

JUIN 2016

Rapport de recherche

Quelles sont les causes de l'endettement public du Québec ?

JOSUÉ DESBIENS, *chercheur-associé*

RAPHAËL LANGEVIN, *chercheur-associé*

AVEC LA COLLABORATION DE

EVE-LYNE COUTURIER, *chercheure*

REMERCIEMENTS

Les auteur·e·s tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheur·e·s de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne et de Danielle Maire ont rehaussé la qualité de cette étude, tant du point de vue de la forme que du fond. Cette étude n'aurait pas non plus été possible sans l'aide précieuse de Richard Barbeau et de Sébastien Bouchard. Nous leur transmettons tous nos remerciements. Toutes les erreurs qui pourraient s'être retrouvées dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteur·e·s.

IMPRESSION

Katasoho imprimerie & design
5000 rue d'Iberville #202, Montréal, QC H2H 2S6 514.961.5238 / info@katasoho.com

SOMMAIRE

Dans l'espace public, il est courant d'affirmer que le Québec est lourdement endetté à cause de programmes sociaux généreux qui lui coûteraient très cher. Par cette étude, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) cherche à vérifier cette affirmation. Cette étude représente la première analyse de la dette du Québec ayant des données comparables entre elles de 1961 à 2008.

Principales conclusions

- La période de croissance importante du poids de la dette publique dans l'économie québécoise commence en 1982, soit après et non pendant la période de croissance importante du poids des dépenses en biens et services publics dans l'économie québécoise.
- En fait, sur toute la période étudiée, la croissance du poids des dépenses en biens et services publics dans l'économie québécoise est faiblement liée à la croissance du poids de la dette brute et n'est aucunement liée à la croissance du poids de la dette nette dans l'économie québécoise.
- Les deux éléments centraux qui ont causé la hausse de l'endettement du Québec sont plutôt la politique monétaire restrictive du Canada pendant les années 1980 et le virage idéologique qu'a connu l'État québécois de 1982 à aujourd'hui.
- Cette étude présente des simulations qui illustrent les effets de la politique monétaire restrictive du gouvernement fédéral (en calibrant le service de la dette, le recours à l'aide sociale et les transferts fédéraux) et de la réorientation idéologique de l'État (en éliminant les privatisations d'entreprises publiques et les importantes baisses d'impôt aux entreprises, et en gardant stable le niveau d'imposition des particuliers).
- Ces simulations ont pour effet de réduire la dette du Québec d'au moins 280 G\$.
- Selon nos scénarios les plus prudents, cela réduirait le niveau d'endettement brut du Québec, en 2008,

à 31,6 G\$, soit environ 10,4 % du PIB québécois. En tenant compte de la valeur des actifs financiers détenus par le gouvernement en 2008, la dette nette du Québec, quant à elle, aurait été négative, ce qui aurait constitué en réalité un surplus financier net d'environ 48,4 G\$.

- En fait, suivant ces simulations, le gouvernement n'aurait accumulé aucune dette depuis 1984 et aurait pu éliminer complètement celle contractée avant par la vente partielle de ses actifs financiers.
- Ces simulations nous permettent de conclure que la dette du Québec a été causée d'abord par la diminution des transferts fédéraux (32 %) et par la privatisation d'entreprises publiques couplée à la baisse de l'impôt des entreprises privées (30 %). La hausse du service de la dette due à de hauts taux d'intérêt réels (21 %), les baisses d'impôt aux particuliers (14 %) et les hausses de demandes d'aide sociale en temps de crise économique (3 %) ont également eu un impact.

Table des matières

PRINCIPALES CONCLUSIONS	03
SOMMAIRE	03
LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET SCHÉMA	09
LISTE DES SIGLES	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE 1 – L’IMPORTANCE DU CHOIX DES DONNÉES	17
1.1. Cohérence et comptes économiques nationaux	17
1.2. Précisions méthodologiques	18
CHAPITRE 2 – DETTE PUBLIQUE, RÉGIMES DE RETRAITE ET PÉRIMÈTRE COMPTABLE	21
2.1. Inclure ou ne pas inclure les régimes de retraite?	21
2.2. Dette contractuelle, dette budgétaire	23
2.3. Définir le périmètre comptable de la dette publique	24
CHAPITRE 3 – LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA DETTE DU QUÉBEC	29
3.1. Solde budgétaire	29
3.2. Opérations non budgétaires	30
3.2.1. Placements, prêts et avances	30
3.2.2. Compte des régimes de retraite et autres comptes	30
3.3. Analyse de la variation de la dette	33
CHAPITRE 4 – ANALYSE DES PRINCIPALES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	35
4.1. Dépenses courantes en biens et services	35
4.2. Transferts aux particuliers	38
4.3. Transferts aux administrations locales et acquisition nette de capital non financier	38
4.4. Service de la dette	40
CHAPITRE 5 – LE RÔLE DES TAUX D’INTÉRÊT ET DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE	43

5.1. Le choc pétrolier de 1973 et la stagflation	45
5.2. Le second choc pétrolier, la crise de 1991 et les politiques monétaristes	46
5.3. La réorientation idéologique de l'État québécois	49
CHAPITRE 6 – SIMULATIONS SUR LES PRINCIPAUX POSTES BUDGÉTAIRES	51
6.1. Objectifs des simulations	51
6.2. Et si les taux d'intérêt n'avaient pas explosé ?	53
6.2.1. L'effet sur le service de la dette	53
6.2.2. L'effet sur les transferts fédéraux	54
6.2.3. L'effet sur les transferts aux particuliers	55
6.3. Les revenus de l'État et l'impôt	57
6.3.1. Impôt et croissance ?	57
6.3.2. L'évolution de l'impôt au Québec	58
6.3.3. Et si l'on n'avait pas baissé autant l'impôt des particuliers ?	60
6.3.4. Et si l'on avait augmenté l'impôt des entreprises ?	61
6.4. Effet cumulatif des simulations	64
CONCLUSION	69
LEXIQUE	73
NOTES	77
ANNEXE A	83
Uniformisation sur la base du SCN1993	83
Estimation avec facteur de correction moyen ou unitaire	84
Estimation avec facteurs de correction autorégressés	84
Estimation « montant sur montant »	85
ANNEXE B	87
ANNEXE C	91

Liste des tableaux, graphiques et schéma

SCHÉMA 1	Périmètre comptable du SGF de Statistique Canada	19
GRAPHIQUE 1	Valeur comptable du FARR en proportion des obligations actuarielles du gouvernement (%), Québec, 1999-2020	23
GRAPHIQUE 2	Part des revenus de placement dans la valeur comptable du FARR (%), Québec, 1994-2015	24
GRAPHIQUE 3	Évolution des dettes budgétaires brute et nette (% du PIB), Québec, 1961-2008	25
GRAPHIQUE 4	Évolution du solde budgétaire québécois (% du PIB), Québec, 1961-2013	29
GRAPHIQUE 5	Relation entre les déficits historiques et la variation de la dette budgétaire brute (M\$ constants de 2002), Québec, 1961-2008	30
GRAPHIQUE 6	Part des nouvelles émissions d'obligations du gouvernement du Québec achetées par la CDPQ (%), 1971-1998	32
GRAPHIQUE 7	Évolution des principaux postes de dépenses budgétaires (% du PIB), Québec, 1961-2013	36
GRAPHIQUE 8	Dettes budgétaires brute et nette et dépenses courantes en biens et services (% du PIB), Québec, 1961-2008	36
GRAPHIQUE 9	Relation entre les dépenses courantes en biens et services et la variation de la dette budgétaire brute (\$ constants de 2002), 1961-2008	37
GRAPHIQUE 10	Relation entre les dépenses courantes en biens et services et la variation de la dette budgétaire nette (\$ constants de 2002), 1961-2008	37
GRAPHIQUE 11	Évolution des principaux postes de dépenses budgétaires (% du PIB), Québec, 1961-2013	39
GRAPHIQUE 12	Évolution des différents transferts aux particuliers (% du PIB), Québec, 1981-2009	39
GRAPHIQUE 13	Ajustement du service de la dette pour tenir compte des intérêts imputés aux régimes de retraite (% du PIB), Québec, 1961-2013	40
GRAPHIQUE 14	Ajustement du solde budgétaire pour tenir compte des intérêts imputés aux régimes de retraite (% du PIB), Québec, 1961-2013	41
GRAPHIQUE 15	Taux d'intérêt moyen pondéré sur les emprunts à taux fixe du gouvernement provincial (%), Québec, 1961-2013	44

GRAPHIQUE 16	Taux d'intérêt moyen pondéré sur les emprunts à taux fixe du gouvernement provincial et taux d'inflation annuel (%), Québec, 1961-2013	44
GRAPHIQUE 17	PIB réel (G\$ constants de 2002), Québec, 1961-2013	49
GRAPHIQUE 18	Besoins financiers nets du gouvernement québécois après ajout des dépenses supplémentaires (% du PIB), Québec, 1961-2013	52
GRAPHIQUE 19	Simulation de l'évolution du service de la dette (% du PIB), Québec, 1961-2013	53
GRAPHIQUE 20	Scénario 1 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur le service de la dette (% du PIB), Québec, 1961-2013	54
GRAPHIQUE 21	Évolution des transferts fédéraux et des recettes fédérales (% du PIB), Québec, 1961-2013	54
GRAPHIQUE 22	Scénario 2 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur les transferts fédéraux (% du PIB), Québec, 1961-2013	55
GRAPHIQUE 23	Transferts à l'aide sociale (% du PIB), Québec, 1981-2009	56
GRAPHIQUE 24	Scénario 3 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur l'aide sociale (% du PIB), Québec, 1961-2013	56
GRAPHIQUE 25	Évolution des principaux postes de recettes budgétaires (% du PIB), Québec, 1961-2013	57
GRAPHIQUE 26	Évolution de l'impôt direct des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013	58
GRAPHIQUE 27	Comparaison entre l'évolution du taux de croissance réel et de l'impôt sur le revenu des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013	59
GRAPHIQUE 28	Simulation du maintien des impôts directs des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013	60
GRAPHIQUE 29	Scénario 4 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur l'impôt des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013	61
GRAPHIQUE 30	Impôts directs nets des sociétés et entreprises publiques (% du PIB), Québec, 1961-2013	62
GRAPHIQUE 31	Simulation sur les impôts directs des sociétés et des entreprises publiques (% du PIB), Québec, 1961-2013	63
GRAPHIQUE 32	Scénario 5 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur l'impôt des sociétés et des entreprises publiques (% du PIB), Québec, 1961-2013	63
GRAPHIQUE 33	Économies budgétaires cumulatives des simulations (G\$ courants), Québec, 1975-2013	64

GRAPHIQUE 34	Comparaison entre les actifs financiers et les besoins financiers nets restants (G\$ courants), Québec, 1984-2008	65
GRAPHIQUE 35	Ajustement des besoins financiers nets après réajustement final du service de la dette (% du PIB), Québec, 1961-2013	65
GRAPHIQUE 36	Comparaison entre les actifs financiers et les besoins financiers nets restants après réajustement final du service de la dette (G\$ courants), Québec, 1984-2008	66
GRAPHIQUE 37	Part de responsabilité des différents postes budgétaires analysés dans la création de la dette budgétaire brute	67
TABLEAU B1	Montants de dette extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM	87
TABLEAU B2	Montants de dette estimés et extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM	87
TABLEAU B3	Montants de dette estimés et extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM	88
GRAPHIQUE B1	Régression linéaire entre la dette brute tirée des documents du MFQ et du passif québécois (M\$), 1973-1977	88
TABLEAU B4	Montants de dette estimés et extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM	89
GRAPHIQUE C1	Évolution du solde non budgétaire avant et après estimation (% du PIB), 1970-2013	91
TABLEAU C1	Opérations non budgétaires du gouvernement québécois avant estimation	92
TABLEAU C2	Opérations non budgétaires du gouvernement québécois après estimation	93

LISTE DES SIGLES

AIC	Critère d'information d'Akaike
ASDEQ	Association des économistes québécois
BAPE	Bureau d'audience publique sur l'environnement
BDSO	Banque de données des statistiques officielles sur le Québec
CBPP	Center on Budget and Policy Priorities
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CPP	Centre sur la productivité et la prospérité
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRD	Compte des revenus et dépenses
ÉNAP	École nationale d'administration publique
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
FMI	Fonds monétaire international
FOMC	Federal Open Market Committee
IEDM	Institut économique de Montréal
IRIS	Institut de recherche et d'informations socioéconomiques
ISQ	Institut de la statistique du Québec
ITEP	Institute on Taxation and Economic Policy
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MFQ	Ministère des Finances du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
ONG	Organisme non gouvernemental
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite ou moyenne entreprise
RQAP	Régime québécois d'assurance parentale
SAQ	Société des alcools du Québec
SCN	Système de comptabilité nationale
SGF	Système de gestion financière
TVQ	Taxe de vente du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Introduction

Une prétendue dette excessive du Québec revient très souvent dans le discours public pour tenter de justifier une diminution des dépenses de l'État québécois. En mars 2014, lors de son Discours sur le budget, le ministre des Finances Carlos Leitão mentionnait que les « déficits^a cumulés au cours des six dernières années ont alourdi la dette de près de 16 G\$¹ ». Il sous-entendait que la dette publique* québécoise était, en soi, un boulet amputant les possibilités d'investissement du gouvernement et hypothéquant les générations futures. À l'entendre, la prospérité future du Québec dépendait donc d'une énième opération d' « assainissement des finances publiques », expression employée *ad nauseam* depuis les années 1980 pour justifier des compressions successives des dépenses publiques en biens et services à la population.

Entre l'élection du gouvernement Couillard en 2014 et le dépôt de son deuxième budget en 2016, c'est plus de 4 G\$ qui ont été ainsi coupés du budget de l'État². On prétend ainsi donner à l'État québécois une plus grande marge de manœuvre pour investir dans ses missions fondamentales, ou encore abaisser le niveau d'imposition des contribuables, présenté comme trop élevé en regard du reste de l'Amérique du Nord.

Cette image de notre dette publique comme « boulet » dont il faudrait réduire le poids le plus rapidement possible revient aussi dans le premier volume du *Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, un groupe présidé par le fiscaliste Luc Godbout. Il y écrit que « le déficit persistant et l'endettement élevé limitent la capacité du gouvernement à financer les services publics³ ». Cet argument est aussi celui du premier ministre du Québec, Philippe Couillard, qui affirme que « si notre dette par rapport au PIB* n'était pas de 54 %, la plus importante au Canada, mais de 40 % ou 35 %, comme dans d'autres provinces, [l'État québécois] aurait plus de latitude⁴ ». Nous vivrions donc au-dessus de nos moyens.

Ce raisonnement, qui paraît logique à première vue, comporte une faille importante : jamais il n'a été prouvé que l'augmentation de la dette du Québec résulte principalement de dépenses publiques historiques trop élevées en biens et services. Autrement dit, reste à démontrer l'hypothèse d'une dette issue principalement de dépenses publiques frivoles et d'un « panier de services et de programmes plus généreux qu'ailleurs⁵ ». De plus, réduire les déficits actuels et futurs en coupant dans les dépenses en biens et services pourrait engendrer davantage d'inconvénients que d'avantages pour les finances publiques et l'économie québécoise en général. En effet, alors que les pays occidentaux peinent à se remettre de la crise de 2008, des compressions de plusieurs milliards de dollars dans les dépenses publiques risquent davantage de nuire à l'économie québécoise que de la remettre sur les rails, ce qui aurait parallèlement comme effet de hausser le niveau d'endettement du sec-

a Les mots suivis d'un astérisque sont définis au lexique.

teur public^a. Pour vérifier cette hypothèse, nous allons analyser les facteurs de variation temporelle des déficits et de la dette du Québec, afin de mieux comprendre la dynamique réelle de notre endettement.

La présente étude entend exposer les origines budgétaires de la dette publique québécoise au moyen de données empiriques sur les dépenses et revenus de l'administration provinciale depuis 50 ans. Il s'agit d'un développement de la brochure *État de la dette du Québec 2014*⁶, cosignée par Francis Fortier et Simon Tremblay-Pepin, chercheurs à l'IRIS. Nous mettrons ainsi en relief les divers facteurs économiques et politiques qui ont contribué à la croissance de notre dette collective tout en minant la santé de l'économie québécoise par le passé.

a Cette hypothèse a été avancée dernièrement par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour le cas du Canada notamment. Depuis l'annonce d'un budget fédéral expansionniste (avec une forte hausse des dépenses publiques), l'économie canadienne se porte mieux, ce qui limitera la croissance de la dette fédérale. Voir : La Presse canadienne, « OECD cuts economic growth forecasts for Canada, U.S. and other countries », *Macleans*, 18 février 2016, www.macleans.ca/economy/canada-other-g7-countries-drag-down-oecd-economic-growth-forecast/ et Don PITTIS, « Startling Canadian GDP numbers could signal economic turning point », *CBC News*, 1^{er} avril 2016, www.cbc.ca/news/business/gdp-canada-analysis-1.3514344.

CHAPITRE 1

L'importance du choix des données

Les données sur la dette du Québec sont difficiles à comparer entre elles dans le temps puisque les données comptables provenant des différents organismes gouvernementaux subissent fréquemment des modifications. À titre d'exemple, les données fournies par le ministère des Finances du Québec (MFO) au sujet de la *dette nette** du Québec ont subi trois changements comptables entre 1996 et 2010⁷. Quant à la *dette brute**, son calcul a subi deux modifications comptables sur le même intervalle⁸. Le Ministère précise que, dans chacun de ces cas, les données sur la dette ne sont pas comparables entre elles. Ce facteur limite sérieusement la possibilité d'un travail d'analyse sur la base de ces données. De plus, les données figurant aux différents discours sur le budget ne sont soumises à aucune uniformisation d'une année à l'autre. Il est d'autant plus difficile de retracer les origines budgétaires de la dette québécoise actuelle. Il n'est donc pas surprenant que peu de recherches aient porté sur l'évolution historique des budgets québécois et sur la genèse de sa dette publique. Outre les publications de l'IRIS, nous n'avons répertorié à ce sujet que deux études, soit une première rédigée par Louis Gill, économiste et ancien professeur à l'UQAM⁹, et une deuxième, publiée par le Centre sur la productivité et la prospérité (CPP) des HEC Montréal¹⁰. Malgré les considérations méthodologiques que nous avons énoncées, et peut-être faute de mieux, l'étude du CPP analyse l'évolution de la dette brute du Québec entre 1971 et 2014 en utilisant les données du MFO. Pour y arriver, le CPP scinde son analyse sur deux périodes données, et compare l'évolution de la dette brute à celle du *solde budgétaire** pour chacune d'entre elles. Toutefois, l'étude du CPP ne prend pas en compte la deuxième modification comptable apportée au calcul de la dette brute. Ce facteur grève de beaucoup les résultats de son étude, en haussant instantanément la dette brute du Québec d'environ 5 G\$, sans que cela résulte de variations budgétaires réelles¹¹.

1.1. COHÉRENCE ET COMPTES ÉCONOMIQUES NATIONAUX

Pour notre part, nous évitons ce problème de cohérence en utilisant les données des comptes économiques nationaux plutôt que les données budgétaires du Québec. Par définition, ceux-ci « fournissent un portrait actuel des économies nationale et provinciales et de leurs structures, basé sur un ensemble de concepts de comptabilité économique intégrés et reconnus internationalement¹² ». Les Systèmes de comptabilité nationale (SCN) sont en effet élaborés conjointement par des organismes internationaux^a et conçus à des fins de comparaison entre les données économiques de différents pays. Ils comportent ainsi beaucoup moins de fluctuations que les données de ministères nationaux.

Les SCN sont répartis en plusieurs comptes de données. Les deux principaux comptes utilisés dans le cadre de notre étude sont ceux regroupant les données sur les budgets et les données sur la dette des administrations publiques provinciales. Pour repérer les données sur la dette du Québec, nous avons utilisé un cadre de classification spécifique du SCN pour les données financières des administrations publiques, le Système de gestion financière (SGF). Quant aux données sur les différents budgets québécois, le SCN classe ces données dans ce qu'il appelle les Comptes des revenus et dépenses (CRD). Aux fins de la présente étude, nous avons utilisé les CRD propres aux administrations publiques; en effet, les CRD sont comptabilisés pour les quatre principaux secteurs de l'économie (les personnes, les administrations publiques, les entreprises et les non-résidents)¹³.

a Notamment « la Division des statistiques de l'Organisation des Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, Eurostat et l'OCDE ». Voir : OCDE, *Le système de comptabilité nationale 1993 (SCN)*, 2015, www.oecd.org/fr/std/cn/lesystemecomptabilitenationale1993scn--glossaire.htm.

Contrairement au MFQ et à ses données sur la dette, Statistique Canada « garantit à tous ses utilisateurs que les concepts et les définitions n'ont pas été modifiés et que la comparabilité dans le temps des données a été maintenue¹⁴ ». Les données sur les finances publiques du Québec présentées par Statistique Canada couvrent des périodes différentes selon les séries de données. Alors que le SGF permet d'avoir des données allant de 1970 à 2008, les données budgétaires présentées dans les CRD couvrent la période 1961-2013^a. On ne peut donc tirer des données sur la dette du Québec au-delà de l'année 2008 à partir du SGF. On ne peut pas non plus comparer les données du SGF et celles du MFQ sur la dette du Québec, vu les modifications comptables opérées au MFQ. Cependant, nous avons réalisé quelques estimations, à partir de données recueillies dans différents documents budgétaires historiques, pour obtenir des données comparables sur la dette du Québec au cours de la période 1961-2008^b.

1.2. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

Comme certains éléments ne sont pas répertoriés séparément dans les données du SGF, il est pertinent d'utiliser les données du MFQ pour catégoriser les différents types de passifs* et d'actifs financiers* détenus par le gouvernement. Cela concerne notamment deux actifs financiers du gouvernement du Québec, soit le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et les fonds dédiés aux avantages sociaux futurs. Ces deux actifs ont été constitués pour acquitter les futures prestations dues aux retraité·e·s du secteur public. Alors que le MFQ comptabilise de manière distincte ces deux actifs financiers dans le bilan du gouvernement, le SGF ne fait pas cette distinction et différencie seulement les actifs financiers du gouvernement selon que ceux-ci sont constitués d'encaisses, de dépôts, de titres, d'avances ou d'autres actifs. Il importe cependant, pour les fins de notre analyse, d'analyser ces deux actifs financiers séparément des autres. En effet, comme leur valeur ne varie

que très peu dans les réformes comptables opérées par le MFQ, on peut se servir des données du MFQ pour distinguer ces deux actifs financiers des autres dans les données du SGF de Statistique Canada^c.

Une autre différence entre les données sur la dette du MFQ et celles du SGF concerne le *périmètre comptable** utilisé pour déterminer quelles dettes relèvent de la responsabilité du gouvernement. De façon générale, le périmètre comptable d'une administration correspond aux différents types d'entités qui figurent à ses bilans comptables. Par exemple, avant la réforme comptable de 2006-2007, le périmètre comptable du MFQ ne comprenait pas le bilan financier des agences de la santé et de services sociaux, des commissions scolaires, des établissements publics de santé et de services sociaux, des cégeps et du réseau de l'Université du Québec. Cette réforme a modifié le périmètre comptable du gouvernement pour intégrer ces institutions, mais sans modifier les données des années antérieures, d'où une perte de comparabilité temporelle. Quant au SGF, il présente un périmètre comptable fixe, qui figure au schéma 1 de la page suivante. Le bilan financier de l'administration provinciale intègre, entre autres, l'ensemble des collèges, universités et institutions de services de santé et de services sociaux. Par contre, les commissions scolaires ne se retrouvent pas dans le périmètre comptable du gouvernement provincial, mais plutôt dans celui des municipalités, « à l'exception des établissements qui sont intégrés dans les comptes publics des administrations publiques fédérales, provinciales et territoriales ou qui font partie intégrale des états financiers vérifiés des administrations publiques locales¹⁵ ». De plus, les entreprises publiques constituent une administration publique distincte. Autrement dit, les dettes d'Hydro-Québec, de la SAQ, de Loto-Québec et des autres sociétés d'État québécoises (des entités qui n'ont pas nécessairement leur équivalence ailleurs) ne sont pas comptabilisées comme faisant partie de la dette du gouvernement québécois, selon le SGF.

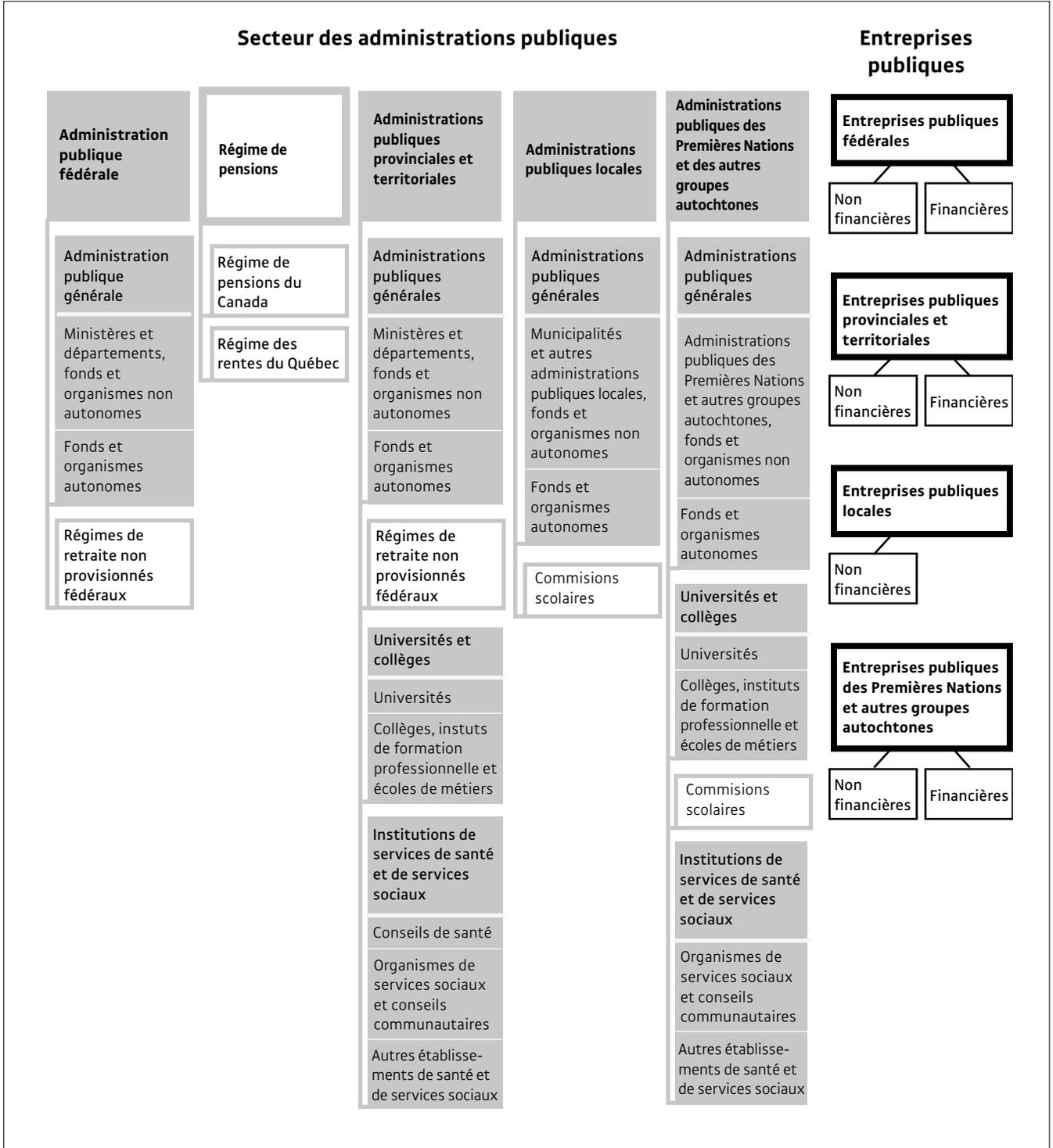
a Statistique Canada a d'ailleurs publié récemment les données des comptes économiques provinciaux pour l'année 2014. Malheureusement, nous n'avons pu les intégrer à la présente étude, faute de temps.

b La méthode utilisée pour ces estimations est présentée à l'annexe A. À partir de l'année 1970, les données sur la dette du Québec utilisées dans cette étude ne sont pas des estimations. Le processus d'estimation ne s'applique qu'aux années 1961 à 1969, années où le poids de la dette du Québec dans l'économie reste relativement faible et stable.

c En effet, la valeur comptable du FARR varie d'un peu moins de 8 % lors de la réforme de 1997-1998 et varie de moins de 1 % lors de la réforme comptable de 2006-2007. Ces changements sont principalement causés par des modifications dans les calculs des revenus de placement. Voir : Ministère des Finances du Québec, *Réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998-1999*, p. 4, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/1998-1999/fr/PDF/comptafr.pdf, ainsi que *Rapport du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale de 2007*, p. 29, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_Rapport_comptabilite.pdf.

Schéma 1

Périmètre comptable du SGF de Statistique Canada



SOURCE Statistique Canada, 2009, *Système de gestion financière (SGF) 2009*, numéro 68F0023X au catalogue, www.statcan.gc.ca/pub/68f0023x/2006001/table-tableau/tbl3.1-fra.htm.

Les données budgétaires utilisées dans le cadre de cette étude proviennent exclusivement des Comptes des revenus et dépenses des administrations publiques assemblés par Statistique Canada et par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Malheureusement, certaines modifications des normes comptables internationales ont eu des impacts dans ces CRD, ce qui explique que ceux-ci soient régis par trois SCN différents, soit les SCN1968, SCN1993 et SCN2008¹⁶. Chaque SCN couvre une période différente, ce qui donne lieu à des « fractures comptables » qui rendent pratiquement impossible toute comparaison des données des CRD des administrations provinciales à travers les trois séries. Il nous a été cependant possible de produire des données comparables pour les années 1961 à 2013 sur la base du SCN1993 grâce à l'aide de Richard Barbeau, spécialiste (à la retraite) des comptes économiques à l'ISQ^a.

a Les méthodes utilisées pour effectuer l'uniformisation sont présentées à l'annexe A.

CHAPITRE 2

Dettes publiques, régimes de retraite et périmètre comptable

2.1. INCLURE OU NE PAS INCLURE LES RÉGIMES DE RETRAITE ?

Comme nous l'avons vu, les données du MFQ distinguent les actifs et le passif au titre des régimes de retraite alors que le SGF s'en tient au passif de ces régimes dans son calcul de la dette du Québec. La question se pose donc : doit-on considérer ou non les passifs net et brut au titre des régimes de retraite dans les différents concepts de dette du gouvernement québécois ? Le chroniqueur de *La Presse* Francis Vailles écrivait dernièrement : « Pendant qu'ici, nos gouvernements s'échinent à inscrire dans la dette leurs obligations envers la retraite de leurs employés, des pays européens comme la France et la Belgique en font fi¹⁷ ». De plus, selon le budget du gouvernement fédéral de 2015,

[...] la surestimation relative du niveau de la dette des administrations publiques du Canada [publiée par le Fonds monétaires internationaux (FMI) et l'OCDE] est principalement due à l'adoption lente des normes comptables internationales par de nombreux pays, lesquelles normes exigent la comptabilisation des obligations non capitalisées des régimes de retraite des employés du secteur public¹⁸.

Bien que l'OCDE exige que ces montants soient inscrits au bilan de tous les pays de l'Union européenne dès 2017, il nous semble pertinent de se demander si une telle intégration des obligations au titre des régimes de retraite ne biaise pas certains résultats en alourdissant inutilement les dettes des différents pays. Cette question est particulièrement pertinente pour notre étude qui cherche à déterminer les origines budgétaires de la dette du Québec.

Pour y répondre, nous analyserons la façon dont sont contractés les passifs net et brut au titre des régimes de retraite, comparativement aux autres passifs gouvernementaux.

Habituellement, pour chacun des éléments de son passif, le gouvernement québécois émet (ou vend) un titre de dette à un acteur privé ou public. La dette alors

contractée correspond au montant reçu par l'emprunteur (ici le gouvernement du Québec) lors de la transaction, en plus des montants à verser en intérêts sur la durée d'échéance du titre. Or, aucun titre de dette n'est lié au passif brut des régimes de retraite du gouvernement québécois : il ne s'agit pas d'un emprunt effectué auprès d'un tiers sur les marchés, mais simplement d'une promesse de la part du gouvernement quant au versement de certains montants aux futur·e·s retraité·e·s de la fonction publique. On peut donc parler davantage d'une dette « contractuelle » ou « comptable » que d'une dette financière, tant pour le passif brut au titre des régimes de retraite que celui au titre des futurs avantages sociaux^a. Ce deuxième montant étant beaucoup plus faible que le premier, nous mettrons surtout l'accent sur le premier^b.

S'il est vrai que les employé·e·s de la fonction publique versent des cotisations pour financer leurs régimes de retraite lorsqu'elles et ils travaillent, ces cotisations ne financent pas une caisse de retraite distincte des budgets annuels^c. Elles servent plutôt à diminuer les emprunts

a Le passif au titre des futurs avantages sociaux correspond à l'engagement du gouvernement québécois à verser certains « avantages acquis par les salariés qui devraient leur être fournis lorsqu'ils auront cessé d'être actifs de façon temporaire ou permanente ». Voir : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), *Traitement comptable des avantages sociaux futurs*, mai 2014, p. 1, www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/traitement_comptable_avantages_sociaux.pdf.

b À titre d'exemple, au 31 mars 2014, le passif net au titre des avantages sociaux futurs correspondait à environ 0,5 % du passif net au titre des régimes de retraite et à environ 0,08 % de la dette directe consolidée. Voir : Ministère des Finances du Québec, *Plan économique 2015-2016*, p. E.4.

c Selon le MFQ, le gouvernement « a décidé de gérer à l'interne ses contributions aux régimes de retraite de ses employés plutôt que d'en confier la gestion à une caisse externe. Cela a fait en sorte

annuels des différents gouvernements sur les marchés financiers. Ainsi, l'argent déposé dans le FARR ne provient pas des cotisations des employé·e·s et de l'employeur (soit l'État lui-même), mais bien d'emprunts gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ)¹⁹. Ce choix est bénéfique pour le gouvernement, puisque

les dépôts au FARR entraînent une réduction du service de la dette du gouvernement. Les taux de rendement obtenus sur les fonds que gère la Caisse de dépôt et placement du Québec sont généralement plus élevés que les taux d'intérêt sur les obligations du gouvernement du Québec émises pour financer les dépôts au FARR. Ainsi, les revenus du FARR, qui sont inscrits en réduction du service de la dette du gouvernement, sont généralement plus élevés que les dépenses d'intérêts additionnelles découlant des nouveaux emprunts. Il en résulte une réduction nette du service de la dette du gouvernement²⁰.

En réduisant le service de la dette du gouvernement, les rendements du FARR permettent de réduire les besoins financiers du gouvernement, et par le fait même sa dette brute lors des années suivantes.

Ceci étant dit, les passifs brut et net au titre des régimes de retraite restent néanmoins des obligations gouvernementales contractuelles au lieu d'être des obligations financières générées en raison de déficits budgétaires. L'objectif de cette étude étant de déterminer les origines budgétaires de la dette du Québec, la distinction entre ces deux types d'obligations est donc fondamentale. Les montants correspondant aux passifs brut et net au titre des régimes de retraite ne dépendent pas des décisions budgétaires annuelles du gouvernement québécois, mais bien des conditions globales des régimes de retraite des employé·e·s du secteur public et des rendements globaux réalisés par le FARR. D'ailleurs, le MFQ incorpore les opérations de financement pour le compte des régimes de retraite dans les « opérations non budgétaires » du gouvernement^a.

Il existe toutefois deux phénomènes qui peuvent faire en sorte que les décisions budgétaires influencent les

passifs brut et net au titre des régimes de retraite. Le premier phénomène correspond à une renégociation des conditions des régimes. Comme le gouvernement du Québec s'est accordé le droit de se servir des cotisations de retraite pour réduire ses besoins financiers, une mauvaise situation budgétaire peut l'inciter à vouloir changer les conditions des régimes de retraite publics afin d'améliorer sa situation financière. Par exemple, en repoussant l'âge de la retraite d'un an, l'État récolterait pour chaque employé·e des cotisations pendant une année de plus, tout en versant moins de prestations. Mais historiquement, ces tentatives de renégociation ont toujours suscité des résistances et une indignation populaire, à tel point que les politiciens s'y aventurent de moins en moins^b. Il est donc cohérent de penser qu'il s'agit d'événements d'exception et que les conditions des régimes de retraite des employé·e·s du secteur public ne dépendent presque jamais des décisions budgétaires annuelles.

Le deuxième phénomène qui pourrait faire augmenter le passif net au titre des régimes de retraite concerne les coûts d'emprunt pour les versements effectués au FARR. Une situation budgétaire québécoise catastrophique pourrait avoir comme conséquence d'abaisser la cote de crédit du Québec et ainsi de hausser les coûts d'emprunt de la CDPQ. Les rendements nets du FARR en seraient diminués, ce qui se répercuterait sur le passif net des régimes de retraite. Cependant, malgré les prédictions catastrophistes de certains politiciens et commentateurs, la situation actuelle du Québec est plutôt stable, voire positive à cet égard. La cote de crédit du Québec n'a pas diminué depuis le début des années 2000, et trois des cinq agences de notation* l'ont même élevée ces dernières années²¹. De plus, avec la baisse des taux d'intérêt observée en ce moment au Canada, les coûts d'emprunt du gouvernement ont davantage tendance à diminuer qu'à augmenter. Il est donc réaliste de supposer que, même au cas où une agence de notation déciderait d'abaisser notre cote de crédit d'un cran, les coûts d'emprunt du gouvernement du Québec resteraient très faibles en regard de ce qu'ils ont déjà été^c. Il est prévisible que les prochaines

de réduire les emprunts effectués sur les marchés financiers et la croissance de la dette directe.» Il est impossible de dire si ce fut toujours le cas, mais cela l'a toujours été pour la période ciblée par notre étude, soit de 1961 à 2013. Voir : Ministère des Finances du Québec, *Plan économique 2015-2016*, p. E.49.

a Les opérations non budgétaires sont souvent négligées lors des analyses consacrées à la dette du Québec. Nous reparlerons de celles-ci dans la section 3.2 de cette étude.

b Nous n'avons qu'à penser au projet de loi n° 3 sur les régimes de retraite des employé·e·s municipaux et à la modification des conditions des régimes de retraite par René Lévesque en 1982.

c Les cotes de crédit décernées par les agences de notation ne sont pas les seuls éléments qui influencent la détermination des taux d'intérêt lors de ces négociations. Rappelons aussi que les taux d'intérêt sur les titres de dette du gouvernement du Québec sont

décisions budgétaires n'influenceront pas significativement les coûts des emprunts réalisés par la CDPQ pour le compte du FARR.

2.2. DETTE CONTRACTUELLE, DETTE BUDGÉTAIRE

Lorsqu'il est question du passif du bilan gouvernemental, il est possible de distinguer deux catégories. La première, celle liée aux régimes de retraite et aux avantages sociaux, est qualifiée de dette « contractuelle » puisqu'elle se limite aux engagements contractuels du gouvernement envers les employé·e·s de la fonction publique. La deuxième catégorie, comprenant tous les autres passifs, sera qualifiée ici de dette « budgétaire », puisqu'il s'agit de l'ensemble des instruments financiers qu'émet ou vend le gouvernement québécois lorsqu'il emprunte pour couvrir ses déficits budgétaires.

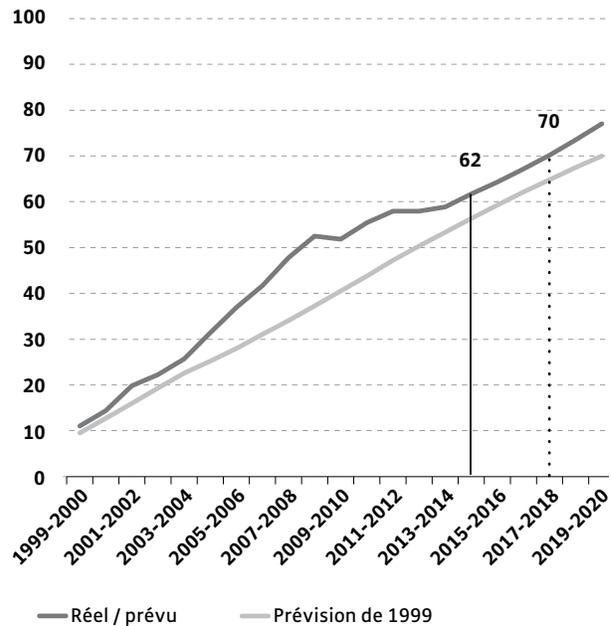
Quant au CPP, il considère qu'il suffit qu'un engagement gouvernemental soit « réel et tangible²² » pour justifier son inclusion dans la dette publique. Mais dans une optique d'analyse des origines de la dette publique, nous croyons qu'il y a là une erreur. Il importe plutôt de regarder de quelle manière le gouvernement a contracté certaines dettes et comment il compte honorer ses divers engagements – et s'il sera effectivement en mesure de le faire – pour mieux caractériser la santé des finances publiques du Québec.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les rendements du FARR sont en moyenne supérieurs aux coûts des emprunts. Ainsi, les revenus de placement du FARR fructifient, et le gouvernement devrait pouvoir emprunter de moins en moins pour financer le Fonds. De plus, la valeur comptable du FARR augmente plus vite que le passif brut au titre des régimes de retraite. Autrement dit, les régimes publics provinciaux deviennent de plus en plus capitalisés. Au 31 mars 2015, la valeur comptable du FARR représentait environ 62 % du passif brut de l'État au titre des régimes de retraite. Selon le plan économique 2015-2016 du MFQ, cette valeur atteindra 70 % d'ici 2017-2018. Si cette tendance se maintient, la valeur comptable du FARR devrait égaler

souvent négociés par le gouvernement lui-même ou par un intermédiaire financier. L'aversion au risque du prêteur, l'échéance du titre et les conditions de versement des montants d'intérêts sont tous des éléments importants dans la détermination du taux d'intérêt sur chacun de ces titres. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir l'ouvrage de l'historien en économie Marc Vallières, *Le Québec emprunte, Syndicats financiers et finances gouvernementales, 1867-1987*, Éditions du Septentrion, 2015, p. 269-370.

Graphique 1

Valeur comptable du FARR en proportion des obligations actuarielles du gouvernement (%), Québec, 1999-2020



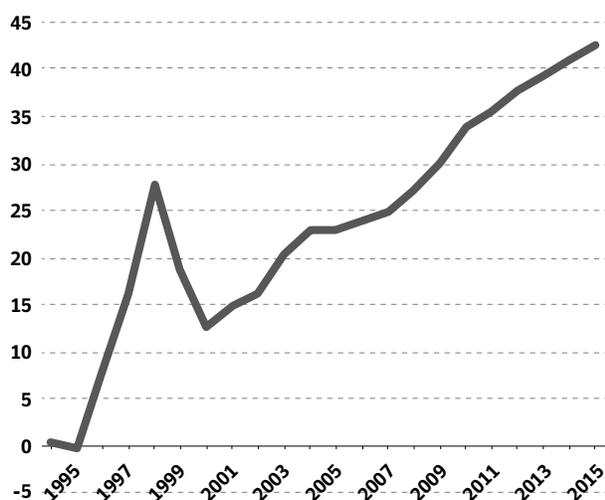
SOURCE Ministère des Finances du Québec (MFQ), *Plan économique du Québec 2015-2016*, p.E. 42.

le passif brut de l'État au titre des régimes de retraite d'ici une quinzaine d'années, et ce, peu importe les soldes budgétaires futurs, car cette éventualité dépend plutôt de la bonne gestion des portefeuilles de placement à la CDPQ. Le graphique 1 illustre bien cette tendance.

La valeur comptable du FARR comprend deux éléments, soit les montants empruntés par la CDPQ et déposés dans le Fonds et les revenus de placement générés par les montants déposés. Or, la part des emprunts dans la valeur comptable du FARR diminue chaque année, puisque les revenus de placement y sont de plus en plus importants. Le graphique 2 permet de visualiser cette tendance. Ainsi, non seulement les régimes seront-ils pleinement capitalisés d'ici 15 ans, mais ils le seront majoritairement grâce à des revenus de placement plutôt que des emprunts sur les marchés financiers. Cela est plutôt une excellente nouvelle pour la santé financière de ces régimes et du Québec. Un phénomène similaire s'observe aussi pour le passif net au titre des avantages sociaux futurs, passif net qui devrait être nul en 2018 selon les documents budgétaires du MFQ²³.

En bref, il est erroné de traiter de façon simultanée la dette budgétaire et la dette contractuelle du Québec,

Graphique 2

Part des revenus de placement dans la valeur comptable du FARR (%), Québec, 1994-2015

SOURCE MFQ, Plan économique du Québec 2015-2016, p. E. 38 et calculs de l'IRIS.

notamment parce que la dette contractuelle n'a (presque) aucune origine budgétaire.

Une analyse le moins rigoureuse des origines budgétaires de la dette du Québec doit nécessairement tenir compte de cette réalité. Quant à la dette contractuelle, comme nous l'avons mentionné plus haut, celle-ci se porte très bien : la valeur comptable du FARR augmente plus vite que le passif brut au titre des régimes de retraite, et cette valeur comptable est de moins en moins financée par des emprunts. Cela permet donc de diminuer les emprunts que la CDPQ effectue pour financer le Fonds et d'ainsi réduire la dette gouvernementale. À l'inverse des prétentions du CPP, intégrer cette dette contractuelle dans une analyse sur les origines budgétaires de la dette du Québec donne un portrait fortement exagéré de la dette québécoise, en plus de biaiser toute analyse subséquente. C'est pourquoi nous allons maintenant nous concentrer uniquement sur la dette budgétaire, soit celle qui n'inclut aucun montant lié aux régimes de retraite du secteur public ou avec les régimes d'avantages sociaux futurs.

Maintenant que nous avons établi qu'il serait erroné de traiter de façon simultanée la dette budgétaire et la dette contractuelle du Québec, il est nécessaire de bien définir les montants associés aux dettes budgétaires brute et nette à partir des données du SGF de Statistique Canada.

Les données de Statistique Canada que nous utilisons dans cette étude traitent les emprunts réalisés pour le compte du FARR comme faisant partie du passif du

gouvernement, au même titre que tous les autres emprunts réalisés sur les marchés financiers. Comme nous l'avons démontré plus tôt, il faut retrancher ces différents emprunts du passif gouvernemental québécois afin d'obtenir la dette budgétaire brute. Quant aux fonds dédiés aux avantages sociaux futurs, les montants empruntés pour financer ce Fonds ne sont pas connus. Nous pouvons donc retrancher du passif total gouvernemental le passif brut au titre des avantages sociaux futurs, mais pas les montants empruntés pour financer ce Fonds^a.

En effectuant ces modifications, il est alors possible d'obtenir la dette budgétaire brute du Québec. Pour obtenir la dette budgétaire nette, on en soustrait simplement la valeur des actifs financiers qui sont associés à la dette budgétaire brute. Autrement dit, puisque les passifs liés aux régimes de retraite et aux avantages sociaux ont été retirés de l'équation pour calculer la dette budgétaire brute, il faut effectuer la même opération pour les actifs financiers correspondants.

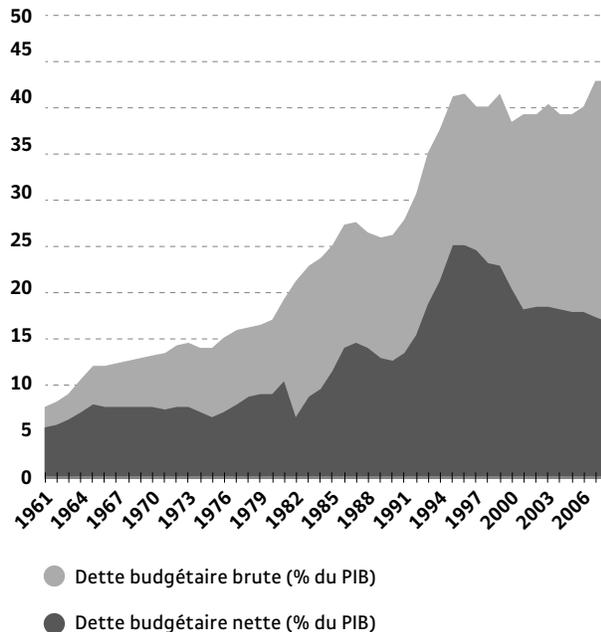
2.3. DÉFINIR LE PÉRIMÈTRE COMPTABLE DE LA DETTE PUBLIQUE

En effectuant ces modifications, on obtient le graphique 3 suivant, qui nous permet de constater que la dette budgétaire nette du Québec diminue constamment depuis 1995 pour arriver à un niveau d'environ 15 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008. Cela contraste fort avec certaines analyses de la dette du Québec, où l'on qualifie couramment celle-ci d'incontrôlable. Par exemple, le chroniqueur du quotidien *La Presse*, Francis Vailles, mentionnait récemment que la dette nette du Québec correspondait à 71 % du PIB en 2012²⁴. À moins que le poids de la dette nette du Québec dans l'économie ait quintuplé en quatre ans, le chiffre du chroniqueur est nettement surévalué. En fait, cela s'explique par son inclusion de plusieurs éléments substantiels dans la dette nette, notamment la dette attribuable aux régimes de retraite du secteur public et avantages sociaux futurs (qui correspond en fait à la dette contractuelle). De plus, Vailles inclut dans son concept de dette nette celle de l'ensemble des municipalités du Québec et une part de la

a Comme le passif brut au titre des avantages sociaux futurs correspond à moins de 1 % du passif gouvernemental québécois, nous considérons que les montants empruntés pour financer ce Fonds sont négligeables. Cette soustraction aura pour effet de néanmoins légèrement surestimer la dette budgétaire brute du Québec. Voir Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2014-2015*, juin 2014, p. I.25, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Planbudgetaire.pdf.

Graphique 3

Évolution des dettes budgétaires brute et nette (% du PIB), Québec, 1961-2008



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1961-1962 à 1977-1978 et *Plan économique du Québec 2015-2016*, p. E.38 ; Institut de la statistique du Québec (ISQ), Tableau statistique « Dette du gouvernement du Québec, budget du Québec », *Banque de données statistiques officielles sur le Québec (BDSO)* ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 385-0014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexe B.

dette nette du gouvernement fédéral (selon le poids du Québec dans l'économie canadienne). Ces deux derniers éléments, qui contribuent à gonfler artificiellement la dette du Québec, sont utiles surtout lorsque vient le temps d'effectuer des comparaisons internationales sur la base des chiffres publiés par l'OCDE, mais ils ne constituent pas réellement une dette supportée par l'administration provinciale.

Afin de savoir si une dette doit être intégrée à une autre, il est important de déterminer qui en sont les payeurs de dernière instance. Comme le gouvernement québécois est l'ultime bailleur de fonds des prestations de retraite de ses employé·e·s, il est juste et cohérent d'inclure les montants liés aux régimes de retraite du secteur public dans la dette totale du gouvernement québécois. Mais, comme nous l'avons démontré plus haut, cette dette est totalement sous contrôle, et l'absence de traitement distinct de la dette contractuelle et la dette budgétaire du Québec gonfle notre endettement collectif dans une perspective idéologique et nuit à une analyse rigoureuse de la situation des finances publiques du

Québec. En ce qui concerne les deux autres dettes, soit une partie de la dette fédérale et la dette des municipalités québécoises, leur inclusion dans l'endettement du Québec n'est pas pertinente puisque le gouvernement québécois n'a pas à être le payeur de dernière instance de celles-ci.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) fournit une liste de quatre indicateurs jugés « convaincants » afin de déterminer si une entité quelconque devrait faire partie du périmètre comptable du gouvernement provincial. Le CCSP mentionne aussi que « [l']application de ces indicateurs fait appel au jugement professionnel²⁵ ». Ces indicateurs sont les suivants :

- le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction ;
- la possibilité de disposer en permanence des actifs ou la capacité de décider en permanence de leur utilisation ou la responsabilité permanente à l'égard des pertes ;
- la détention de la majorité des actions avec droit de vote ;
- le pouvoir unilatéral de dissoudre l'entité²⁶.

Le gouvernement du Québec ne possède pas de tels pouvoirs face au gouvernement fédéral, et ces dispositions sont difficilement applicables dans le cas des municipalités québécoises. S'il est vrai qu'elles sont fortement encadrées par Québec, elles demeurent entièrement responsables de leurs décisions financières et il est reconnu que « les villes québécoises ne peuvent pas prendre la décision de faire faillite²⁷ » malgré des situations budgétaires difficiles. La mise sous tutelle d'une ville n'implique pas que le gouvernement provincial aurait à supporter automatiquement la dette de cette municipalité, surtout compte tenu du fait qu'une mise sous tutelle est en soi temporaire. D'ailleurs, selon la Commission municipale du Québec, « la Loi prévoit aussi qu'une municipalité qui ne rencontre pas ses obligations financières est en tutelle, mais ce type de tutelle n'a pas eu lieu depuis longtemps. Aujourd'hui, les contrôles et suivis financiers prévus dans les lois municipales évitent qu'une municipalité puisse être en situation d'insolvabilité²⁸. »

Nous considérons donc qu'il n'est pas rigoureux d'inclure une quelconque partie du niveau d'endettement des municipalités et du gouvernement fédéral dans celui du secteur public québécois. Si l'OCDE et le FMI intègrent ces différentes dettes dans leur calcul, c'est davantage afin de donner un portrait de la situation financière de l'ensemble des administrations publiques sur un territoire donné, et non parce qu'il s'agit de dettes réellement supportées par le gouvernement provincial.

À titre de comparaison, pour l'année 2008, soit la dernière année où les données du SGF sont disponibles pour le Québec, inclure dans la dette budgétaire nette du Québec les engagements nets envers les régimes de retraite des employés gouvernementaux, une portion de la dette nette fédérale selon le poids démographique du Québec dans le Canada et la dette nette des municipalités québécoises ferait grimper la dette budgétaire nette du Québec de 16,9 % du PIB à 59,9 % du PIB, soit une hausse relative d'environ 250 %. Ce chiffre s'approche alors un peu plus du 71 % exprimé par le chroniqueur. Il s'agit toutefois d'un gonflement majeur occasionné par l'inclusion de deux dettes que le gouvernement québécois ne supporte pas réellement.

Cependant, il est vrai que la cote de crédit du gouvernement québécois peut être affectée par les niveaux d'endettement des entités qui ne sont pas d'emblée incluses dans son périmètre comptable. Cela tient surtout au fait que le MFQ gère une grande partie des demandes d'emprunt des institutions publiques présentes sur le territoire québécois. Le spécialiste en histoire économique du Québec Marc Vallières explique l'origine de cette centralisation au MFQ de la façon suivante :

Dans la perspective d'une étude des opérations de financement sur les marchés [...] il fallait retenir [les émissions d'obligations des sociétés et organismes publics provinciaux], car leurs émissions d'obligations, souvent de grandes tailles, doivent être coordonnées, voire contrôlées, par le ministère des Finances du Québec afin d'assurer leur succès sur les marchés en évitant de perturber ou de recouper leurs appels de financement réciproques. Sur ce plan, les émissions de tous les organismes affiliés de quelque façon au Gouvernement du Québec restent perçues par les marchés comme relevant de la réputation et du crédit de la province²⁹.

À défaut de supporter entièrement la dette de l'ensemble des entités publiques sur son territoire, le gouvernement du Québec doit quand même s'assurer que les niveaux d'endettement des municipalités, sociétés d'État et autres institutions publiques ne viennent pas nuire à ses capacités d'emprunt. Or, le gouvernement provincial a, depuis plusieurs années, « pelleté » dans la cour des municipalités plusieurs responsabilités sans leur transférer les budgets adéquats³⁰.

De plus, le gouvernement provincial exige toujours davantage de dividendes de la part des sociétés d'État comme Hydro-Québec afin de boucler ses propres budgets, car cela lui permet de ne pas avoir recours à la fiscalité traditionnelle (sous forme d'impôts, taxes ou tarifs) pour augmenter ses revenus³¹. Si les situations financières des municipalités et des sociétés d'État

nuisent ultimement à la réputation financière du gouvernement du Québec, ce dernier n'aura que lui-même à blâmer. Le gouvernement a en effet tous les pouvoirs nécessaires afin de ne pas subir de décotes successives, ce qui n'est d'ailleurs pas près d'arriver.

Il ne faut pas oublier non plus, comme il a été mentionné précédemment, que les situations financières du Québec et du Canada dépeintes par l'OCDE et le FMI sont surévaluées par rapport à celles de la plupart des pays du G-7. Or, les données de ces organismes sont trop souvent utilisées afin de noircir l'image des finances publiques du Québec et d'imposer un agenda politique et idéologique donné.

Finalement, le chroniqueur de *La Presse* mentionne que le gouvernement ne doit pas « baisser les bras sur les compressions budgétaires [...] [parce que] les intérêts annuels à payer sont calculés sur la dette brute³² » et non sur la dette nette. Monsieur Vailles a raison de dire que les intérêts sont calculés sur la dette brute, mais il faut lui rappeler que les actifs financiers détenus par le gouvernement québécois génèrent des revenus de placement et que ces revenus sont souvent supérieurs aux montants annuels à payer sur les emprunts. Bien sûr, le gouvernement pourrait utiliser l'ensemble de ses actifs financiers afin de réduire son endettement au minimum. Toutefois, en faisant cela, il se priverait ainsi de certains revenus de placement qu'il juge important de conserver, soit en raison de leur nature (fonds de développement divers, capital de risque, etc.) ou de leurs perspectives de rendement.

Le graphique 3 permet justement de voir que le poids de la dette budgétaire nette dans l'économie du Québec diminue progressivement de 1995 à 2008 tandis que celui de la dette budgétaire brute a tendance à rester constant depuis 1995. Cela est principalement attribuable à l'augmentation de la quantité d'actifs financiers détenus par le gouvernement du Québec, actifs qui se sont multipliés durant les années 1990 et 2000. Si la plupart de ces actifs financiers permettent d'offrir du financement facilement accessible à certaines industries et régions tout en diminuant de façon considérable la dette budgétaire nette du Québec, leur création limite toutefois la réduction de la dette budgétaire brute du gouvernement québécois, ce qui prête le flanc à la campagne d'intimidation de certains commentateurs et idéologues obsédés par la dette brute.

Il y a donc certains désavantages au mode actuel de création d'actifs financiers par le gouvernement. Si en créant de multiples fonds de développement, le gouvernement permet à certains entrepreneurs québécois d'emprunter à de meilleures conditions que celles en

vigueur sur les marchés, la valeur de ces actifs financiers est néanmoins sensible à la conjoncture économique, d'autant plus si ce sont des actifs à haut risque. Autrement dit, une récession* même modérée peut noircir rapidement le bilan financier du gouvernement en faisant chuter la valeur des actifs financiers de l'État. Le choix de détenir plusieurs actifs financiers correspond à une opération d'arbitrage entre prudence et espérance de rendement futur élevé. Si l'objectif du gouvernement est de limiter l'occurrence des bulles financières (ou même simplement sa vulnérabilité à celles-ci) et d'investir directement dans l'économie québécoise, il serait alors plus cohérent de constituer seulement quelques actifs financiers destinés à des usages précis et non de créer continuellement de nouveaux fonds pour des usages disparates. En ce sens, la création du Fonds des générations était mal avisée. En plus de détourner des revenus budgétaires du fonds des opérations et de creuser artificiellement les déficits, on réduit artificiellement la dette brute en retirant la valeur du Fonds des générations bien que cela ne réduise pas réellement les créances de l'État. Ainsi, la stratégie est double : en fixant l'attention du public sur le déficit, on donne l'illusion que le gouvernement n'a pas la marge de manœuvre pour répondre aux besoins de la population, tout en faisant croire que la « bonne gestion » du gouvernement a un effet positif sur le taux d'endettement brut du Québec. Pourtant, cette bonne gestion n'est en fait que le fruit des revenus de placement momentanément élevés des actifs financiers inclus arbitrairement dans la définition de la dette brute du MFQ, revenus qui peuvent chuter lourdement si une autre crise économique devait survenir. Cela n'est pas sans nous rappeler que, lors de la crise de 2008, la valeur marchande du Fonds des générations a subi une baisse relative de 22,4 % par rapport à l'année précédente³³, ce qui a entaché le rendement moyen du Fonds des générations pour les années suivantes^a.

a Voir à ce sujet Jean-Claude Cloutier, économiste-conseil et auteur du livre *L'économie démythifiée* aux Éditions GID, sur le blogue de l'Association des économistes québécois (ASDEQ) : blogue.economistesquebecois.com/2015/04/28/questions-de-fonds/.

CHAPITRE 3

Les différentes composantes de la dette du Québec

Le cœur de notre analyse est de déterminer les origines de la dette budgétaire brute. Or, il existe *a priori* deux éléments importants dans l'évolution d'une dette budgétaire, soit les soldes budgétaires historiques et les taux d'intérêt moyens historiques.

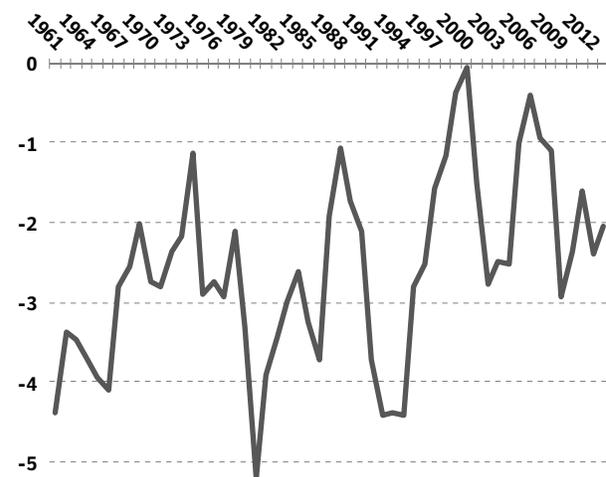
3.1. SOLDE BUDGÉTAIRE

Le solde budgétaire^a est le surplus ou le déficit du gouvernement à la fin de chaque année financière. Comme il a été mentionné plus haut, il a été possible d'obtenir des données budgétaires pour l'ensemble de la période allant de 1961 à 2013. Il est à noter que les soldes budgétaires fournis dans les CRD de Statistique Canada intègrent les dépenses d'amortissement des immobilisations, contrairement aux soldes budgétaires fournis par le MFQ, qui comptabilisent séparément ces dépenses depuis la modification comptable de 1997-1998. Le graphique 4 présente l'évolution du poids du solde budgétaire dans l'économie québécoise sur cette période.

On peut voir que, sur l'ensemble de la période analysée, il n'y a eu aucun surplus budgétaire, même lors de l'atteinte du « déficit zéro » de Lucien Bouchard en l'an 2000. Qu'est-ce que cela nous apprend sur l'évolution de la dette ? Nous avons calculé, pour chaque année, la valeur de la dette budgétaire brute en dollars de 2002. Nous avons ensuite calculé la différence entre chacune de ces valeurs annuelles et celle de l'année qui les précède afin d'obtenir une variation annuelle de la dette budgétaire brute en dollars constants. En supposant que la variation de la dette pour une année donnée est principalement

Graphique 4

Évolution du solde budgétaire québécois (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, édition 2008 à 2014; données de R. Barbeau et calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

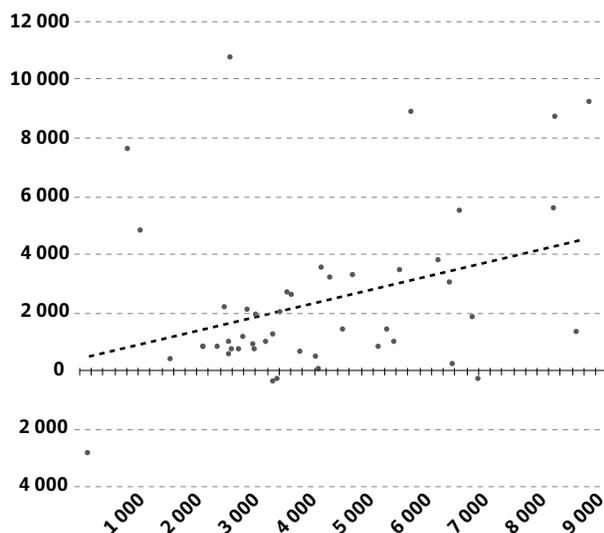
causée par le solde budgétaire de la même année, nous avons ensuite mis en relation les déficits budgétaires avec ce calcul. Comme on peut le voir au graphique 5, la relation entre les déficits budgétaires historiques et la variation de la dette budgétaire brute est loin d'être parfaitement linéaire. L'augmentation d'un dollar du déficit budgétaire n'engendre pas la même augmentation de la dette budgétaire brute au fil des années^b. Autrement dit, les données montrent que les déficits budgétaires

a Aux fins de notre étude et par souci de rigueur historique, les différents soldes budgétaires utilisés dans notre étude ont été calculés à l'aide des données du SCN1993 de Statistique Canada. Ces calculs sont montrés à l'annexe A. Notons aussi que nous avons choisi de présenter le solde *budgétaire* plutôt que le solde *primaire* parce que nous considérons les dépenses consacrées au service de la dette* dans nos calculs. En effet, ces dépenses augmentent les besoins d'emprunt du gouvernement et sont donc un élément budgétaire important.

b La régression linéaire sur les données montre un R^2 de 11,7 %, donc un pouvoir explicatif relativement faible. La droite de régression obtenue possède un coefficient de variation de 0,472, ce qui implique, en moyenne, qu'une augmentation du déficit de 1,00 \$ a historiquement fait augmenter la dette budgétaire brute de 0,472 \$ au cours de la même année.

Graphique 5

Relation entre les déficits historiques et la variation de la dette budgétaire brute (M\$ constants de 2002), Québec, 1961-2008



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1961-1962 à 1977-1978 et *Plan économique du Québec 2015-2016*, p. E.38 ; ISQ, Tableau statistique « Dette du gouvernement du Québec, budget du Québec », *BDSO* ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 326-0021, 385-0014, 384-0004, 384-0023 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et B.

n'ont qu'une responsabilité partielle dans la variation totale de la dette budgétaire brute. Ce résultat est d'ailleurs confirmé par l'analyse de Pierre Fortin, professeur émérite de l'UQAM en économie, qui mentionne qu'en 2014-2015, « le déficit budgétaire de 1 milliard du Québec ne représente que 12 % (1 dollar sur 8) de la hausse prévue de 8,7 G\$ de la dette³⁴ ».

3.2. OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES

Ceci étant dit, quels sont les autres éléments susceptibles de faire varier la dette budgétaire brute dans le temps ? Une part de cette variation peut être expliquée par ce qu'on appelle les « opérations non budgétaires » du gouvernement. Ces opérations sont des transactions ou des arrangements financiers qui nécessitent un besoin de financement, mais qui, pour des raisons diverses, ne se retrouvent pas dans les comptes rendus des recettes ou des dépenses budgétaires du gouvernement.

Entre 1961 et 1997, soit avant la réforme comptable de 1997-1998, les opérations non budgétaires incluaient principalement trois catégories : les « placements, prêts et avances », les opérations pour le compte des régimes

de retraite, et les autres comptes. En ajoutant le montant des opérations non budgétaires au montant du solde budgétaire, on obtient les besoins financiers nets du gouvernement, besoins financiers qui sont à l'origine des emprunts gouvernementaux.

3.2.1. Placements, prêts et avances

Les placements, prêts et avances « ne constituent ni des revenus ni des dépenses pour le gouvernement, mais des transactions qui affectent uniquement les comptes de l'actif et du passif³⁵ ». Ces opérations se transigent « sous forme de capital-actions et mise de fonds dans [les] entreprises [du gouvernement], pour financer le fonds de roulement, certaines dépenses en capital, l'émission ou l'addition de capital-actions et, enfin, certains projets d'investissements³⁶ ». On y retrouve, entre autres, des prêts et des avances que l'État offre à des organismes publics comme Investissement-Québec, la Société Générale de Financement ou des mises de fonds dans différentes sociétés d'État. Si ces « placements, prêts et avances » augmentent les besoins financiers nets du gouvernement à court terme et, conséquemment, sa dette brute, ce poste non budgétaire fait aussi augmenter du même montant les actifs financiers du gouvernement, puisque les investissements réalisés grâce à ces fonds sont faits en échange de diverses contreparties financières^a. L'impact final de ces transactions sur la santé financière du gouvernement est donc généralement nul, voire même quelquefois positif. En effet, il arrive souvent que les intérêts ou rendements exigés en échange de ces « placements, prêts ou avances » soient plus élevés que les intérêts que le gouvernement doit payer sur ses propres emprunts. Toutefois, comme il a été mentionné plus haut au sujet des actifs financiers, un soubresaut dans la conjoncture économique ou des mauvais choix de placement peuvent faire perdre de l'argent au gouvernement par le biais de ce poste non budgétaire.

3.2.2. Compte des régimes de retraite et autres comptes

Les opérations liées aux comptes des régimes de retraite correspondent aux différentes cotisations provenant des employés et des employeurs du secteur public, desquelles on retranche les montants que le gouvernement

a Pourvu que les rendements sur ces actifs soient positifs.

doit verser en prestations de retraite lors de l'année courante. En intégrant l'ensemble des cotisations de retraite dans ce poste non budgétaire, cela permet au gouvernement de réduire ses besoins financiers nets, ce qui réduit finalement ses emprunts sur les marchés, tel qu'expliqué précédemment. Cependant, comme le gouvernement ne dépose pas les cotisations de retraite de ses employé·e·s dans une caisse de retraite, il « inscrit une dépense d'intérêts imputés au titre des régimes de retraite³⁷ » qui sont comptabilisés dans le service de la dette du gouvernement. Cette dépense d'intérêts que l'on nomme *intérêts imputés au titre des régimes de retraite* correspond à ce que les montants de cotisation auraient généré en intérêts si ceux-ci avaient été entièrement placés dans une caisse de retraite. Le taux d'intérêt applicable est déterminé par le gouvernement de façon à ce que ce taux soit significativement supérieur aux taux du marché³⁸.

Les intérêts imputés au titre des régimes de retraite sont aussi comptabilisés dans les opérations non budgétaires pour le compte des régimes de retraite comme une source de financement. Or, ces intérêts sont d'abord inscrits comme une dépense budgétaire incorporée au service de la dette. En fait, le gouvernement « emprunte » les cotisations qu'il ne verse pas en prestations pour les utiliser comme une source de financement dans ses opérations non budgétaires, afin de réduire ses besoins de financement sur les marchés financiers. En empruntant de la sorte les cotisations de retraite de ses employé·e·s, le gouvernement compense cet emprunt en ajoutant à son service de la dette les montants d'intérêts qu'aurait perçus une caisse de retraite financée par les cotisations de retraite des employé·e·s et employeurs. Cependant, comme ces mêmes intérêts imputés sont aussi utilisés en tant que source de financement dans les opérations pour le compte des régimes de retraite, le gouvernement se verse finalement à lui-même ces intérêts qu'il a préalablement inscrits comme dépense budgétaire. Selon les documents du MFQ, le compte des régimes de retraite (cotisations des employé·e·s et employeurs + intérêts imputés aux régimes de retraite – prestations versées) a toujours été positif depuis 1974. Cela signifie que la partie des déficits budgétaires causée par l'inscription des intérêts imputés aux régimes de retraite dans le service de la dette est en partie annulée par ces mêmes intérêts lorsqu'ils sont ensuite considérés comme source de financement dans les opérations non budgétaires. Cette source de financement permet à la fois au gouvernement de verser des prestations de retraite^a et de diminuer ses besoins financiers sur les marchés.

D'un point de vue comptable, il est tout à fait légitime d'incorporer les intérêts imputés au titre des régimes de retraite dans le service de la dette du gouvernement, mais, d'un point de vue politique, on peut remettre en question ce choix. En effet, ce mode de comptabilisation fait augmenter les déficits budgétaires sans pour autant augmenter les besoins financiers nets du gouvernement. Les déficits budgétaires paraissent ainsi plus gros qu'ils ne le sont réellement. Dans l'hypothèse où le gouvernement aurait constitué une caisse de retraite isolée afin d'y déposer les différentes cotisations dans le but de les reverser ensuite en prestations de retraite, les opérations pour le compte des régimes de retraite ne seraient simplement pas incorporées dans les opérations non budgétaires du gouvernement. Elles constitueraient plutôt un bilan distinct des besoins financiers gouvernementaux, ce qui éliminerait du même coup l'ajout des intérêts imputés au titre des régimes de retraite dans le service de la dette.

Conséquemment, ce poste budgétaire « gonflé » est utilisé à tort pour déplorer comme outrancières les dépenses publiques antérieures et pour alléguer une faible marge de manœuvre du gouvernement pour financer ses services publics. À titre d'exemple, les intérêts imputés au titre des régimes de retraite étaient de 3,3 G\$ en 2013-2014³⁹, alors que le service de la dette totalisait 10,6 G\$, soit environ 11,1 % des dépenses consolidées du gouvernement. Pourtant, le véritable service de la dette (les intérêts payés aux créanciers) était plutôt de 7,3 G\$, soit 7,6 % des dépenses consolidées. Quant aux intérêts imputés au titre des régimes de retraite, ils ont été utilisés à la fois pour payer des prestations de retraite et pour réduire les emprunts du gouvernement sur les marchés financiers. Il ne s'agit donc pas d'une sortie d'argent vers des créanciers, mais bien une façon pour le gouvernement de respecter ses divers engagements envers ses ancien·ne·s employé·e·s.

De plus, la CDPQ possède plusieurs obligations d'épargne du gouvernement québécois dans ses portefeuilles de placements. Cela fait en sorte de diminuer davantage l'impact du service de la dette sur les finances publiques, puisque les intérêts que le gouvernement verse à la CDPQ sont conservés dans le giron public et deviennent ultimement une source de revenus de placement pour la Caisse. De plus, lorsque la CDPQ achète un titre de dette du Québec, « il faut considérer qu'il n'y a pas lieu de verser de commission de 1 % sur

a Seulement dans le cas où le montant des prestations à verser ne serait

pas totalement couvert par les cotisations des employé·e·s et des employeurs.

les émissions privées négociées avec la Caisse et que, même sur les émissions publiques négociées auprès du syndicat financier, la commission est réduite de moitié (environ 0,5 %)»⁴⁰.

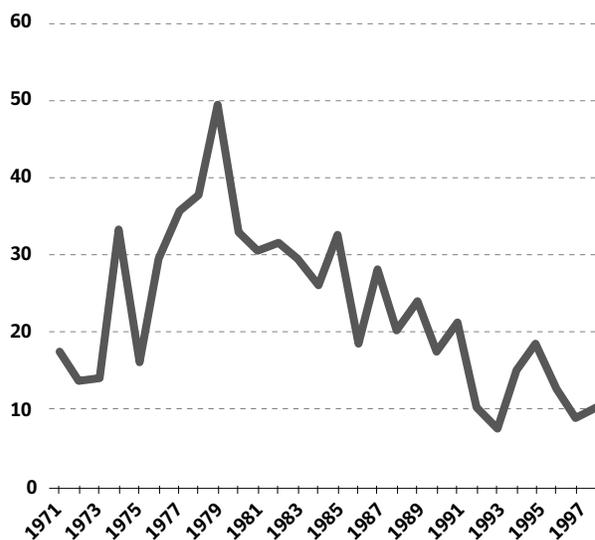
Dans un régime à *cotisations* déterminées, les montants de cotisations sont fixes et les versements de prestations varient au gré des rendements des placements effectués sur les marchés. En ce sens, les rendements élevés des fonds de retraite ne peuvent pas faire en sorte de diminuer la contribution du gouvernement et des cotisant·e·s; tous les revenus de placement doivent être versés aux prestataires, peu importe les montants. Ce système ne permet donc pas au gouvernement et aux employé·e·s d'ajuster leurs cotisations au fil du temps selon les rendements des différents fonds. De plus, ce système laisse les futur·e·s retraité·e·s complètement vulnérables aux fluctuations des marchés financiers, en plus d'inciter les gestionnaires de fonds à prendre des risques accrus afin d'augmenter la valeur du portefeuille de leurs clients.

Le gouvernement québécois a, pour sa part, choisi d'offrir à ses employé·e·s des régimes de retraite à *prestations* déterminées. Ces régimes laissent la possibilité au gouvernement et aux employé·e·s de diminuer leurs cotisations si les rendements des fonds de retraite sont suffisamment élevés. Cependant, dans le cas où les rendements sont plus faibles que prévu, le gouvernement doit nécessairement trouver une façon de compenser le manque à gagner, que ce soit en augmentant les cotisations (les siennes ou celles des employé·e·s) ou en diminuant les prestations futures. Toutefois, comme il a été dit précédemment, de tels remaniements dans les conditions des régimes de retraite ont toujours suscité grogne et mécontentement populaire.

Compte tenu de la bonne situation financière du gouvernement québécois, la CDPQ pourrait diminuer son exposition au risque en augmentant sa détention de titres de dette du Québec. Depuis la fin des années 1970, c'est plutôt le contraire que l'on observe : le pourcentage de nouveaux titres émis par le gouvernement québécois et achetés par la CDPQ diminue constamment depuis la fin des années 1970. On constate clairement cette tendance au graphique 6. Pourtant, c'est à partir des années 1980 que le rendement sur les titres du gouvernement est le plus élevé. Ces titres conféraient donc à ses détenteurs des rendements élevés garantis à un niveau de risque moindre que la majorité des placements à l'étranger. Pour compenser la prise de risque associée à la diminution de l'achat de titres gouvernementaux, la

Graphique 6

Part des nouvelles émissions d'obligations du gouvernement du Québec achetées par la CDPQ (%), 1971-1998



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1970-1971 à 2000-2001 ; Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), *Rapport annuel de gestion* de 1971 à 1999 ; calculs de l'IRIS.

CDPQ a plutôt décidé de diversifier son portefeuille et de favoriser davantage l'achat de titres étrangers^a.

Le rôle de la CDPQ comme acheteur privilégié^b de titres gouvernementaux du Québec dans les années 1970 n'a d'ailleurs pas fait que des heureux non plus. Comme le mentionne l'historien Marc Vallières,

il est certain que le pouvoir des milieux financiers de fermer ou de réduire le débit des émissions d'obligations en cas de désaccord avec les politiques gouvernementales se trouvait fortement restreint par la présence d'un ache-

a Dans l'historique de la CDPQ présentée sur son site Internet, il est mentionné qu'en 1984, la caisse a effectué «son premier placement privé à l'international», en plus de diversifier «son portefeuille immobilier par des investissements à l'international» entre les années 1985 et 1994.

b Citons ici le discours de monsieur Jean Lesage lors de la présentation de la loi de la Caisse de dépôt et placement du Québec, le 9 juin 1965 : «La Caisse pourra acheter sans restriction des obligations de tout gouvernement. Il est évident que cette disposition sera surtout utilisée pour lui permettre de participer au financement du gouvernement du Québec.» Voir : *Journal des débats*, 9 juin 1965. www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/27-4/journal-debats/19650609/119207.html.

teur associé au gouvernement disposant de fonds très importants à consacrer à l'achat de ses obligations, nouvelles ou en circulation. Dans une perspective d'affirmation nationale, la Caisse devient une institution pouvant contribuer à affranchir la société québécoise du pouvoir réel et perçu des élites financières anglo-canadiennes⁴¹.

Enfin, les autres comptes présentés dans les opérations non budgétaires du gouvernement « sont constitués d'un ensemble de variations des postes d'actifs et de passifs tels les comptes débiteurs, les comptes créditeurs et les revenus reportés⁴² ».

3.3. ANALYSE DE LA VARIATION DE LA DETTE

En additionnant les opérations non budgétaires totales au solde budgétaire courant, on obtient le besoin financier net du gouvernement pour l'année courante. C'est ce besoin financier net qui génère la plupart des emprunts du gouvernement. Nous écrivons « la plupart », car les sommes associées aux besoins financiers nets ne sont pas nécessairement toutes empruntées sur les marchés. En effet, le gouvernement peut utiliser l'argent liquide qu'il possède pour combler une partie de ses besoins de financement. Si tel est le cas, on dira que la « variation de l'encaisse » est positive pour l'année en cours⁴³. En contrepartie, une variation de l'encaisse positive réduit les actifs financiers du gouvernement d'un montant équivalent. Dans ce dernier cas, c'est la dette budgétaire nette qui augmente et non la dette budgétaire brute.

Comme les CRD de Statistique Canada ne comptabilisent pas les opérations non budgétaires des différents paliers de gouvernements, nous utilisons les données du MFQ afin d'approximer ces opérations sur la période 1970-2013^a, pour finalement les ajouter aux soldes budgétaires sur cette même période.

Qui plus est, les différentes réformes comptables du MFQ ont eu comme impact de faire varier le périmètre comptable des opérations non budgétaires. En 1997-1998, le MFQ incorpore désormais les dépenses d'amortissement des immobilisations du gouvernement dans les opérations non budgétaires, au lieu de considérer celles-ci comme une dépense budgétaire⁴⁴. Comme nous l'avons

mentionné plus haut, en 2006-2007, le gouvernement intègre dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) et le réseau de l'Université du Québec, ces cinq institutions étant maintenant désignées comme les « entités des réseaux⁴⁵ ». Les différentes opérations non budgétaires effectuées par ces institutions publiques sont maintenant incluses dans celles du gouvernement sous le poste d'investissements nets dans les réseaux ». Toutefois, depuis 2009-2010, les opérations non budgétaires de ces entités sont complètement intégrées dans les autres postes non budgétaires du gouvernement. C'est ce qu'on appelle la « consolidation ligne par ligne des réseaux ». Il ne devient alors plus possible de distinguer les opérations non budgétaires de ces cinq entités de celles du reste du gouvernement. Certaines approximations ont donc été effectuées afin d'estimer les opérations non budgétaires des entités des réseaux de 1970 à 2013 et ainsi d'obtenir des données sur les opérations non budgétaires du gouvernement qui soient comparables au fil du temps^b.

En compilant les soldes budgétaires, les soldes non budgétaires, les versements au Fonds des générations et les autres facteurs faisant varier la dette budgétaire brute du Québec au fil des années, il est possible d'attribuer à chaque élément sa part de la variation totale absolue de cette dette. Additionner la valeur absolue de chacun de ces quatre éléments fournit la variation totale absolue de la dette budgétaire brute. Ensuite, en divisant chacun des éléments par cette variation, on obtient la part de responsabilité de chacun de ces éléments dans la variation totale de la dette. En calculant la moyenne historique de ces poids pour chaque élément, on constate que, sur la période 1961-2008, les soldes budgétaires et non budgétaires représentent, en moyenne, respectivement 64 % et 9,5 % de la variation historique de la dette du Québec. Les autres facteurs représentent, en moyenne, 26 % de la variation historique de la dette du Québec. Finalement, les versements au Fonds des générations correspondent à environ 0,5 % de la variation historique de la dette du Québec. Il est important de noter ici que la part de responsabilité des opérations budgétaires est beaucoup plus élevée que celle mise de l'avant par le professeur Fortin. Cela s'explique, entre autres, parce que ces résultats proviennent de l'agrégation de données historiques et non de données attribuables à une seule année.

a Compte tenu du fait que le MFQ ne possède pas de données comparables sur les opérations non budgétaires du gouvernement avant 1970 et que les montants reliés à ces opérations risquent d'être minimales en regard des montants des opérations budgétaires* lors de la période 1961-1969, nous supposons que les montants reliés aux opérations non budgétaires d'avant 1970 sont négligeables.

b Ces estimations sont présentées à l'annexe C.

Cependant, les moyennes historiques calculées ici ont tendance à surévaluer le poids des déficits budgétaires dans les variations récentes de la dette. Cette surévaluation provient de deux éléments particuliers. Premièrement, les données du SGF incorporent les dépenses en immobilisations dans les dépenses budgétaires, alors que cela n'est pas le cas pour les données du MFQ après 1997-1998. Deuxièmement, les déficits budgétaires étant substantiellement plus élevés dans les années 1960-1970 que dans les années 2000, leur prise en compte dans les calculs des moyennes historiques ont tendance à faire gonfler leur responsabilité dans les variations actuelles de la dette. En se basant sur les chiffres du MFQ et en utilisant la même méthode de calcul que celle expliquée ci-haut, il est possible de déterminer quelle est la part de responsabilité des déficits budgétaires (sans les dépenses d'immobilisations) dans la variation historique de la dette brute du Québec (selon la définition employée par le MFQ) pour la période allant des années 2000 à 2015. En effectuant ces derniers calculs, nous obtenons que les déficits budgétaires, les « prêts, placements et avances », les immobilisations, les versements aux Fonds des générations et les autres facteurs sont responsables, respectivement, d'environ 11,1 %, 36,2 %, 33,2 %, 12,3 % et 7,2 % de la variation de la dette brute du Québec (toujours selon les concepts employés par le MFQ). Nous nous rapprochons alors beaucoup du constat émis par Pierre Fortin quant à la faible responsabilité des déficits budgétaires dans la variation de la dette brute du Québec. Autrement dit, les « dépenses d'épicerie » ne seraient responsables que de 11,1 % de la variation de la dette du Québec lors des 15 dernières années. En combinant la valeur obtenue pour les déficits (11,1 %) et les immobilisations (33,2 %) afin de comparer ces derniers résultats avec ceux obtenus grâce aux chiffres de Statistique Canada, nous obtenons une responsabilité conjointe de 44,3 %, ce qui est relativement loin du 64 % mentionné plus haut. On en déduit donc que l'importance des déficits budgétaires (immobilisations comprises) dans l'évolution de la dette du Québec devient de plus en plus petit au fil du temps. Cela n'est pas surprenant considérant la place grandissante des placements, prêts et avances dans le bilan financier du gouvernement québécois lors des dernières années.

Finalement, les autres facteurs faisant varier la dette du Québec intègrent la variation de l'encaisse (tel qu'expliqué plus haut) et d'autres variations inexplicables de la dette budgétaire brute du Québec. Ces variations inexplicables proviennent, entre autres, de différentes

transactions sur les titres de dette du Québec, de différents changements dans la structure des intérêts des titres de dette à taux variable et de divergences statistiques causées par les différentes estimations effectuées sur certains postes budgétaires et postes non budgétaires^a. Pour les données du MFQ, les autres facteurs intègrent aussi les comptes au régime de retraite et les autres comptes, ces derniers n'étant pas présentés distinctement dans les tableaux du Ministère sur l'évolution de la dette brute.

a L'origine de ces divergences statistiques est présentée aux annexes A et C.

CHAPITRE 4

Analyse des principales dépenses budgétaires

Les résultats présentés dans le chapitre précédent nous permettent de voir que les opérations budgétaires (immobilisations comprises) expliquent environ la moitié de la variation de la dette budgétaires brute du Québec. Ces résultats varient toutefois dépendant de l'horizon temporel et des concepts utilisés pour effectuer les calculs. Sachant cela, nous pouvons maintenant entamer une analyse de l'évolution historique des postes budgétaires pour déterminer lesquels sont responsables de la création des déficits budgétaires historiques et, conséquemment, d'environ la moitié de la variation historique de la dette publique du Québec.

4.1. DÉPENSES COURANTES EN BIENS ET SERVICES

Le graphique 7 présente l'évolution des différents postes de dépenses budgétaires du gouvernement québécois en pourcentage du PIB. Les dépenses courantes^a en biens et services correspondent à l'ensemble des dépenses en salaires et en biens et services achetés directement ou indirectement par le gouvernement québécois. Il s'agit du plus gros poste de dépenses du gouvernement selon les CRD. Quant à lui, le service de la dette intègre autant les montants versés aux détenteurs de titres du gouvernement du Québec que les intérêts imputés aux régimes de retraite, tel qu'expliqué précédemment. L'acquisition nette de capital non financier comprend la formation brute de capital fixe, l'investissement en stocks et l'acquisition nette d'actifs existants. Ces trois catégories permettent de comptabiliser la valeur nette des actifs immobiliers, fonciers, souterrains et naturels (provenant de ressources naturelles) acquis par le gouvernement durant une année quelconque⁴⁶. Lorsque le gouvernement acquiert ou investit dans un actif non financier quelconque (infrastructures, équipements de production, terrains, etc.), cela se traduit par une hausse de l'acquisition nette de capital non financier. À l'inverse, lorsque le gouvernement vend un actif non financier, ce qui correspond en fait à une privatisation, cela se traduit par une diminution des dépenses nettes en acquisition de capital non financier. Les transferts aux

particuliers intègrent l'ensemble des prestations versées à des individus dans le cadre de différents programmes gouvernementaux. On y inclut les montants versés pour diverses assurances sociales, notamment les assurances pour les accidents de travail (CSST), l'aide sociale, les subventions aux associations de bienfaisance et d'autres transferts. Finalement, les transferts courants nets aux administrations locales correspondent à l'ensemble des transferts versés par le gouvernement provincial aux municipalités, moins les sommes que les municipalités versent au gouvernement provincial. En excluant l'acquisition nette de capital non financier, les quatre postes de dépenses présentés sont ce qu'on appelle communément «les dépenses d'épicerie», car ces dépenses ne permettent pas de créer en soi des actifs (financiers ou non financiers) pouvant éventuellement être revendus plus tard.

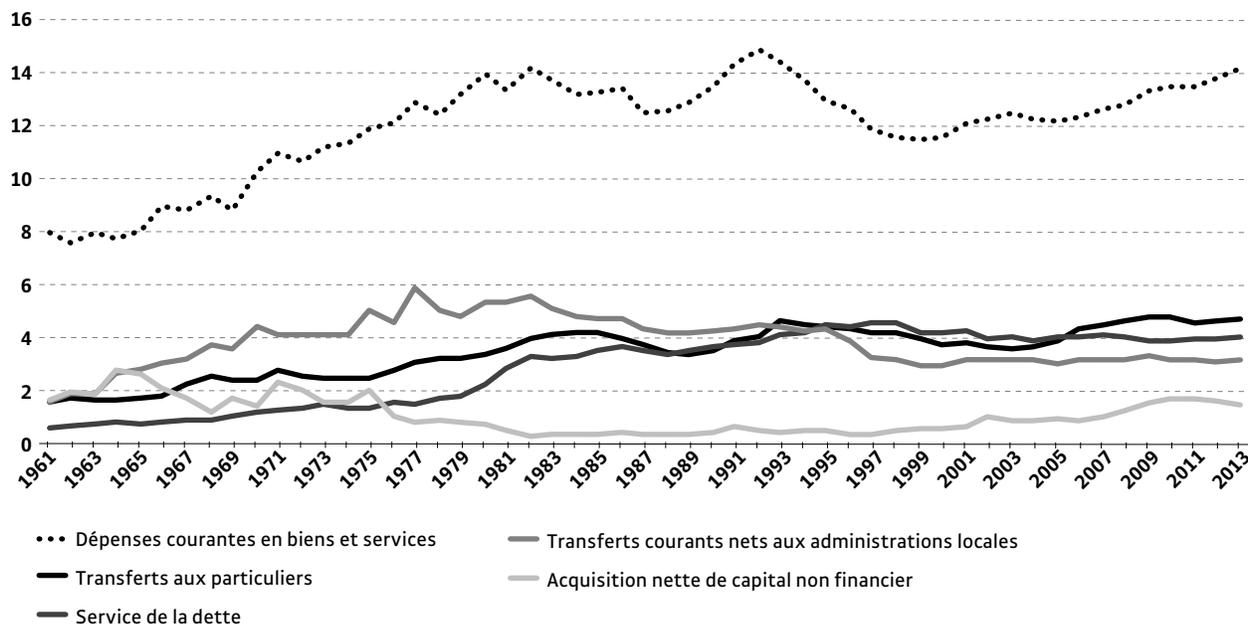
On constate que les dépenses courantes en biens et services ont connu une augmentation constante en pourcentage du PIB jusqu'à l'année 1982, année de grande crise économique mondiale. Ensuite, ce poste budgétaire connaît plusieurs fluctuations importantes, dont la baisse majeure des dépenses en biens et services appliquée à partir de 1992 jusqu'au début des années 2000 afin de parvenir au déficit zéro. Au final, la tendance globale de 1982 à 2013 pour les dépenses courantes en biens et services est faiblement négative. Il est vrai qu'à partir des années 2000, ces dépenses reprennent une pente ascendante. Mais les récentes compressions en éducation et en santé imposées par le gouvernement Couillard risquent d'inverser cette tendance, ce qui renforcera la tendance globale négative observée depuis le début des années 1980^a.

Sur la base du graphique 7, il est donc faux de prétendre que l'État prend de plus en plus de place dans

^a Selon le Fraser Institute, le Québec s'est placé, pour l'année 2015, en deuxième place quant à la réduction des dépenses de l'État. Voir Charles Lammam, Milagros Palacios et Feixue Ren, *Measuring the Fiscal Performance of Canada's Premiers, 2016*, www.fraserinstitute.org/studies/measuring-the-fiscal-performance-of-canadas-premiers-2016.

Graphique 7

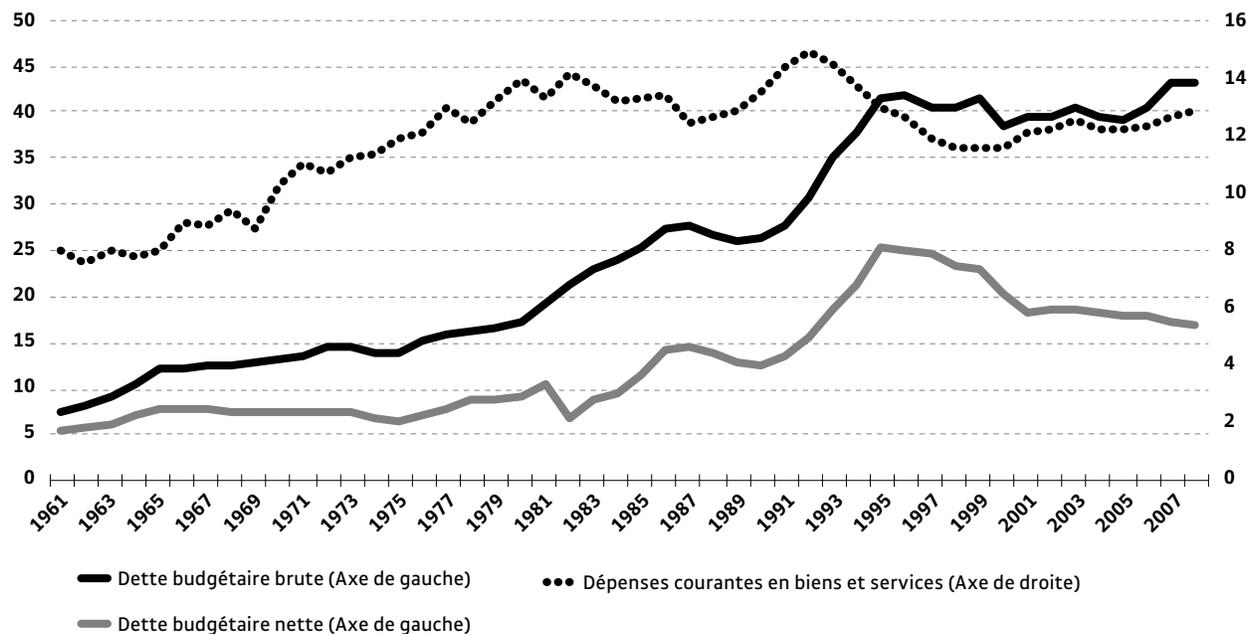
Évolution des principaux postes de dépenses budgétaires (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004 et 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, édition 2008-2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

Graphique 8

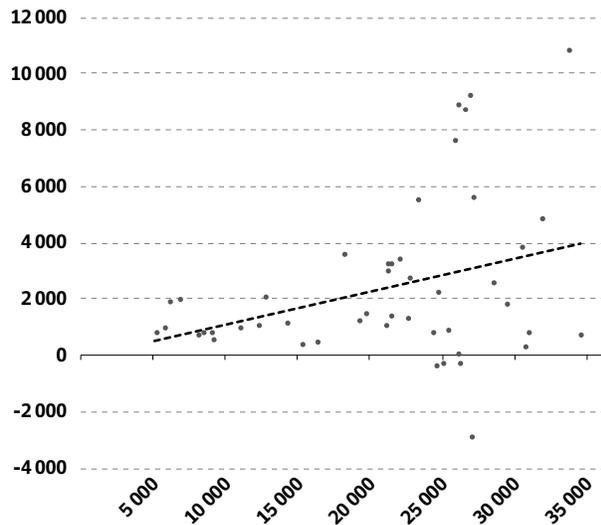
Dettes budgétaires brute et nette et dépenses courantes en biens et services (% du PIB), Québec, 1961-2008



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget de 1961-1962 à 1971-1972 et Plan économique du Québec 2015-2016*, p. E.38; ISQ, Tableau statistique « Dette du gouvernement du Québec, budget du Québec », BDSO; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023, 385-0014; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et B.

Graphique 9

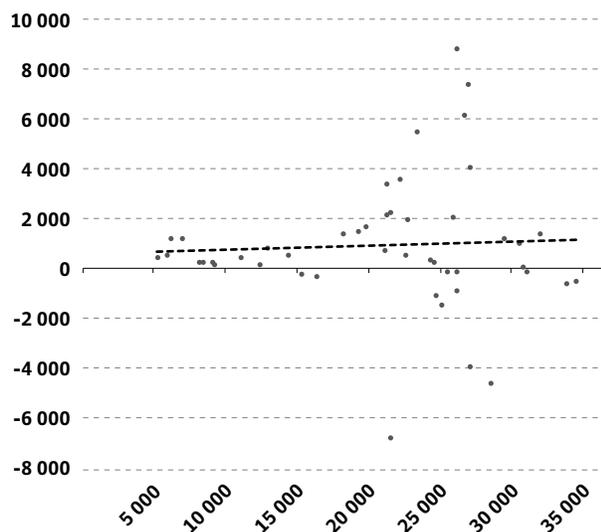
Relation entre les dépenses courantes en biens et services et la variation de la dette budgétaire brute (\$ constants de 2002), 1961-2008



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1961-1962 à 1971-1972 et *Plan économique du Québec 2015-2016*, p. E.38 ; ISQ, Tableau statistique « Dette du gouvernement du Québec, budget du Québec », *BDSO* ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 326-0021, 384-0004, 384-0023, 385-0014 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et B.

Graphique 10

Relation entre les dépenses courantes en biens et services et la variation de la dette budgétaire nette (\$ constants de 2002), 1961-2008



SOURCE *Ibid.*

l'économie depuis les 30 dernières années : les dépenses en biens et services, exprimées en pourcentage du PIB, demeurent relativement stables depuis le début des années 1980. S'il y a eu, à partir de l'an 2000, une légère hausse des dépenses courantes en biens et services, cela s'est surtout fait pour compenser les pertes de services et d'expertise encourues en raison du déficit zéro édicté par le gouvernement de Lucien Bouchard. Statistiquement et politiquement parlant, il est plus rigoureux d'analyser l'évolution des dépenses courantes en biens et services comme étant la juxtaposition de deux tendances majeures plutôt que l'addition de plusieurs petites tendances disparates. Sur cette base, il est possible d'affirmer qu'il n'y a pas réellement eu d'augmentation du poids de l'État dans l'économie depuis les trois dernières décennies.

Il est cependant vrai que la taille de l'État a connu un *boom* important durant les deux premières décennies de la période analysée. Est-ce là qu'on trouverait l'origine principale de la dette publique québécoise ? Rappelons d'abord que ces années représentent l'âge d'or de la Révolution tranquille, moment où l'économie québécoise était en pleine effervescence et où l'État a développé plusieurs services qui ont permis au Québec de prospérer. Mais quel en a été l'effet sur la dette publique ? Le graphique 8 illustre l'évolution des dettes budgétaires nette et brute de 1961 à 2008.

On constate que c'est plutôt à partir du début des années 1980 que les dettes budgétaires brute et nette du Québec ont réellement commencé à prendre de l'ampleur. Pour la dette nette, celle-ci a commencé à augmenter de manière significative en 1982, soit l'année exacte où les dépenses en biens et services ont commencé à diminuer en regard de la taille de l'économie québécoise.

Il est donc présomptueux d'affirmer que les dépenses en biens et services de l'État ont été responsables de l'accroissement de la dette du Québec, surtout considérant le fait qu'entre 1992 et 1995, la dette budgétaire brute du Québec a augmenté d'environ 10 points de pourcentage (30 % du PIB à 40 % du PIB), alors que les dépenses en biens et services ont diminué d'environ 2 points de pourcentage (15 % du PIB à 13 % du PIB). Au même titre que les déficits, les dépenses courantes en biens et services expliquent bien peu l'évolution de la dette budgétaire brute ou nette. Les graphiques 9 et 10 illustrent ce phénomène en mettant en relation le niveau de dépenses courantes en biens et services et la variation des dettes budgétaires brute et nette^a. Ces graphiques

a La régression linéaire du graphique 8 montre un R^2 de 11,3 %, soit tout aussi faible que celui du graphique 5. Le coefficient de varia-

emploient la même méthodologie que celle utilisée pour produire le graphique 5.

Les trois graphiques précédents (8, 9 et 10) montrent que les dépenses courantes en biens et services ne sont que faiblement reliées à la variation de la dette budgétaire brute et aucunement reliées à la variation de la dette budgétaire nette, la droite de régression du graphique 10 étant pratiquement horizontale. Cette absence de relation provient entre autres du fait que certains montants inscrits aux dépenses courantes en biens et services sont investis temporairement et permettent ainsi d'augmenter les actifs financiers du gouvernement, ce qui réduit du même coup sa dette nette.

Le graphique 8 permet aussi d'avancer l'idée que les dépenses en biens et services du gouvernement québécois ont probablement un effet stimulant sur l'économie, ce qui limiterait ainsi l'impact de ces dépenses sur la dette du Québec. Ces dépenses contribueraient ainsi à faire baisser le ratio dette/PIB en augmentant le dénominateur (le PIB) de ce rapport. Inversement, les compressions budgétaires dans les dépenses en biens et services pourraient ainsi nuire à la diminution du poids de la dette dans l'économie, comme le mentionnait dernièrement un rapport du FMI⁴⁷. D'autres recherches seront cependant nécessaires pour mieux caractériser cet effet stimulant sur l'ensemble de l'économie québécoise.

4.2. TRANSFERTS AUX PARTICULIERS

Au graphique 11, nous avons retiré les dépenses courantes en biens et services afin de mieux observer l'évolution des plus petits postes budgétaires.

Les transferts aux particuliers correspondent à l'ensemble des transferts d'argent directs offerts aux individus dans le cadre de différents programmes gouvernementaux. L'évolution de ce poste est caractérisée par une augmentation constante à caractère cyclique, caractère plus prononcé depuis le début des années 1980. En temps de crise économique, il est en effet normal que les transferts aux particuliers augmentent, car davantage de personnes ont besoin de soutien financier, notamment l'aide de dernier recours. À l'inverse, en période de reprise, le poids de ce poste budgétaire dans l'économie diminue. On remarque néanmoins que la

tendance globale de ce poste est à la hausse depuis les années 1980, mais d'une façon moins prononcée que lors des décennies précédentes. En décomposant les transferts aux particuliers en plus petits postes budgétaires, on obtient le graphique 12.

On remarque que le poids de l'aide sociale dans l'économie diminue constamment depuis l'année 1993. Il amorce une légère remontée depuis 2008, soit depuis la dernière crise économique. Cela correspond exactement à ce qui est avancé par Eve-Lyne Couturier et Renaud Gignac dans une note rédigée par l'IRIS au sujet de l'aide sociale, soit que les transferts à l'aide sociale se comportent de manière cyclique en suivant les périodes de crise et de relance économique⁴⁸. La tendance haussière des transferts aux particuliers depuis 1981 ne peut donc pas être expliquée par la hausse des montants versés en aide sociale. Toutefois, on observe des augmentations importantes dans les transferts divers et les bénéfiques d'assurance sociale. La hausse subite de cette dernière catégorie en l'an 2006 s'explique par la mise en place des congés parentaux à ce moment (instauration du Régime québécois d'assurance parentale, le RQAP)⁴⁹. Enfin, les transferts divers comprennent « notamment le crédit pour la taxe de vente du Québec (TVQ)^a et le programme de soutien aux enfants, représentant 55,6 % du total [des transferts divers pour l'année 2013]⁵⁰ ». Comme le taux de la TVQ est passé de 6,5 % en 1994 à 8,5 % en 2011, il est normal d'observer une augmentation des sommes versées en crédit d'impôt pour la TVQ⁵¹. De plus, depuis janvier 2005, le programme de soutien aux enfants « remplace les prestations familiales, le crédit d'impôt non remboursable pour enfant à charge et la réduction d'impôt à l'égard des familles⁵² ». Comme une forte hausse de la natalité a été constatée au Québec entre les années 2005 et 2008, cela a nécessairement eu un impact à la hausse sur ce type de dépenses⁵³. Nous pouvons en conclure qu'il ne s'agit pas de dépenses frivoles, mais de retours fiscaux normaux considérant la hausse historique de la TVQ et la hausse de la natalité au Québec au cours de la dernière décennie.

4.3. TRANSFERTS AUX ADMINISTRATIONS LOCALES ET ACQUISITION NETTE DE CAPITAL NON FINANCIER

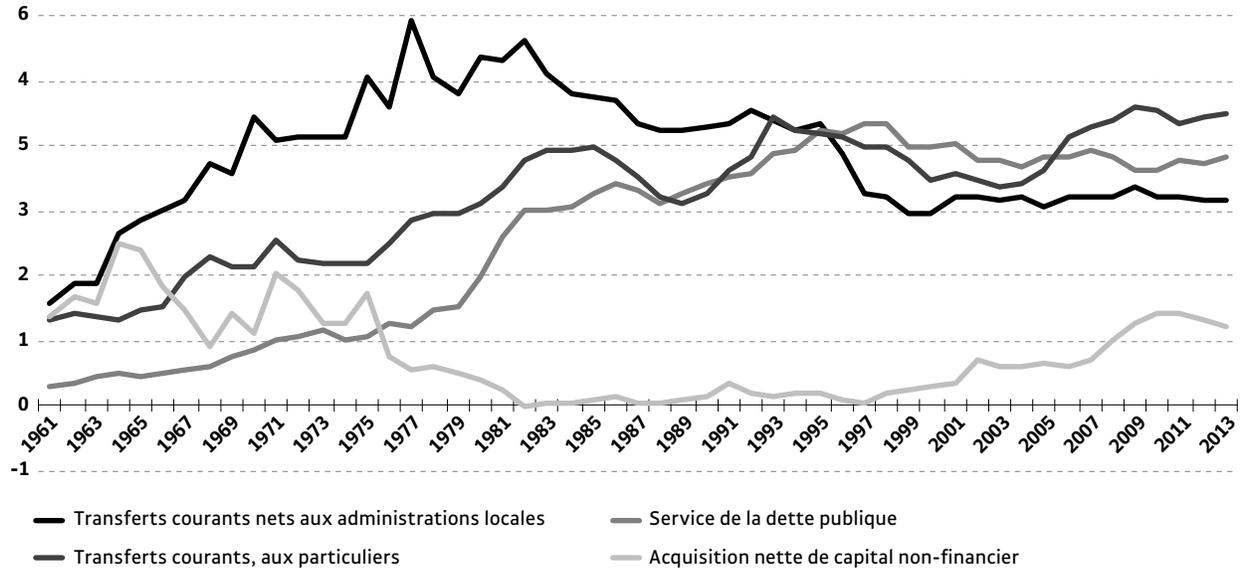
Avant d'analyser l'évolution du service de la dette, il est intéressant de constater que, pendant que le poids de ce

tion obtenu est de 0,116, ce qui est beaucoup plus faible que celui obtenu au graphique 5. La hausse des dépenses courantes en biens et services n'a donc eu qu'un faible impact sur la variation historique moyenne de la dette budgétaire brute et un impact presque nul sur la variation historique moyenne de la dette nette.

a Ce crédit est maintenant appelé « crédit d'impôt pour la solidarité ».

Graphique 11

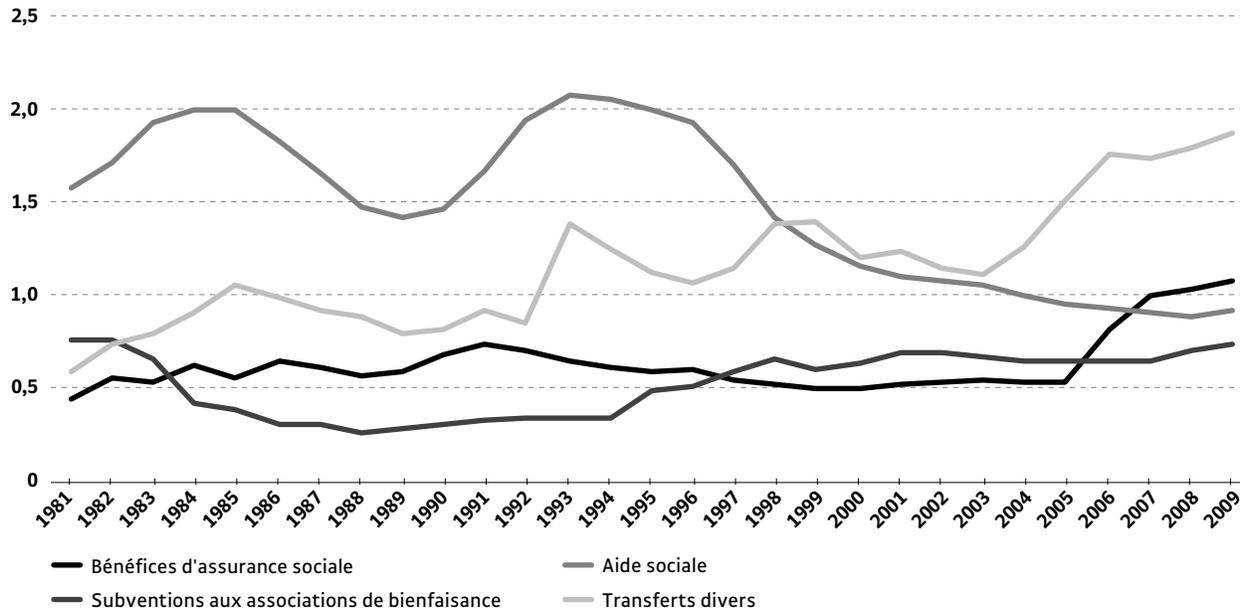
Évolution des principaux postes de dépenses budgétaires (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, édition 2008-2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

Graphique 12

Évolution des différents transferts aux particuliers (% du PIB), Québec, 1981-2009



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0009; calculs de l'IRIS.

dernier augmente, le poids des transferts courants nets aux administrations locales diminue progressivement depuis les années 1980 pour se stabiliser autour de 3 % du PIB au début des années 2000. Si les villes ont obtenu davantage de pouvoirs et de responsabilités de la part du gouvernement provincial depuis une trentaine d'années, les données montrent que les budgets n'ont manifestement pas suivi.

Quant à l'acquisition nette de capital non financier, cela correspond aux investissements en infrastructures (nets de la dépréciation et des gains résultats de la vente d'actifs non financiers) et en acquisition de stock de capital quelconque. On constate que ce poste budgétaire, après une diminution constante, est pratiquement nul entre 1982 et 1997. En d'autres mots, durant ces 15 années, les gains obtenus par la privatisation des actifs non financiers gouvernementaux ont en fait été utilisés pour financer l'acquisition d'autres actifs non financiers. La seule dépense « réellement » effectuée par le gouvernement correspond donc à celle permettant de contrer la dépréciation des infrastructures publiques. D'ailleurs, ce n'est qu'en 2007 que le poids de ce poste budgétaire dans l'économie québécoise connaît une hausse significative. Celle-ci survient d'ailleurs quelques mois après l'effondrement du viaduc de la Concorde, catastrophe qui a tué 5 personnes le 30 septembre 2006 à Laval et a donné lieu à la Commission Johnson⁵⁴.

4.4. SERVICE DE LA DETTE

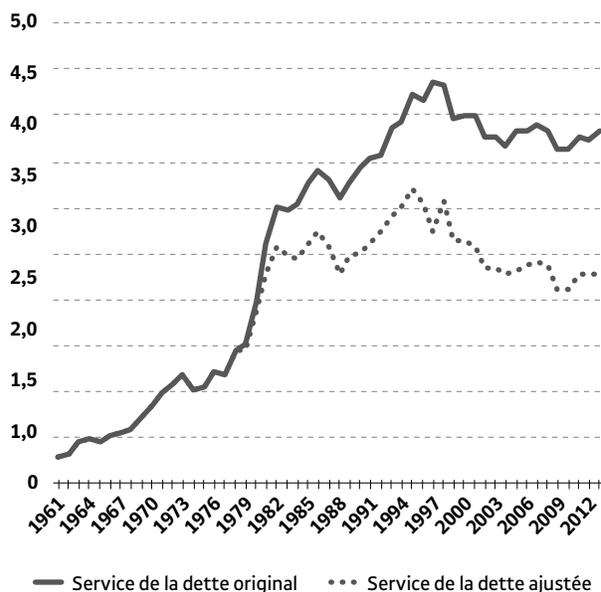
Le dernier poste budgétaire que nous regarderons est celui du service de la dette. Comme nous l'avons vu, le poids de celui-ci dans l'économie a connu un bond fulgurant à la fin des années 1970, passant de 1,44 % du PIB en 1979 à 3,01 % en 1982. Comment expliquer une hausse aussi rapide ? Certains pourraient penser que les déficits élevés encourus lors des années 1979 à 1981 peuvent expliquer l'explosion du service de la dette durant ces années, contribuant ainsi à l'accroissement continu de ce poste budgétaire pour les années subséquentes. Mais une telle analyse serait très réductrice, car les montants payés en service de la dette dépendent autant, sinon plus, des taux d'intérêt en vigueur au moment de l'emprunt que des déficits budgétaires. Et comme nous l'avons mentionné plus haut, les déficits budgétaires n'expliquent pas la totalité des besoins financiers du gouvernement. Il y a donc toujours un arbitrage entre les emprunts et les taux d'intérêt, arbitrage qui détermine les montants à payer à l'avenir en service de la dette.

Par ailleurs, il est important de rappeler qu'une bonne partie de ce service de la dette correspond aux intérêts imputés au titre des régimes de retraite. Or, diminuer ce poste budgétaire diminue aussi les intérêts sur l'obligation actuarielle du gouvernement, qui sont considérés comme une source de financement dans les opérations non budgétaires du gouvernement. Pour avoir une meilleure idée de l'ampleur réelle du service de la dette comme dépense nette pour le gouvernement, il faut donc retrancher du service de la dette le montant correspondant aux intérêts sur l'obligation actuarielle du gouvernement eu égard aux régimes de retraite. En se servant des données du MFQ présentées dans les différents documents budgétaires annuels, on obtient le graphique 13, qui désigne une hausse du service de la dette entre 1979 et 1982 qui est moins prononcée, mais tout de même importante.

Cette baisse du service de la dette a pour effet de réduire d'autant les déficits budgétaires, ce que nous présentons au graphique 14. On remarque alors que le déficit zéro de Lucien Bouchard devient finalement un surplus financier, tout comme l'opération de réingénierie-

Graphique 13

Ajustement du service de la dette pour tenir compte des intérêts imputés aux régimes de retraite (% du PIB), Québec, 1961-2013

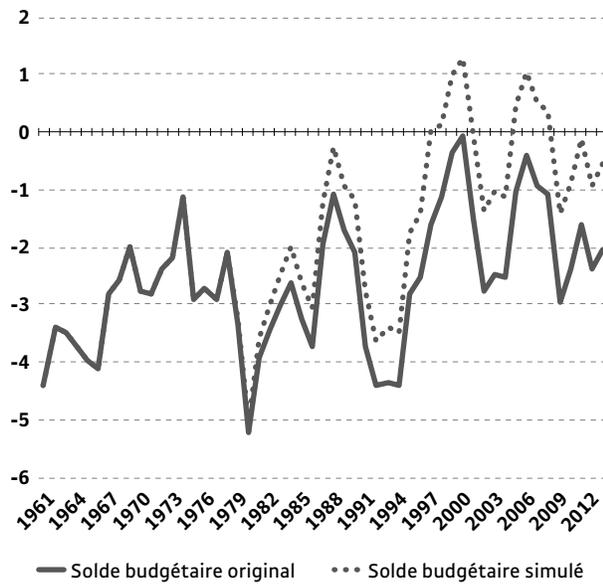


SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1978-1979 à 2015-2016; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

rie de l'État opérée par Jean Charest entre les années 2004 et 2007. Cette opération qui visait à « moderniser l'appareil d'État⁵⁵ » a plutôt accéléré le mouvement progressif de privatisation de plusieurs services publics, déjà enclenché depuis le début des années 1980. Cela a notamment conduit à une perte d'expertise au sein du secteur public et a ainsi miné « la capacité de l'État de bien jouer son rôle et de faire respecter ses lois⁵⁶ ».

Graphique 14

Ajustement du solde budgétaire pour tenir compte des intérêts imputés aux régimes de retraite (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE *Ibid.*

CHAPITRE 5

Le rôle des taux d'intérêt et de la politique monétaire

Comme nous venons de l'énoncer, les taux d'intérêt en vigueur influencent autant les versements en service de la dette que la taille des montants que le gouvernement doit emprunter. Une analyse historique de la politique monétaire* de canadienne offre une bonne indication de ce qui a causé la hausse des taux d'intérêt lors de la période 1979-1982, soit la période où le service de la dette du gouvernement québécois a connu une hausse fulgurante.

Toutefois, il est important de comprendre qu'une hausse temporaire des taux d'intérêt a moins d'impact sur le service de la dette d'un gouvernement qu'une hausse soutenue de ces taux. En effet, lorsque la majeure partie des titres émis par un gouvernement sont à taux fixe, une hausse temporaire a peu d'impact sur le service de la dette, puisque l'ensemble de la dette contractée par le passé n'est pas affectée par cette hausse. À ce titre, entre les années 1961 et 1993, seulement 13,3 % des montants empruntés par le gouvernement québécois étaient assujettis à des taux d'intérêt variables⁵⁷. De plus, même si les volumes d'emprunt sont élevés au moment où les taux d'intérêt sont eux aussi élevés, les gouvernements peuvent renégocier une partie de leur dette à des taux plus faibles lorsque cette hausse s'estompe. C'est ce qu'a fait le Québec lorsqu'il a lancé en 1986-1987 un programme de « restructuration » de sa dette, programme qui visait à rembourser hâtivement certains emprunts afin d'en négocier d'autres à des taux plus avantageux.

D'un autre côté, une hausse soutenue des taux d'intérêt peut faire en sorte de diminuer de façon durable les emprunts que les différents acteurs économiques utilisent à des fins d'investissement, ce qui augmente les risques de susciter une récession subséquente. Dans ce contexte, le seul moyen qui puisse permettre à un État d'abaisser ses coûts d'emprunt est de négocier avec un acteur institutionnel qui accepte de lui consentir des prêts à des taux d'intérêt plus faibles que ceux auxquels le secteur public est soumis sur les marchés financiers. Ce genre d'entente s'accompagne généralement d'exigences politiques, ce qui est notamment arrivé en Grèce à la suite de la hausse des taux d'intérêt sur les obligations grecques. Le FMI, la Banque Centrale européenne et l'Union européenne ont

accepté de prêter à la Grèce à des taux relativement faibles, mais seulement si la Grèce mettait en œuvre les plans d'austérité dictés par ces trois acteurs. Toutefois, ces mesures ont davantage contribué à détruire l'économie du pays qu'à la renforcer, ce qui maintient aujourd'hui la Grèce dans une situation de précarité et de servitude face à ses différents créanciers. C'est ce qu'affirme l'économiste Henri Sterdyniak, directeur du département d'Économie de la mondialisation à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), dans *La leçon grecque*, lorsqu'il mentionne que la Grèce devait « trouver, mois après mois, les fonds nécessaires pour payer les intérêts et faire tourner sa dette (emprunter pour rembourser les emprunts venant à échéance). Cela, qui ne pose pas problème pour un pays en temps ordinaire, donne un pouvoir de contrôle continuels aux créanciers », alors « que les politiques d'austérité des institutions européennes [et] les réformes libérales bris[ent] la croissance en Europe [et mettent] en cause le dynamisme économique et social des pays membres⁵⁸ ».

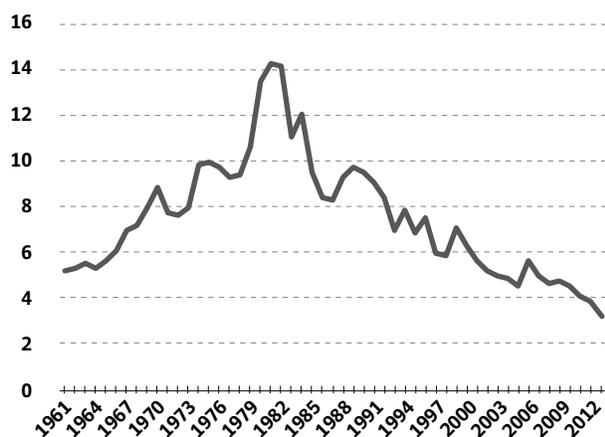
Comparer la Grèce au Québec quant à la situation de leurs finances publiques est alors complètement absurde : les coûts d'emprunt du Québec suivent une tendance à la baisse depuis les 20 dernières années et il est peu probable que ceux-ci augmentent de manière drastique dans l'avenir.

Néanmoins, les coûts d'emprunt du gouvernement québécois ont déjà connu une ascension soutenue pendant plusieurs années, soit des années 1960 jusqu'au début des années 1980. Nous illustrons cette évolution en nous référant au taux d'intérêt annuel moyen de chacun des montants empruntés à taux fixe par le gouvernement entre les années 1961 et 2008. Ce taux d'intérêt est ensuite pondéré selon la taille de chacun des emprunts afin de ne pas accorder une importance disproportionnée à des taux d'intérêt liés à des emprunts relativement petits^a. Le graphique 15 présente l'évolution de ce taux au fil des années.

a Ce taux d'intérêt « agrégé » est uniquement calculé sur des emprunts

Graphique 15

Taux d'intérêt moyen pondéré sur les emprunts à taux fixe du gouvernement provincial (%), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1961-1962 à 2015-2016 ; calculs de l'IRIS.

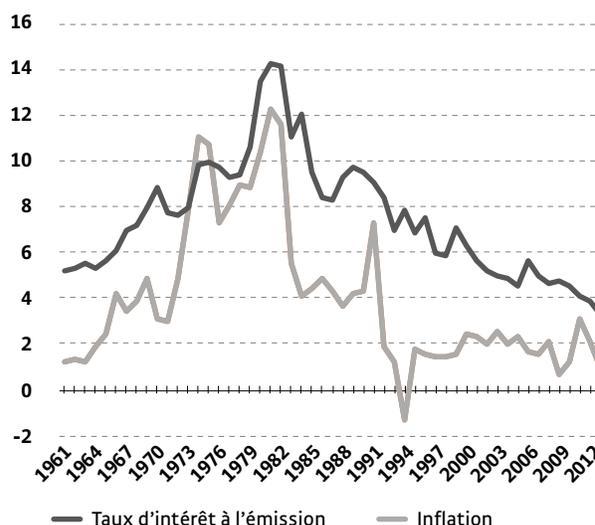
On constate que les taux d'intérêt ont suivi une forte tendance à la hausse du début des années 1960 jusqu'en 1983. Cette hausse résultait surtout d'une politique monétaire très restrictive adoptée par la Réserve fédérale américaine et la Banque du Canada afin de lutter contre l'inflation galopante durant les années 1970. Au graphique 16, nous avons ajouté la courbe de l'inflation à celle des taux d'intérêt pour montrer les relations entre les deux. Le seul moment où l'inflation a été plus élevée que notre indicateur de taux d'intérêt est entre les années 1973 et 1975. Cette période correspond d'ailleurs au choc pétrolier de 1973, communément appelé le *premier choc pétrolier*. Dans des périodes comme celle-ci, la dette du gouvernement, en dollars constants, diminue d'elle-même, car l'indice des prix à la consommation croît plus vite que les coûts d'emprunt du gouvernement. À l'inverse, lorsque les taux d'intérêt sont plus élevés que l'inflation (et le taux de croissance du PIB), la dette des gouvernements a tendance à prendre beaucoup d'ampleur^a.

à taux fixe, car l'on ne peut déterminer le taux d'un emprunt à taux variable. Toutefois, il n'est pas irréaliste de supposer que le taux applicable aux emprunts à taux variable suit de près la moyenne des taux d'intérêt calculée sur l'ensemble des emprunts financiers à taux fixes contractés à un même moment, ce qui limite l'influence des instruments à taux variable sur notre indicateur.

a Cette hypothèse est d'ailleurs défendue pour le cas canadien par

Graphique 16

Taux d'intérêt moyen pondéré sur les emprunts à taux fixe du gouvernement provincial et taux d'inflation annuel (%), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1961-1962 à 2015-2016 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableau 326-0021 ; calculs de l'IRIS.

Comme nous tentons d'expliquer les origines budgétaires de la dette du Québec, il nous faut cibler les postes budgétaires qui sont les principaux responsables de la génération de déficits historiques. Ces déficits sont les éléments ayant permis la création de la dette du Québec (sans oublier cependant le rôle des opérations non budgétaires et des « autres facteurs » dans l'évolution de cette dette). Nous avons démontré plus haut que les dépenses courantes en biens et services ne sont que faiblement reliées à la croissance de la dette budgétaire brute. Cela dit, seuls deux postes de dépenses budgétaires ont des comportements haussiers significatifs concordant avec la croissance de la dette du Québec entre 1979 et 1995, période où la dette budgétaire brute a connu sa plus forte hausse. Le premier poste correspond au service de la dette et le deuxième, aux transferts à l'aide sociale, ces transferts augmentant significativement pendant les périodes de crise économique. En effet, le poids de ces deux postes dans l'économie québécoise augmente exactement au même moment que le poids de la dette budgétaire brute (voir graphiques 8, 12 et 13).

Pierre Fortin et Lars Osberg dans *Hard Money, Hard Times : Why Zero Inflation Hurts Canadians*, Éditions Lorimer, 1998, p. 33-38.

Comme les mouvements haussiers de ces deux postes budgétaires tirent leurs origines d'événements particuliers, il est nécessaire d'effectuer un retour historique pour analyser et de comprendre les raisons de leur évolution particulière. Ces deux postes budgétaires sont d'ailleurs intimement liés : ils correspondent tous deux aux fluctuations de la croissance économique. Il importe donc d'analyser les contextes historiques et politiques qui ont permis l'éclatement des deux crises économiques qui ont fortement secoué le Québec entre 1979 et 1995.

Pour bien cerner les éléments contextuels de l'époque, la section 5.1 fait un retour sur les différentes causes et conséquences du premier choc pétrolier. La section 5.2 s'attarde au second choc pétrolier de 1979-1982, ainsi qu'aux crises de 1982 et de 1991. En dernière instance, la section 5.3 introduit le concept de « réorientation idéologique de l'État québécois », ce qui nous permettra de finalement cibler l'ensemble des postes budgétaires responsables de la création de la dette du Québec. Cette sélection de postes budgétaires particuliers nous servira ensuite au chapitre 6 pour effectuer un certain nombre de simulations sur ce qu'auraient pu être les finances publiques du Québec si des choix différents avaient été faits. Les simulations nous permettront de déterminer les impacts de certains choix politiques et économiques sur les finances publiques du Québec, notamment en ce qui a trait à l'évolution historique de certains postes budgétaires particuliers. Mais commençons par le retour historique.

5.1. LE CHOC PÉTROLIER DE 1973 ET LA STAGFLATION

Les causes du premier choc pétrolier sont plurielles. Les tensions géopolitiques au Moyen-Orient, l'instauration à l'échelle mondiale d'un régime monétaire à taux de change flottant, la dévaluation du dollar étasunien et la diminution de la production pétrolière de ces derniers sont tous des facteurs qui ont contribué à la hausse soudaine des prix du baril de pétrole à la fin de 1973 et au choc économique résultant. Le pétrole étant une ressource naturelle de plus en plus essentielle à la production occidentale, la hausse de ses prix a entraîné celle de l'ensemble des prix des biens de consommation. Il s'en est suivi une inflation marquée en 1974 et en 1975.

Au Québec, le taux d'inflation a été supérieur à 10 % pendant ces deux années. Malgré cette forte inflation, le taux d'intérêt moyen pondéré sur les emprunts du Québec n'a pas suivi entièrement cette tendance à la hausse. En effet, le Canada et les États-Unis ne se sont pas lancés immédiatement dans des

politiques monétaires trop restrictives, connaissant bien les impacts néfastes d'une telle politique sur l'emploi et la croissance. Le ministre des Finances du Québec d'alors, Raymond Garneau, écrivait en 1974 que « les politiques restrictives [pour réduire l'inflation] réduiraient sensiblement la croissance de l'économie et aggraverait ainsi la situation du chômage⁵⁹ ». De telles politiques auraient certainement eu à l'époque un impact énorme sur les finances publiques du Québec; tel fut d'ailleurs le cas lors du deuxième choc pétrolier, en 1979.

Lorsqu'il est question de politiques monétaires restrictives, on parle essentiellement d'une hausse du taux d'intérêt directeur des banques centrales. Cela a pour effet de hausser les taux d'intérêt pour les emprunts publics et privés, afin de diminuer la quantité d'argent en circulation dans l'économie. Lorsqu'il y a moins d'argent en circulation dans l'économie, la théorie monétariste de l'inflation avance que le niveau des prix augmentera moins vite, car l'inflation serait principalement un phénomène monétaire. On allègue que, pour un même niveau de production (de PIB), s'il y a augmentation de la masse monétaire d'un pays (sa quantité d'argent en circulation), alors cette augmentation se répercutera nécessairement sur les prix et créera de l'inflation dans un futur plus ou moins rapproché. Selon cette théorie, la lutte à l'inflation doit donc d'abord passer par une restriction de l'augmentation de la masse monétaire, ce qui se fait principalement en haussant le taux d'intérêt directeur des banques centrales.

À cette théorie s'oppose historiquement celle de Keynes, théorie mise de l'avant dans les années 1930. Celle-ci se base plutôt sur l'importance de la politique fiscale (budgétaire) et de la demande en biens et services des ménages et des entreprises, comme principaux facteurs de l'inflation. Elle ramène la monnaie à un élément intermédiaire entre la demande et l'offre d'un bien ou d'un service quelconque. Si cette théorie a été depuis critiquée et reformulée en deux courants distincts (post-keynésianisme et néo-keynésianisme), il n'en reste pas moins que la hausse du niveau des prix qui a accompagné le premier choc pétrolier ne provenait pas d'une masse monétaire trop grande par rapport à la production nationale, mais bien d'une hausse marquée du prix d'un facteur de production (le pétrole), facteur dont l'Occident devenait de plus en plus dépendant. En ce sens, répondre à l'inflation due au premier choc pétrolier par une politique monétaire restrictive était perçu, et à juste titre, comme un remède complètement inapproprié face au problème.

C'est pourquoi, au lieu de jouer principalement la carte monétaire, le président étasunien Nixon a davantage misé sur la diminution des tensions géopolitiques au Moyen-Orient et sur une plus grande indépendance du secteur énergétique américain face aux producteurs étrangers. L'ancien président de la Réserve fédérale, Ben Bernanke, un économiste qui adhère à la théorie monétariste, a lui-même reconnu en 2004 que, face à une telle situation, miser sur la politique monétaire n'améliorait pas nécessairement la situation :

Malheureusement, la politique monétaire ne peut pas annuler les effets inflationnistes et dépressifs [sur l'économie] en même temps. Si les banques centrales diminuent les taux d'intérêt afin de stimuler la croissance, cela peut exacerber les pressions inflationnistes, mais si celles-ci les augmentent suffisamment pour étouffer l'effet inflationniste, cela peut exacerber la chute de la croissance économique⁶⁰.

Ce phénomène simultané d'inflation et de dépression économique en raison de la hausse du prix d'un bien étranger omniprésent dans l'économie nationale est maintenant connu sous le nom de « stagflation », soit une contraction des mots « stagnation » et « inflation ».

Du côté canadien, la Banque du Canada s'était permis de laisser son taux d'intérêt directeur à un niveau plus bas que celui de la Réserve fédérale américaine, afin d'« atténuer les pressions à la hausse sur le taux de change du dollar canadien »⁶¹. Si un taux de change plus faible a pour effet d'augmenter le prix des produits étrangers, cela permet par contre de rendre le prix des produits canadiens plus attrayants pour les pays voisins, notamment les États-Unis, en plus de favoriser la consommation intérieure et le développement de l'industrie locale. Ces choix expliquent en partie pourquoi la croissance de l'économie canadienne a été moins affectée par le choc pétrolier de 1973 que celle des États-Unis, pays qui était alors victime d'un embargo pétrolier de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

Au Québec, la réaction du gouvernement face à la croissance de l'inflation fut d'augmenter les transferts aux ménages afin que ceux-ci puissent conserver leur pouvoir d'achat, tout en augmentant l'investissement public afin de compenser la baisse des investissements du secteur privé. À cet égard, Raymond Garneau écrivait en 1975 :

Face à cette conjoncture, le gouvernement se doit d'intervenir, dans la mesure de ses moyens, par une politique budgétaire et fiscale expansionniste. Cette option expansionniste se traduira non seulement dans nos opérations budgétaires, mais aussi dans tous les secteurs sur lesquels le gouvernement exerce une influence directe. Ainsi,

outre un déficit sensiblement augmenté par rapport aux deux dernières années, on notera une hausse marquée de l'ensemble des investissements publics⁶².

Ce passage exprime bien la philosophie gouvernementale des années 1960 à 1980, soit une optique où le gouvernement, afin de stimuler l'économie, ne fait pas que laisser davantage de place au secteur privé, mais prend la place que ce dernier ne parvient pas à occuper (ou ne souhaite pas occuper), de façon à servir les intérêts de la population malgré les aléas de la conjoncture. En effet, à la suite du ralentissement de la demande causée par la hausse des prix, « plusieurs entreprises [ont retardé] leurs investissements dans l'attente d'une conjoncture plus propice⁶³ ». Si les entreprises retardent leurs investissements en attendant des jours meilleurs, cela creuse l'impact du choc initial, en prolongeant son effet au-delà de sa durée normale. Pour contrer l'impact de ce cercle vicieux « choc-désinvestissement », l'État a un pouvoir et un rôle très important à jouer comme investisseur institutionnel pour contrecarrer les perspectives négatives généralisées chez les acteurs économiques. Autrement, ces perspectives négatives peuvent s'autoalimenter et contribuer à l'existence prolongée d'une trappe « austérité-stagnation », comme celle décrite par le professeur en sociologie de l'économie Éric Pineault dans une publication de l'IRIS⁶⁴.

D'ailleurs, l'impact de ces investissements supplémentaires sur la dette budgétaire brute n'a pas été catastrophique du tout. En 1975, malgré un déficit budgétaire d'environ 3 % du PIB, le poids de la dette budgétaire brute dans l'économie québécoise n'a augmenté que de 0,06 % du PIB (voir graphiques 3 et 4). Si ces différents investissements n'avaient pas été faits à ce moment, il se peut que les impacts du premier choc pétrolier sur l'économie québécoise aient été beaucoup plus désastreux, cela autant pour l'ensemble des Québécois·es que pour la situation des finances publiques à plus long terme.

5.2. LE SECOND CHOC PÉTROLIER, LA CRISE DE 1991 ET LES POLITIQUES MONÉTARISTES

Le second choc pétrolier débute en 1979 avec la guerre entre l'Iran et l'Irak, qui déstabilise le marché pétrolier mondial et crée une nouvelle pression à la hausse sur les prix du baril. Dans le contexte de l'impact du premier choc, les anticipations inflationnistes associées à ce deuxième choc sont beaucoup plus grandes. Les acteurs économiques, pensant que le niveau des prix augmentera à nouveau de manière généralisée, n'hésitent pas à hausser préventivement les prix de leurs biens et services afin

de devancer la future hausse des prix, ceci afin de limiter la perte de profits qu'ils subiront lorsque le prix du baril augmentera réellement. Ces anticipations inflationnistes se répercutent aussi dans les demandes de salaire des différents syndicats étasuniens et canadiens, contribuant encore une fois à généraliser une hausse des prix à travers l'ensemble des secteurs économiques en Occident. Le taux d'inflation atteint alors un sommet record de 12,3 % en 1981, chiffre un peu plus élevé que le taux record observé lors du premier choc pétrolier. Toutefois, plusieurs changements institutionnels majeurs surviennent lors de cette période; nous les analyserons plus loin.

Alors que les taux d'intérêt sur les emprunts québécois avaient diminué un peu au cours des années suivant le premier choc pétrolier, ceux-ci ont subi une hausse fulgurante lors du deuxième choc. Entre 1979 et 1981, ces taux sont passés de 9,4 % à 13,5 % en l'espace de deux ans^a. Contrairement au premier choc pétrolier où le Canada et les États-Unis avaient décidé de ne pas jouer exclusivement la carte monétaire, les banques centrales des deux pays ont alors suivi une logique tout à fait différente. En effet, avec l'arrivée en 1979 de Paul Volcker à la présidence de la Réserve fédérale américaine, la lutte contre l'inflation a pris un tournant monétariste marqué, sous l'influence de cette théorie, élaborée principalement par l'économiste Milton Friedman dans les années 1970 (et dont Volcker était un adepte). Malgré la controverse soulevée par cette nouvelle orientation dans l'administration du président Ronald Reagan, la ligne dure fut maintenue et soutenue par le Federal Open Market Committee (FOMC), chargé de la mise en place de la politique monétaire américaine. Selon Paul Volcker :

si tous les problèmes provenant de l'inflation doivent être maîtrisés, cela le sera par le biais de la politique monétaire. Aucune autre approche ne peut être victorieuse sans que la restriction monétaire ne soit maintenue⁶⁵.

Cette obsession monétariste valut à Volcker plusieurs critiques, surtout à la fin de l'année 1980 lorsque le taux d'intérêt directeur de la Réserve fédérale atteignit un sommet de 20 %⁶⁶. L'économie étasunienne entra alors dans sa récession la plus sévère depuis la Grande Dépression de 1929. Le taux de chômage s'éleva jusqu'à 10,8 % à la fin de 1982⁶⁷. L'effet d'une telle récession fut de faire fondre comme neige au soleil les anticipations inflationnistes des agents, et le taux d'inflation aux

États-Unis est passé d'environ 10 % en 1980 à 3,7 % en 1983⁶⁸. On peut toutefois se demander si une telle politique n'a pas créé plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. En effet, la hausse du taux directeur de la Réserve fédérale a poussé à la hausse l'ensemble des taux directeurs des banques centrales occidentales et ainsi contribué à la propagation mondiale de la crise étasunienne. De plus, selon les transcriptions officielles du FOMC, la hausse des taux d'intérêt a plutôt servi de prétexte pour limiter les demandes salariales syndicales, celles-ci étant perçues à l'interne comme un facteur inflationniste important. C'est d'ailleurs ce que rapporte William Greider dans son ouvrage *Secret of the Temple: How the Federal Reserve Runs the Country* :

Paul Volcker affirmait avec insistance que l'inflation ne serait pas totalement sous contrôle tant que les travailleurs et les syndicats n'accepteraient pas d'obtenir moins. S'ils n'étaient pas impressionnés par les mots, peut-être que la perte supplémentaire de plusieurs millions d'emplois les convaincra⁶⁹.

Ainsi, les personnes siégeant au FOMC savaient bien qu'une hausse constante des taux d'intérêt allait plomber l'économie étasunienne, causer d'importantes pertes d'emplois et ainsi réduire les attentes salariales syndicales.

À la différence du président Nixon qui utilisa une combinaison d'instruments politiques, économiques et monétaires pour limiter l'impact du premier choc pétrolier et ainsi ne pas faire vaciller l'économie étasunienne, le président Reagan et la Réserve fédérale ont décidé d'utiliser exclusivement l'instrument monétaire pour contrôler l'inflation galopante. Toutefois, cette obsession de l'instrument monétaire a aussi servi à affaiblir le pouvoir de négociation du mouvement syndical américain, notamment en provoquant le licenciement de plusieurs employé·e·s syndiqué·e·s sous prétexte de pressions salariales trop élevées⁷⁰. Il est donc difficile d'avancer que la lutte à l'inflation était la motivation réelle de la politique monétaire de l'époque. Qui plus est, il est tout à fait légitime de se demander si l'inflation n'aurait pas baissé d'elle-même sans une politique aussi sévère, considérant la stabilisation des prix du baril de pétrole après 1982 et la chute de son prix en 1986⁷¹.

Sur la scène canadienne, la Banque du Canada, à la suite du premier choc pétrolier et face à l'engouement grandissant pour la théorie monétariste, adopte en 1975 une cible de croissance de la masse monétaire canadienne^b, afin de mieux contrôler l'inflation⁷².

a Rappelons que ce taux est une moyenne pondérée selon les montants empruntés à taux fixe par le gouvernement québécois. Le plus haut taux à l'emprunt enregistré par le gouvernement québécois était en fait de 19,5 % lors de l'année 1981.

b En phase avec les politiques monétaristes, une telle cible vise à limiter la croissance de la quantité d'argent en circulation, dans le

Toutefois, reconnaissant l'échec de cette politique, la Banque laisse tomber cette cible en 1982, au même moment où les ravages du monétarisme américain sont à leur apogée. Entretemps, la crainte de voir la valeur du dollar canadien baisser sous la barre des 0,80 \$ US alimente bien des craintes chez les institutions monétaires canadiennes⁷³.

Pour limiter la chute du dollar canadien, deux options s'offraient alors :

- un contrôle des changes afin de limiter les sorties de capitaux; ou
- une hausse des taux d'intérêt encore plus agressive que celle appliquée aux États-Unis, afin d'attirer des capitaux étrangers en sol canadien.

Manifestement, la deuxième option l'emporta sur la première, ce à quoi Jacques Parizeau, alors ministre des Finances du Québec, ne s'opposa pas :

Et puis, jamais dans l'histoire, le dollar canadien n'était tombé au-dessous de 80 cents. Il est des symboles qui sont très importants, plus importants même que la prospérité. Pour défendre de tels symboles, la garde meurt, mais ne se rend pas. On ne s'est pas rendu. [...] On se rabattit donc sur la formule classique, c'est-à-dire augmenter les taux d'intérêt de façon à attirer les capitaux étrangers. Les augmenter, cela voulait dire les hausser au-dessus des taux américains qui, eux-mêmes, venaient d'être relevés. Et puisque la spéculation contre le dollar canadien était tenace, on dut procéder avec énergie. Dans le courant de l'été, les taux d'intérêt canadiens furent amenés à des niveaux de 3 à 4 pour cent au-dessus des taux américains, selon les échéances. Le taux de change remonta de trois points. On put enfin souffler. Le symbole était sauvé⁷⁴.

Cependant, un an plus tard, ayant constaté les ravages de la doctrine monétariste sur la situation mondiale et sur la conjoncture québécoise, Parizeau tira d'importants constats sur les origines politiques de la récession :

L'économie internationale a traversé, en 1982, la pire crise économique que l'on ait connue depuis celle des années trente. Cette crise a été provoquée par des gouvernements. La lutte à l'inflation a amené le gouvernement américain, puis d'autres, de plus en plus nombreux, à accepter une politique de restriction monétaire qui a entraîné des taux d'intérêt tellement élevés que finalement la demande des consommateurs, les décisions d'investissement des entrepreneurs et les demandes salariales des syndicats ont cédé devant la pression. Bien qu'il ait atteint son objectif, en diminuant brutalement

le rythme de l'inflation, ce grand exercice monétariste a provoqué une augmentation prodigieuse du chômage dans le monde occidental et des ralentissements importants de production dans les pays industrialisés⁷⁵.

À ce titre, il importe de se demander ce que le gouvernement du Québec aurait pu faire pour inverser la tendance. Ne possédant pas de banque centrale et n'ayant qu'une influence partielle sur la politique monétaire canadienne, le gouvernement québécois aurait tout de même pu revendiquer, sur la scène fédérale, l'application d'une stratégie semblable à celle utilisée lors du premier choc pétrolier afin de contenir les effets de l'inflation. Une hausse moindre des taux d'intérêt au Canada aurait alors fait baisser la valeur du dollar canadien pour quelques années, mais au profit du secteur manufacturier québécois et des exportations vers les États-Unis. À l'inverse, la logique monétariste a plutôt mené à la fermeture de plusieurs industries québécoises et à la perte d'environ 150 000 emplois au Québec entre septembre 1981 et mai 1982, sans pour autant que l'inflation ne se résorbe après la crise, comparativement aux États-Unis où le taux d'inflation a dégringolé en quelques années seulement⁷⁶.

Étant partisan de la création d'une monnaie québécoise en cas d'accession du Québec à l'indépendance, Jacques Parizeau savait bien que les effets d'une telle crise auraient pu être atténués si le Québec avait eu un contrôle total sur sa propre monnaie. À ce sujet, il écrit d'ailleurs que,

si le Québec avait eu accès à une banque centrale, si en somme il avait été souverain, sans doute aurions-nous pu, comme le gouvernement fédéral l'a fait, doubler notre déficit sans que cela se reflète sur les marchés financiers et éviter ainsi les hausses d'impôt que nous avons connues. Nous aurions pu choisir également de ne pas nous acharner à ce point sur l'économie par des politiques monétaires dont les effets sur l'inflation, quoique réels, restent bien discutables devant la montée du chômage et les faillites qu'elles ont provoquées⁷⁷.

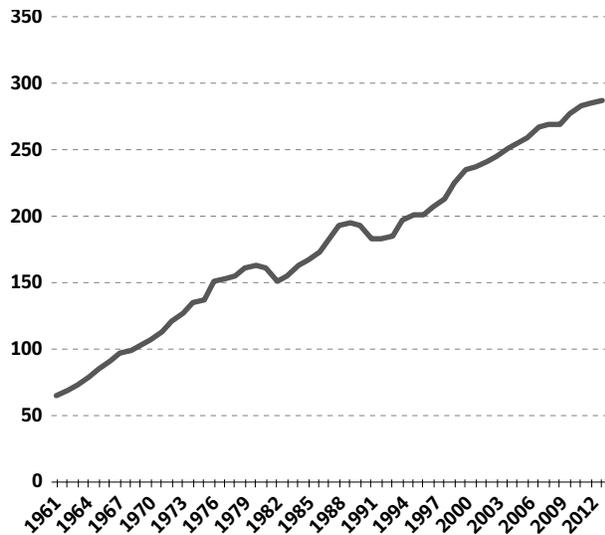
Finalement, malgré des déficits budgétaires en constante diminution (en % du PIB) entre 1961 et 1978, la hausse constante des taux d'intérêt pendant le premier et le second choc pétrolier ont contribué de manière significative au gonflement démesuré du service de la dette. Il est alors pertinent de se demander quelle aurait été la situation des finances publiques québécoises si une telle hausse n'était pas survenue, hypothèse que nous explorerons dans la section suivante.

La crise financière de 1991 fut, malheureusement, elle aussi le théâtre d'une politique monétaire restrictive de la part de la Banque du Canada, ce qui aggrava encore une

but de contrôler l'inflation.

Graphique 17

PIB réel (G\$ constants de 2002), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 326-0021; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

fois la situation des finances publiques du Québec. Cette nouvelle crise, survenue relativement peu après celle de 1982, tire ses origines d'une hausse marquée des taux d'intérêt, couplée à une place grandissante du secteur financier dans l'économie occidentale depuis la reprise de 1983⁷⁸. Gérard D. Lévesque, alors ministre des Finances du Québec sous Robert Bourassa, a écrit à juste titre que, à moins d'un relâchement de la politique monétaire, l'éventualité d'un ralentissement plus marqué ne peut être écartée. C'est pourquoi l'évolution des taux d'intérêt et du taux de change du dollar canadien demeure très préoccupante. Malheureusement, la Banque du Canada ne semble pas sensible aux coûts engendrés par sa politique, aussi bien sur le déficit fédéral lui-même que sur l'économie des régions moins favorisées⁷⁹.

Les crises de 1982 et de 1991 ont ainsi eu un impact important sur l'économie québécoise et, de façon corollaire, sur l'état des finances publiques de la province. Considérant que l'économie québécoise possédait alors une proportion plus élevée de petites et moyennes entreprises que l'Ontario ou que les provinces de l'Ouest, et considérant que ces entreprises n'avaient pas nécessairement les ressources suffisantes pour faire face à des coûts d'emprunt élevés, «l'économie du Québec [était] nettement plus sensible aux restrictions monétaires que d'autres régions canadiennes⁸⁰». Par ailleurs, l'économie québécoise venait tout juste de sortir de sa Révolution tranquille au tournant des années 1980. La plupart des

entreprises québécoises et le gouvernement québécois étaient donc à ce moment des emprunteurs nets et non des prêteurs nets, ce qui les mettait dans une position vulnérable face à une hausse des taux d'intérêt. Cette vulnérabilité s'est principalement fait ressentir sur la croissance économique québécoise. Effectivement, le graphique 17 permet de constater qu'au plus fort des épisodes monétaristes, le PIB réel québécois a connu deux contractions importantes. S'il existe probablement d'autres facteurs ayant contribué à de telles récessions économiques, ces ralentissements trouvent tout de même leur origine première dans les multiples hausses du taux d'intérêt directeur de la Banque du Canada, hausses qui furent si élevées que «la demande des consommateurs, les décisions d'investissement des entrepreneurs et les demandes salariales des syndicats ont cédé devant la pression⁸¹».

5.3. LA RÉORIENTATION IDÉOLOGIQUE DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

L'impact des crises de 1982 et de 1991 sur les finances publiques du Québec a été considérable, mais ces crises n'expliquent pas tout. Dès le début des années 1980, des changements majeurs sont apportés à la structure budgétaire du Québec. Baisse d'impôts sur le revenu des particuliers, privatisation de plusieurs sociétés d'État, réduction des dépenses et des investissements publics, et hausses des taxes et des tarifs, voilà le genre de politiques qui ont dominé la politique budgétaire québécoise dès le milieu des années 1980. À l'IRIS, nous appelons ce virage la «révolution néolibérale», alors que certains parlent de la «révolution conservatrice» des années 1980⁸². Un des principaux effets de cette révolution a été, à l'échelle mondiale, de reconfigurer le rôle de l'État dans l'économie pour que celui-ci ne soit plus un acteur assumant plusieurs fonctions sociales et économiques au bénéfice des populations, mais bien un organe facilitant l'implantation d'une élite économique privée tout en assumant les risques que cette élite ne veut pas prendre. Yves L. Duhaime, alors ministre des Finances succédant à Jacques Parizeau sous le gouvernement de René Lévesque, employait les termes suivants en 1985 pour remettre en question le rôle de l'État dans l'économie québécoise :

Il me semble que nous devrions nous poser une simple question : est-il toujours aussi vital et nécessaire que l'État, par ses entreprises, se maintienne et s'étende de la manière que nous connaissons aujourd'hui? Nous avons vu, durant le dernier quart de siècle, de plus en plus d'hommes et de femmes d'affaires de chez nous assumer de fait la direction

d'un nombre de plus en plus grand de nos entreprises; nous avons assisté également à l'émergence de capitaux privés et québécois prêts à prendre la relève. Posons la question encore plus directement, et je la pose ici aux membres de l'Assemblée nationale qui représentent toute la population du Québec. Le temps n'est-il pas venu de désengager l'État de certaines activités, de recouvrer ses capitaux pour les utiliser à meilleur escient ailleurs? Ne devrait-il pas redéployer ses efforts dans le développement de nos ressources et de technologies nouvelles⁸³?

Ce discours, en complète opposition avec l'optique mise de l'avant lors de la Révolution tranquille, a été repris par les différents ministres des Finances subséquents, que ces ministres soient d'allégeance péquiste ou libérale. Cette réorientation du rôle de l'État a eu plusieurs impacts budgétaires importants, qui ont influencé la dette du Québec. Pour bien cibler les origines budgétaires de la dette actuelle, il faut pouvoir comparer les implications de cette réorientation idéologique avec les impacts budgétaires qu'ont eus les différentes crises économiques sur les finances publiques du Québec.

CHAPITRE 6

Simulations sur les principaux postes budgétaires

Comme il a été mentionné plus haut, les déficits budgétaires ne peuvent pas expliquer la totalité des variations de la dette budgétaire du Québec. Cependant, pour qu'une dette budgétaire puisse exister en soi, il doit nécessairement y avoir un besoin financier net. Autrement dit, si les besoins financiers nets avaient été nuls sur toute la durée de la période analysée (1961-2013), le Québec aurait probablement une dette budgétaire nulle ou négative à l'heure actuelle (mais toujours une dette contractuelle, soit un engagement envers ses anciennes employé·es, d'où l'importance d'analyser les deux dettes de façon séparée). En procédant à des simulations successives sur certains postes budgétaires, il est alors possible de déterminer lesquels sont responsables de la création historique des besoins financiers nets du Québec et, ultimement, de la création historique de sa dette budgétaire actuelle. Une telle analyse ne tient pas compte, dans un premier temps, des actifs financiers du gouvernement, ce qui signifie qu'à actifs financiers identiques, cet exercice d'annulation des besoins financiers nets correspondrait à une situation de surplus financier pour le gouvernement québécois et non à un bilan financier nul.

6.1. OBJECTIFS DES SIMULATIONS

Pour analyser l'origine de la dette du Québec, il faut d'abord être en mesure d'estimer ses besoins financiers nets réels. Rappelons qu'en 2006-2007, cinq entités des réseaux^a ont été ajoutées au périmètre comptable du gouvernement aux yeux du MFQ. Ainsi, pour avoir un portrait juste et uniforme des besoins financiers nets du gouvernement, il faut ajouter les opérations non budgétaires de ces entités aux autres opérations non budgétaires gouvernementales pour toute la durée de la période étudiée, soit de 1961 à 2013. Or, comme les CRD ne comptabilisent pas ces opérations, nous utilisons les

chiffres fournis par le MFQ pour compléter le portrait. Les différentes estimations effectuées à partir de ces chiffres pour obtenir les opérations non budgétaires des entités des réseaux sont présentées à l'annexe C.

Nous soumettons à des simulations successives différents postes budgétaires particuliers afin de vérifier quels auraient été les décisions qui auraient permis l'annulation des besoins financiers nets historiques du gouvernement québécois. Il est important de comprendre que les nouveaux besoins financiers nets générés chaque année par ces simulations sont ensuite additionnés entre eux en utilisant les montants en dollars courants et non en dollars constants (c.-à-d. sans tenir compte de l'inflation) afin d'obtenir un besoin financier net cumulé (ou un surplus financier net cumulé). Nous faisons ceci parce que les surplus financiers nets éventuellement réalisés au cours d'une année doivent servir à combler les besoins financiers nets d'une ou plusieurs années subséquentes, selon les prix en vigueur durant ces années. Par exemple, un surplus financier de 1 G\$ accumulé lors de l'année 2000 doit pouvoir compenser 1 G\$ de besoins financiers lors de l'année 2001, sans que les besoins pour cette année soient ajustés par rapport à l'inflation. C'est aussi une façon relativement conservatrice d'interpréter la gestion des surplus éventuels, compte tenu du fait que, s'ils ne sont pas totalement dépensés l'année suivante, ces surplus auraient probablement été déposés dans un fonds quelconque pour y fructifier.

Nous allons maintenant faire des simulations à partir de postes de dépenses et de revenus budgétaires du gouvernement afin de voir, au fur et à mesure de nos simulations, comment les besoins financiers nets du gouvernement en sont affectés chaque année. Or, avant de procéder, il faut aussi déterminer quel est l'objectif à atteindre en termes de surplus financiers nets cumulés. Pour des raisons de cohérence chronologique, un surplus financier généré à un moment donné ne peut pas annuler des besoins financiers antérieurs, ceux-ci ayant déjà été comblés. Toutefois, un surplus financier peut annuler un besoin financier ultérieur si ce surplus n'est pas dépensé au moment où il est généré. La question des

a Ces cinq entités sont les agences de la santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les établissements publics de santé et de services sociaux, les cégeps et le réseau de l'Université du Québec.

dépenses est donc problématique : amoindrir les besoins financiers nets à certains moments en gardant l'ensemble des dépenses stables n'est pas réaliste : si on dégage une marge de manœuvre, il est fort probable que celle-ci soit utilisée. Pour tenir compte de la hausse éventuelle des dépenses, nous allons postuler la stabilisation de certains postes de dépenses budgétaires autour de certaines valeurs considérées réalistes et optimales aux plans politique et économique.

Autrement dit, afin de bien financer nos services publics, de ne pas couper dans les transferts aux municipalités et d'investir adéquatement dans nos infrastructures, nous postulons des valeurs de dépenses pour chacun de ces postes de dépenses budgétaires. En se basant sur les graphiques 7 et 11 présentés plus haut, nous soumettons l'hypothèse que le poids des dépenses courantes en biens et services dans l'économie québécoise devrait osciller autour de 14 % du PIB après 1982, soit le pourcentage auquel ces dépenses étaient au début des années 1980. Conserver ce niveau compense donc l'impact des coupes budgétaires effectuées par le gouvernement de René Lévesque en 1982 et celui du déficit zéro de Lucien Bouchard en 1997-2000. Il est important de rappeler que cette valeur de « stabilisation » des dépenses courantes en biens et services est une valeur espérée, autrement dit que nous supposons que des dépenses courantes optimales en biens et services devraient fluctuer autour de cette valeur afin de répondre adéquatement à la conjoncture économique et non correspondre exactement à ce pourcentage.

Selon le même procédé, nous soumettons l'hypothèse que le poids des transferts courants nets aux municipalités dans l'économie québécoise est optimal à un niveau espéré de 5 % du PIB après 1983 et que le poids de l'acquisition nette de capital non financier est optimal à un niveau de 1 % du PIB entre 1976 et 2008, ce poste retournant à sa valeur réelle observée après 2008. Bien que ces valeurs soient arbitraires, nous supposons que la réalisation de ces valeurs espérées aurait permis au peuple québécois de disposer d'un panier de services large et optimal, autant en provenance des paliers provincial que municipal (grâce à la hausse des transferts aux municipalités). La composition de ce panier de services relève cependant d'une autre analyse, que l'IRIS est justement en train de concrétiser dans ses 5 chantiers anti-austérité⁸⁴.

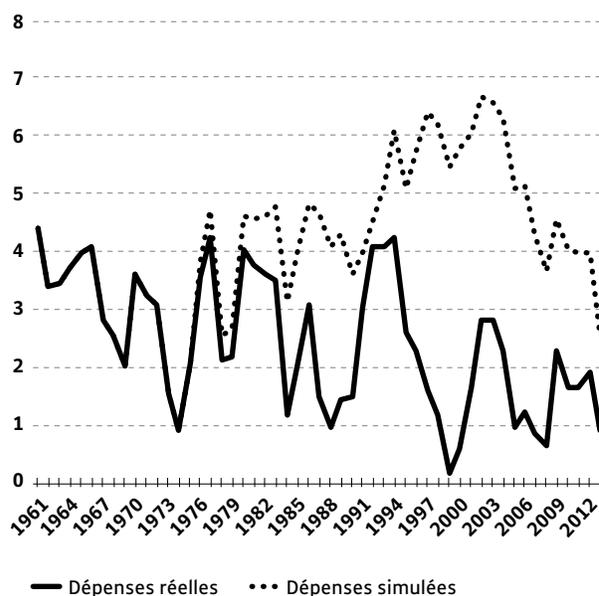
En ajustant selon ces hypothèses les niveaux de dépenses pour les années ciblées, on augmente nécessairement les déficits budgétaires, ce qui se répercute ensuite dans les besoins financiers nets. Le graphique 18 présente les besoins financiers nets du gouvernement québécois en tenant compte des hausses de dépenses budgétaires suggérées dans le précédent paragraphe. N'oublions pas

que, pour l'ensemble du présent chapitre, nous parlons toujours de besoins financiers nets. Si un besoin financier net est positif lors d'une année, cela signifie que le gouvernement doit soit emprunter sur les marchés, soit diminuer ses actifs financiers. Dans le premier cas, les dettes budgétaires brute et nette du Québec augmentent, alors que, dans le deuxième cas, seule la dette budgétaire nette du Québec augmentera. Pour les fins de notre analyse, nous supposons toujours que les besoins financiers nets positifs sont comblés par des emprunts (si un besoin financier net est négatif lors d'une année, alors le gouvernement est en situation de surplus financier net pour cette année.) En dernier lieu, il est important de comprendre que chaque simulation effectuée dans la présente section le sera à partir des besoins financiers nets *après ajout des dépenses supplémentaires*. Ils sont représentés par le tracé du haut dans le graphique 18.

On observe que les besoins financiers nets suivaient une tendance à la baisse significative au cours des années 1960 pour remonter ensuite dès le premier choc pétrolier. La différence observée entre les besoins financiers nets de

Graphique 18

Besoins financiers nets du gouvernement québécois après ajout des dépenses supplémentaires (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et Plan budgétaire 2014-2015, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 326-0021, 384-0001, 384-0004, 384-0023 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

ces deux périodes tient au fait que nous supposons une hausse de dépenses dans les acquisitions nettes de capital non financier dès l'année 1976. À cela se rajoutent plusieurs hausses dans les dépenses courantes en biens et services dès 1983 et plusieurs hausses en transferts courants nets aux municipalités dès 1984. Il est donc normal de voir la différence entre les deux courbes se creuser à ce point. Si nous revenons au graphique 7, qui illustre le poids des principaux postes de dépenses budgétaires de 1961 à 2013, on constate que le poids des dépenses en biens et services n'y est supérieur à 14 % du PIB qu'au début des années 1990^a. Comme nous avons supposé une stabilisation des dépenses en biens et services autour du chiffre repère de 14 % du PIB, il est donc normal de voir l'écart entre les deux tracés du graphique 16 s'amincir lors de ces années.

6.2. ET SI LES TAUX D'INTÉRÊT N'AVAIENT PAS EXPLOSÉ ?

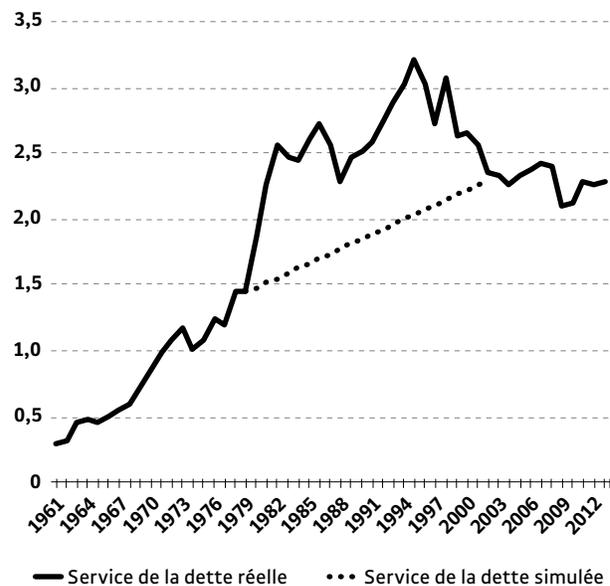
6.2.1. L'effet sur le service de la dette

Comme nous l'avons montré aux chapitres 4 et 5, l'augmentation du service de la dette et la hausse des transferts à l'aide sociale résultent principalement des politiques monétaires restrictives décrites aux sections 5.1 et 5.2. Le premier poste budgétaire que nous modifierons est donc celui du service de la dette. En effet, une bonne partie de la hausse des taux d'intérêt provient de décisions politiques et non d'une gestion déficiente des finances publiques du Québec. Pour simuler ce qu'aurait pu être le fonctionnement normal du service de la dette sans cette instauration de politiques monétaires restrictives, nous supposons que son poids dans l'économie québécoise aurait convergé vers une valeur de long terme stable d'environ 2,3 % du PIB. Cela correspond à la moyenne du service de la dette entre les années 2002 et 2013, moment où le poids du service de la dette se stabilise dans l'économie québécoise^b. La valeur de long terme (ou valeur de convergence) est obtenue en calculant la moyenne de la série à partir du moment où celle-ci devient stable statistiquement parlant. Cette stabilité est obtenue dès l'année

2002, la portion 2002-2013 dans le graphique 19 ne présentant pas de tendance à la hausse ou à la baisse sur le plan statistique. La trajectoire simulée est linéaire afin de ne pas supposer une trajectoire aléatoire quelconque vers la valeur de long terme. Encore une fois, il est important de saisir que cette trajectoire simulée représente un niveau espéré, soit une variation moyenne qui correspond davantage à une tendance globale qu'à une trajectoire ayant la prétention de représenter en détail les mouvements que nous aurions pu observer en l'absence de politiques monétaires restrictives durant les années 1980 et 1990.

Nous tenons aussi à mentionner que cette valeur de long terme constitue une forte surestimation, puisque la diminution des besoins financiers nets lors d'une année quelconque diminue le service de la dette durant les années suivantes. Cependant, comme nous désirons isoler la hausse du service causée exclusivement par l'instauration des politiques monétaires restrictives lors du deuxième choc pétrolier, nous n'avons pas

Graphique 19
Simulation de l'évolution du service de la dette (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* 1978-1979 à 2015-2016; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

a Cela est notamment causé par la crise de 1991, la plus sévère vécue par le Québec selon nos données sur le PIB québécois.

b L'ensemble des calculs sont ici effectués sur le service de la dette dont on a retranché les intérêts imputés aux régimes de retraite, ce qui correspond au tracé inférieur du graphique 13.

intégré l'effet cumulatif de la baisse des besoins financiers nets à notre estimation du service de la dette. De plus, comme les politiques monétaires restrictives ont

été les premières responsables des crises de 1982 et 1991, les deux baisses de la croissance observées au graphique 15 ont aussi eu plusieurs impacts sur le service de la dette, effet que nous ne ciblons que partiellement avec cette simulation^a.

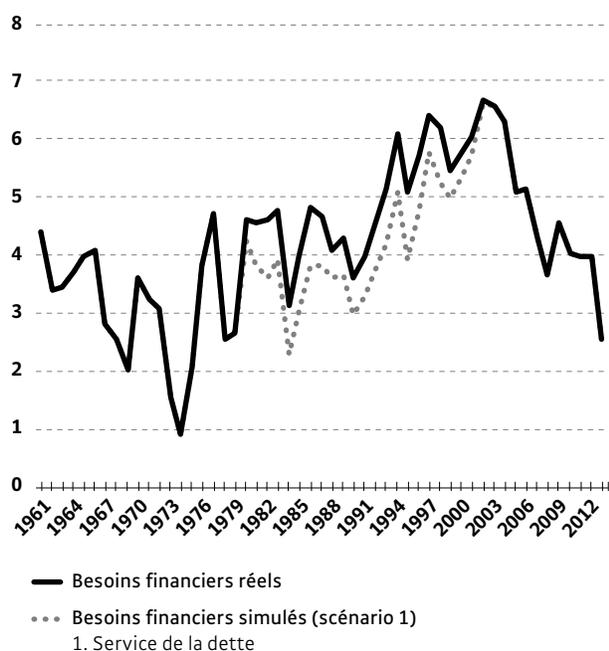
Pour vérifier ce qu'aurait été l'impact des économies de notre simulation sur les besoins financiers nets subséquents, nous avons retranché ces économies des besoins financiers nets calculés au graphique 18 (avec ajout des dépenses supplémentaires). Nous obtenons alors le graphique 20.

La modification due à notre simulation entraîne une faible baisse des besoins financiers nets. Cela tient

a Il faudrait, pour cela, déterminer l'impact de la baisse de croissance sur les autres postes de revenus et dépenses afin de savoir quels auraient été les impacts à long terme de cette chute de croissance sur le service de la dette. La valeur de long terme en aurait certainement été affectée, et les économies générées par la simulation auraient été supérieures.

Graphique 20

Scénario 1 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur le service de la dette (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et Plan budgétaire 2014-2015, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

principalement au choix très prudent de notre valeur de stabilisation à 2,3 % du PIB. Cependant, la hausse des taux d'intérêt et les crises de 1982 et 1991 ont entraîné le changement marqué d'un autre poste budgétaire, soit celui des transferts courants en provenance de l'administration fédérale.

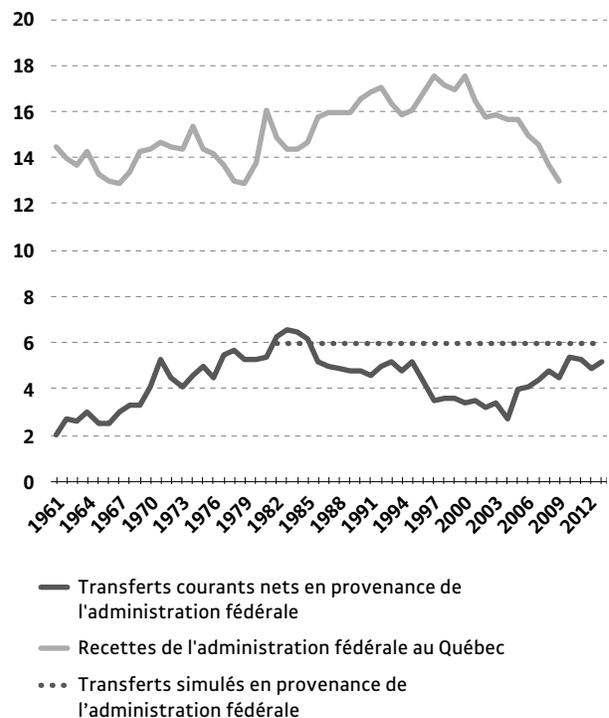
6.2.2. L'effet sur les transferts fédéraux

Le graphique 21 présente l'évolution des transferts fédéraux depuis 1961, ainsi que les recettes perçues par l'administration fédérale sur le territoire québécois.

On remarque qu'à partir du milieu des années 1980, la part québécoise des recettes fédérales est en augmentation, alors que les transferts fédéraux baissent de manière drastique. Ainsi, les Québécois·es fournissent plus d'argent à Ottawa, mais Ottawa fournit moins de fonds au gouvernement québécois. Il s'agit d'une perte

Graphique 21

Évolution des transferts fédéraux et des recettes fédérales (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexe A

d'autonomie financière du Québec au profit d'une plus grande centralisation des dépenses à Ottawa.

Voilà une autre conséquence fâcheuse de la politique monétaire restrictive de la Banque du Canada : en augmentant les taux d'intérêt, elle a également accru les déficits fédéraux. Pour compenser cet effet, les transferts aux provinces ont été abaissés^a. Comme nous ne connaissons pas la valeur de long terme des transferts fédéraux dans l'économie québécoise (et que cette valeur est plus politique qu'économique), nous faisons l'hypothèse, aux fins de notre simulation, d'un poids stable des transferts fédéraux à 6 % du PIB québécois dès l'année 1982. Cette valeur peut sembler élevée, mais le rehaussement des transferts fédéraux depuis le milieu des années 2000 tend vers cette valeur afin de combler le manque des années précédentes. De plus, comme les recettes fédérales

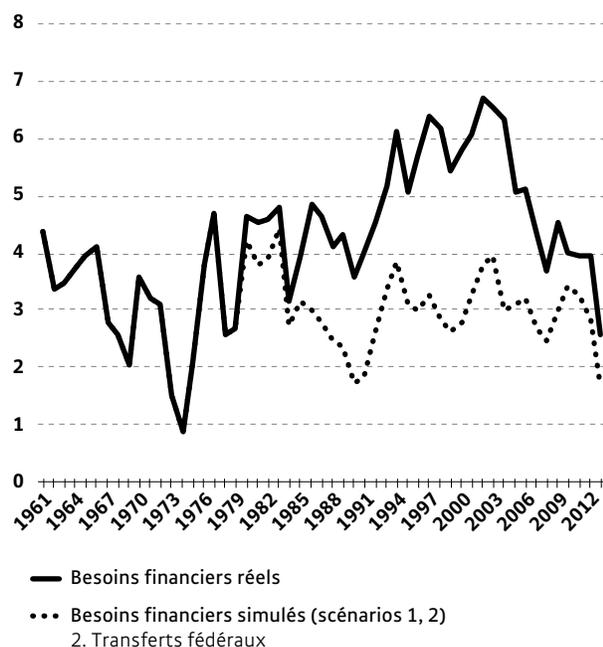
augmentent substantiellement après la période « creuse », il n'est pas exagéré de choisir cette valeur pour notre simulation. Il est aussi important de noter que les différents gouvernements québécois, péquistes comme libéraux, critiquaient alors sévèrement le Canada pour cette diminution drastique des transferts. Une valeur de 6 % du PIB comme valeur de stabilisation des transferts fédéraux est donc une hypothèse qui est, selon nous, politiquement et économiquement réaliste. L'impact cumulatif des deux dernières modifications budgétaires (service de la dette à 2,3 % et transferts fédéraux à 6 %) sur les besoins financiers nets du gouvernement québécois est représenté au graphique 22.

Les besoins financiers nets diminuent de manière significative seulement après avoir contrôlé pour deux impacts particuliers des politiques monétaires restrictives mises en place au début des années 1980. Toutefois, les effets de notre seconde simulation ne suffisent toujours pas à annuler les besoins financiers nets du gouvernement sur l'ensemble de la période analysée. Il faut donc procéder à d'autres simulations afin d'obtenir des besoins financiers cumulatifs nuls, ce qui permettra d'attribuer à chacun des postes simulés sa part de responsabilité dans la création de la dette du Québec. Il nous reste à identifier les postes budgétaires pertinents à modifier, d'un point de vue économique et politique.

D'abord, rappelons que les poids des transferts courants nets aux municipalités et de l'acquisition nette de capital non financier ne peuvent pas être modifiés à la baisse, compte tenu de nos hypothèses antérieures sur la stabilisation des dépenses budgétaires. Ensuite, les transferts aux particuliers sont difficilement modifiables. Toutefois, leur caractère cyclique correspond à une forme politique et économique de conséquences aux crises économiques, notamment dans le cas de l'aide sociale.

Graphique 22

Scénario 2 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur les transferts fédéraux (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et Plan budgétaire 2014-2015, p. D-49, I.22 et I.23; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

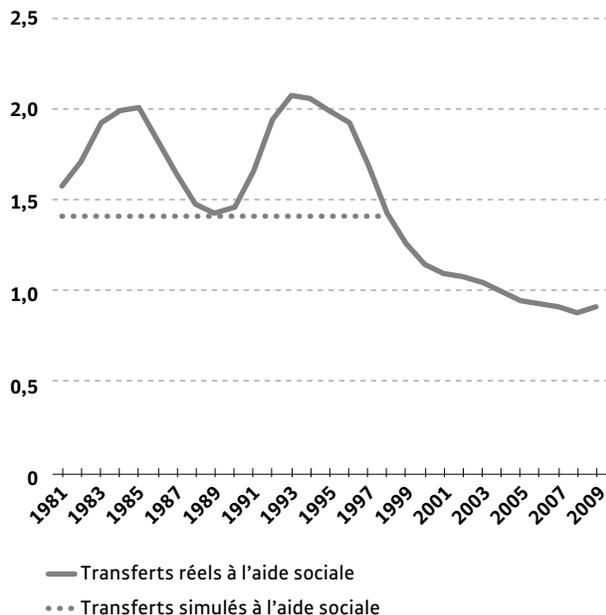
a Voir à ce sujet : H. Mimoto et P. Cross, « La croissance de la dette fédérale », *L'observateur économique canadien*, juin 1991.

6.2.3. L'effet sur les transferts aux particuliers

Puisque l'objectif de nos simulations est de compenser l'effet des politiques monétaires restrictives, nous pouvons supposer que les hausses des transferts à l'aide sociale suivant les crises de 1982 et de 1991 auraient été évitées. En effet, le graphique 23 permet d'observer que les transferts à l'aide sociale ont augmenté substantiellement durant les périodes de crise et diminué lors des périodes de relance. Comme ce fut mentionné plus haut, des recherches antérieures montrent effectivement que les transferts à l'aide sociale ont tendance à augmenter

Graphique 23

Transferts à l'aide sociale (% du PIB), Québec, 1981-2009



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0009; calculs de l'IRIS.

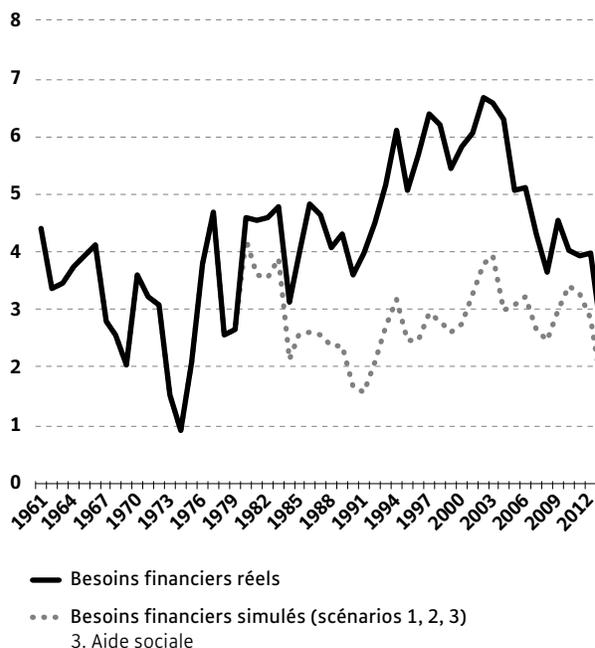
lorsqu'il y a crise économique et à diminuer en période d'expansion économique.

On constate que, durant la période de relance entre les deux crises, le poids de l'aide sociale dans l'économie était d'environ 1,4 % du PIB. On peut alors généraliser cette valeur entre 1981 et 1998, en supposant que la différence entre cette valeur moyenne et les valeurs réellement observées correspond à l'impact qu'a eu chaque crise économique sur la demande de prestations d'aide sociale. En apportant cette modification aux besoins financiers nets cumulés, on obtient le graphique 24.

Nous constatons quelques changements par rapport au graphique 22, mais ils demeurent mineurs. Finalement, il est difficile de déterminer si les crises de 1982 et 1991 ont eu un impact notable à la hausse sur les dépenses en biens et services. Contrairement au service de la dette, aux transferts fédéraux et à l'aide sociale, la tendance cyclique qu'ont suivie les dépenses en biens et services après l'année 1982 aurait très bien pu s'observer en l'absence de ces deux crises. De plus, si une hausse des dépenses en biens et services est constatée lors de la période entourant la crise de 1991, une hausse constante de ces dépenses est aussi observée au début des années 2000, malgré l'absence de crise apparente au Québec à cette époque. Il n'est donc pas possible d'affirmer avec certitude que les crises de 1982 et

Graphique 24

Scénario 3 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur l'aide sociale (% du PIB), Québec, 1961-2013



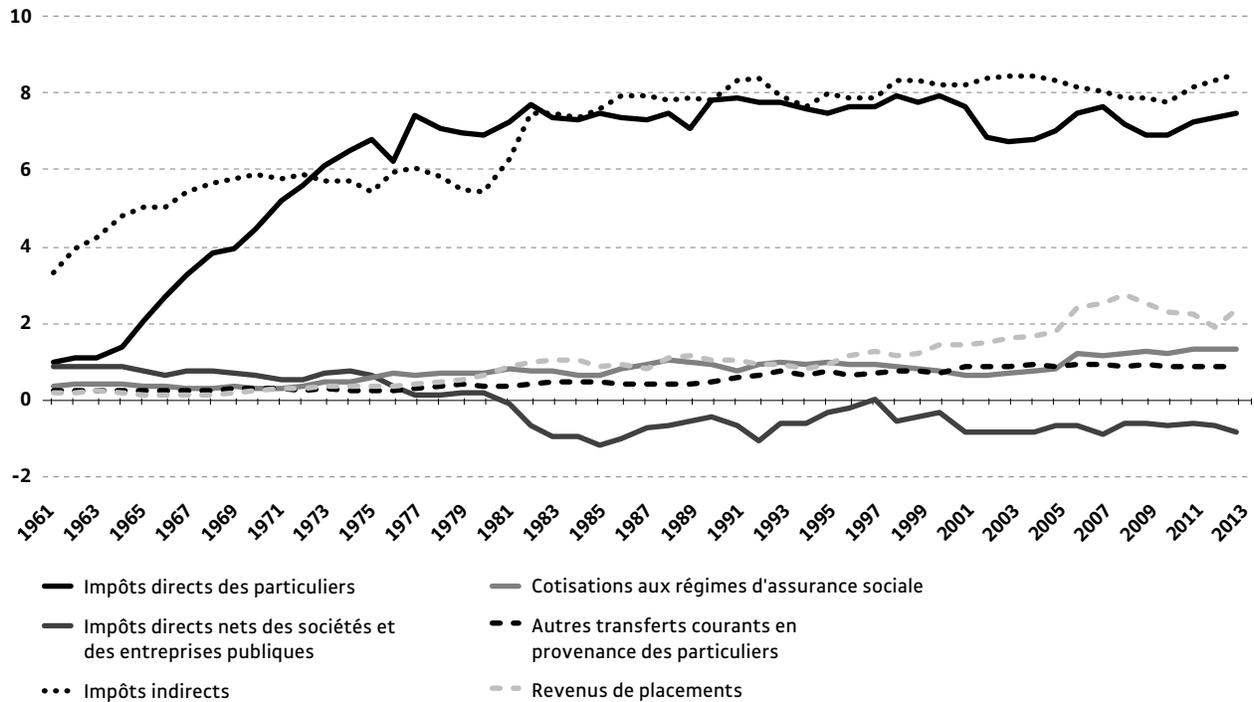
SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et Plan budgétaire 2014-2015, p. D-49, I.22 et I.23; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

de 1991 ont eu pour effet une hausse des dépenses en biens et services dont nous devrions tenir compte dans nos simulations. De plus, il serait incohérent de faire des simulations à la baisse sur ce poste budgétaire alors que nous supposons sa valeur optimale à un niveau de 14 % du PIB dans notre calcul des besoins financiers nets du gouvernement après ajustement des dépenses publiques.

À l'inverse, nous pensons que les deux crises ont plutôt servi à multiplier les pressions sur les dépenses courantes en biens et services; et les périodes post-crise ont permis aux différents gouvernements de diminuer le poids de ce poste dans l'économie. En effet, dans l'esprit de la révolution néolibérale des années 1980, l'État est plutôt vu de moins en moins comme un outil d'émancipation nationale permettant le maintien ou l'élévation de la qualité de vie de la population actuelle et des générations futures, mais plutôt comme un simple facilitateur de l'implantation des intérêts privés dans l'ensemble des sphères d'activités de la société, peu importe ce que cela implique pour la population. Perçues comme

Graphique 25

Évolution des principaux postes de recettes budgétaires (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023, 384-0006, 384-0007, 384-0027, 384-0028, 384-0029, 384-0032; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

une source de perturbation par rapport au marché soi-disant équilibré, les dépenses étatiques ne deviennent légitimes qu'en période de déséquilibre majeur, soit en période de crise économique. Autrement, « lorsque l'activité du secteur privé croît à son rythme de long terme, le gouvernement doit se retirer progressivement et laisser place à la croissance naturelle de l'économie⁸⁵ ». Pourtant, cette vision du « tout-au-privé » et du retrait constant de l'État quant à la régulation et la supervision des échanges économiques est plutôt associée à des périodes de faible croissance économique, d'instabilité chronique et d'accroissement des inégalités⁸⁶. Le retrait de l'intervention étatique à des périodes appelant une relance n'est donc pas un objectif économique ou politique basé sur des critères rationnels ou empiriques, mais reflète plutôt une idéologie donnée sur la place du secteur privé et de l'État dans la société.

6.3. LES REVENUS DE L'ÉTAT ET L'IMPÔT

Ayant analysé l'évolution des postes de dépenses budgétaires dans l'économie québécoise, il reste à analyser l'évolution des revenus de l'État. Le

graphique 25 présente le poids des principaux postes de recettes budgétaires dans l'économie, à l'exception des transferts fédéraux qui ont déjà été analysés plus haut.

Les impôts indirects comprennent plusieurs revenus disparates, tels les bénéfices de la SAQ, les taxes sur l'essence, les taxes sur la masse salariale, les revenus de vente de licences et permis (dont ceux sur les véhicules automobiles), les redevances sur les ressources naturelles et les taxes de vente au détail (TVQ). On constate alors que le poids de ces impôts indirects dans l'économie, composés majoritairement de taxes à la consommation, dépasse le poids de l'impôt sur le revenu des particuliers pour la majeure partie de la période analysée. De plus, alors que celui de ces impôts indirects reste relativement stable, on voit dès le début des années 2000 le poids de l'impôt sur le revenu des particuliers diminuer considérablement.

6.3.1. Impôt et croissance ?

En 1984, Jacques Parizeau annonçait la publication d'un futur *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, car

depuis quelques années, nous avons l'habitude de voir le système québécois d'impôt des particuliers être dénoncé de toutes parts, parce qu'il est trop lourd, trop progressif et parce qu'il ne favorise pas suffisamment les familles. En fait, peu de thèmes concernant l'organisation de notre vie en société n'ont donné lieu à autant de critiques⁸⁷.

C'est en réponse à cette préoccupation que Gérard D. Lévesque, ministre des Finances de 1985 à 1993, a ajusté les tables d'imposition à la fin de son mandat. Cependant, ce ne sont pas tant les besoins des familles qui ont motivé les baisses d'impôt effectuées, mais plutôt l'idée selon laquelle la « fiscalité québécoise [était] peu concurrentielle lorsqu'on la compar[ait] à celle qui exist[ait] dans les économies avoisinantes⁸⁸ ». De plus, les hauts niveaux d'imposition du revenu des particuliers les plus fortunés étaient perçus comme des sources de nuisance pour l'économie. Les baisses d'impôt, quant à elles, étaient au contraire vues comme « une des conditions nécessaires à l'accroissement de l'investissement, garant de la croissance économique, de la santé des finances publiques et du progrès social et culturel⁸⁹ ».

Est-ce que l'imposition sur les revenus élevés de particuliers limite la possibilité d'une croissance vigoureuse ? Nous nous permettons d'être sceptiques face à un tel argument, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, de récentes études effectuées par l'Institute on Taxation and Economic Policy (ITEP) et le Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), deux centres de recherche étasuniens non partisans et à but non lucratif, montrent que les États étasuniens qui prélèvent davantage d'impôt sur le revenu des particuliers ont connu des taux de croissance supérieurs à ceux qui en prélèvent moins ou pas du tout⁹⁰. Cela s'explique notamment par le fait que la migration inter-États n'est pas prioritairement motivée par un impôt avantageux sur le revenu des particuliers, mais bien plus par les prix du marché immobilier et les perspectives d'emploi⁹¹. De plus, « un faible niveau d'imposition peut empêcher un État de maintenir des services publics de qualité qui possèdent un pouvoir attractif pour les gens de l'extérieur⁹² ». La similitude entre les économies étasuniennes et canadiennes et les résultats de ces études permettent de remettre en question ici aussi l'idée selon laquelle l'impôt serait une entrave à la croissance. En résumé, l'adage voulant que « trop d'impôt tue l'impôt » ne semble pas fondé sur des analyses scientifiques rigoureuses, du moins pas dans la situation nord-américaine actuelle.

Deuxièmement, les baisses d'impôt sur le revenu des particuliers sont associées à de plus grandes inégalités de revenus au Québec, et ces inégalités croissantes ont un

impact négatif sur la croissance économique. En témoignent le FMI et l'OCDE, qui reconnaissent que les inégalités croissantes de revenus nuisent de plus en plus à la croissance, ainsi qu'à la reprise économique suite à des périodes de crise⁹³.

Finalement, les différents modèles présentés dans la littérature économique ne permettent pas de conclure qu'une hausse du niveau d'imposition des particuliers affecterait négativement la croissance de l'économie. En effet, selon le FMI, même si certains économistes tiennent pour acquis que la fiscalité nuit à la croissance, « la littérature à propos de l'effet de l'impôt sur la croissance a été moins concluante, tel que souligné par Easterly et Rebelo (1993). Mendosa, Milesi-Ferretti et Asea (1997) ont aussi trouvé que, malgré que l'impôt affecte l'investissement privé, l'effet sur la croissance n'est pas robuste⁹⁴. »

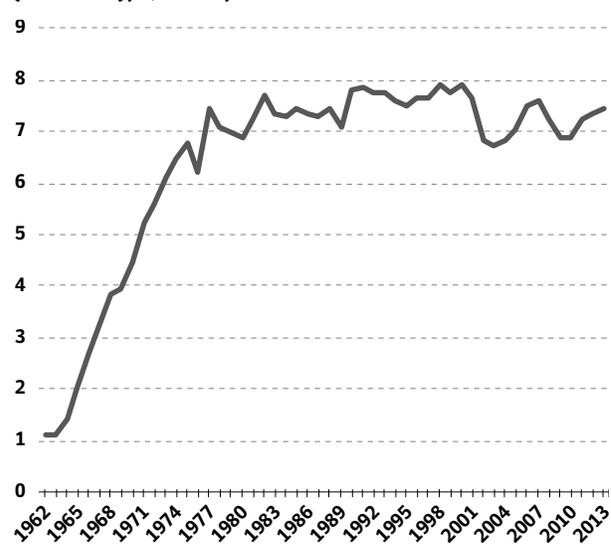
6.3.2. L'évolution de l'impôt au Québec

Qu'en est-il au Québec ? D'abord, le graphique 26 permet de constater l'évolution de l'impôt direct des particuliers entre les années 1961 et 2013.

Le premier facteur remarquable de l'évolution de l'impôt direct des particuliers en pourcentage du PIB

Graphique 26

Évolution de l'impôt direct des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0006, 384-0027; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008-2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexe A.

est son augmentation spectaculaire dans les années 1960 et 1970. Faute d'indexation automatique à l'inflation des paliers d'imposition avant 2002, un même salaire stable en dollars constants donnait lieu à une imposition de plus en plus élevée⁹⁵. La hausse du poids de l'impôt lors des années 1960 et 1970 n'est donc pas attribuable en soi à des modifications ponctuelles haussières du régime d'imposition, mais plutôt à la structure du système. En 1975, le ministre des Finances de l'époque, Raymond Garneau, justifiait ainsi l'absence d'indexation des paliers d'imposition :

le gouvernement [...] propose des réductions sélectives pour les contribuables à revenu modeste et un programme d'allocations familiales accrues et non impossibles. [...] Ce choix découle de la philosophie sociale du gouvernement, qui vise à une meilleure répartition des revenus, de façon à permettre aux moins fortunés et à ceux qui ont charge de famille de maintenir et même d'augmenter leur pouvoir d'achat; l'indexation eut davantage favorisé les contribuables à revenu élevé⁹⁶.

Le gouvernement accordait donc une haute importance à la redistribution de la richesse par l'augmentation de la place de l'impôt dans l'économie et la mise en place de mesures fiscales sélectives pour les familles à faible et moyen revenu. Le ministre soulignait à l'époque les impacts nets positifs de ces mesures sur l'économie :

il est évident que ces réductions fiscales sélectives seront bien supérieures à l'indexation automatique. Elles le seront également du point de vue économique puisqu'elles contribueront à soutenir davantage la demande pour les biens de consommation. En effet, les classes moyennes et modestes sont plus susceptibles de retourner directement dans le circuit économique les sommes ainsi mises à leur disposition que ne le sont les classes aisées⁹⁷.

Les baisses d'impôts successives des années 1980 et 1990 ont cherché, en quelque sorte, à annuler le mécanisme de redistribution automatique qu'avait créé la non-indexation des paliers d'imposition. Cette dynamique a finalement été implantée de façon permanente lorsqu'en 2001, la ministre des Finances du Québec, Pauline Marois, a instauré la pleine indexation des paliers d'imposition, en plus d'octroyer des baisses d'impôt de 3,5 G\$⁹⁸.

En plus des corrections régulières apportées aux tables d'imposition pour prendre en considération l'inflation, l'État québécois « simplifiera » celles-ci à deux reprises. Entre 1961 et 1987, les tables d'imposition des particuliers québécois comptaient 16 paliers. On les réduira à 5 en 1988, puis à 3 en 1998. Si on peut noter plusieurs impacts négatifs sur les revenus étatiques lors de ces simplifications fiscales, c'est en 2001-2002,

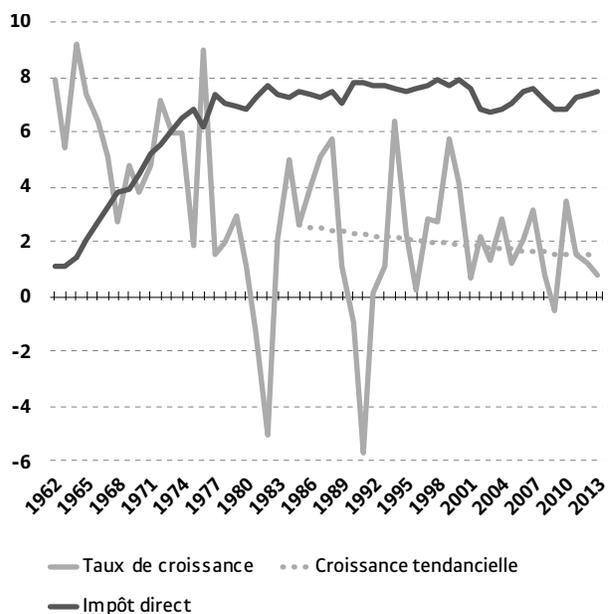
quand la pleine indexation des trois paliers d'imposition restants est instaurée que l'on constate l'effet le plus sévère sur les revenus générés par l'impôt en proportion du PIB⁹⁹.

Qu'en est-il de l'impact de ces modifications et réformes sur l'économie? Au graphique 27, nous comparons le taux de croissance réel de l'économie québécoise à la progression de l'impôt sur le revenu des particuliers. On y voit qu'à partir de l'année 1985, moment où des baisses d'impôts successives ont été instituées, l'économie québécoise n'a pas connu de remontée spectaculaire, mais a plutôt stagné autour de 2 % par année, et même avec une légère tendance à la baisse, indiquée par le graphe pointillé.

Certes, il est hasardeux d'associer la faible croissance économique observée depuis le début des années 1980 aux diminutions successives de l'impôt sur le revenu des particuliers. Mais force est d'admettre que les baisses d'impôt successives n'ont pas tenu leurs promesses et permis de ramener la croissance économique à des taux semblables à ceux observés lors de la Révolution tranquille. Pourtant, presque tous les ministres des Finances en poste à partir de 1985 ont

Graphique 27

Comparaison entre l'évolution du taux de croissance réel et de l'impôt sur le revenu des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE *Ibid.*

martelé, comme Gérard D. Lévesque, que les baisses d'impôts successives étaient «garant[es] de la croissance économique, de la santé des finances publiques et du progrès social et culturel¹⁰⁰». Il est relativement difficile de leur donner raison au vu de ces statistiques. D'ailleurs, la croissance économique est influencée par beaucoup plus de facteurs que la simple fiscalité des particuliers. Miser sur des allègements fiscaux privés pour hausser les perspectives de croissance collective est donc, selon nous, hautement réducteur.

Nous croyons que le choix par les différents gouvernements provinciaux depuis les années 1980 de faire des réductions d'impôt un de leurs principaux chevaux de bataille vient davantage de la nature politique et électorale de cette mesure que de ses bénéfices économiques. En effet, il est généralement bien vu d'annoncer des baisses d'impôt, vu leur effet sur le revenu disponible des particuliers. Toutefois, le revenu disponible après impôts fait abstraction du panier de services offerts grâce à l'impôt, ce qui limite le discours public au côté négatif de la fiscalité. Selon un sondage CROP réalisé en 2005 avec la collaboration de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 84 % des Québécois·es étaient alors favorables à des réductions d'impôt¹⁰¹. Pourtant, 72 % des gens sondés étaient favorables à une hausse de la TVQ si cette hausse était utilisée afin de financer le système de santé, même si ce genre de taxe affecte davantage les ménages moins nantis. La réticence à vouloir payer plus d'impôts proviendrait davantage d'une méfiance envers le gouvernement et sa gestion des fonds publics que d'un simple désir d'accroître son revenu disponible.

Cette méfiance est toutefois compréhensible, quand même les commissions mises sur pied pour faire la lumière sur la corruption dans les partis politiques peinent à effectuer ce travail. En Grèce, la méfiance généralisée envers le gouvernement a eu pour effet d'accroître l'acceptabilité sociale de l'évasion fiscale, au plus grand détriment des services publics. Faute de moyens, le gouvernement grec s'est fait imposer de l'extérieur la privatisation de son système d'aqueduc pour augmenter ses encaisses, ce que l'Allemagne avait pourtant reconnu comme une erreur quand elle a elle-même tenté l'expérience¹⁰². Face à une telle contradiction, la présidente-fondatrice de l'ONG Food & Water Watch, Maude Barlow, affirme que «la meilleure réponse à un mauvais gouvernement est un bon gouvernement. Ne regardez pas du côté de la privatisation¹⁰³.» Pourtant, c'est bien vers cette politique que

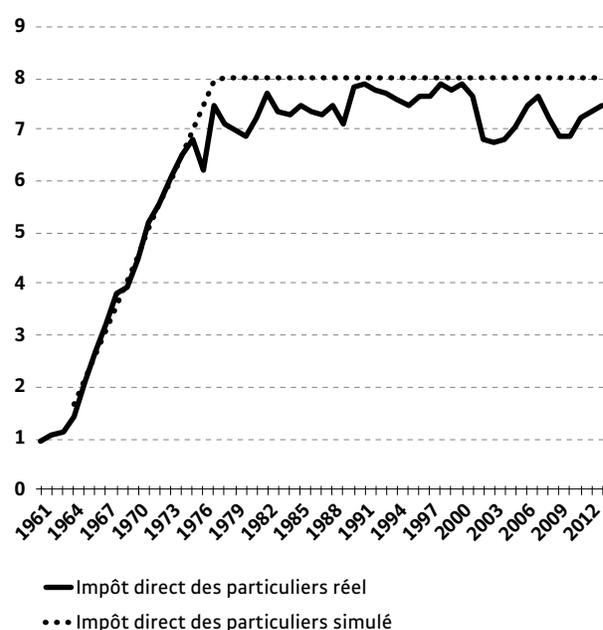
s'est tourné le gouvernement québécois au milieu des années 1980. Nous y reviendrons sous peu.

6.3.3. Et si l'on n'avait pas baissé autant l'impôt des particuliers ?

Considérant les arguments énoncés plus haut et le faible impact de l'impôt sur la croissance économique au Québec, nous trouvons réaliste l'hypothèse qu'une hausse ou un maintien du poids de l'impôt sur le revenu des particuliers durant les années 1980 n'aurait pas nécessairement nui à l'économie québécoise. Toutefois, par souci de «réalisme politique», notre prochaine simulation sera mineure. Elle consistera à prolonger la tendance observée entre 1964 et 1975 quant au poids de l'impôt des particuliers dans l'économie, et ce jusqu'à concurrence d'une valeur de 8 % du PIB. Après quoi, ce poste budgétaire sera maintenu à une valeur de 8 % du PIB jusqu'en 2013. Le graphique 28 illustre cette simulation.

Il est à noter que cette simulation ne représente aucune hausse d'impôt au sens propre du terme; il s'agit plutôt d'une annulation partielle des baisses d'impôt octroyées

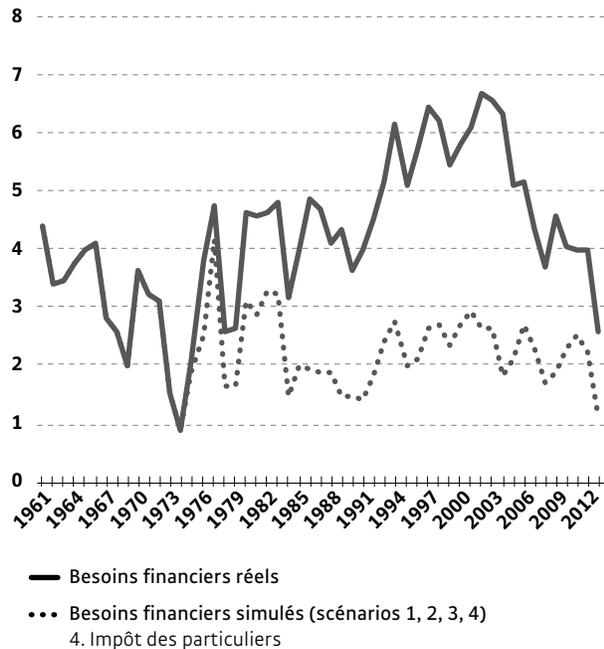
Graphique 28
Simulation du maintien des impôts directs des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE *Ibid.*

Graphique 29

Scénario 4 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur l'impôt des particuliers (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0023, 384-0027 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

entre 1980 et 2010. Cette annulation correspond essentiellement à une réintroduction de certains paliers d'imposition qui ont disparu au fil du temps, notamment ceux correspondant aux revenus les plus élevés^a. L'impact / cumulatif de cette simulation sur les besoins financiers nets est présenté au graphique 29. On voit qu'aux termes de cette simulation, les besoins financiers nets du gouvernement se stabilisent autour de 2 % du PIB dès le début des années 1980.

Il reste toutefois un important poste de revenu budgétaire qui n'a pas encore été soumis à l'analyse : celui de l'impôt sur les entreprises.

a À titre d'exemple, en 1985, le taux d'imposition maximal était de 33 % et il était appliqué sur la tranche de revenu imposable supérieure à 60 714 \$ (environ 120 000 \$ constants de 2016). En 2001, le taux d'imposition maximal était de 24 % et il était appliqué sur la tranche de revenu imposable supérieure à 52 000 \$ (environ 68 000 \$ constants de 2016).

6.3.4. Et si l'on avait augmenté l'impôt des entreprises ?

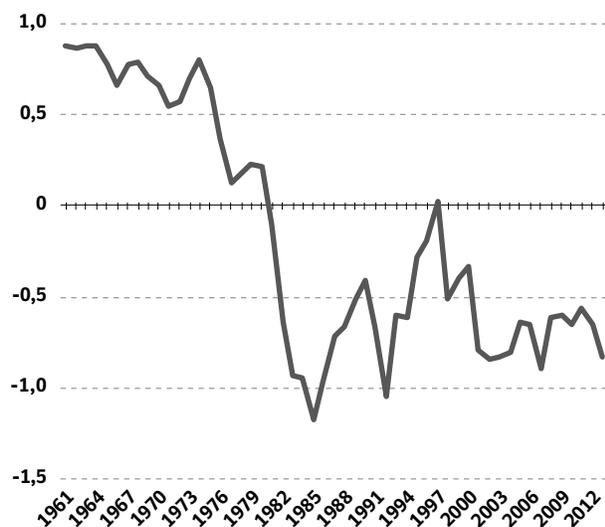
Pour bien examiner la tendance affichée par l'impôt direct net perçu auprès des entreprises et sociétés d'État, nous en avons isolé l'évolution au. Ce poste budgétaire comprend autant les impôts des entreprises privées que ceux des sociétés d'État, à l'exception des bénéfices de la SAQ qui sont comptabilisés dans les impôts indirects.

À partir du milieu des années 1970, on constate une baisse fulgurante du poids des impôts nets perçus auprès des entreprises dans l'économie québécoise. En fait, depuis 1981, l'imposition nette des entreprises publiques et privées est négative. Autrement dit, en additionnant tous les secteurs de l'économie, l'État subventionne plus les entreprises québécoises qu'il n'en tire de recettes. Cet effet négatif est encore plus important pour le seul secteur privé, puisque les redevances versées par les sociétés d'État comme Hydro-Québec sont en forte augmentation depuis les 10 dernières années. Autrement dit, les dividendes versés par les entreprises publiques au gouvernement permettent de financer une bonne partie des subventions et des baisses d'impôt offertes au secteur privé depuis les années 1980.

Aussi, il est important de noter que la mobilité des capitaux a grandement été facilitée depuis les années 1980. Si notre étude ne nous permet pas de conclure que la baisse des recettes fiscales des entreprises privées provient majoritairement de l'utilisation d'échappatoires fiscales par ceux-ci, nous ne pouvons pas non plus exclure ce phénomène comme étant responsable d'une part significative de la variation observée dans le poste budgétaire présentement étudié.

Malheureusement, il n'est pas possible de distinguer l'impôt sur les entreprises privées et publiques dans les données que nous utilisons, les deux étant comptabilisés dans la même catégorie. Toutefois, plusieurs études et rapports nous rappellent qu'aujourd'hui encore, le Québec continue à être la province où les subventions au secteur privé sont les plus élevées¹⁰⁴. Si ces subventions ont permis et permettent encore à certaines PME de se développer et de devenir des fleurons de l'économie québécoise, plusieurs acteurs économiques québécois concluent à l'inefficacité d'une bonne partie de ces subventions en plus d'accroître considérablement la pression mise sur les finances publiques¹⁰⁵. Le graphique 30 présente la situation de l'ensemble des entreprises sur le territoire québécois. Nous remarquons que ces subventions ne bénéficient pas nécessairement à l'ensemble d'entre elles. Il est courant que ces soutiens privilégient les entreprises dotées d'un plus grand

Graphique 30

Impôts directs nets des sociétés et entreprises publiques (% du PIB), Québec, 1961-2013

SOURCE CANSIM, tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0010, 384-0023, 384-0032, Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, ISQ, éditions 2008-2014, données de R. Barbeau et calculs de l'IRIS. Voir annexe 1.

pouvoir de négociation face à l'État. Cela laisse les PME avec un fardeau fiscal net plus élevé que leurs concurrentes aux reins pourtant plus solides. Pourtant, «les PME à forte croissance sont de grandes créatrices d'emplois¹⁰⁶», rappelle Gaétan Morin, président et chef de la direction du Fonds de solidarité FTQ.

Il ne faut pas oublier non plus l'effet des crises de 1982 et de 1991 sur les bilans financiers des entreprises québécoises. Les impacts de la crise de 1982 et les baisses d'impôts consenties aux entreprises depuis le milieu des années 1970 ont créé un manque à gagner pour le trésor public qui a atteint un creux record en 1985 avec des recettes négatives nettes d'environ 1,15 % du PIB.

Pour ce qui est du secteur privé, certains pourraient avancer que la baisse des impôts des entreprises a permis à celles-ci d'investir davantage. Or, ce n'est pas ce qu'on remarque depuis les années 1990 : les entreprises ont davantage tendance à thésauriser toute nouvelle marge de manœuvre qu'à l'investir dans l'amélioration de leur capacité de production.

En théorie, l'arbitrage entre l'épargne et l'investissement se fait grâce aux taux d'intérêt sur les prêts bancaires. Lorsque l'épargne augmente, les taux d'intérêt sont généralement poussés à la baisse afin de permettre aux banques de prêter l'ensemble des fonds épargnés. Pourtant, pas plus

que l'impôt sur le revenu des particuliers que les faibles impôts payés par les entreprises (d'où une augmentation de leurs liquidités disponibles) n'ont jamais été garants d'une plus forte croissance économique. Comme l'explique Éric Pineault dans *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*¹⁰⁷, les différentes baisses d'impôts accordées aux entreprises au Canada et au Québec depuis les années 1990 n'ont pas été suivies d'une hausse de leurs investissements, mais plutôt d'une hausse de leur acquisition d'actifs liquides (des dépôts bancaires essentiellement). Il existe donc une marge de manœuvre importante permettant de hausser la contribution des entreprises aux revenus de l'État québécois sans que cela nuise d'aucune façon à la croissance économique du pays¹⁰⁸.

Qui plus est, la diminution des recettes provenant de l'impôt des entreprises ne vient pas uniquement de baisses d'impôts ou de subventions au secteur privé. C'est aussi le résultat d'une vague de privatisations massives de différentes sociétés d'État québécoises, qui a fait perdre au gouvernement québécois d'importants revenus de dividendes. Le rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État, ou *Rapport Gobeil*, a avancé en juin 1986 que l'interventionnisme étatique était trop «coûteux et envahissant¹⁰⁹». Ce rapport proposait notamment

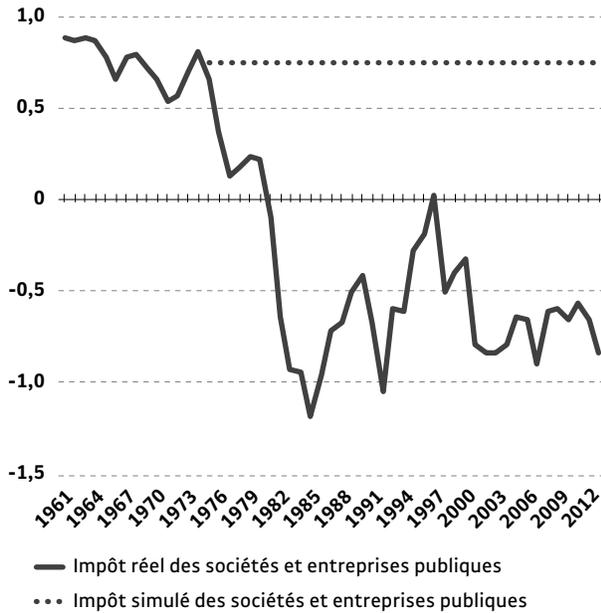
l'abolition de plusieurs organismes administratifs, tels que la Régie du logement, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). [II] recommand[ait] également la privatisation de Radio-Québec. Dans le secteur de la santé, il [était] question de céder les hôpitaux de petite ou de moyenne taille à des intérêts privés. Enfin, en éducation, on sugg[érait] de hausser les frais de scolarité à l'université, d'augmenter la charge de travail des enseignants et de financer les écoles à partir de bons d'études permettant aux parents de choisir entre l'école publique et l'école privée¹¹⁰.

Ces propositions ont entraîné de vives réactions, ce pour quoi plusieurs d'entre elles furent simplement écartées. Cependant, la valeur des actifs financiers détenus par les sociétés d'État québécoises a augmenté de manière importante pendant les années 1970 et 1980. Comme le mentionnait le professeur de sciences politiques de l'UQAM, le regretté Yves Bélanger : «en utilisant son immense potentiel, la machine gouvernementale se dote donc en l'espace de quelques années des leviers financiers que le secteur privé a été incapable de développer¹¹¹».

Qu'à cela ne tienne, André Bourbeau, ministre des Finances du Québec sous le gouvernement de Daniel Johnson (fils) en 1994, affirmait que «la gestion rigoureuse du secteur public ne saurait être complétée sans un examen approfondi des mandats et de certains modes de

Graphique 31

Simulation sur les impôts directs des sociétés et des entreprises publiques (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE *Ibid.*

fonctionnement des sociétés d'État. Dans cette optique [le gouvernement a] complété, depuis 1986, 38 opérations de privatisation¹¹². » Outre la volonté de diminuer la place du secteur public dans l'économie, peu d'éléments permettent de démontrer le bienfait de ces privatisations, comme l'écrit André Gélinas, politologue et ancien directeur des études à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), dans son ouvrage *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*. Celui-ci affirme même qu'il

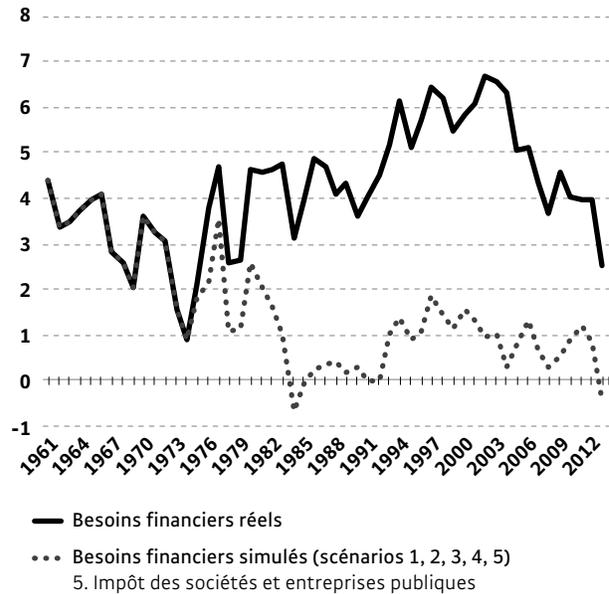
fallait être totalement biaisé ou stupide pour voir dans les entreprises publiques québécoises des menaces sérieuses à l'économie de marché. On se demande bien ce qui a pu, à l'époque, justifier le gouvernement libéral de se lancer dans une opération de privatisation, si ce n'est le besoin conjoncturel de surfer sur la vague néolibérale du moment¹¹³.

Si certaines sociétés d'État étaient déficitaires au moment de la publication du rapport du Comité, elles ont néanmoins permis de développer une expertise québécoise dans plusieurs domaines et de contribuer aux forts taux de croissance économique observés au cours des années 1960 et 1970.

Quant à notre simulation, nous avons simplement prolongé la moyenne observée du poids de ce poste budgétaire lorsque cette moyenne était relativement stable

Graphique 32

Scénario 5 : Ajustement des besoins financiers nets après la simulation sur l'impôt des sociétés et des entreprises publiques (% du PIB), Québec, 1961-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006, 384-0010, 384-0023, 384-0027, 384-0032; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

et positive, soit entre les années 1961 et 1974. Nous verrons donc l'effet d'un maintien d'une contribution nette au trésor public de la part des sociétés privées et des entreprises publiques de l'ordre de 0,75 % du PIB, tel que représenté au graphique 31.

Comme on le voit au graphique 32, les besoins financiers nets du Québec chutent de manière substantielle au milieu des années 1980 pour osciller autour de 1 % du PIB lors des années subséquentes. On constate aussi que les besoins financiers nets, après notre cinquième simulation, connaissent finalement une baisse constante qui n'est pas interrompue par le premier choc pétrolier jusqu'en 1984. Rappelons ici que ces besoins financiers nets sont calculés en supposant des hausses substantielles dans trois postes de dépenses budgétaires, soit les dépenses courantes en biens et services, les transferts courants nets aux municipalités et les acquisitions nettes en capital non financier. Malgré ces dépenses supplémentaires, l'effet cumulatif de nos simulations donne tout de même voie à des surplus financiers pour les années 1984, 1985, 1991, 1992 et 2013.

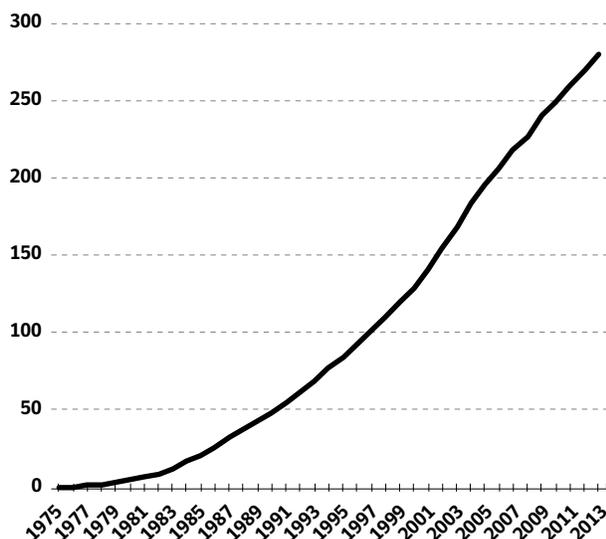
6.4. EFFET CUMULATIF DES SIMULATIONS

Qu'en est-il de l'effet cumulatif constaté? Comme aucune de ces simulations n'a d'impact avant 1975, le graphique 33 montre l'addition des économies générées par les cinq simulations à partir de cette année, pour en révéler l'impact cumulatif. Rappelons que l'addition se fait en dollars courants, soit sans tenir compte de l'inflation. On obtient des économies cumulatives d'environ 280 G\$ sur la période de 1975 à 2013, ce qui est relativement près des projections les plus pessimistes entourant la dette brute du secteur public du Québec pour l'année 2016, selon l'Institut Économique de Montréal (IEDM). Cette dette correspond à «la dette brute du gouvernement, à laquelle on ajoute la dette des réseaux de santé et d'éducation, des municipalités et des autres entreprises sous la responsabilité finale du gouvernement¹¹⁴». Comme l'introduction de la dette des municipalités dans n'importe quel concept de dette du Québec biaise cet endettement en l'exagérant, les économies cumulatives de 280 G\$ calculées sont supérieures à la portion de la dette de l'IEDM qui serait réellement supportée par le gouvernement québécois.

Lorsqu'on additionne les besoins financiers nets obtenus après la cinquième simulation sur l'ensemble de la période analysée (1961 à 2013), on obtient un besoin financier net cumulatif de 66 G\$. Cependant, ce chiffre ne tient pas compte des actifs financiers détenus par le

Graphique 33

Économies budgétaires cumulatives des simulations (G\$ courants), Québec, 1975-2013



SOURCE *Ibid.*

gouvernement. En 2008, soit la dernière année où les données sont disponibles, le Québec détenait des actifs financiers pour une valeur approximative de 80 G\$^a. Cette valeur est certainement encore plus élevée aujourd'hui, vu que ces actifs génèrent des gains financiers chaque année. Or, comme il est possible pour un gouvernement d'annuler une partie de ses besoins financiers nets à l'aide de tels actifs, force est de constater qu'il aurait été tout à fait possible pour le gouvernement d'annuler tous ses besoins financiers nets après 1984 en liquidant certains de ses actifs financiers, ce qui aurait alors complètement compensé la croissance de la dette du Québec à partir de cette année précise. Le graphique 33 permet de voir la différence dans la valeur des actifs financiers après le retrait du montant nécessaire pour complètement annuler les besoins financiers nets du Québec d'après notre cinquième et dernière simulation (la ligne pointillée du graphique 34).

De plus, en 1984, la dette budgétaire brute du Québec totalisait un montant d'environ 24 G\$. Or, en annulant les besoins financiers nets à partir de 1984, cette dette aurait arrêté de croître à partir de cette année précise. Le graphique 34 montre que le gouvernement possède aussi la capacité de rembourser cette dette budgétaire brute de 24 G\$ en liquidant certains de ses actifs financiers (actifs financiers après annulation complète des besoins financiers restants) au fur et à mesure que cette dette arrive à échéance. Autrement dit, dans le contexte de nos simulations successives, il aurait été possible pour le gouvernement d'annuler complètement sa dette budgétaire brute grâce aux dites simulations et à une liquidation partielle de ses actifs financiers..

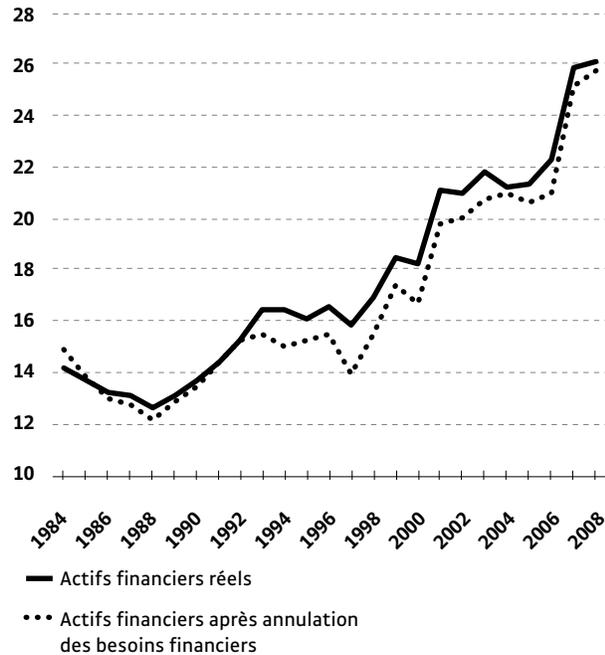
Cela signifie donc qu'aux termes de nos cinq simulations sur les opérations budgétaires du gouvernement et après une utilisation judicieuse de certains de ses actifs financiers, le gouvernement se retrouve sans aucune dette, voire avec des surplus significatifs. Il est important de rappeler ici que les scénarios employés pour effectuer ces simulations sont, dans la majorité des cas, des scénarios conservateurs qui ont tendance à minorer les économies ainsi réalisées.

Ces scénarios prudents et l'annulation des besoins financiers nets après l'année 1984 nous amènent donc à penser que notre première simulation, celle effectuée sur le service de la dette, est beaucoup trop optimiste, le service de la dette augmentant avec les besoins

a Ces actifs sont obtenus en déduisant la valeur du FARR et des fonds dédiés aux avantages sociaux futurs des actifs financiers totaux comptabilisés dans le SGF de Statistique Canada.

Graphique 34

Comparaison entre les actifs financiers et les besoins financiers nets restants (G\$ courants), Québec, 1984-2008



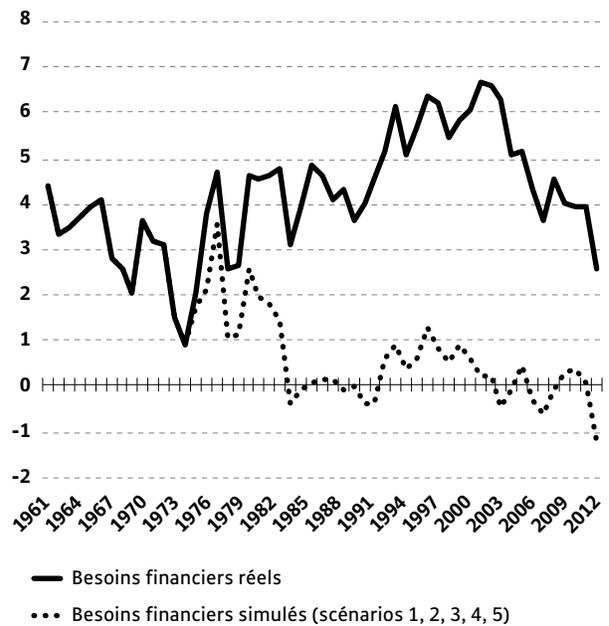
SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et Plan budgétaire 2014-2015, p. D-49, I.22 et I.23; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006, 384-0010, 384-0023, 384-0027, 384-0032, 385-0014; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

financiers nets d'un gouvernement. Cette constatation optimiste basée sur les autres simulations nous permet d'ajuster nos calculs afin de tenir compte de leur impact cumulatif sur le service de la dette. En supposant que le poids du service de la dette dans l'économie se serait stabilisé autour de 1,5 % du PIB (soit à un niveau un peu plus élevé que celui observé juste avant l'explosion de ce poste budgétaire), les besoins financiers nets après les cinq simulations dernièrement effectuées auraient été encore bien plus bas. Le graphique 35 témoigne de cette réalité.

Au graphique 36, nous reprenons le contenu du graphique 33, mais en y intégrant l'ajustement final apporté au service de la dette en supposant une stabilisation de ce poste autour de 1,5 % du PIB. On constate alors que la vente des actifs financiers requise pour annuler les besoins financiers nets est encore plus faible que celle montrée au graphique 34 (ce qui correspond à la surface entre les deux courbes des graphiques 34 et 36).

Graphique 35

Ajustement des besoins financiers nets après réajustement final du service de la dette (% du PIB), Québec, 1961-2013



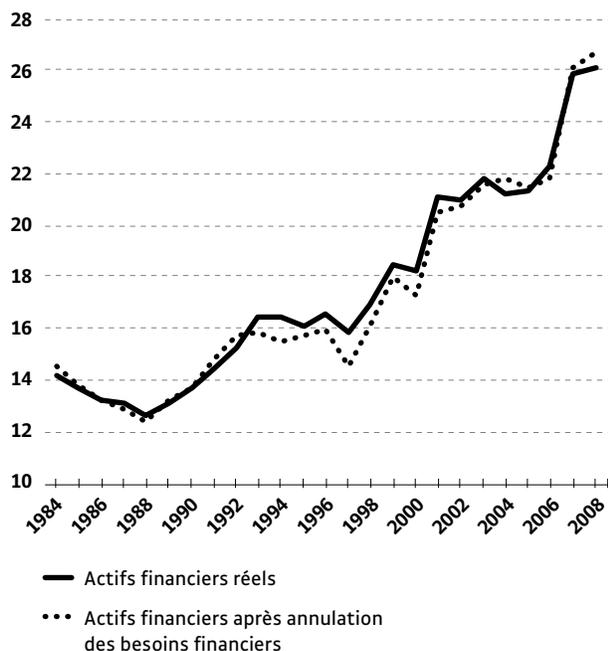
SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006, 384-0010, 384-0023, 384-0027, 384-0032; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014; données de R. Barbeau; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

Lorsque l'on additionne les besoins financiers nets restants entre les années 1984 et 2013, on obtient un total de 7,6 G\$. Cela signifie que, pour annuler complètement les besoins financiers nets restants entre 1984 et 2013, il serait nécessaire de vendre pour environ 7,6 G\$ des différents actifs détenus par le gouvernement québécois. Considérant que la valeur des actifs financiers du gouvernement québécois, en 2008 (dernière année où ces données sont disponibles), s'élevait à environ 80 G\$, le fait de retirer 7,6 G\$ de cette valeur correspond donc à diminution relative de celle-ci de moins de 10 %.

Qui plus est, il n'est pas optimal pour les épargnants québécois que le gouvernement québécois possède une dette totalement nulle. En effet, les obligations du gouvernement québécois constituent souvent un véhicule sécuritaire et garanti qui permet à des petits épargnants d'obtenir des revenus de placement intéressants sans risque de défaut de paiement. C'est notamment le cas pour les retraités de la fonction publique dont les

Graphique 36

Comparaison entre les actifs financiers et les besoins financiers nets restants après réajustement final du service de la dette (G\$ courants), Québec, 1984-2008



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006, 384-0010, 384-0023, 384-0027, 384-0032, 385-0014 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

rendements des régimes de retraite respectifs dépendent, en partie, des titres de dette du gouvernement du Québec. Ainsi, choisir de ne pas vendre d'actifs financiers peut être vu comme un atout pour bien de petits épargnants. À défaut d'avoir totalement annulé la dette du gouvernement québécois, nos simulations ont permis d'abaisser celle-ci à tel point que son poids dans l'économie est devenu négligeable. Nous la considérons ainsi, car, si nous additionnons ensemble les besoins financiers nets restants après les simulations successives (7,6 G\$) et la valeur de la dette budgétaire brute en 1984 (24 G\$), nous obtenons une dette budgétaire brute finale d'environ 31,6 G\$, ce qui correspond à un niveau d'endettement de 10,4 % du PIB. Un niveau d'endettement de cette nature classerait le Québec parmi les États les moins endettés à travers le globe. La dette budgétaire nette du Québec serait, quant à elle, négative considérant le fait que la valeur des actifs financiers en 2008 est largement

supérieur à 31,6 G\$. Le Québec serait donc en situation de surplus financier net d'environ 48,4 G\$ selon les résultats obtenus dans le présent chapitre.

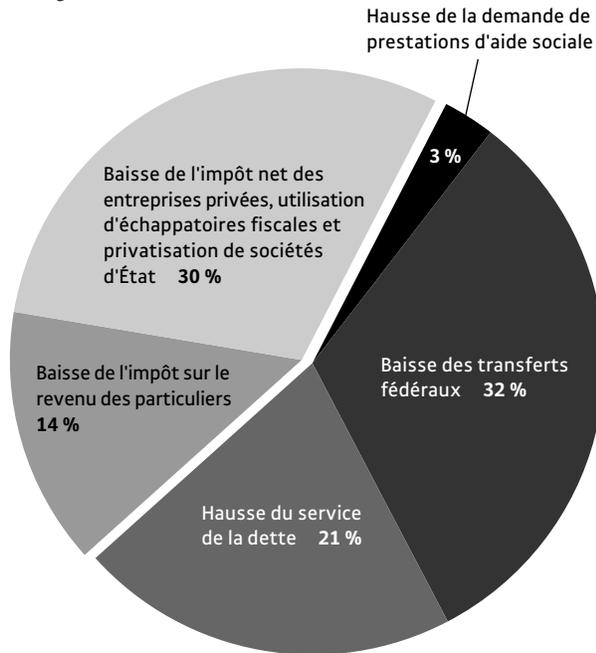
Les cinq simulations effectuées servaient à annuler théoriquement les effets des politiques monétaires restrictives canadiennes et l'impact de la réorientation idéologique des gouvernements sur les finances publiques du Québec. Il est maintenant possible d'imputer une part de responsabilité à chacun des postes budgétaires ciblés quant à la création de la dette budgétaire brute du Québec. Le graphique 37 présente ces parts de responsabilité des différents postes budgétaires. Nous avons comparé la taille des économies générées par les différentes simulations effectuées dans ce chapitre de l'étude. On peut regrouper les différents postes sous deux catégories distinctes, soit l'impact des politiques monétaires restrictives et l'impact des politiques fiscales néolibérales. On constate alors que leurs responsabilités respectives sont d'environ 56 % et 44 %.

À la lumière de nos résultats, nous pouvons affirmer que l'effet combiné des politiques monétaires restrictives et des politiques fiscales issues de la réorientation idéologique de l'État (phénomène vécu un peu partout en Occident depuis le début des années 1980) sont les deux grands responsables de la création de la dette budgétaire brute actuelle du Québec. Pour contenir la croissance de cette dette, d'onéreuses compressions ont été imposées aux dépenses en biens et services, aux transferts aux municipalités et aux immobilisations. Cette stratégie de réduction des dépenses a été plus néfaste que bénéfique. En effet, en période de morosité économique, les dépenses publiques sont un catalyseur nécessaire et pertinent pour stimuler la croissance et améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population. À l'inverse, les pays qui ont adopté des politiques de compression des dépenses et d'allègement de la fiscalité ont vu leur croissance s'effondrer depuis les années 1980, comme le rapporte une étude publiée en 2012 du Political Economy Research Institute de l'Université du Massachusetts à Amherst¹¹⁵.

La plus lente croissance de l'économie québécoise (et des économies occidentales) observée depuis les années 1980 est souvent présentée soit comme un fait « naturel », soit comme une tendance trop forte pour qu'on puisse l'influencer significativement. Nous croyons plutôt qu'il est important de voir la croissance comme le résultat à long terme des différentes politiques sociales et économiques implantées par le passé et non comme une dynamique naturelle sur laquelle nous aurions plus ou moins de contrôle. Si les acteurs précédents ont pris de mauvaises décisions au regard des résultats courants,

Graphique 37

Part de responsabilité des différents postes budgétaires analysés dans la création de la dette budgétaire brute



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 384-0001, 384-0004, 384-0006, 384-0010, 384-0023, 384-0027, 384-0032 ; ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, éditions 2008 à 2014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS. Voir annexes A et C.

les acteurs actuels devraient tout faire sauf répéter les erreurs du passé. À ce titre, la Banque du Canada semble avoir appris des erreurs de 1982 et de 1991, quitte à voir la valeur du dollar canadien baisser significativement. Quant à la politique fiscale, il est déplorable de constater que, malgré l'ensemble des signaux d'alarme lancés par différentes études et experts sur l'importance du renforcement du secteur public et sur la réduction des inégalités, les dirigeants politiques actuels versent dans un déni incommensurable des risques de l'austérité fiscale.

Conclusion

Les différentes études réalisées afin de déterminer les origines de la dette du Québec présentent plusieurs lacunes importantes. Que ce soit au plan des données ou à celui de l'interprétation, le présent document tente de combler un vide criant dans la littérature sur l'analyse des dettes publiques, dont la dette québécoise. Ce nouveau type d'analyse passe notamment par une distinction entre les différents types de dette (budgétaire et contractuelle) et par l'uniformisation des données comptables au fil du temps afin d'analyser, sur le long terme, l'impact de diverses politiques historiques sur l'évolution de la dette du Québec.

Nos résultats montrent que, contrairement aux idées reçues, la dette du Québec n'est pas le résultat d'un Québec qui a vécu « au-dessus de ses moyens¹¹⁶ », mais bien celui d'une combinaison de politiques monétaires restrictives et de choix néolibéraux quant à l'imposition des particuliers et des entreprises et quant au rôle de l'État dans l'économie. Les crises de 1982 et 1991, créées principalement par les différents gouvernements canadiens et étasuniens, ont fait en sorte de miner l'économie québécoise, en plus d'appliquer une pression grandissante sur les finances publiques. Malheureusement, la réponse des différents gouvernements québécois face à cette problématique fut de diminuer le nombre d'instruments publics qui auraient pourtant permis le rétablissement d'une situation économique et financière enviable de la province. Il ne s'agit donc pas de simplement blâmer les gouvernements extérieurs pour nos malheurs, mais plutôt de constater que l'idéologie néolibérale des années 1980 a tout autant affecté le gouvernement québécois. Notons que cette idéologie est encore bien présente dans les cercles de pouvoir actuels, en particulier au palier provincial.

En bref, notre étude a aussi permis d'ajouter certains constats importants au débat sur la dette du Québec. Ces constats sont les suivants :

- Il est exagéré et erroné d'ajouter une quelconque part de la dette du gouvernement fédéral ou de celle des municipalités à celle du Québec lorsque l'on désire analyser le niveau d'endettement du gouvernement québécois;
- La dette provenant des régimes de retraite et autres engagements du gouvernement envers ses ancien·ne·s employé·e·s doit être analysée séparément de la dette provenant des déficits budgétaires et non budgétaires du gouvernement provincial, car ces deux dettes ne sont pas de même nature;
- Le poids de la dette budgétaire brute du Québec a augmenté principalement entre les années 1980 et 1995, alors que le poids des dépenses en biens et services dans l'économie québécoise présentait une tendance stable, voire négative;
- La dette budgétaire brute du Québec n'a donc pas augmenté à cause de dépenses frivoles en biens et services. Réduire les dépenses en biens et services peut même avoir un effet nuisible sur le niveau d'endettement du Québec;
- Les véritables responsables de la création des besoins financiers au Québec ont surtout été : les fortes hausses de taux d'intérêt appliquées lors des années 1980 et 1990 sous prétexte de lutter contre l'inflation, les allègements fiscaux consentis aux particuliers et aux entreprises et les privatisations massives de sociétés d'État. Ce sont

eux qui ont ajouté au poids de la dette budgétaire brute dans l'économie québécoise entre 1980 et 1995;

- La cause réelle de l'endettement du Québec n'est donc pas un quelconque « échec » de l'État-providence, mais bien la faillite de l'idéologie néolibérale, autant au plan monétaire que fiscal, une idéologie pourtant encore appliquée aujourd'hui au Québec et ailleurs en Occident.

Cette généralisation de l'idéologie néolibérale et de la remise en question du rôle de l'État dans l'économie n'est pas le fruit du hasard et elle a surtout permis l'émergence et le maintien de la présence d'une élite économique et politique dans les cercles de pouvoir contemporains. L'impact néfaste des politiques mises de l'avant par ces élites est d'ailleurs reconnu dans de nombreuses études scientifiques et par diverses personnalités publiques. Toutefois, la propagande massive opérée par le gouvernement et ses organes nuit à l'établissement d'un lieu de débats communs serein et rigoureux. Ce constat est d'ailleurs partagé par plusieurs économistes québécois-es, qui dénoncent le fait que « le gouvernement du Québec a entrepris une campagne de désinformation quant à l'ampleur de son déficit. [...] Notre économie risque d'en ressortir affaiblie et les générations futures, hypothéquées¹⁷. »

Pour améliorer le sort des générations futures, il importe donc de ne pas miser sur la réduction des déficits par le biais de nouvelles coupures et privatisations, mais bien d'apprendre des erreurs du passé afin de recréer un espace public où l'État se dote des outils politiques et institutionnels nécessaires à assurer la prospérité économique, écologique et sociale du Québec.

Lexique

ACTIFS FINANCIERS

« Les actifs financiers comprennent toutes les créances financières, actions ou autres participations dans les sociétés, plus l'or monétaire détenu comme actif de réserve par les autorités monétaires¹¹⁸. »

AGENCE DE NOTATION

Entreprise ou une institution chargée de la notation financière des collectivités (États, municipalités, etc.) ou des entreprises selon certains critères définis par une réglementation ou par les acteurs du marché.

COEFFICIENT DE DÉTERMINATION (R2)

Outil statistique qui permet de mesurer la qualité de la régression linéaire simple. Le R2 se situe entre 0 et 1. Plus il est près de 1, plus la corrélation est forte.

DÉFICIT

Solde, budgétaire ou non budgétaire, négatif.

DÉPENSES COURANTES

Dépenses générales de l'État qui incluent les biens et services, transferts aux particuliers, transferts aux administrations municipales et fédérales, le service de la dette et les transferts aux entreprises (subventions). Elles sont dénommées « dépenses de consommation finale des administrations publiques » dans les documents de Statistique Canada.

DETTE BRUTE

Selon le MFQ, l'ensemble des obligations du gouvernement sur les marchés financiers (ce qui correspond à la dette directe consolidée), à laquelle on ajoute le passif net au titre des régimes de retraite et le passif net au titre des avantages sociaux futurs et dont on soustrait la valeur inscrite au Fonds des générations.

DETTE NETTE

Dettes brutes de laquelle on soustrait les actifs financiers du gouvernement, soit l'ensemble des sommes et des titres financiers que le gouvernement possède dans divers fonds ou caisses de dépôt.

DETTE PUBLIQUE

Ensemble des engagements financiers pris sous forme d'emprunt par l'État, les collectivités publiques et les organismes qui en dépendent directement. Généralement, la dette publique est composée d'emprunts effectués afin de financer des infrastructures ou encore pour couvrir des déficits budgétaires.

OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES

Transactions ou arrangements financiers qui nécessitent un besoin de financement, mais qui, pour des raisons diverses, ne se retrouvent pas dans les comptes rendus des recettes ou des dépenses budgétaires du gouvernement.

PASSIF

Ensemble des créances et des charges à l'égard d'un tiers.

PÉRIMÈTRE COMPTABLE

Ensemble des entités qui sont de la responsabilité financière d'un gouvernement et qui peuvent légitimement être comptabilisés dans ses états financiers.

PIB

Somme de la valeur marchande de la production de biens et services à l'intérieur d'un État durant une période donnée. Lorsque celui-ci diminue, l'économie est dite en récession. Il arrive parfois que l'augmentation du PIB se réduise beaucoup, sans devenir négative. L'économie est alors en ralentissement. La mesure du PIB ne permet pas de faire la distinction entre les différents modes de création de la richesse. À titre d'exemple un peu loufoque, une personne qui serait payée pour creuser un trou avec une grue mécanique pour ensuite le remplir ferait augmenter le PIB à travers son activité économique.

POLITIQUE MONÉTAIRE

Ensemble des moyens mis en œuvre par les États ou les autorités monétaires (par exemple la Banque du Canada), pour agir sur l'activité économique en modulant l'offre monétaire.

RÉCESSION

Période durant laquelle l'économie d'une juridiction connaît une croissance négative.

SERVICE DE LA DETTE

Le service de la dette est la somme annuelle des intérêts que l'État doit payer ou ajouter à sa dette afin d'honorer ses engagements envers ses créanciers.

SOLDE BUDGÉTAIRE

Déficit ou surplus budgétaire annuel réalisé annuellement par le gouvernement. Statistique Canada inclut les investissements en immobilisations et les montants versés au service de la dette alors que le MFQ exclut les investissements.

Notes

- 1 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (MFQ), *Discours sur le budget 2015-2016*, mars 2015, p. 3, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Discours.pdf.
- 2 INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES (IRIS), *Observatoire des conséquences des mesures d'austérité au Québec*, austerite.iris-recherche.qc.ca.
- 3 COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ, *Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, mars 2015, p. 16, www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/publications/.
- 4 Alec CASTONGUAY, « Entrevue avec Philippe Couillard : »On prend les décisions qu'il faut« », *L'Actualité*, 5 octobre 2015, www.lactualite.com/actualites/politique/on-prend-les-decisions-qui-l-faut.
- 5 Yves-Thomas DORVAL, « Cessons de vivre au-dessus de nos moyens ! », Lettre ouverte parue dans *Le Journal de Montréal*, *Le Journal de Québec* et *Le Soleil*, 30 novembre 2015, www.cpq.qc.ca/publications/lettres-d-opinion/lettres-d-opinion-2013/cessons-de-vivre-au-dessus-de-nos-moyens.
- 6 Francis FORTIER et Simon TREMBLAY-PEPIN, *État de la dette du Québec 2014*, IRIS, novembre 2014, 36 p.
- 7 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), Tableau statistique « Dette nette du gouvernement du Québec, budget du Québec », *Banque de données des statistiques officielles (BDSDO)*, www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPERDOEWSE3351538332814mLv4Y&p_lang=1&p_m_o=MFQ&p_id_raprt=2679 (consulté le 21 octobre 2015).
- 8 *Id.*, Tableau statistique « Dette du gouvernement du Québec, budget du Québec », *BDSDO*, www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPERDOEWSE3351538332814mLv4Y&p_lang=1&p_m_o=MFQ&p_id_raprt=2678 (consulté le 21 octobre 2015).
- 9 Louis GILL, « La dette du Québec est-elle légitime ? », *Les classiques des sciences sociales*, 2 avril 2012, classiques.uqac.ca/contemporains/gill_louis/dette_du_quebec_2012_legitime/dette_du_quebec_2012_legitime_texte.html.
- 10 Jonathan DESLAURIERS, Robert GAGNÉ et Jonathan PARÉ, *L'heure juste sur la dette du gouvernement du Québec*, Centre sur la productivité et la prospérité – HEC Montréal, mars 2015, 40 p., cpp.hec.ca/wp-content/uploads/2015/03/pp_2014_04.pdf.
- 11 FORTIER et TREMBLAY-PEPIN, *op. cit.*, p. 28.
- 12 STATISTIQUE CANADA, *Système des comptes macroéconomiques*, www.statcan.gc.ca/nea-cen/index-fra.htm (consulté le 18 avril 2015).
- 13 *Id.*, *Un aperçu du Système des comptes économiques nationaux du Canada*, www.statcan.gc.ca/fra/cen/apropos/index (consulté le 18 avril 2015).
- 14 *Id.*, CANSIM, Tableau 385-0014.
- 15 *Id.*, *L'univers du secteur public – tableau explicatif*, 2009, www.statcan.gc.ca/pub/68f0023x/2006001/table-tableau/tbl3.1-fra.htm.
- 16 Denis BARIBEAU, *La comptabilité nationale ou économique et certains de ses systèmes de classification*, ISQ, décembre 2000, www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comptes-economiques/comptes-revenus-depenses/comptabilite-nationale.pdf (consulté le 18 avril 2015).
- 17 Francis VAILLES, « Bonnes et mauvaises nouvelles sur la dette », *La Presse*, 1 juin 2015, affaires.lapresse.ca/opinions/chroniques/francis-vailles/201505/29/01-4873576-bonnes-et-mauvaises-nouvelles-sur-la-dette.php.
- 18 MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, « Comparaisons internationales de la dette », *Budget 2015, Annexe 2*, 21 avril 2015, www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/anx2-fra.html.
- 19 DESLAURIERS, GAGNÉ et PARÉ, *op. cit.*, p. 38.
- 20 MFQ, *La dette du gouvernement du Québec*, décembre 2007, p. 36, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_LaDette_GouvQC.pdf.
- 21 *Id.*, *Le plan économique du Québec 2015-2016*, mars 2015, p. E.51 à E.57, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf.
- 22 DESLAURIERS, GAGNÉ et PARÉ, *op. cit.*, p. 37.
- 23 Francis VAILLES, *op. cit.*
- 24 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT, *Rapport du groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*, p. 3, 29 novembre 2007, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_Rapport_comptabilite.pdf.
- 25 *Ibid.*, p. 4.
- 26 Patricia LANTEIGNE, « Les municipalités du Québec saines et sauvées de la faillite », *La Revue*, 26 juillet 2013, www.journallarevue.com/Actualites/2013-07-26/article-3329103/Les-municipalites-du-Quebec-saines-et-sauvees-de-la-faillite/1.

- 28 COMMISSION MUNICIPALE QUÉBEC, *Tutelle d'une municipalité*, www.cmq.gouv.qc.ca/services-domaines-intervention/administration-tutelle-municipalite/tutelle-municipalite.
- 29 Marc VALLIÈRES, « Le Québec emprunte – Syndicats financiers et finances gouvernementales 1867-1987 », *Septentrion*, 2015, p. 227.
- 30 Jessica NADEAU, « Finances municipales - Les villes font face à un nombre croissant de responsabilités », *Le Devoir*, 5 mai 2012, www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/349115/les-villes-ont-face-a-un-nombre-croissant-de-responsabilites.
- 31 François DESJARDINS, « Vandal promet de contribuer à l'équilibre des finances du Québec », *Le Devoir*, 10 mai 2014, www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/407909/hydro-quebec-repondra-aux-attentes-du-gouvernement.
- 32 Francis VAILLES, *op. cit.*
- 33 MFQ, *Le plan économique du Québec 2015-2016*, *op. cit.*, p. E.43.
- 34 Pierre FORTIN, « Dette du Québec : plaider pour la prudence », *L'actualité*, 6 octobre 2014, www.lactualite.com/blogues/le-blogue-economie/dette-du-quebec-plaider-pour-la-prudence/.
- 35 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de l'Assemblée nationale - Le mardi 18 avril 1978 - Vol. 20 N° 22, Section 5.2 - Les opérations non budgétaires*, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/31-3/journal-debats/19780418/121513.html.
- 36 René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., tome II, Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, p. 675.
- 37 MFQ, *Le plan économique du Québec 2015-2016*, *op. cit.*, p. E.49.
- 38 Louis GILL, *op. cit.*
- 39 MFQ, *Le plan économique du Québec 2015-2016*, *op. cit.*, p. E.49.
- 40 Marc VALLIÈRES, *op. cit.*, p. 318-319.
- 41 *Ibid.*, p. 317.
- 42 MFQ, *Le plan budgétaire 2011-2012*, mars 2011, p. C.60, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2011-2012/fr/documents/PlanBudgetaire.pdf.
- 43 *Id.*, *Budget 2014-2015*, juin 2014, p. I.8, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Planbudgetaire.pdf.
- 44 *Id.*, *Réforme de la comptabilité gouvernementale - Budget 1998-1999*, p. 8, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/1998-1999/fr/PDF/comptafr.pdf.
- 45 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT, *op. cit.*, p. III.
- 46 STATISTIQUE CANADA, « Acquisition nette d'actifs existants », *Guide des comptes des revenus et dépenses*, www.statcan.gc.ca/fra/cen/gloss/gloss_a#Acquisitionnettedactifsexistants.
- 47 Éric DESROSIERS, « Élimination de la dette – Le Québec fait fausse route », *Le Devoir*, 3 juin 2015, www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/441727/elimination-de-la-dette-le-quebec-fait-fausse-route.
- 48 Eve-Lyne COUTURIER et Renaud GIGNAC, *Les prestations d'aide sociale sont-elles trop généreuses ?*, IRIS, octobre 2012, p. 2, iris-recherche.qc.ca/publications/les-prestations-d%25e2%2580%2599aide-sociale-sont-elles-trop-generouses.
- 49 MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Régime québécois d'assurance parentale - historique*, 11 juin 2009, www.rqap.gouv.qc.ca/a_propos_regime/information_generale/historique.asp.
- 50 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec - Édition 2013*, janvier 2014, p. 20, [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comptes-revenus-depenses/comptes-revenus-depenses-2013.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comptes-economiques/comptes-revenus-depenses/comptes-revenus-depenses-2013.pdf).
- 51 REVENU QUÉBEC, *Historique des taux de la TPS et de la TVQ*, www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/taxes/tpstvhtvq/reglesdebase/historiquetauxpstvq.aspx.
- 52 RETRAITE QUÉBEC, *Le soutien aux enfants en bref...*, www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien_enfants/Pages/soutien_enfants.aspx.
- 53 RADIO-CANADA, *Le taux de natalité demeure stable au Québec*, 10 avril 2012, ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2012/04/10/003-quebec-isq-natalite.shtml.
- 54 CONSEIL DU TRÉSOR, *Les infrastructures publiques du Québec : Plan québécois des infrastructures 2015-2025 / Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2015-2016*, mars 2015, p. 12, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/15-16/infrastructuresPubliquesQuebec.pdf.
- 55 *Id.*, *Moderniser l'État - Pour des services de qualité aux citoyens - En bref*, 2004, 34 p., www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/plan_modernisation-bref.pdf.
- 56 Isabelle FORTIER, « La »réingénierie de l'État«, réforme québécoise inspirée du managérialisme », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n° 136), p. 39, www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-803.htm#pa39.
- 57 MFQ, *Discours sur le budget du Québec*, de 1961 à 1995, compilation des auteurs.
- 58 Henri STERDYNIK, « La leçon grecque », *Les économistes atterrés*, juillet 2015, 8 p., www.atterres.org/sites/default/files/Note%20le%C3%A7on%20grecque%20juillet%202015.pdf.
- 59 MFQ, *Discours sur le budget 1974-1975*, 28 mars 1974, p. 6, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1974-75_fine.pdf.
- 60 Michael CORBETT, « Oil shock of 1973-1974 », *Federal Reserve History*, 22 novembre 2013, www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/36, traduction des auteurs.

- 61 MFQ, *Discours sur le budget 1974-1975*, op. cit., p. 35.
- 62 MFQ, *Discours sur le budget 1975-1976*, 17 avril 1975, p. 10-11, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1975-76_fine.pdf.
- 63 *Ibid.*, p. 12.
- 64 Éric PINEAULT, *Cette fois, est-ce différent ? La reprise financiarisée au Canada et Québec*, chapitre 4, IRIS, juin 2013, 33 p., iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Reprise-WEB-11.pdf.
- 65 Laurel GRAEFE, « Oil shock of 1978-1979 », *Federal Reserve History*, 22 novembre 2013, www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/40, traduction des auteurs.
- 66 Bill MEDLEY, *Volcker's announcement of Anti-inflation Measures*, 22 novembre 2013, www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/41.
- 67 *Ibid.*
- 68 *Ibid.*
- 69 William GREIDER, *Secret of the Temple : How the Federal Reserve Runs the Country*, Simon & Schuster, 1989, p. 430-431, traduction des auteurs.
- 70 Daniel J. B. MITCHELL et Christopher L. ERICKSON, *Not yet dead at the Fed : Unions, Worker Bargaining and Economy-wide Wage Determination*, février 2005, 44 p., irle.berkeley.edu/events/fall05/seminars/mitchell/mitchell_notyetdead.pdf.
- 71 Dermot GATELY, « Lessons from the 1986 Oil Price Collapse », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1986, p. 244, www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1986-2/1986b_bpea_gately_adelman_griffin.PDF.
- 72 BANQUE DU CANADA, *A History of the Canadian Dollar*, décembre 2005, p. 75, www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/07/dollar_book.pdf.
- 73 MFQ, *Discours sur le budget 1982-1983*, 25 mai 1982, p. 7-8, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1982-83_fine.pdf.
- 74 *Ibid.*
- 75 MFQ, *Discours sur le budget 1983-1984*, 10 mai 1983, p. 7, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1983-84_fine.pdf.
- 76 MFQ, *Discours sur le budget 1982-1983*, op. cit., p. 9.
- 77 MFQ, *Discours sur le budget 1983-1984*, op. cit., p. 8.
- 78 Carl WALSH, « What caused the 1990-1991 recession? », *Economic Review*, 1993, p. 33-48, econpapers.repec.org/article/fipfedfer/y_3a1993_3ap_3a33-48_3an_3a2a.htm.
- 79 MFQ, *Discours sur le budget et renseignements supplémentaires 1990-1991*, 26 avril 1990, p. 4, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1990-91_fine.pdf.
- 80 MFQ, *Discours sur le budget 1982-1983*, op. cit., p. 9.
- 81 MFQ, *Discours sur le budget 1983-1984*, op. cit., p. 7.
- 82 Guy SORMAN, *La révolution conservatrice américaine*, Librairie Arthème Fayard, 1983, p. I.
- 83 MFQ, *Discours sur le budget 1985-1986*, 23 avril 1985, p. 7, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1985-86_fine.pdf.
- 84 IRIS, *Campagne 5 chantiers anti-austérité*, iris-recherche.qc.ca/5chantiers.
- 85 Mia HOMSY et Sonny SCARFONE, *Croissance économique et austérité : l'heure juste sur la situation du Québec*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2015, www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/7175_IdQ_CroissanceEconometique-RPT.sflb.
- 86 Ceci est notamment démontré par le sociologue Éric PINEAULT dans : *Cette fois, est-ce différent ? La reprise financiarisée au Canada et au Québec*, IRIS, 2013; par l'économiste français Thomas PIKETTY dans : *Le Capital au XXI^e siècle*, 2013; et par l'économiste américain Mark WEISBROT dans : *Economic Growth: The Great Slowdown (1980-2000) and Recovery (2000-2010), Political Economy and Research Institute*, Université du Massachusetts, 2012.
- 87 MFQ, *Discours sur le budget 1984-1985*, 22 mai 1984, p. 21, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1984-85_fine.pdf.
- 88 MFQ, *Discours sur le budget 1985-1986*, op. cit., p. A.5.
- 89 *Ibid.*, p. 10.
- 90 INSTITUTE ON TAXATION AND ECONOMIC POLICY, *Five critiques on Arthur Laffer's supply-side model show tax cuts as junk economics*, www.itep.org/debunkinglaffer/.
- 91 Robert TANNENWALD, Jon SHURE et Nicholas JOHNSON, *Tax flight is a myth – Higher state taxes bring more revenue, not more migration*, Center on Budget and Policy Priorities, 4 août 2011, 22 p., www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/8-4-11sfp.pdf; Amy HANAUER et Tim KRUEGER, « The tax flight myth : People move for jobs, housing, family – not taxes », *Policy matters Ohio*, mars 2013, 18 p., www.policymattersohio.org/wp-content/uploads/2013/03/TaxesMigration_Mar2013.pdf.
- 92 TANNENWALD, SHURE et JOHNSON, op. cit.
- 93 OCDE, *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, 2015, p. 89-91, www.oecd.org/fr/social/tous-concernes-pourquoi-moins-d-inegalite-profite-a-tous-9789264235519-fr.htm; Jonathan D. OSTRY, Andrew BERG et Charalambos G. TSANGARIDES, « Redistribution, inequality and growth », *IMF staff discussion note*, février 2014, p. 25-26, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf.
- 94 OSTRY, GHOSH et Raphael ESPINOZA, « When should public debt be reduced? », *IMF staff discussion note*, juin 2015, p. 19, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf.

- 95 MFQ, *Discours du budget 1963-1964*, 5 avril 1963, 161 p., www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1963-64_fine.pdf.
- 96 MFQ, *Discours sur le budget 1975-1976*, 17 avril 1975, 74 p., www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/archives/fr/documents/1975-76_fine.pdf.
- 97 *Ibid.*
- 98 Pierre P. TREMBLAY, *L'argent de l'État : Pourquoi et comment*, Tome 1, Le revenu, *Presses de l'Université du Québec*, 2012, 294 p.
- 99 *Ibid.*
- 100 MFQ, *Énoncé de politiques budgétaires du gouvernement 1985-1986*, 18 décembre 1985, p. 10, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1985-86_ENONCE_fine.pdf.
- 101 Luc GODBOUT, Jean-Herman GUAY et Matthieu ARSENEAU, « La perception des Québécois à l'égard de l'impôt », *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques*, juin 2005, p. 12, www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/La_perception_des_Quebecois_a_l_égard_de_l_impot.pdf.
- 102 Karl MATHIESEN, « Germany's hypocrisy over Greece water privatisation », *The Guardian*, 14 août 2015, www.theguardian.com/sustainable-business/2015/aug/14/germanys-hypocrisy-over-greece-water-privatisation.
- 103 *Ibid.*
- 104 Philippe HURTEAU, *Les entreprises et leur dépendance à l'État*, IRIS, 3 mai 2013, iris-recherche.qc.ca/blogue/les-entreprises-et-leur-dependance-a-letat.
- 105 Carl RENAUD, « 684 milliards \$ de subventions en trois décennies », *Agence QMI*, 13 mai 2014, www.tvnouvelles.ca/2014/05/13/684-milliards--de-subventions-en-trois-decennies.
- 106 Mélanie TRUDEL, « La création d'emploi passe par les PME à forte croissance », *La Tribune*, 6 février 2015, www.lapresse.ca/la-tribune/affaires/201502/06/01-4841836-la-creation-demploi-passe-par-les-pme-a-forte-croissance.php.
- 107 Eric PINEAULT, *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, IRIS, janvier 2015, p. 13, iris-recherche.qc.ca/publications/reprise-financiarisee.
- 108 Francis FORTIER, « Les taux d'imposition des entreprises au Québec », *Blogue de l'IRIS*, 4 avril 2013, iris-recherche.qc.ca/blogue/les-taux-dimposition-des-entreprises-au-quebec.
- 109 Yves BÉLANGER, « Québec Inc. : La dérive d'un modèle ? », *Cahiers du CRISES, collection Études théoriques*, 1994, p. I, depot.erudit.org/bitstream/001760dd/1/ET9401.pdf.
- 110 FACULTÉ DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE, *Dépôt d'un rapport sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales*, 13 avril 2016, bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/3267.html.
- 111 Yves BÉLANGER, *op. cit.*, p. 10.
- 112 MFQ, *Discours sur le budget et renseignements supplémentaires 1994-1995*, 12 mai 1994, p. 9, www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/archives/fr/documents/1994-95_fine.pdf.
- 113 André GÉLINAS, *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Les Presses de l'Université Laval, janvier 2002, p. 271.
- 114 INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL (IEDM), *Compteur de la dette québécoise*, www.iedm.org/fr/57-compteur-de-la-dette-quebecoise.
- 115 Mark WEISBROT, « Economic growth : the great slowdown (1980-2000) and recovery (2000-2010) », *Political Economy Research Institute – working paper series*, n° 293, octobre 2012, p. 10, www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_251-300/WP293.pdf.
- 116 LA PRESSE CANADIENNE, « Le Québec vit au-dessus de ses moyens, selon HEC Montréal », *La Presse*, 29 janvier 2014, affaires.lapresse.ca/economie/macro-economie/201401/29/01-4733448-le-quebec-vit-au-dessus-de-ses-moyens-selon-hec-montreal.php.
- 117 Marie CONNOLLY et autres, « Pour que le remède n'achève pas le patient », *Le Devoir*, 10 décembre 2014, www.ledevoir.com/non-classe/426209/le-gouvernement-couillard-et-l-economie-pour-que-le-remede-n-acheve-pas-le-patient.
- 118 STATISTIQUE CANADA, « Actifs financiers », *Glossaire*, http://www.statcan.gc.ca/fra/cen/gloss/gloss_a#Actifsfinanciers.

Annexe A

Cette première annexe décrit la méthode employée pour uniformiser dans le temps les données comptables des Comptes des revenus et dépenses (CRD) de l'administration provinciale québécoise. Les données des CRD de Statistique Canada sont accessibles au grand public sur le gestionnaire de données de l'organisme statistique national, CANSIM. Presque toutes les données utilisées dans cette étude sont disponibles sur CANSIM, à l'exception des données obtenues auprès de l'ISQ et de M. Richard Barbeau, spécialiste (à la retraite) des comptes économiques à l'ISQ. Statistique Canada, comme organisme fédéral, a le mandat de produire un système de comptabilité nationale reflétant les systèmes de chaque province, l'agrégation de ces systèmes provinciaux constituant le système national. Les CRD des administrations publiques provinciales n'ont toutefois pas subi les mêmes modifications au fil du temps que les comptes nationaux (ou que les autres secteurs des comptes provinciaux). De ce fait, les données de Statistique Canada sur les CRD des administrations publiques sont regroupées selon trois systèmes différents, soit le SCN1968 pour la période allant de 1961 à 1980, le SCN1993 pour la période allant de 1981 à 2009 et le SCN2008 pour les années subséquentes.

Pour chacune de ces « fractures » comptables, les données ne sont pas comparables entre elles. Il faut aussi mentionner que les données produites à l'aide du SCN2008 ne sont pas « terminées », au sens où elles sont toujours sujettes à révision de la part de l'organisme fédéral. Ces données sont aussi disponibles dans les *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec* produits par l'ISQ, l'Institut provincial qui se sert des données de Statistique Canada pour produire ces documents. Pour l'ensemble des données allant de 1961 à 2009 disponibles sur CANSIM, celles-ci ne sont plus sujettes à modification, sauf si se produisait une nouvelle révision historique qui viendrait aussi englober les comptes des revenus et dépenses des administrations provinciales, ce qui n'a pas été fait dans le cadre de la révision historique de 2012. Donc, la présente étude se concentre exclusivement sur la période allant de 1961 à 2013, en tentant, en quelque sorte, de « colmater » les

deux fractures comptables existantes dans les séries chronologiques des CRD de Statistique Canada. Ces deux fractures correspondent à la discontinuité entre le SCN1968 et le SCN1993, survenue entre 1980 et 1981, et la discontinuité entre le SCN1993 et le SCN2008, survenue entre 2009 et 2010.

UNIFORMISATION SUR LA BASE DU SCN1993

Pour colmater la première brèche comptable, survenue entre 1980 et 1981, nous nous sommes servis de plusieurs tableaux de données fournis par M. Richard Barbeau, tableaux correspondant aux estimations qu'il avait lui-même produites en l'absence d'une révision historique complète de la part de SC. À l'aide de ces tableaux, il a été possible de colmater plusieurs ruptures comptables pour certaines séries dans l'ensemble des administrations publiques provinciales québécoises. Toutefois, certains postes budgétaires n'ont pas été estimés par R. Barbeau, postes qui ne peuvent pas être négligés dans une analyse le moins rigoureuse. Pour les postes budgétaires estimés ou corrigés par R. Barbeau, certaines données proviennent directement des données d'enquêtes de Statistique Canada, données auxquelles R. Barbeau a ajouté les corrections nécessaires pour leur assurer une comparabilité temporelle. Pour certaines autres séries, les modifications entre les deux systèmes comptables ne sont que des remaniements entre les différents sous-postes, remaniements qu'il est possible d'effectuer facilement grâce à des sommations ou des éliminations de postes.

Comme certains postes budgétaires n'ont pas été traités par R. Barbeau, on ne peut déterminer, à première vue, s'il existe des divergences majeures entre les différents systèmes comptables pour ces postes. Cependant, il est possible d'utiliser une autre méthode afin d'estimer ce qu'auraient été les postes manquants dans le SCN1993. En effet, comme le SCN1968 a été utilisé au Canada jusqu'en 1995 et que la révision historique de 1997 a porté sur les CRD des administrations publiques

jusqu'en 1981, on peut utiliser les écarts comptables entre les deux systèmes pour les années 1981 à 1995, et ce, pour chaque série non révisée. Toutefois, compte tenu de la portée d'une révision statistique effectuée par Statistique Canada, il est préférable de n'utiliser que les années 1981 à 1991 pour colmater la première fracture comptable. Les données des CRD de 1981 à 1995 dans le SCN1968 et les données fournies par R. Barbeau sont disponibles sur demande auprès des auteurs de la présente étude pour qui voudrait en répliquer les résultats.

Lesdites séries non révisées par R. Barbeau dans le cadre de la première fracture comptable sont les suivantes :

1. Le service de la dette
2. Les impôts directs des sociétés et des entreprises publiques.
3. Les transferts courants de l'administration provinciale à l'administration fédérale
4. Les transferts en provenance de l'administration fédérale aux universités provinciales
5. Les dépenses courantes en biens et services
6. Les acquisitions nettes de capital non financier
7. Les transferts nets de capitaux
8. Les revenus de placement

Pour la deuxième fracture comptable, survenue entre 2009 et 2010, l'ensemble des principaux postes de dépenses et de revenus budgétaires ont dû être estimés à l'aide d'une des méthodes présentées dans les prochains paragraphes. Toutefois, comme cette deuxième fracture comptable implique seulement quatre années financières (2010 à 2013), l'impact de ces estimations sur les résultats de l'étude est mineur.

ESTIMATION AVEC FACTEUR DE CORRECTION MOYEN OU UNITAIRE

Cette méthode d'estimation est relativement simple et consiste en la création d'un facteur de correction moyen pour les années 1981 à 1991, facteur de correction qui sera ensuite appliqué aux données du SCN1968 pour les années 1961 à 1980 afin d'obtenir les données selon le SCN1993. Les différents facteurs de correction sont définis de la façon suivante :

$$F_{s,t} = \frac{SCN1993_{s,t}}{SCN1968_{s,t}} \text{ avec } t \in \{1981, 1991\}$$

où S correspond à la série comptable analysée et t à l'année analysée. Avec ces 11 facteurs de correction pour chaque série que l'on cherche à estimer, il est simple de calculer une moyenne des facteurs de correction et

ensuite d'appliquer ce facteur à chaque montant du SCN1968. Cette méthode a notamment été utilisée pour estimer les montants payés en service de la dette selon le SCN1993. De plus, aucune modification n'a été apportée à la série sur les impôts directs des sociétés et des entreprises publiques, car les divergences observées entre les séries provenant des deux systèmes comptables pour les années 1981 à 1991 étaient soit très faibles, soit inexistantes. Dans ce cas, le facteur de correction à appliquer est unitaire, soit d'une valeur de 1, ce qui ne change pas la valeur de la série.

Pour la série sur les transferts courants de l'administration provinciale à l'administration fédérale, nous ne disposons d'aucune donnée avant 1981, car, selon Richard Barbeau, « pour les transferts du Québec au fédéral, il n'y a pas de données avant 1981 dans les Comptes provinciaux, même si le remboursement du Québec au fédéral pour l'allocation aux jeunes existe dans les Comptes publics avant 1981. Les transferts du fédéral dans les Comptes provinciaux de 1961 à 1980 étaient présentés nets de remboursement avant 1981 et distinctement à partir de 1981 suite à la révision historique de 1997^a. » Pour remédier à ce problème, le ratio des transferts courants à l'administration fédérale sur le total des dépenses courantes effectuées au provincial a été calculé pour les années 1981 à 1991, et la moyenne de ce ratio a été appliquée aux dépenses courantes en biens et services estimées pour la période allant de 1961 à 1980. Cela donne finalement une série relativement lisse et cohérente autour du point de fracture comptable malgré l'apparence peu rigoureuse de la méthode, laquelle a été approuvée par R. Barbeau.

ESTIMATION AVEC FACTEURS DE CORRECTION AUTORÉGRESSÉS

Avec les 11 facteurs de correction obtenus pour chacun des postes budgétaires à estimer, il est aussi possible de construire un modèle d'autorégression afin d'estimer les facteurs de correction pour les années 1961 à 1980. Dans le cas où les facteurs de correction varient beaucoup selon les années, cette méthode doit être privilégiée par rapport à la méthode précédente. Elle nous permet aussi d'estimer les intervalles de prédiction associés aux estimations des facteurs de correction. Le modèle d'autorégression désiré ici est défini comme suit :

$$F_{s,t} = \Phi_0 + \sum_{i=1}^p \Phi_i F_{s,t+i} + \mu_t \text{ avec } t \in \{1981, 1991\}$$

a Obtenu lors d'un échange de courriels en date du 21 mai 2014.

où Φ_0 correspond à l'ordonnée à l'origine du modèle, p à l'ordre d'autorégression utilisé, les Φ_i aux coefficients attribués à chaque variable retardée, et où μ_t est un terme d'erreur normalement distribué. Ce modèle correspond à un modèle de « backcasting » (en français, rétropolation), qui est l'équivalent d'un modèle de prédiction, mais en sens inverse. Avec un tel modèle, il faut être capable de choisir l'ordre d'autorégression approprié, celui-ci pouvant aller théoriquement de 0 à 9 considérant le nombre d'observations utilisé, tout en laissant un nombre de degrés de liberté minimale de 2. Avec $p=0$, on obtient d'ailleurs que $F_{s,t} = \Phi_0 + \mu_t$, soit que la valeur prédite du facteur de correction reste constante au fil du temps. Le langage d'analyse statistique R nous permet, avec la commande « ar », de déterminer un ordre d'autorégression optimal en utilisant le critère d'information d'Akaike (AIC) comme critère de sélection de l'ordre du modèle. Le AIC est souvent utilisé en statistique afin de choisir un modèle parmi d'autres, en tenant compte de l'impact du nombre de variables explicatives que comporte ce modèle. Quant aux estimations, la commande « forecast » de R nous permet de générer des prédictions pour les années 1961 à 1980, en plus de nous donner des intervalles de prédiction à un niveau de confiance de 99 % pour chaque valeur prédite.

Cette méthode d'estimation a été utilisée pour chacun des postes qui n'ont pas encore été traités, soit les transferts en provenance de l'administration fédérale aux universités provinciales, les dépenses courantes en biens et services, les acquisitions nettes de capital non financier, les transferts nets de capitaux et les revenus de placement. Toutefois, pour les transferts fédéraux aux universités provinciales, comme les données étaient inexistantes dans le SCN1968, la même stratégie qu'employée précédemment avec les transferts courants du provincial vers le fédéral a été utilisée pour estimer les transferts fédéraux aux universités québécoises. Cette stratégie consistait dans le calcul du ratio du poste en question sur le total des dépenses courantes pour la période de 1981 à 1991 et l'estimation de ce ratio pour les années 1961 à 1980.

ESTIMATION « MONTANT SUR MONTANT »

Cette dernière méthode d'estimation est aussi simple que la méthode précédente et donne des résultats qui lui sont relativement similaires pour certains postes précis. La méthode consiste simplement en la régression des montants entre eux, en utilisant les montants du SCN1993 entre les années 1981 et 1991 comme variable

dépendante et les montants du SCN1968 entre les années 1981 et 1991 comme variable indépendante. Le modèle de régression souhaité avec cette méthode est différent du modèle obtenu avec la méthode précédente, car ici nous ne sommes plus dans un cadre chronologique où nous analysons l'évolution d'une variable selon une fréquence temporelle fixe, mais bien dans un cadre budgétaire où les montants sont susceptibles d'être interdépendants. La principale différence entre cette méthode et la précédente réside dans le fait que cette méthode considère des changements autant relatifs qu'absolus entre les deux systèmes comptables. Autrement dit, la méthode utilisant des facteurs de correction suppose que les séries du SCN1993 sont en fait une proportion quelconque des séries du SCN68 (une proportion variant dans le temps tout de même), alors que la méthode « montant sur montant » donne la possibilité d'ajouter un montant absolu fixe lorsque l'on passe du SCN1968 au SCN1993. Ces montants peuvent résulter de l'addition (ou la soustraction) de certains sous-postes substantiels dans le poste budgétaire étudié, alors que la méthode avec facteurs de correction suppose plutôt qu'il n'existe pas de montant fixe ajouté (ou enlevé) entre les deux systèmes (seulement des variations dans les proportions appliquées). Dans certains cas, la première méthode est plus réaliste que la deuxième et vice-versa, compte tenu de la nature des modifications comptables.

La méthode d'estimation « montant sur montant » a été utilisée pour les quatre dernières séries mentionnées plus haut dans cette annexe, soit les dépenses courantes en biens et services, les investissements en capital fixe et en stock, les transferts nets de capitaux et les revenus de placement. Cette méthode a aussi été employée pour estimer les principaux postes de recettes et de dépenses budgétaires entre les années 2010 et 2013, ces séries étant disponibles selon le SCN2008 dans les documents de l'ISQ. Or, il y a un chevauchement de données exploitables entre le SCN2008 et le SCN1993 pour les années 2007, 2008 et 2009. Pour cette deuxième fracture comptable, le modèle de régression utilisé a été le modèle standard suivant :

$$SCN1993_{s,t} = \beta_0 + \beta_1 SCN2008_{s,t} + \mu_t$$

où $SCN1993_{s,t}$ correspond aux données de la série comptable S à l'année t selon le SCN1993, β_0 à l'ordonnée à l'origine du modèle, β_1 au coefficient de régression, $SCN2008_{s,t}$ aux données de la série comptable S à l'année t selon le SCN2008, et μ_t à un terme d'erreur normalement distribué. Comme ce modèle ne comporte

que trois observations par série pour effectuer la régression (soit les données des deux systèmes comptables pour les années 2007, 2008 et 2009), les valeurs fournies par le modèle ne sont pas nécessairement très précises.

Toutefois, comme il a été dit plus haut, cela n'implique que quatre années supplémentaires (2010 à 2013), et les différences entre les données du SCN1993 et du SCN2008 sont relativement mineures; on peut donc avancer que l'erreur d'estimation n'est pas très élevée et que cela n'a que peu d'impacts sur les résultats de l'étude. Comme nous possédons plus de données pour la première fracture comptable, nous pouvons permettre une autocorrélation dans les termes d'erreur, ce qui prendrait en compte l'interdépendance entre les montants observés dans le temps. Le modèle à utiliser est donc le suivant :

$$SCN1993_{s,t} = \beta_0 + \beta_1 SCN1968_{s,t} + \sum_{i=1}^p \rho_i \mu_{t+i} + \epsilon_t$$

où ρ_i correspond au paramètre de corrélation des erreurs, μ_{t+i} à l'erreur calculée au temps $t+i$ (comme nous faisons de la rétroprojection, nous utilisons les erreurs associées à la période future au lieu de la période passée), et ϵ_t à un terme d'erreur résiduelle normalement distribué au temps t , terme qui n'est pas corrélé avec l'erreur future μ_{t+i} . Comme dans la méthode précédente, il faut être capable de déterminer le meilleur ordre d'autocorrélation possible, ce qui est fait, encore une fois, en sélectionnant les modèles ayant le meilleur AIC. La commande «gls» dans R nous fournit aussi l'AIC correspondant au modèle testé. Pour chaque série comptable, le modèle possédant le meilleur AIC a été sélectionné. Nous avons aussi laissé la possibilité que ce modèle soit sans autocorrélation des erreurs (ordre 0), ce qui nous ramène à une équation sans sommation sur $\rho_i \mu_{t+i}$. Dans le cas où le modèle de régression linéaire simple était le meilleur modèle selon l'AIC, des intervalles de prédiction à un niveau de confiance de 99 % ont été calculés pour chaque valeur prédite. Dans le cas où la corrélation entre les erreurs était positive, aucun intervalle de prédiction ne pouvait être calculé, les différentes fonctions dans R ne le permettant pas.

Cette méthode a été utilisée afin d'estimer les dépenses courantes en biens et services, les acquisitions nettes de capital non financier, les transferts nets de capitaux et les revenus de placement selon le SCN1993 pour la période allant de 1961 à 1980. Or, des estimations sur ces quatre séries ont déjà été produites par la méthode d'estimation présentée précédemment. Comme les deux méthodes

donnent des résultats cohérents pour chacune des quatre séries à estimer, la moyenne des résultats a été calculée pour chaque valeur prédite selon les deux méthodes d'estimation^a. Cela nous a finalement permis d'obtenir des séries comptables comparables à travers le temps sur l'horizon 1961-2013.

Finalement, comme les données sur le PIB québécois font partie des CRD, ces données ont aussi été assujetties aux modifications comptables provenant des changements de systèmes comptables. Heureusement, R. Barbeau avait déjà produit des estimations du PIB québécois sur la base du SCN1993 à partir de 1961. Ces données sont disponibles sur demande auprès des auteurs de l'étude. Pour les années 2010 à 2013, le PIB québécois a été ramené sur la base du SCN1993 grâce à la méthode d'estimation «montant sur montant», tel qu'expliqué précédemment.

a À l'exception des dépenses courantes en biens et services où la méthode «montant sur montant» a donné des chiffres négatifs, le modèle avec le second meilleur ordre d'autocorrélation des erreurs a été sélectionné.

Annexe B

Cette deuxième annexe vise à illustrer les méthodes employées pour calculer différents types de dette utilisés tout au long de l'étude. Premièrement, il importe de rappeler que les données sur la dette du Québec utilisées dans cette étude proviennent majoritairement du

tableau 385-0014, *Bilan des administrations publiques générales fédérale, provinciales et territoriales et des administrations publiques locales*, de CANSIM. Cependant, en ce qui concerne la dette provinciale, les données du

Tableau B1

Montants de dette extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM

Année	Dette brute (M\$)	Dette consolidée (M\$)	Passif CANSIM (M\$)
1961	-	411,6	-
1962	-	516,2	-
1963	-	645,0	-
1964	1 107,7	-	-
1965	1 448,7	1 088,5	-
1966	1 628,5	1 217,2	-
1967	1 820,4	1 465,1	-
1968	1 997,3	1 674,2	-
1969	2 253,6	1 903,7	-
1970	-	2 158,5	2 941,0
1971	-	2 404,6	3 245,0
1972	-	2 784,5	3 862,0
1973	3 907,5	3 215,4	4 444,0
1974	4 409,8	3 491,0	5 032,0
1975	5 071,0	-	5 771,0
1976	6 736,2	-	7 421,0
1977	7 725,1	-	8 674,0

SOURCE MFQ, *Discours sur le budget* de 1961-1962 à 1977-1978; Statistique Canada, CANSIM, Tableau 385-0014

Tableau B2

Montants de dette estimés et extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM

Année	Dette brute (M\$)	Dette consolidée (M\$)	Passif CANSIM (M\$)
1961	-	411,6	-
1962	-	516,2	-
1963	-	645,0	-
1964	1 107,7	-	-
1965	1 448,7	1 088,5	-
1966	1 628,5	1 217,2	-
1967	1 820,4	1 465,1	-
1968	1 997,3	1 674,2	-
1969	2 253,6	1 903,7	-
1970	2 508,2	2 158,5	2 941,0
1971	2 787,9	2 404,6	3 245,0
1972	3 355,7	2 784,5	3 862,0
1973	3 907,5	3 215,4	4 444,0
1974	4 409,8	3 491,0	5 032,0
1975	5 071,0	-	5 771,0
1976	6 736,2	-	7 421,0
1977	7 725,1	-	8 674,0

SOURCE *Ibid.*; calculs de l'IRIS.

tableau débutent seulement en 1970. Pour obtenir des données comparables pour les neuf années précédentes, nous avons scruté les documents budgétaires québécois pour ces années et les années environnantes afin d'en extraire certains montants de dette. Le graphique B1 montre ces montants selon leur appellation.

Avec la relation linéaire du graphique B1, on peut donc estimer les montants de dette brute pour les années 1970 à 1972. On obtient alors le tableau B2. En effectuant une autre régression linéaire, mais cette fois-ci entre la dette brute et la dette consolidée, il est possible d'estimer les trois données manquantes dans la dette brute. Cela nous donne le nouveau tableau B3.

Tableau B3

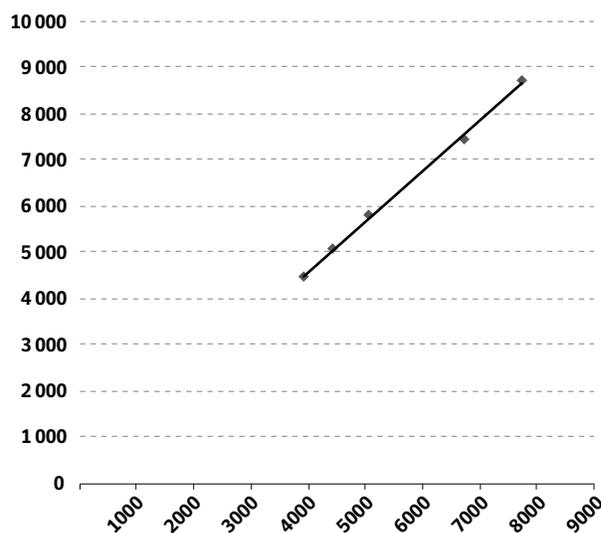
Montants de dette estimés et extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM

Année	Dette brute (M\$)	Dette consolidée (M\$)	Passif CANSIM (M\$)
1961	513,9	411,6	-
1962	640,8	516,2	-
1963	797,1	645,0	-
1964	1 107,7	-	-
1965	1 448,7	1 088,5	-
1966	1 628,5	1 217,2	-
1967	1 820,4	1 465,1	-
1968	1 997,3	1 674,2	-
1969	2 253,6	1 903,7	-
1970	2 508,2	2 158,5	2 941,0
1971	2 787,9	2 404,6	3 245,0
1972	3 355,7	2 784,5	3 862,0
1973	3 907,5	3 215,4	4 444,0
1974	4 409,8	3 491,0	5 032,0
1975	5 071,0	-	5 771,0
1976	6 736,2	-	7 421,0
1977	7 725,1	-	8 674,0

SOURCE *Ibid.*

Graphique B1

Régression linéaire entre la dette brute tirée des documents du MFQ et du passif québécois (M\$), 1973-1977



Enfin, il est possible d'estimer l'ensemble des montants pour le passif du gouvernement québécois selon la définition utilisée par Statistique Canada à partir de la régression obtenue au graphique B1. On obtient le tableau B4.

De plus, afin de calculer les dettes budgétaire et contractuelle du Québec à partir des données de Statistique Canada, il faut être en mesure de bien distinguer les différents éléments présents dans le passif du gouvernement québécois. D'abord, la dette contractuelle correspond à la somme du passif brut au titre des régimes de retraite, des montants empruntés pour financer le FARR et du passif brut au titre des avantages sociaux futurs. Comme il a été dit dans l'étude, les montants empruntés afin de financer les fonds dédiés aux avantages sociaux futurs ne sont pas connus, mais assez petits pour qu'on puisse les négliger. Les données concernant le passif brut au titre des régimes de retraite sont disponibles dans le tableau 385-0014 de CANSIM dans la catégorie «Dû aux régimes de pension». Les montants utilisés pour financer le FARR sont disponibles à la page E.38 du Plan budgétaire 2015-2016, et les données sur le passif brut au titre des avantages sociaux futurs sont disponibles sur le site de la Banque de données statistiques officielles du Québec (BDSO), dans le tableau sur la dette du gouvernement du Québec dans la section des finances publiques. La dette budgétaire correspond alors simplement à la différence entre le passif total et la dette contractuelle.

Finalement, pour calculer les dettes budgétaire et contractuelle nettes, il faut retrancher des deux dettes brutes les actifs financiers qui leur sont attitrés. Pour la dette contractuelle nette, on retranche simplement de la dette contractuelle brute calculée précédemment la valeur comptable du FARR présentée à la page E.38 du Plan budgétaire 2015-2016 et la valeur comptable des fonds dédiés aux avantages sociaux futurs qui est présentée dans le tableau de la BDSO. Pour obtenir les actifs financiers propres à la dette budgétaire, on retranche aussi ces deux montants des actifs financiers présentés dans le tableau 385-0014 de CANSIM. Ces actifs financiers, nets des actifs propres à la dette contractuelle, peuvent donc être utilisés pour calculer la dette budgétaire nette.

Tableau B4

Montants de dette estimés et extraits de documents budgétaires passés et de CANSIM

Année	Dette brute (M\$)	Dette consolidée (M\$)	Passif CANSIM (M\$)
1961	513,9	411,6	783,0
1962	640,8	516,2	920,0
1963	797,1	645,0	1 090,0
1964	1 107,7	-	1 427,0
1965	1 448,7	1 088,5	1 797,0
1966	1 628,5	1 217,2	1 992,0
1967	1 820,4	1 465,1	2 200,0
1968	1 997,3	1 674,2	2 392,0
1969	2 253,6	1 903,7	2 670,0
1970	2 508,2	2 158,5	2 941,0
1971	2 787,9	2 404,6	3 245,0
1972	3 355,7	2 784,5	3 862,0
1973	3 907,5	3 215,4	4 444,0
1974	4 409,8	3 491,0	5 032,0
1975	5 071,0	-	5 771,0
1976	6 736,2	-	7 421,0
1977	7 725,1	-	8 674,0

SOURCE *Ibid.*

Annexe C

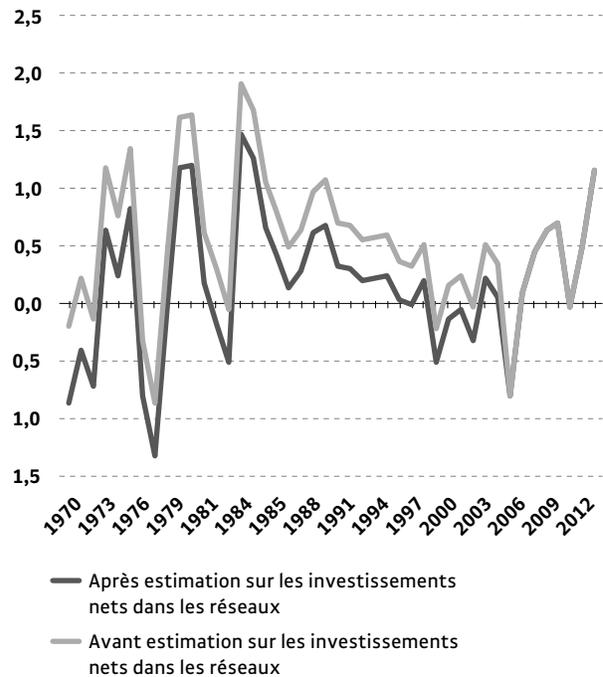
Cette troisième annexe présente les estimations et calculs effectués quant aux opérations non budgétaires de l'État québécois. Les données sur les opérations non budgétaires du Québec présentées dans l'étude ont toutes été tirées des documents budgétaires du MFQ. Ces données sont présentées dans le tableau C1. Comme il a été mentionné, nous ne possédons malheureusement pas de données sur les opérations non budgétaires du gouvernement pour les années 1961 à 1969. Le tableau C1 montre toutefois que pour les années 1970, 1971 et 1972, le solde non budgétaire du gouvernement québécois est très faible comparativement aux différents soldes non budgétaires des années ultérieures. C'est pour cela que nous supposons que le solde non budgétaires pour les années 1961 à 1969 sont négligeables et que nous n'estimons pas ces montants. On remarque cependant que le solde non budgétaire des entités consolidées des réseaux (les cinq entités ajoutées lors de la réforme comptable de 2006-2007 du MFQ) n'est disponible que pour trois années, soit de 2006 à 2008. Cela est problématique, car le périmètre comptable de Statistique Canada intègre ces entités, à l'exception des commissions scolaires. Comme nous n'avons que peu d'informations sur ces données et que cela peut représenter des sommes importantes, nous allons simplement rétroprojeurer, en tenant compte de l'inflation, la moyenne des trois observations jusqu'à l'année 1970. Nous arrêtons notre estimation à l'année 1970 afin de ne pas trop gonfler les opérations non budgétaires des entités des réseaux lors des années précédentes. En effet, comme ces entités correspondent, pour la plupart, à des institutions qui ont été créées seulement vers la fin des années 1960 (pensons notamment aux cégeps et au réseau de l'Université du Québec), il serait présomptueux de penser que leurs opérations non budgétaires étaient aussi élevées à l'époque qu'elles ne le sont maintenant. Nous obtenons alors les données présentées dans le tableau C2. Comme les investissements nets dans les réseaux sont intégrés dans les trois autres postes non budgétaires à partir de 2009, nous n'avons pas besoin d'estimer ces montants pour la période 2009-2013. Comme il a été mentionné aussi dans l'étude, nous supposons que les

autres postes non budgétaires sont nuls pour la période 1961-1969, considérant la faible taille qu'ils occupent dans l'économie québécoise au début des années 1970.

On voit bien l'impact de ces estimations sur le solde non budgétaire en comparant les données des deux tableaux. Le graphique C1 permet de voir l'impact des estimations effectuées sur le solde non budgétaire. On constate que ces estimations font en sorte de diminuer les soldes non budgétaires sur l'ensemble de la période 1970-2006, ce qui signifie que les déficits non budgétaires calculés sont probablement surestimés par rapport

Graphique C1

Évolution du solde non budgétaire avant et après estimation (% du PIB), 1970-2013



SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CANSIM, Tableaux 326-0021, 384-0001 et 385-0014 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS.

à ce qu'ils étaient en réalité. Cela crée une pression à la hausse sur les besoins financiers nets utilisés dans cette étude. Nos résultats sont donc très prudents. En effet, nous partons toujours de l'idée que le manque à gagner est plus élevé que ce qu'il ne l'était en réalité.

Tableau C1

Opérations non budgétaires du gouvernement québécois avant estimation

Année	Investissements nets dans les réseaux (M\$)	Régimes de retraite (M\$)	Placement, prêts et avances (M\$)	Autres comptes budgétaires (M\$)	Solde non budgétaire (M\$)	Année	Investissements nets dans les réseaux (M\$)	Régimes de retraite (M\$)	Placement, prêts et avances (M\$)	Autres comptes budgétaires (M\$)	Solde non budgétaire (M\$)
1970	-	2	-73	26	-45	1993	-	1 668	-623	52	1 097
1971	-	1	-63	113	51	1994	-	1 509	-1 142	578	945
1972	-	-1	-53	18	-36	1995	-	1 701	-287	-415	999
1973	-	25	-122	459	362	1996	-	1 928	-792	-60	1 076
1974	-	104	-146	319	277	1997	-	1 888	-1 315	109	682
1975	-	109	-186	622	545	1998	-	1 020	-1 402	996	614
1976	-	187	-183	-161	-157	1999	-	1 740	-2 006	1 328	1 062
1977	-	265	-229	-488	-452	2000	-	1 793	-1 632	-631	-470
1978	-	316	-189	119	246	2001	-	2 089	-1 142	-589	358
1979	-	683	-188	551	1 046	2002	-	2 007	-1 651	217	573
1980	-	822	-56	416	1 182	2003	-	2 219	-1 125	-1 183	-89
1981	-	1 007	-586	71	492	2004	-	2 134	-979	174	1 329
1982	-	1 051	-761	-40	250	2005	-	2 310	-1 182	-208	920
1983	-	1 057	-672	-436	-51	2006	-1 002	2 559	-2 213	-1 620	-2 276
1984	-	1 183	-167	887	1 903	2007	-487	2 458	-2 658	988	301
1985	-	1 269	40	493	1 802	2008	-622	2 274	-966	645	1 331
1986	-	1 355	-380	260	1 235	2009	-	2 612	-2 009	1 354	1 957
1987	-	2 203	-680	-493	1 030	2010	-	3 526	-3 173	1 901	2 254
1988	-	1 634	-670	-265	699	2011	-	2 918	-1 861	-1 160	-103
1989	-	1 164	-516	300	948	2012	-	2 898	-775	-414	1 709
1990	-	1 874	-458	77	1 493	2013	-	3 220	-1 195	1 996	4 021
1991	-	1 916	-411	141	1 646						
1992	-	1 525	-490	82	1 117						

SOURCE MFQ, *Discours sur le budget 1997-1998*, annexe B, p. 19 et *Plan budgétaire 2014-2015*, p. D-49, I.22 et I.23 ; Statistique Canada, CAN-SIM, Tableau 326-0021 ; données de R. Barbeau ; calculs de l'IRIS.

Tableau C2

Opérations non budgétaires du gouvernement québécois après estimation

Année	Investissements nets dans les réseaux (M\$)	Régimes de retraite (M\$)	Placement, prêts et avances (M\$)	Autres comptes (M\$)	Solde non budgétaire (M\$)	Année	Investissements nets dans les réseaux (M\$)	Régimes de retraite (M\$)	Placement, prêts et avances (M\$)	Autres comptes (M\$)	Solde non budgétaire (M\$)
1970	-145	2	-73	26	-190	1998	-648	1020	-1402	996	-34
1971	-149	1	-63	113	-98	1999	-658	1740	-2006	1328	404
1972	-156	-1	-53	18	-192	2000	-674	1793	-1632	-631	-1144
1973	-168	25	-122	459	194	2001	-690	2089	-1142	-589	-332
1974	-187	104	-146	319	90	2002	-704	2007	-1651	217	-131
1975	-207	109	-186	622	338	2003	-721	2219	-1125	-1183	-810
1976	-222	187	-183	-161	-379	2004	-735	2134	-979	174	594
1977	-240	265	-229	-488	-692	2005	-752	2310	-1182	-208	168
1978	-262	316	-189	119	-16	2006	-1002	2559	-2213	-1620	-2276
1979	-285	683	-188	551	761	2007	-487	2458	-2658	988	301
1980	-315	822	-56	416	867	2008	-622	2274	-966	645	1331
1981	-353	1007	-586	71	139	2009	-	2612	-2009	1354	1957
1982	-394	1051	-761	-40	-144	2010	-	3526	-3173	1901	2254
1983	-416	1057	-672	-436	-467	2011	-	2918	-1861	-1160	-103
1984	-433	1183	-167	887	1470	2012	-	2898	-775	-414	1709
1985	-452	1269	40	493	1350	2013	-	3220	-1195	1996	4021
1986	-474	1355	-380	260	761						
1987	-494	2203	-680	-493	536						
1988	-512	1634	-670	-265	187						
1989	-534	1164	-516	300	414						
1990	-557	1874	-458	77	936						
1991	-598	1916	-411	141	1048						
1992	-609	1525	-490	82	508						
1993	-617	1668	-623	52	480						
1994	-609	1509	-1142	578	336						
1995	-620	1701	-287	-415	379						
1996	-630	1928	-792	-60	446						
1997	-639	1888	-1315	109	43						

SOURCE *Ibid.*

—

Notre dette publique n'a pas été créée par des dépenses courantes hors de contrôle, mais plutôt par des politiques monétaires restrictives et des politiques fiscales néolibérales.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

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

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé **ISBN 978-2-923011-92-9**
PDF **ISBN 978-2-923011-93-6**