

Mémoire concernant les changements à apporter aux lois qui encadrent la planification budgétaire du gouvernement

PHILIPPE HURTEAU, chercheur

Dans la foulée des consultations prébudgétaires 2023, le ministre des Finances a invité la communauté des analystes économiques à lui soumettre des propositions visant la révision du cadre législatif entourant la planification budgétaire de l'État. L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) entend répondre à cet appel afin de participer aux discussions qui s'amorcent sur la question. Pour ce faire, nous concentrons notre attention sur les deux lois suivantes : la Loi sur l'équilibre budgétaire^a et la Loi sur la réduction de la dette^b.

Pour l'IRIS, ce débat est important afin d'améliorer le fonctionnement de ces lois, mais aussi pour en rappeler l'effet global sur les finances publiques et les conséquences

qu'elles entraînent sur les services à la population. Depuis leur adoption, le contexte budgétaire du Québec s'est radicalement modifié. Selon les analyses du Directeur parlementaire du budget^c, le Québec est maintenant un « champion » canadien en matière de gestion de ses finances publiques. Pourtant, derrière ce qui peut paraître comme une belle réussite se dissimule une réalité moins enviable : le Québec est en fait devenu un champion canadien du conservatisme budgétaire.

Les deux lois étudiées dans ce mémoire ont mis en place un véritable carcan qui impose une pratique budgétaire restrictive. Le gouvernement, dans la recherche d'un équilibre entre la satisfaction des besoins de la population et une gestion pérenne de son budget, en vient à prioriser le second aspect. Si les travaux passés réalisés par l'IRIS montrent la pertinence d'abolir ces deux lois, ce mémoire

a Loi sur l'équilibre budgétaire, Assemblée nationale du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, version à jour au 1^{er} septembre 2022.

b Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, Assemblée nationale du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, version à jour au 1^{er} septembre 2022.

c BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, Rapport sur la viabilité budgétaire de 2021, 30 juin 2021.

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut à but non lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. Il produit et diffuse des recherches sur les grands enjeux de l'heure tels que la gestion des finances publiques, la crise climatique et environnementale, la marchandisation de l'éducation et de la santé ainsi que la croissance des inégalités. L'IRIS contribue à travers ses travaux à la défense de l'intérêt collectif et à la promotion de la solidarité humaine, au détriment de l'individualisme et de la concurrence.

Philippe Hurteau est politologue et détient un doctorat de l'Université d'Ottawa en pensée politique. Ces dernières années, il a produit une trentaine de rapports de recherche en plus de rédiger une quinzaine d'articles ou de chapitres de livres et a donné plus d'une centaine de conférences à travers le Québec. Ses travaux s'attachent à mieux comprendre les transformations néolibérales de l'État et du marché du travail.

interviendra sur quelques éléments précis en proposant des modifications à la pièce.

Le déficit comme objet de débat

En 1996, le gouvernement de Lucien Bouchard a instauré la première loi qui fait l'objet des présentes consultations. À la suite du référendum de 1995, le gouvernement d'alors avait mis en place un processus de consultation de la société civile qui avait pris la forme de sommets socioéconomiques et qui avait abouti, entre autres, à l'adoption par le Parlement de la Loi sur l'équilibre budgétaire. Sans revenir sur les dynamiques politiques de l'époque et sur les divisions que le « consensus » post-sommet tend à effacer, il demeure qu'il s'agit d'un moment charnière de la politique québécoise^a : en instituant l'atteinte de l'équilibre budgétaire comme horizon indépassable des politiques publiques, Lucien Bouchard et son gouvernement ont indéniablement contribué à la mise en place du cadre budgétaire conservateur que nous connaissons aujourd'hui.

Cette loi a jeté la première pierre d'un édifice qui sera complété dix ans plus tard par la Loi sur la réduction de la dette et nous pouvons déceler certains aspects de la loi de 1996 sur lesquels nous désirons avancer des propositions de modifications.

Revoir le plancher d'application de la loi

Actuellement, l'article 8 de la loi prévoit son activation lorsque le gouvernement constate un déficit équivalent à 1 milliard de dollars. Si on se réfère à la réalité économique de 1996-1997, cela équivalait à un déficit représentant 0,5 %^b du produit intérieur brut (PIB). Rapporté au PIB projeté pour 2023, ce même milliard de dollars ne représente plus que 0,17 % du PIB. Ce seuil nous apparaît donc trop faible en regard de la situation économique actuelle. Par conséquent, la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement dans la gestion de ses ressources budgétaires s'en trouve grandement diminuée.

Le seuil relatif initial de 1 milliard de dollars, à 0,5 % du PIB, étant passablement bas, un seuil représentant 1 % du PIB nominal nous semblerait plus approprié. De cette façon, la loi pourrait jouer son rôle plus efficacement : non pas se déclencher inutilement et de manière improductive, mais lorsque des déficits plus importants surviennent. En outre, l'adoption d'un pourcentage comme seuil plutôt qu'un montant précis permettrait à ce montant de s'ajuster de lui-même sans qu'on ait besoin de l'indexer de temps en temps.

Par exemple, pendant la période 1991-1992 à 1997-1998, les déficits moyens enregistrés par Québec se sont élevés à 2,4 % du PIB. En revanche, durant la période déficitaire

qui a suivi la crise financière (2007-2008 à 2014-2015), les déficits moyens se sont élevés à 0,6 % et, à aucun moment, le seuil de 1 % que nous proposons n'a été atteint.

Notre proposition viendrait donc restreindre le déclenchement automatique de la loi. De cette manière, la plus récente période d'austérité budgétaire qu'a connue le Québec aurait pu soit être évitée soit être très sérieusement amoindrie.

Inscrire l'encadrement démocratique au cœur de la loi

Un second élément qui, selon l'IRIS, mériterait d'être révisé se trouve à l'article 11 de la loi et est relatif au délai prescrit pour revenir à l'équilibre budgétaire. Dit sommairement, les dispositions actuelles prévoient qu'à la suite de la constatation d'une situation de déficit, le gouvernement doit déposer lors de son prochain exercice budgétaire un plan de retour à l'équilibre dans un délai de cinq ans.

Il s'agit là d'un délai arbitraire qui, concrètement, doit souvent être suspendu pour donner au gouvernement la latitude nécessaire afin d'établir une stratégie adaptée à la conjoncture. Nous proposons ainsi de retirer toute mention de délai dans la loi et d'y substituer l'obligation de soumettre devant l'Assemblée nationale un plan de retour à l'équilibre qui devra être adopté préalablement au débat parlementaire sur la loi visant la mise en œuvre du budget lui-même. Cela permettrait qu'un débat démocratique se tienne autour de l'enjeu du calendrier adéquat de retour à l'équilibre budgétaire.

Réinstaurer l'utilisation de la notion d'équilibre budgétaire au sens des comptes publics

Le dernier élément que nous voulons soumettre à la réflexion dans le cadre de cette consultation entourant la Loi sur l'équilibre budgétaire est beaucoup plus technique. Actuellement, la notion d'équilibre budgétaire véhiculée par le gouvernement ne renvoie pas à son sens traditionnel, soit au simple écart entre les dépenses et les revenus de l'État. Une notion vient s'ajouter à cette définition traditionnelle lorsqu'il est question de « solde budgétaire », soit l'état de l'équilibre budgétaire après la prise en compte des versements au Fonds des générations.

L'existence concurrente de notions d'équilibre budgétaire rend la compréhension des données budgétaires très difficile pour la population, ce qui réduit d'autant notre capacité collective de discuter sereinement de cet enjeu d'importance. Nous pensons qu'une seule définition devrait être utilisée, d'autant que la définition actuelle d'équilibre budgétaire est en fait une obligation d'un surplus équivalent aux versements faits au Fonds, ce qui ne correspond pas à un équilibre.

a Denis LESSARD, « Six jours qui ébranlèrent le Québec », *La Presse*, 15 mars 2021.

b Statistiques budgétaires du Québec, décembre 2022. Calculs de l'IRIS.

Dette publique : la loi a atteint ses objectifs

Comme indiqué en introduction, la seconde loi qui encadre la réalité budgétaire de l'État québécois établit des cibles sur le niveau d'endettement du gouvernement tout en instituant le Fonds des générations. Sur ces deux éléments centraux de la loi, nous proposons une approche intégrée et complémentaire : d'un côté, suspendre en totalité les versements au Fonds des générations et, de l'autre, garder inchangées les cibles de réduction de la dette prévues à la loi.

Prioriser la satisfaction des besoins populationnels plutôt que le remboursement de la dette

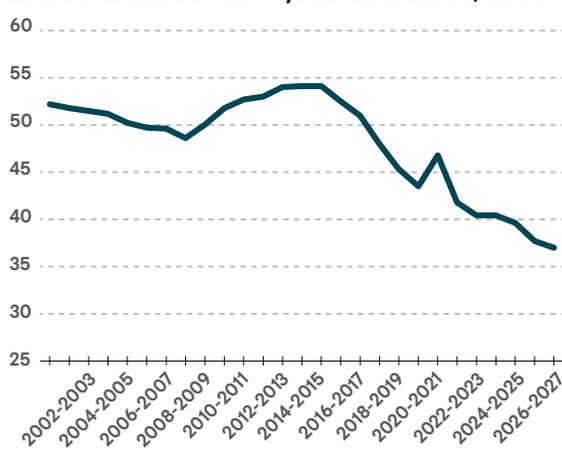
Selon la version actuelle de la loi, le ratio de la dette brute de l'État rapportée au PIB doit s'élever à 45 % à l'horizon 2025-2026^a. Québec a déjà atteint cet objectif et la tendance des prochaines années prévoit la poursuite de la réduction du poids de la dette par rapport à celui de l'économie québécoise.

Le graphique 1 présente l'évolution de ce ratio :

- ↳ Depuis 2014-2015, le ratio dette/PIB a entamé sa descente.
- ↳ Les objectifs de la Loi sur la réduction de la dette ont été atteints en 2019-2020.
- ↳ La pandémie n'a pas eu d'impact sur cette tendance générale.
- ↳ Un ratio dette/PIB de 37 % devrait être atteint en 2026-2027.

La cible principale de la loi est donc déjà atteinte, et même dépassée. Les rehaussements récents du taux directeur de la Banque du Canada pourraient théoriquement faire en

Graphique 1
Évolution du ratio dette/PIB du Québec, en %



SOURCES : Statistiques budgétaires du Québec, automne 2022 ; Ministère des Finances, *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec*, Gouvernement du Québec, août 2022.

a Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, op. cit.

sorte que cette situation change. Nous pourrions alors observer une augmentation du poids du service de la dette par rapport à l'ensemble des revenus consolidés du gouvernement. Cela sera-t-il le cas ?

Partiellement, mais pas au point d'invalider la conclusion tirée de l'analyse du graphique 1. À 6,6 % des revenus consolidés du gouvernement en 2024-2025 (graphique 2), la part du service de la dette restera résolument en zone sécuritaire. Aussi, en raison des risques de ralentissement économique, il serait surprenant de voir la banque centrale poursuivre dans cette voie^b, ce qui devrait nous prémunir contre une remontée trop forte du coût de l'intérêt et donc du service de la dette, d'autant plus que la hausse des taux d'intérêt ne touche que les renouvellements et les nouveaux emprunts.

Considérant ce qui précède, nous recommandons de suspendre en totalité les versements au Fonds des générations. Les sommes dégagées devraient être redirigées vers le lancement d'un véritable chantier visant à financer les services à la population en fonction des besoins de celle-ci et non seulement pour couvrir les coûts de système des différents réseaux et organismes publics. Aussi, dans un contexte d'accélération des changements climatiques^c, le principe d'équité intergénérationnelle au cœur de la justification pour la mise en place des cibles prévues à la loi ne doit pas être réduit à sa seule dimension fiscale. En ce sens, la suspension des versements au Fonds devrait, plutôt que de financer des baisses d'impôt, participer au financement de la nécessaire transition vers une économie zéro émission nette de carbone.

Graphique 2
Part du service de la dette sur les revenus consolidés du gouvernement, en %



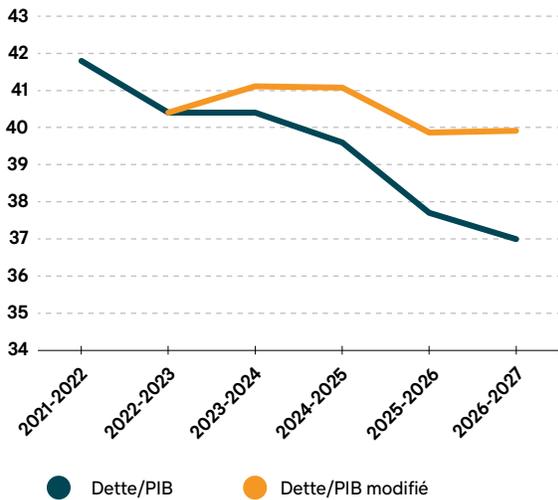
SOURCE : Statistiques budgétaires du Québec, décembre 2022.

b DESJARDINS, *Quoi surveiller en 2023 : Une récession devrait aider à faire baisser plus rapidement l'inflation*, Études économiques, 13 janvier 2023.

c Voir les différents rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : www.ipcc.ch.

Graphique 3

Évolution du ratio dette/PIB advenant une suspension totale des versements au Fonds des générations, en %



SOURCES : Mise à jour économique de l'automne 2022. Calculs de l'IRIS.

Au graphique 3, nous montrons la conséquence de cette recommandation. Nous voyons que, malgré un léger rebond du ratio d'endettement public à prévoir en 2023-2024, celui-ci devrait se stabiliser autour de 40 % dans l'horizon du mandat du présent gouvernement, soit un niveau inférieur de 5 points de pourcentage par rapport aux cibles dictées par la loi.

Force est de constater que les versements au Fonds des générations ont déjà permis d'atteindre les objectifs fixés par la loi et qu'il n'est donc plus nécessaire de poursuivre dans cette direction. Dans le même ordre d'idées, une révision à la baisse des cibles prévues à la loi nous semble contre-indiquée. La baisse des cibles viendrait forcer la main du gouvernement et le contraindre à adopter une politique budgétaire restrictive, voire austère, hypothéquant la capacité générale de l'État d'intervenir dans des champs d'action non directement liés au développement économique.

Au-delà de nos critiques concernant le bien-fondé de ces cibles, nous constatons simplement que leur utilité a fait long feu, les projections d'évolution du ratio dette/PIB indiquant de toute façon qu'une tendance à la baisse semble s'être durablement installée. Pour cette raison, nous proposons de les maintenir à leur niveau actuel.

Finalement, il nous semble pertinent de porter à l'attention du ministre des Finances une considération d'ordre technique. Actuellement, considérant que les versements au Fonds des générations ont été, en dernière analyse, financés à même le service de la dette, il nous semblerait indiqué de cesser d'attribuer au Fonds les revenus de placement qui y sont consacrés. Afin que le Fonds ne soit pas un fardeau

pour les finances publiques, les revenus de placement ne devraient plus être ajoutés à son encaisse, mais plutôt rapatriés au sein de l'exercice budgétaire consolidé. Ce rapatriement pourrait alors servir à diminuer le poids du service de la dette et ainsi alléger concrètement l'impact négatif de la dette sur la viabilité des finances de l'État.

Conclusion

La contribution de l'IRIS visait à montrer qu'à défaut d'abroger les deux lois qui ont mis le Québec sur le chemin du conservatisme budgétaire, il serait opportun de relâcher l'étau austéritaire permanent qu'elles imposent aux gouvernements qui se succèdent en procédant à certaines modifications. Nos recommandations se résument ainsi :

- ↳ Modifier le seuil à partir duquel s'enclenchent les dispositions de la Loi sur l'équilibre budgétaire pour le fixer à 1 % du PIB nominal.
- ↳ Enlever toute référence à un échéancier de retour à l'équilibre budgétaire dans la loi pour laisser à l'Assemblée nationale le soin de se prononcer démocratiquement sur cet enjeu.
- ↳ Utiliser la notion d'équilibre budgétaire au sens des comptes publics dans les documents et les communications du gouvernement.
- ↳ suspendre les versements au Fonds des générations.
- ↳ Garder inchangées les dispositions de la Loi sur la réduction de la dette relatives aux cibles de diminution.
- ↳ Attribuer au fonds consolidé les revenus de placement du Fonds des générations.

Sans révolution de fond en comble l'horizon de la planification budgétaire du gouvernement québécois, il s'agirait d'un premier pas vers une révision de celle-ci, de manière à l'éloigner des perspectives restrictives et limitées que la Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations imposent depuis maintenant un quart de siècle.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.gc.ca