du retour à l'équilibre budgétaire à l'exercice budgétaire 2013-2014.

Évolution des finances publiques au Québec et au Canada

- Le gouvernement Marois a reporté le déficit zéro à 2015-2016, jugeant l'activité économique trop faible pour réaliser l'équilibre budgétaire sans fragiliser les services publics et les programmes sociaux.
- Le gouvernement Couillard s'en est tenu à l'échéancier de 2015-2016 pour le retour au déficit zéro, qui a effectivement été atteint.
- Alors que le gouvernement du Québec a forcé un retour à l'équilibre budgétaire dans le contexte d'une économie peu dynamique, le nouveau gouvernement libéral fédéral n'hésite pas à enregistrer des déficits budgétaires pour soutenir l'économie.

- Il est important pour un État d'atteindre l'équilibre budgétaire sur la durée du cycle économique, afin d'éviter qu'il ne s'empêtre dans la spirale de l'endettement.
- Mais la manière dont l'équilibre budgétaire est atteint importe encore plus. Pour la CSN, cet objectif ne doit pas être atteint par le biais de compressions budgétaires et la déconstruction de l'État social québécois.
- La seule façon d'équilibrer les finances publiques tout en respectant les choix sociaux qui sont ceux de la population du Québec en matière de services publics et de programmes sociaux, c'est d'accélérer la croissance des revenus de l'État québécois.

- La croissance des revenus de l'État québécois doit s'appuyer sur des politiques propres à stimuler une croissance économique durable, sur une réforme de la fiscalité des particuliers et des entreprises et sur une réforme du fédéralisme fiscal. De manière plus spécifique, le gouvernement doit :
 - Activer tous les leviers dont il dispose pour relancer l'économie et la création d'emploi, de façon à stimuler la croissance du revenu national : politiques sectorielles adaptées, politique d'emploi et de formation, politique d'innovation et de recherche-développement, politique d'appui à l'investissement, politique énergétique durable, réinvestissement en éducation, etc.
 - Augmenter ses revenus autonomes en relevant les taux de certains impôts et taxes.
 - Exiger une contribution équitable du gouvernement fédéral pour le financement des programmes sociaux.

Équilibre budgétaire

- Le gouvernement du Québec a atteint le déficit zéro en 2015-2016, au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, en considérant le versement au Fonds des générations comme une dépense.
- Puisque le versement au Fonds des générations n'est pas une dépense de programme, mais un éventuel remboursement de la dette, le gouvernement a réalisé, dans les faits, un surplus budgétaire équivalant au versement au Fonds des générations.
- Le versement au Fonds des générations sera d'ailleurs considéré comme un surplus budgétaire par les comptes publics de l'exercice budgétaire 2015-2016.

Équilibre budgétaire

Cadre financier sommaire consolidé – Budget 2016-2017 (en millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Revenus autonomes	80 331	82 386	84 566
<i>Variation en %</i>	<i>3,8</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>
Transferts fédéraux	19 089	20 180	20 759
<i>Variation en %</i>	<i>3,0</i>	<i>5,7</i>	<i>2,9</i>
Revenus consolidés	99 420	102 566	105 325
<i>Variation en %</i>	<i>3,6</i>	<i>3,2</i>	<i>2,7</i>
Dépenses	-87 634	-89 720	-91 906
<i>Variation en %</i>	<i>2,5</i>	<i>2,4</i>	<i>2,4</i>
Service de la dette	-10 055	-10 418	-10 515
<i>Variation en %</i>	<i>-2,1</i>	<i>3,6</i>	<i>0,9</i>
Dépenses consolidées	-97 689	-100 138	-102 421
<i>Variation en %</i>	<i>2,0</i>	<i>2,5</i>	<i>2,3</i>
Provision pour éventualités	-300	-400	-400
SURPLUS (DÉFICIT)	1 431	2 028	2 504
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE			
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-1 431	-2 028	-2 504
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	—	—	—

(1) Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Équilibre budgétaire

- Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, il est faux de prétendre que l'équilibre budgétaire devait être atteint à court terme en raison de l'endettement trop élevé du Québec, qui plus est, dans un contexte de croissance économique lente.
- L'urgence de faire le déficit zéro a beaucoup plus à voir avec le programme électoral du gouvernement Couillard et sa volonté affichée de réduire le rôle de l'État québécois, d'harmoniser les programmes sociaux québécois avec ce qui se fait ailleurs au Canada.
- La marche forcée vers l'équilibre budgétaire s'explique aussi par la volonté inflexible des gouvernements du Québec, tant libéral que péquiste, d'atteindre les cibles d'endettement brut et net qui ont été fixées en 2006 pour 2025-2026.

Plusieurs facteurs indiquent que les déséquilibres budgétaires récents n'étaient pas tels qu'il y avait urgence de retourner à l'équilibre budgétaire.

1. Rappelons tout d'abord que de 1999-2000 à 2008-2009, une période sans récessions majeures, le gouvernement du Québec a globalement respecté la Loi sur l'équilibre budgétaire, réalisant de faibles surplus et de faibles déficits budgétaires.
2. Les déficits budgétaires enregistrés de 2009-2010 à 2014-2015 sont consécutifs à la grande récession de 2008-2009 et à la faible croissance économique qui a suivi. La réalisation de tels déficits était tout à fait opportune, puisqu'ils ont contribué à soutenir l'économie. Sans intervention de l'État, le PIB aurait pu diminuer encore davantage, ce qui aurait poussé le ratio dette publique/PIB à la hausse.

3. Les déficits budgétaires consécutifs à la récession de 2008-2009 ont été faibles en proportion du PIB et ne sont pas comparables en importance à ceux des années 1980 et 1990. Même le déficit budgétaire de 3,174 milliards de dollars en 2009-2010, enregistré en pleine récession, ne représentait que 1,05 % du PIB, une proportion beaucoup plus faible que dans plusieurs autres pays, États ou provinces. Rappelons que le déficit budgétaire de 1994-1995 était beaucoup plus important à 3,4 % du PIB.
4. Le gouvernement Couillard a prétexté l'existence d'un déficit structurel pour justifier son entreprise de réingénierie de l'État québécois. La CSN persiste à croire que les déficits enregistrés ces dernières années sont en grande partie conjoncturels, comme en témoigne notamment l'affaïssement des revenus autonomes lors de la longue période de ralentissement économique.

5. Pour les prochaines décennies, certaines études estiment qu'un déficit structurel croissant se développera en raison de l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses de programmes du gouvernement, principalement en santé.

Le gouvernement profite de ce constat pour procéder à une révision à la baisse des services et programmes pour affaiblir l'État social québécois et mettre en œuvre des politiques néolibérales.

La CSN considère qu'il est inadmissible de procéder à des compressions budgétaires aujourd'hui en s'appuyant sur l'effet escompté du vieillissement de la population sur les dépenses de programmes lors des prochaines décennies. L'évaluation de ces impacts s'appuie sur de nombreuses hypothèses et est donc incertaine.

Équilibre budgétaire

Même les projections démographiques, qui sont a priori plus fiables que d'autres variables socio-économiques, peuvent connaître des changements importants. Ainsi, la population du Québec à l'horizon 2031 a augmenté d'environ 1,1 million de personnes lorsque l'on compare les projections de l'Institut de la Statistique du Québec de 2003 à celles de 2014.

La CSN considère que la conduite des politiques publiques devrait faire preuve de pragmatisme et s'appuyer sur l'information disponible à court et moyen terme. Il est irresponsable de démanteler les services et programmes que les citoyens se sont donnés sur la base de projections à long terme.

Si des déficits structurels survenaient dans l'avenir, ils devraient être éliminés par une augmentation des revenus budgétaires et la mise en œuvre de politiques visant à mitiger les effets du vieillissement de la population.

Dettes publiques

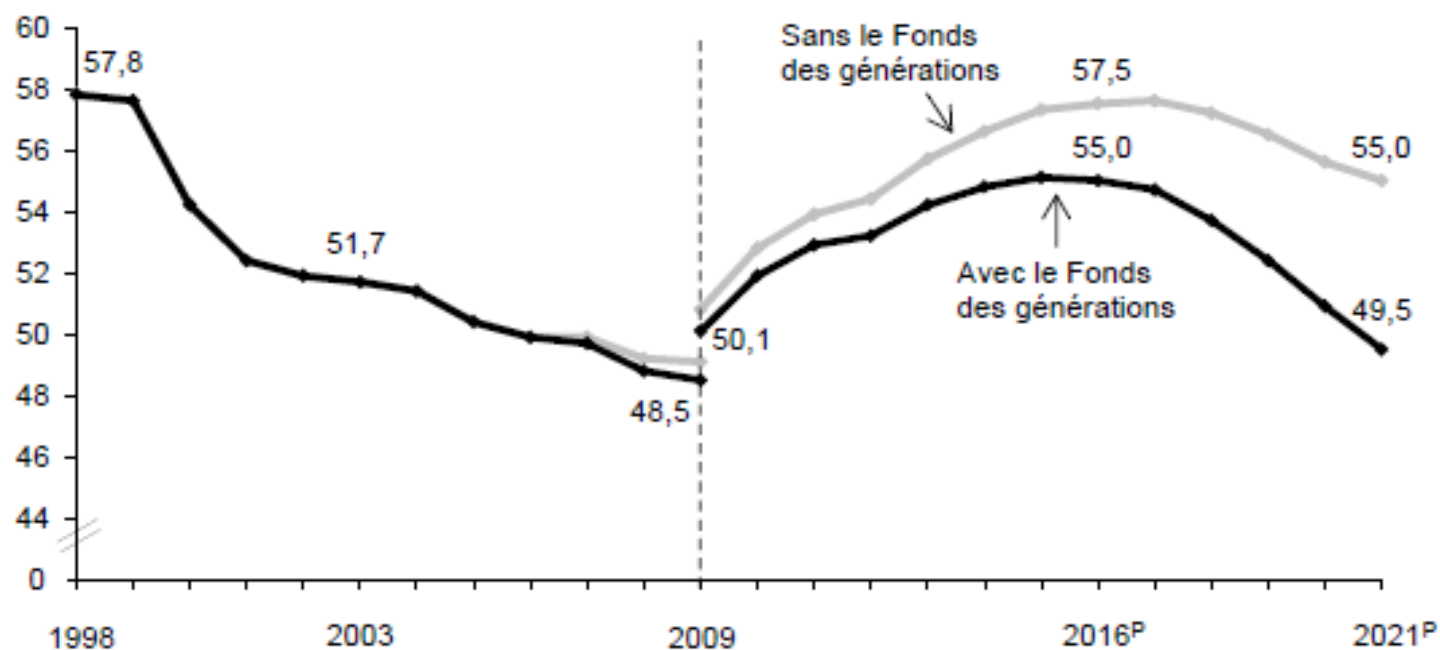
Selon le gouvernement et les associations patronales, le niveau d'endettement du Québec aurait atteint une limite qui rendrait le déficit zéro impératif à court terme, d'autant plus lorsque sont prises en compte les pressions qu'exerce le vieillissement de la population sur les finances publiques. Pour la CSN, ce diagnostic est contestable pour plusieurs raisons :

1. S'il est exact que le gouvernement du Québec a actuellement le ratio dette/PIB le plus élevé de toutes les provinces canadiennes, il a néanmoins des cotes de crédit équivalentes ou légèrement inférieures aux provinces ne produisant pas d'hydrocarbures.
2. Le ratio dette brute/PIB du Québec a relativement peu changé de 2000-2001 à 2014-2015. Il était de 52,3 % en 2000-2001 et est passé à 55,1 % en 2014-2015. Cet écart s'explique en partie par les effets de la réforme comptable de 2009, qui a ajouté au passif du gouvernement les dettes des réseaux de la santé et de l'éducation.

En corrigeant les chiffres pour tenir compte des effets de cette réforme, on peut conclure que le ratio dette brute/PIB du Québec n'est actuellement pas plus important qu'il l'était en 2000-2001, et passablement inférieur à ce qu'il était en 1997-1998, comme l'illustre le graphique suivant.

Dette publique

Dette brute au 31 mars^{(1).(2)}
(en pourcentage du PIB)



P : Résultats préliminaires pour 2016 et prévisions pour les années subséquentes.

- (1) La dette brute exclut les emprunts effectués par anticipation et tient compte des sommes accumulées au Fonds des générations.
- (2) La dette brute tient compte de la dette des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation émise en leur nom propre. Les données à compter de 2009 ne sont pas comparables à celles des années précédentes, qui ne comprennent pas cette dette.

Dette publique

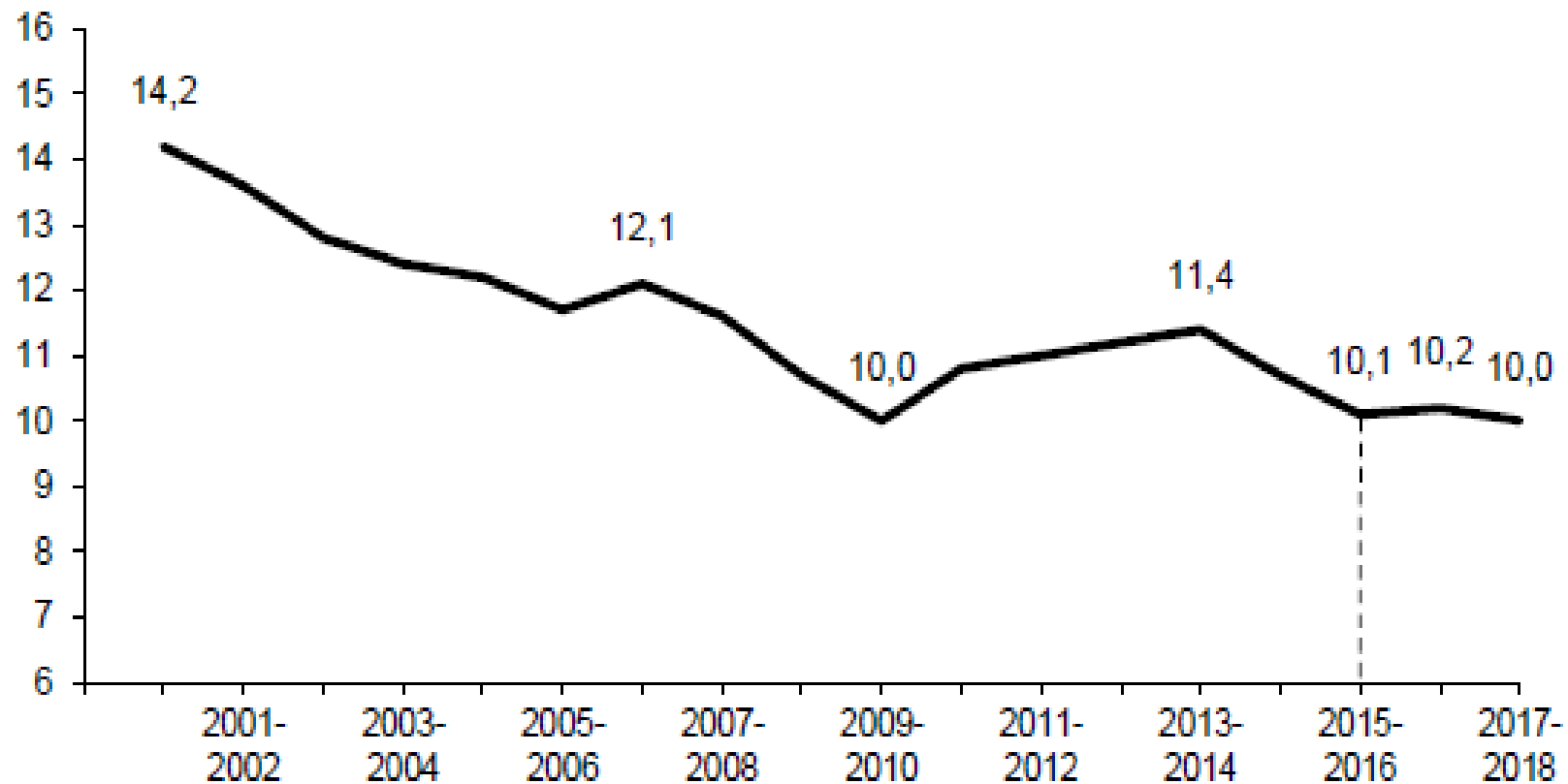
3. Le service de la dette, c'est-à-dire les paiements d'intérêt sur la dette publique, a diminué fortement depuis que Lucien Bouchard déplorait en 1996 que ces paiements représentaient une ponction de 16 % sur les revenus annuels du gouvernement du Québec.

En 2015-2016, cette ponction était tombée à 10,1 %, dans un contexte où le gouvernement a accordé des allègements fiscaux importants sur cette période.

Par ailleurs, les taux d'intérêt sont faibles depuis plus d'une décennie, et aucun changement n'est prévu à cet égard.

Dettes publiques

Service de la dette consolidé (en pourcentage des revenus consolidés)



Dettes publiques

Dettes du gouvernement du Québec au 31 mars (en millions de dollars)

	2015	2016 ^P	2017 ^P	2018 ^P	2019 ^P	2020 ^P	2021 ^P
DETTE BRUTE⁽¹⁾	203 957	207 709	213 017	216 067	218 037	218 404	219 061
<i>En % du PIB</i>	<i>55,1</i>	<i>55,0</i>	<i>54,7</i>	<i>53,7</i>	<i>52,4</i>	<i>50,9</i>	<i>49,5</i>
Moins : Actifs financiers, nets des autres éléments de passif	-18 377	-20 611	-24 453	-26 982	-29 099	-30 722	-33 204
DETTE NETTE	185 580	187 098	188 564	189 085	188 938	187 682	185 857
<i>En % du PIB</i>	<i>50,1</i>	<i>49,6</i>	<i>48,4</i>	<i>47,0</i>	<i>45,4</i>	<i>43,7</i>	<i>42,0</i>
Moins : Actifs non financiers	-64 419	-67 368	-70 862	-73 887	-76 622	-78 677	-80 606
DETTE REPRÉSENTANT LES DÉFICITS CUMULÉS	121 161	119 730	117 702	115 198	112 316	109 005	105 251
<i>En % du PIB</i>	<i>32,7</i>	<i>31,7</i>	<i>30,2</i>	<i>28,6</i>	<i>27,0</i>	<i>25,4</i>	<i>23,8</i>

P : Résultats préliminaires pour 2016 et prévisions pour les années subséquentes.

(1) La dette brute exclut les emprunts effectués par anticipation et tient compte des sommes accumulées au Fonds des générations.

Dettes publiques

4. Au 31 mars 2015, les déficits cumulés du gouvernement du Québec étaient de 121,2 milliards \$ soit 32,7 % du PIB.

Pour prendre en compte l'endettement des deux ordres de gouvernement, il faut aussi ajouter à la dette du gouvernement du Québec la part de 19 % dans la dette du gouvernement fédéral. En mars 2015, la part du Québec des déficits cumulés fédéraux représentait 116,3 milliards de dollars, soit 31,4 % du PIB québécois.

Au total, les déficits cumulés des gouvernements provincial et fédéral sur le territoire québécois représentaient donc 64,1 % du PIB québécois.

La prise en compte des autres entités du secteur public québécois ne ferait qu'améliorer le portrait, puisque l'excédent de la valeur de marché d'Hydro-Québec sur son passif dépasse largement la dette des municipalités, des autres sociétés d'État et des universités, excluant celle de l'Université du Québec.

Dette publique

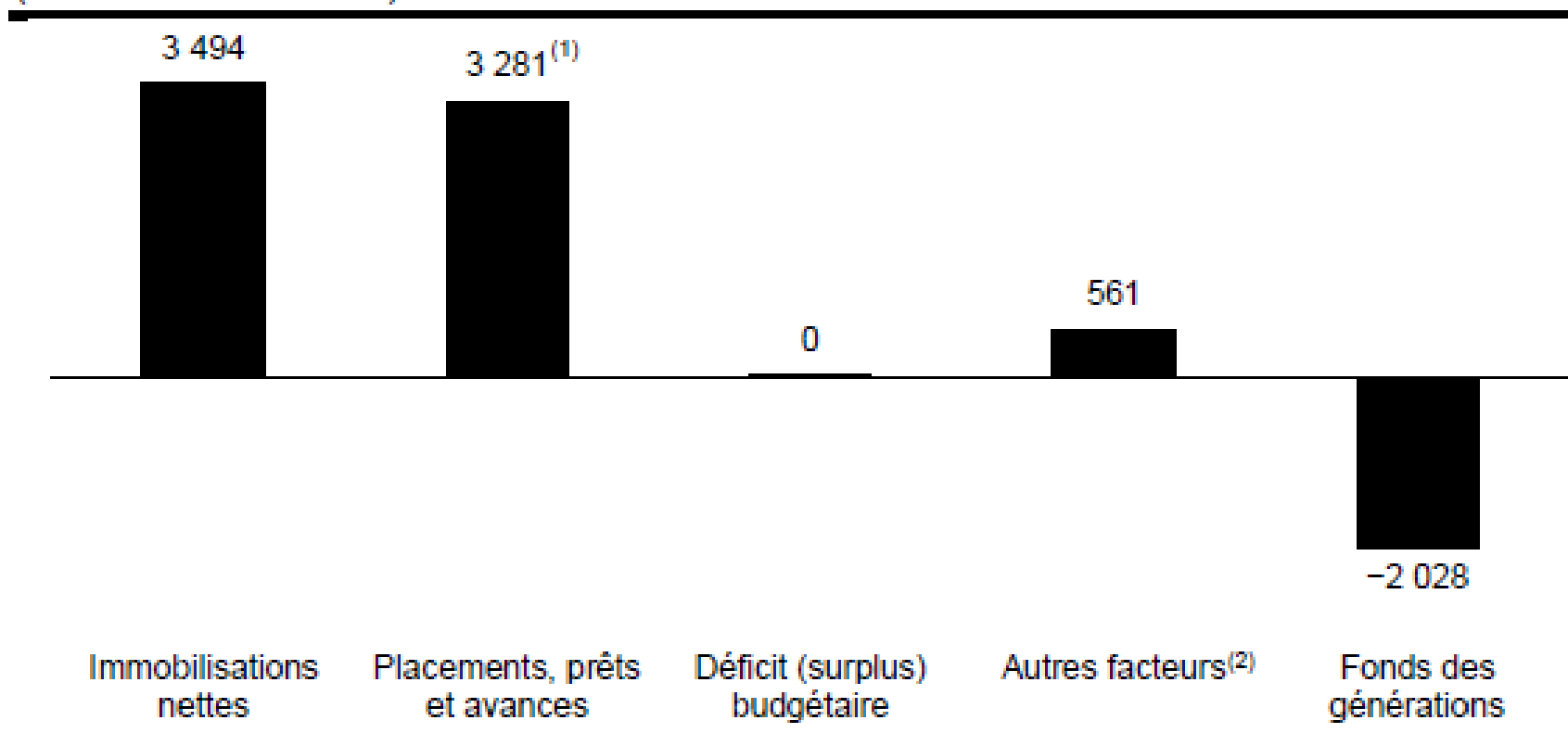
5. Les associations patronales, les *think tanks* de droite et même le gouvernement identifient régulièrement les coûts trop élevés des services publics et des programmes sociaux québécois comme étant la cause de la croissance de la dette brute du Québec. Cette affirmation doit être nuancée.

Depuis 2000-2001, et particulièrement depuis 2008-2009, les immobilisations nettes et les placements, prêts et avances du gouvernement sont les principaux facteurs de croissance de la dette brute.

De 2008-2009 à 2016-2017, les déficits budgétaires ont ajouté 14,5 milliards de dollars à la dette brute alors que les immobilisations nettes et les placements, prêts et avances y ont ajouté respectivement 34,9 milliards et 16,0 milliards (ce qui comprend la contribution de 1,3 milliard de dollars pour Bombardier en 2016-2017).

Dettes publiques

Facteurs de croissance de la dette brute en 2016-2017
(en millions de dollars)



(1) Les placements, prêts et avances du gouvernement en 2016-2017 comprennent l'investissement dans le programme C Series (1 milliard de dollars américains, soit environ 1,3 milliard de dollars canadiens).

(2) Les autres facteurs comprennent notamment la variation des autres comptes, comme les comptes à recevoir (comptes débiteurs) et les comptes à payer (comptes créditeurs).

Dette publique

6. En utilisant la méthode de l'OCDE, la dette brute du territoire québécois en 2015 s'élevait à 109,7 % du PIB en 2015. Ce niveau est plus élevé que celui du Canada (98,5 %), mais moins élevé que ceux des pays de la Zone euro (110,5 %), des États-Unis (113,6 %), de l'OCDE (115,5 %), du Royaume-Uni (112,8 %), de l'Irlande (115,9 %), de l'Espagne (116,3 %), de la France (120,8 %), la Belgique (126,7 %), sans parler du Portugal (150,3 %), de l'Italie (160,2 %), de la Grèce (182,7 %) et du Japon (230 %).
7. Les comparaisons fondées sur la méthode de l'OCDE ne favorisent pas particulièrement le Québec, puisque cette méthode exclut de la dette brute les engagements non capitalisés au titre des régimes de retraite afin d'obtenir une meilleure comparabilité. Or, depuis le début des années 1990, le Québec a fortement augmenté la capitalisation des régimes de retraite des employé-es de l'État par le biais du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).

Si le gouvernement du Québec finançait les régimes de retraite de ses employé-es au moyen de systèmes de répartition, sa dette brute selon la méthode OCDE représenterait plutôt 94,8 % du PIB.

Dettes publiques

8. Les administrations publiques du Canada ont globalement le ratio dette nette/PIB le plus faible des pays du G7.

L'endettement plus élevé du Québec dans le contexte canadien ne signifie pas que la dette publique du Québec soit hors norme à l'échelle mondiale. De fait, plusieurs pays développés d'un point de vue économique et social ont une dette publique relativement élevée.

Les pays scandinaves ont un taux d'endettement plus modéré, car ils font le choix d'une fiscalité plus lourde pour financer les services publics et les programmes sociaux (la Norvège bénéficie, de surcroît, d'une importante rente pétrolière).

Dette publique

Après déduction des obligations non capitalisées des régimes de retraite des employés du secteur public, le Canada affiche le plus faible ratio de la dette nette au PIB parmi les pays du G-7,

Graphique A2.1

Ratio de la dette nette au PIB de l'ensemble des administrations publiques, en excluant les obligations non capitalisées des régimes de retraite des employés du secteur public, pays du G-7, en 2013

