

Mars 2008

Note socio-économique

D'où vient la « crise » des finances publiques ?

La plupart des débats politiques au Québec tournent court dès lors qu'un des protagonistes évoque la « crise » des finances publiques. Cette crise serait causée par le surdéveloppement de l'appareil étatique qui, coûtant de plus en plus cher aux contribuables, aurait atteint un niveau rendant toute nouvelle dépense impossible. Ainsi, qu'il s'agisse de demandes liées au financement des réseaux publics d'éducation ou de santé, au financement de groupes communautaires, à la construction de nouveaux logements sociaux ou à des mesures concrètes de lutte contre les changements climatiques, la réponse des décideurs est toujours la même : il n'y a pas d'argent.

Dans la présente note, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) se penche sur les arguments, trop souvent présentés comme allant de soi, qui prétendent à l'absence de marge de manœuvre budgétaire du gouvernement. Parallèlement à cet objectif, l'IRIS analyse l'instrumentalisation politique d'un discours qui permet le désengagement étatique du financement des services publics et une transformation progressive du rôle de l'État.

Nous reconsidérons d'abord l'état des finances publiques en évaluant l'équilibre des revenus et des dépenses de l'État, l'évolution de la situation économique du Québec au cours des dix dernières années et la situation de la dette nationale. Cette section permettra de dégager certaines conclusions sur la nature artificielle de la présente crise. Ces conclusions seront renforcées par une revue rapide des sommes d'argent dont se prive volontairement l'État, essentiellement par le biais des baisses d'impôt consenties aux particuliers depuis le début des années 2000. Ces deux calculs mettront en lumière une marge de manœuvre dont dispose en fait le gouvernement. En fin de note, l'on examinera des exemples de dépenses publiques réalistes et réalisables – en éducation, en santé, en logement social, etc. –, afin de donner aux Québécois et aux Québécoises un ordre de grandeur des avantages dont se prive la collectivité lorsqu'elle accepte sans questionnement le discours sur l'absence de marge de manœuvre gouvernementale.

Réévaluation de l'état des finances publiques

Une réévaluation de l'état des finances publiques s'avère nécessaire puisque l'analyse critique des interprétations budgétaires issues du gouvernement et des commentateurs économiques y révèle une faille méthodologique. Ces analyses accréditent un « scénario catastrophe » en affirmant que la marge de manœuvre de l'État est nulle et que la situation ira en empirant. Or, comme nous le verrons à la section suivante, l'absence de surplus budgétaires s'explique en grande partie du fait que l'État s'est volontairement infligé des pertes de revenus ces dernières années. En somme, il s'agit ici de vérifier si la situation actuelle des finances publiques relève de la conjoncture économique elle-même ou de décisions politiques.

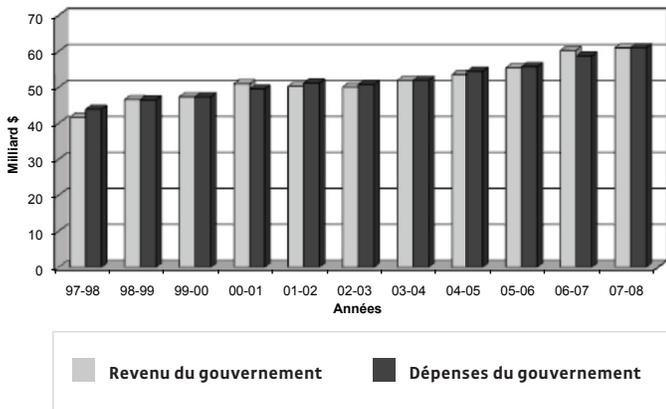
Il faut d'abord regarder de près le dernier budget québécois. Si le Québec était en état de crise, on devrait en déceler les traces dans ce document, qui se veut le reflet fidèle de la santé financière du gouvernement. On constate au contraire que le budget québécois ne reflète pas de crise, comme le ferait un important déficit cumulé par exemple, mais qu'il manifeste plutôt une situation d'équilibre. Les dépenses, évaluées à 61,0 MM\$, sont au même niveau que les revenus, également évalués à 61,0 MM\$ pour l'année 2007–2008¹. Nous pouvons donc relativiser d'emblée les propos qualifiant la situation actuelle de « crise ». Ajoutons à ce constat que les déficits budgétaires ont été éliminés au niveau provincial depuis l'année fiscale 1998–1999², ce qui force à constater que l'État québécois connaît un équilibre de ses finances publiques depuis maintenant près de dix ans³.

Bien entendu, constater le maintien de l'équilibre budgétaire n'est pas suffisant pour affirmer que les finances publiques sont globalement saines. Il faut donc poursuivre l'analyse, notamment en étudiant l'évolution des revenus et des dépenses gouvernementales des dix dernières années et en mettant celle-ci en relation avec la croissance économique, pour en dégager une analyse tendancielle.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES REVENUS DU GOUVERNEMENT : INDICATEUR DE SANTÉ FINANCIÈRE

Si le Québec était réellement en situation de crise budgétaire, on devrait trouver une augmentation des dépenses qui outre-passe celle des revenus. Un tel constat indiquerait clairement que le gouvernement a perdu le contrôle de ses dépenses et entraîne les finances publiques vers un retour des déficits budgétaires systématiques qu'on a connus par le passé. Or, comme l'indique le graphique 1, les faits sont tout autres.

GRAPHIQUE 1 : Évolution des revenus et des dépenses de l'État québécois de 1997–1998 à 2007–2008⁴



Depuis l'année fiscale 1997–1998, les revenus de l'État québécois sont passés de 41,3 MM\$ à 61,0 MM\$, une augmentation de 46,2 %⁵. Pour la même période, les dépenses de l'État sont passées de 43,9 MM\$ à 61,0 MM\$, soit une augmentation de 39 %⁶. C'est dire que depuis les dix dernières années, les revenus de l'État augmentent plus rapidement que ses dépenses : on est loin de l'état de crise. Un tel constat démontre bien que l'évolution des dépenses est sous contrôle et que l'équilibre budgétaire est respecté.

Même si une telle observation ne suffit pas pour porter un jugement d'ensemble sur la situation des finances publiques, cela nous permet déjà de désamorcer le discours alarmiste voulant que la marge de manœuvre gouvernementale s'amoins dangereusement, puisque l'on remarque plutôt une augmentation des revenus qui compense l'évolution des dépenses.

Il est important de noter ici que, si les revenus de l'État ont augmenté aussi rapidement lors des dix dernières années, c'est essentiellement grâce à la période de croissance économique et de prospérité qu'ont connue au cours de cette période le Québec et le reste du monde occidental. En effet, de 1997 à 2006, le produit intérieur brut (PIB) du Québec est passé de 175 MM\$ à 263,8 MM\$, soit une hausse de 50,8 %⁷. Cette période de prospérité économique est confirmée par l'évolution des bénéfices nets avant impôts des entreprises québécoises qui, de 2001 à 2007, ont augmenté de plus de 50 %⁸.

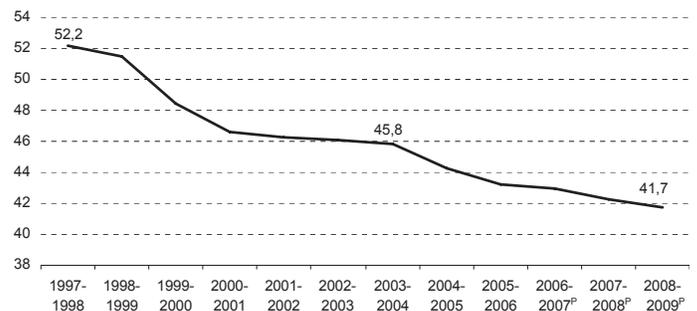
Ces indicateurs démontrent que, depuis maintenant dix ans, les gouvernements qui se sont succédé à Québec ont connu une période de forte croissance économique. Le phénomène que nous allons mettre en lumière – la limitation des sources de revenus de l'État par des baisses d'impôts et autres déductions fiscales – s'est grandement appuyé sur cette croissance. Mais il est essentiel d'explorer d'abord l'une des causes le plus souvent invoquées pour légitimer la notion de crise des finances publiques : la dette nationale du Québec.

LE FARDEAU DE LA DETTE PUBLIQUE : ENTRE MYTHE ET RÉALITÉ

Il a été démontré que les budgets de l'État sont équilibrés depuis maintenant une décennie et que ses revenus augmentent plus rapidement que ses dépenses. Mais il semble important de relativiser un autre cliché du discours dominant : la dette publique du Québec, censée représenter un poids énorme, presque ingérable, pour les finances publiques.

En fait, depuis 1998, la dette québécoise a augmenté de 23,8 %⁹, soit la moitié seulement du taux de croissance économique ou d'augmentation des revenus de l'État, de sorte que le ratio de la dette à la production nationale est en baisse constante. À la fin des années 1990, la dette publique représentait plus de 50 % du PIB québécois. Aujourd'hui, les projections du ministère des Finances annoncent, comme le démontre le graphique 2, que ce taux baissera à 41,7 % durant l'année fiscale 2008-2009. C'est dire que le poids de la dette en regard des capacités productives du Québec a baissé de dix points de pourcentage depuis dix ans.

GRAPHIQUE 2 : Dette totale du gouvernement en pourcentage du PIB¹⁰



P : Données projetées

La baisse observée n'est pas une simple variation théorique ou le résultat de quelque manipulation statistique. Comme nous l'avons montré, l'évolution des revenus de l'État a un lien direct avec la croissance du PIB. De ce constat, on peut affirmer qu'une baisse du ratio de la dette au PIB entraîne une réduction de son incidence sur les capacités budgétaires de l'État québécois.

Pour bien appréhender ce rôle de la dette en regard des finances publiques, il est important d'examiner l'évolution de son coût par rapport au budget annuel du Québec. Le coût de la dette correspond au paiement des intérêts sur les prêts contractés par le gouvernement. Pour l'année fiscale 1997-1998, le service de la dette, c'est-à-dire le coût annuel de son entretien, était de 7,4 MM\$¹¹. Dix ans plus tard, soit en 2007-2008, ce montant est resté relativement stable et se chiffre aujourd'hui à 7,2 MM\$¹². Il s'agit donc d'une évolution négative de 1,6 % sur dix ans.

On comprendra mieux la portée de ces données statistiques en les mettant en relation avec l'augmentation des revenus de

l'État et avec la croissance économique durant la même période. De 1997–1998 à 2007–2008, la croissance des revenus de l'État a été de 46,2 %¹³, tandis que la croissance du PIB a atteint 50,8 %¹⁴. En regard de la chute de 1,6 % du coût annuel de la dette, on constate aisément que la situation n'a rien de catastrophique, l'État ayant vu ses moyens financiers augmenter alors que baissait le montant consacré annuellement à l'entretien de sa dette.

Afin de compléter cette analyse, il est important de situer l'évolution de la dette, ou du moins du coût annuel de son entretien, par rapport à l'ensemble du budget du Québec. Comme le montre le tableau 1, la part de l'entretien de la dette dans l'ensemble du budget a diminué de 4,9 % durant les dix dernières années :

TABLEAU 1 : Coût annuel de l'entretien de la dette québécoise par rapport au budget total de la province¹⁵

Années	Budget total du gouvernement québécois (en M\$)	Coût annuel de l'entretien de la dette publique (en M\$)	Proportion
1997–1998	43 916	7 360	16,8
2007–2008	61 016	7 244	11,9

Le tableau précédent montre que la part du budget annuel de l'État consacrée à l'entretien de la dette publique est en baisse. Ce recul de 4,9 % depuis 1998–1999 équivaut, toutes proportions gardées, à une augmentation de la marge de manœuvre budgétaire gouvernementale, puisque une plus grande part du budget étatique se trouve libérée et pourrait servir à financer des dépenses de programmes.

« Les revenus fiscaux augmentent plus rapidement que les dépenses, les finances publiques ont pu compter sur une économie forte, et le poids de la dette diminue par rapport à l'économie québécoise globale et par rapport au budget de l'État. »

On ne saurait passer sous silence deux éléments importants de la composition de la dette. D'abord, il faut noter qu'elle est constituée à 48,7 % par les régimes de retraite de différentes catégories d'employés de l'État, soit une somme de 59 611 M\$¹⁶. De ce montant, 32 608 M\$ constituent le passif net au titre des régimes de retraite¹⁷; c'est donc 26,6 % de la dette québécoise qui correspond aux régimes de retraite des employés de l'État. Contrairement à plusieurs provinces canadiennes ou États américains, le Québec voit sa dette gonflée artificiellement par la prise en compte du passif au titre des régimes de retraite. Ce passif représente en fait la part que doit payer l'État-employeur dans le régime de retraite de ses employés. Ce poste

n'est habituellement pas inclus dans le calcul de la dette publique des États.

Puis, il faut examiner les devises monétaires dont est constituée la dette. Le tableau 2 montre clairement que la très vaste majorité de la dette québécoise – soit 93,2 %¹⁸ – est composée de devises canadiennes, ce qui vient invalider l'argument voulant que sa dette place nécessairement l'État québécois à la merci des marchés internationaux.

TABLEAU 2 : Composition de la dette totale par devises monétaires¹⁹

Devises	Dette totale (en millions de \$)	Proportion de la dette totale (en %)
Dollar canadien	119 772	93,2
Dollar américain	382	0,3
Euro	3 144	2,5
Franc suisse	3 104	2,4
Yen	2 082	1,6
Livre sterling	- 2	–
Sous total	128 282	100,0
Emprunts effectués par anticipation	- 6 069	–
Total	122 413	–

La dette publique ne représente donc pas le fardeau que l'on se plaît à décrier, tant du point de vue de l'évolution du poids de la dette par rapport à l'économie générale que par rapport au budget québécois. Son poids est de moins en moins lourd par rapport au PIB, le coût de son entretien annuel baisse constamment dans le budget québécois, une grande partie de cette dette est le résultat d'une opération comptable liée aux fonds de pension des employés de l'État, et elle est surtout composée d'emprunts internes au Canada. Bref, sa gestion est, somme toute, sous contrôle.

Des pertes volontaires de revenu depuis 2000

Nous venons de montrer que la situation budgétaire de l'État québécois n'est pas aussi catastrophique que ne le laissent entendre la classe politique québécoise et les tenants du discours de l'austérité budgétaire. Les revenus fiscaux augmentent plus rapidement que les dépenses, les finances publiques ont pu compter sur une économie forte, et le poids de la dette diminue par rapport à l'économie québécoise globale et par rapport au budget de l'État. Ce constat étant posé, pourquoi l'État québécois se trouve-t-il tout de même dans une période d'équilibre budgétaire plutôt qu'en situation de surplus? Nous décortiquerons ce paradoxe dans les pages qui suivent.

Normalement, la croissance économique des dernières années aurait dû générer une marge de manœuvre budgétaire. Dans les faits, cette marge de manœuvre a bel et bien été créée, mais elle a également été dépensée par les différents gouvernements, sous forme de baisses d'impôt. Autrement dit, les revenus étatiques augmentent plus vite que les dépenses, mais l'État liquide cette marge de manœuvre pour consentir des avantages fiscaux. C'est ainsi que l'État se retrouve dans l'incapacité de financer adéquatement les programmes sociaux ou du moins de pallier les hausses des coûts de système, d'où la précarisation de ces services.

Un bref récapitulatif des baisses d'impôts consenties aux particuliers depuis l'an 2000 permet de montrer que si les finances publiques demeurent aujourd'hui dans une situation de précarité, c'est uniquement à la suite de décisions politiques et non en raison de quelque nécessité inhérente à la conjoncture économique du Québec. Plutôt que de passer en revue l'ensemble des politiques fiscales des dernières années, nous nous contenterons de prendre comme exemples des baisses d'impôt générales consenties aux particuliers²⁰.

LES BAISSES D'IMPÔTS DES PARTICULIERS DE 2000 À 2003

Nous pouvons scinder nos huit années de référence en deux grandes périodes : celle comprise entre 2000 et 2003 et celle allant de 2003 à aujourd'hui. La période 2000-2003 est marquée par d'importantes réformes de la fiscalité québécoise, avec deux grandes baisses d'impôts des particuliers.

Tout d'abord en 2000-2001, c'est une réduction de 4,5 MM\$ des impôts qui est annoncée dans le budget provincial²¹. Comme le montre le tableau 3, cette baisse des revenus de l'État s'est répartie sur trois ans.

TABLEAU 3 : Impact de la réduction d'impôt sur les revenus du gouvernement (en millions de \$)²²

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Total
Baisse d'impôts des particuliers	-1 000	-1 500	-2 000	-4 500

Un aspect encore plus intéressant de cette baisse d'impôts est sa répartition auprès de l'ensemble des contribuables. On constate qu'en plus de priver l'État de revenus importants, cette réduction a principalement avantage les contribuables les plus fortunés, comme le montre le tableau 4. Un ménage gagnant moins de 25 000 \$ a vu ses impôts baisser de 265 \$, en regard de 1 709 \$, en moyenne, pour un ménage gagnant plus de 75 000 \$²³. Cette différence tient à la modification des paliers d'imposition et du taux d'imposition de chacun de ces paliers. Ainsi, une personne à revenu élevé bénéficie de la même baisse d'impôt sur la première partie de ses revenus imposables qu'une personne à faible revenu, tout en bénéficiant de baisses supplémentaires sur la part plus élevée de ses revenus.

TABLEAU 4 : Gain découlant de la baisse de l'impôt des particuliers selon la tranche de revenu familial – 2002²⁴

Tranche de revenu	Baisse d'impôt (en \$)
Moins de 25 000 \$	265
De 25 000 \$ à 50 000 \$	654
De 50 000 \$ à 75 000 \$	1 037
75 000 \$ ou plus	1 709

Cette première baisse d'impôt générale fut suivie en 2001-2002 par une seconde baisse importante des contributions fiscales des particuliers, qui n'a pu être appliquée dans sa totalité en raison du changement de gouvernement survenu au printemps 2003. D'abord censé diminuer de 3,5 MM\$ de plus les impôts des contribuables, ce plan a été appliqué aux 2/3 avec une réduction fiscale de 2,2 MM\$²⁵. Encore une fois, cette baisse d'impôt a privé le gouvernement québécois de sources de revenus appréciables, tout en favorisant de manière disproportionnée les personnes les plus fortunés de la population. Pour un ménage type, c'est-à-dire deux enfants et deux adultes avec revenus et gagnant 35 000 \$, le cumul de ces deux baisses d'impôt a produit une économie de 969 \$, comparativement à 3 034 \$ pour le même ménage type gagnant 100 000 \$²⁶.

LES BAISSES D'IMPÔTS DES PARTICULIERS DEPUIS 2003

Depuis 2003, c'est-à-dire après les grandes baisses d'impôt du début des années 2000, la tendance à limiter les revenus de l'État a quelque peu ralenti²⁷. Le budget du Québec 2003-2004 marque en ce sens une forme de rupture avec les trois budgets précédents en ne concédant aucune baisse d'impôt directe²⁸. C'est en 2004-2005 qu'on assiste à la reprise d'une politique précise et ciblée de réduction des taux d'imposition généraux. En instaurant un régime d'imposition unique pour les particuliers – qui consistait à accorder à tous les contribuables un montant complémentaire de 2 925 \$, leur permettant de réclamer l'ensemble des déductions et crédits d'impôt non remboursables jusque alors réservés au régime d'imposition général –, le gouvernement consentait à une réduction de l'impôt général de 219 M\$ sur une pleine année²⁹.

Ce type de baisse de l'imposition est souvent inéquitable au plan social puisqu'il avantage majoritairement les mieux nantis de la société, en plus de priver l'État de revenus indispensables à la réalisation de ses missions sociales; le cas qui nous intéresse ici ne fait pas exception à la règle.

Les années 2005-2006 et 2006-2007 ont été marquées par la poursuite de ce type de diminution des recettes fiscales. Même si elles ne représentent pas des sommes d'argent considérables, les baisses d'impôt instaurées durant ces deux années n'en ont pas moins entamé la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement, en érodant ses revenus d'un peu plus d'un milliard de dollars. Dès 2005-2006, deux mesures sont venues diminuer grandement les capacités d'investissement de l'État : une

réduction de l'impôt de 372 M\$³⁰ – à laquelle il faut ajouter 315 M\$ pour l'indexation du régime d'imposition³¹ – et une diminution additionnelle de la marge de manœuvre gouvernementale de 362 M\$, suite à une nouvelle baisse d'impôt en 2006-2007³².

On constate donc, pour ces trois autres années (2004 à 2007), un certain ralentissement du rythme des baisses d'impôt en regard de la période précédente. Les baisses instituées au cours de ces deux périodes représente tout de même une diminution totale de 1,3 MM\$ des revenus du gouvernement. En 2007–2008, les baisses d'impôt reprennent la cadence du début des années 2000, avec une diminution de l'impôt général de 950 M\$³³. Cette fois encore, il s'agit d'une réduction des revenus de l'État qui vient sérieusement entamer la capacité gouvernementale de mettre en branle des politiques sociales et même celle de financer adéquatement les programmes existants. À cela s'ajoute une iniquité sociale liée à la répartition des baisses d'impôt offertes à la population. Le tableau 5 indique bien cet état de fait en mettant l'accent sur la disproportion actuelle entre les gains découlant de cette réduction d'impôt pour différents types de ménages :

TABLEAU 5 : Gains découlant de la réduction d'impôt de 950 M\$ du budget 2007–2008 selon la tranche de revenus des ménages³⁴

Revenu moyen	Baisse d'impôt (en \$)
25 000 \$	0
50 000 \$	110
75 000 \$	649
100 000 \$	720
150 000 \$	1 859

Pour résumer ce que nous venons de démontrer, il est clair que nous sommes loin d'être en présence d'un État sans aucune marge de manœuvre financière. Au contraire, la situation budgétaire du gouvernement québécois semble être en assez bonne condition pour lui avoir donné une marge de manœuvre suffisante pour diminuer de 8,9 MM\$, depuis 2000, ses revenus en provenance de l'impôt des particuliers.

DÉPENSES FISCALES SUPPLÉMENTAIRES POUR 2007-2008

Pour conclure la présente analyse des pertes volontaires de revenus qui privent l'État de fonds importants, nous étudierons certaines déductions fiscales qui retranchent des sommes importantes à l'impôt. Les particuliers québécois ont déclaré, pour l'année d'imposition 2004³⁵, des revenus totaux de 179 231 M\$³⁶. Toutefois, 16 480 M\$ ont été retranchés des sommes imposables au moyen de diverses déductions, ce qui est venu diminuer les recettes fiscales du gouvernement de 1 582 M\$³⁷, selon le taux moyen d'imposition³⁸.

Il est important de noter qu'il existe une multiplicité de programmes de déductions fiscales destinés aux particuliers.

Certains sont davantage utilisés par la classe moyenne et les plus défavorisés, d'autres, par la classe moyenne élevée et les plus nantis. Nous nous intéresserons particulièrement à ces derniers, soit les programmes dont se servent les particuliers qui ont un revenu supérieur à la moyenne québécoise et à qui ces déductions permettent de soustraire une part importante de leurs revenus à l'impôt et, partant, au gouvernement québécois. Deux données appellent une attention particulière à cet égard : d'abord, seulement 16,9 % de la population québécoise à déclarer un revenu gagné 50 000 \$ ou plus³⁹; pourtant, c'est cette minorité de la population qui tire parti de 51 % de la somme totale des déductions⁴⁰. Manifestement, une catégorie privilégiée de la population se trouve indûment avantagée dans la distribution des déductions fiscales.

Deux catégories de déductions attirent ici plus particulièrement notre attention : la déduction concernant les gains en capital imposables et la déduction relative aux placements financiers. La déduction fiscale sur les gains en capital coûte au gouvernement 449 M\$ annuellement⁴¹. Toutefois, cette forme de déduction est utilisée à 94,7 % par les particuliers gagnant plus de 50 000 \$⁴², donc par la part la plus aisée des contribuables. Il s'agit donc d'une politique fiscale qui bénéficie à une minorité de la population, mais qui prive la majorité de revenus fiscaux importants.

« [...] la situation budgétaire du gouvernement québécois semble être en assez bonne condition pour lui avoir donné une marge de manœuvre suffisante pour diminuer de 8,9 MM\$, depuis 2000, ses revenus en provenance de l'impôt des particuliers. »

La seconde forme de déduction à retenir notre attention est celle concernant les placements financiers. En consentant la réduction de revenus imposables que permet ce type de remise fiscale, l'État se prive de 475 M\$ annuellement⁴³, montant qui est accaparé à 75,2 %⁴⁴ par les contribuables appartenant aux tranches de revenus les plus élevées.

Puisque ces exemples de déductions servent tous deux presque exclusivement à la part la plus fortunée de la population québécoise, leur pertinence peut être mise en doute au regard de leur coût pour l'ensemble de la population, qui n'en profite pas. Comme il est indiqué au tableau 6, ces deux déductions limitent les revenus du gouvernement de 924 M\$ par année.

VOUS AVEZ DIT MARGE DE MANŒUVRE ?

Somme toute, le budget provincial est équilibré depuis dix ans, le gouvernement québécois a enregistré des hausses de revenus supérieures à l'évolution de ses dépenses durant cette période, la dette publique perd en importance par rapport au PIB et son entretien occupe une part décroissante des dépenses gouvernementales. La prise en compte de ces différents facteurs révèle que l'État devrait se retrouver actuellement dans

TABLEAU 6 : Types de déductions fiscales par rapport à leur coût pour les finances publiques et à la catégorie de revenu qui en bénéficie⁴⁵

Types de déduction fiscale	Tranche de revenu total (en M\$)							Part des deux tranches de revenu supérieures dans l'utilisation totale de ces déductions (en %)
	Moins de 10 000	10 000 à 19 999	20 000 à 29 999	30 000 à 49 999	50 000 à 99 999	100 000 et plus	Total	
Placements (%)	8	17	28	65	129	228	475	75,2
Gains en capital (%)	0	1	4	18	74	351	449	94,7
Total (%)	8	18	32	83	203	579	924	84,6

une situation de surplus budgétaire et non dans la situation d'équilibre serré que nous connaissons. C'est dire que le discours sur la prétendue crise des finances publiques fait l'impasse sur les choix ayant généré la situation actuelle.

Nos recherches nous permettent de conclure que l'étroitesse de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement québécois est en lien direct avec les politiques de baisses d'impôt des dernières années. Même en ne tenant compte que des baisses de l'imposition générale des particuliers depuis 2000 et de deux catégories de déductions fiscales consenties principalement aux plus fortunés, on constate que l'État québécois se prive chaque année de 9,8 MM\$ en revenus. Il s'agit là d'une marge de manœuvre appréciable, et elle ne prend même pas en considération les baisses d'impôt consenties aux entreprises.

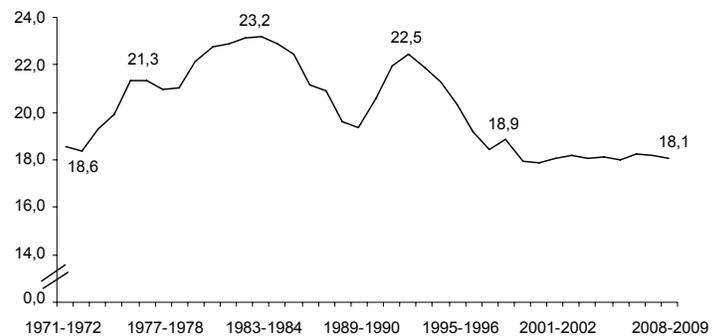
TABLEAU 7 : Liste des pertes de revenus volontaires de l'État québécois depuis 2000 au niveau de l'imposition des particuliers⁴⁶

Catégories	Pertes de revenus volontaires de l'État (en M\$)
Baisse d'impôts de 2000 à 2003	6 700
Baisse d'impôts de 2003 à 2008	2 218
Déductions fiscales	924
Total	9 842

Le coût social des baisses d'impôts

Dans les pages qui précèdent, il a été établi que l'absence de marge de manœuvre budgétaire du gouvernement du Québec est la résultante de politiques délibérées de restriction des sources de revenus de l'État et non un effet nécessaire ou mécanique de la conjoncture économique. Ce qui est cependant bien réel, ce sont les coupures budgétaires réalisées sous prétexte de respecter «la capacité de payer des contribuables». Nous constatons la logique qui règne depuis maintenant 10 ans : convertir en baisses d'impôt toute marge de manœuvre budgétaire. L'État est donc toujours à court pour financer adéquatement les services publics. Chose encore plus grave, le gouvernement se place dans la situation où il doit systématiquement

quement sous-financer les programmes gouvernementaux pour défrayer ses baisses d'impôt et maintenir l'équilibre budgétaire. Le graphique 3 en témoigne, illustrant la baisse des dépenses de programmes québécois en regard du PIB.

GRAPHIQUE 3 : Dépenses de programmes en % du PIB⁴¹

Les baisses d'impôt ont essentiellement deux carences majeures : elles bénéficient généralement de manière disproportionnée aux contribuables les plus fortunés⁴⁸ et elles contribuent à une lente érosion du financement public des programmes sociaux. Pour illustrer ce coût social des baisses d'impôt, nous terminerons cette note par une liste non exhaustive de politiques publiques d'intérêt général que pourrait financer le montant des baisses d'impôt identifié dans la présente note.

2 MM\$ DE PLUS POUR LE RÉSEAU DE SANTÉ

Depuis 2003, le gouvernement québécois augmente d'un milliard par année en moyenne le budget alloué à la santé⁴⁹. L'ajout à cette somme de 2 MM\$ par an lui permettrait de tripler la hausse annuelle du financement accordé au réseau de santé québécois.

« Les baisses d'impôt ont essentiellement deux carences majeures : elles bénéficient généralement de manière disproportionnée aux contribuables les plus fortunés et elles contribuent à une lente érosion du financement public des programmes sociaux. »

2,1 MM\$ POUR RÉGLER LE SOUS-FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION AU QUÉBEC

On chiffre le sous-financement de l'éducation, tous niveaux d'enseignement confondus, à 1 520 M\$⁵⁰. En investissant ce montant et y ajoutant 600 M\$, coût évalué de la gratuité scolaire au postsecondaire⁵¹, il est possible de doter le Québec d'un réseau d'enseignement financé adéquatement et accessible à tous et à toutes.

700 M\$ ANNUELLEMENT POUR LA MISE EN CHANTIER DE 50 000 LOGEMENTS SOCIAUX⁵²

Un tel chantier, étalé sur 5 ans, permettrait à terme la construction de 50 000 unités de logements sociaux.

1,5 MM\$ POUR BONIFIER LE PLAN QUÉBÉCOIS DE LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Cette mesure permettrait de doubler le financement actuellement prévu⁵³ et de faire ainsi du Québec un pionnier en matière de lutte aux changements climatiques.

590 M\$ POUR AUGMENTER LE FINANCEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN.

Cette somme représente le montant investi annuellement par l'État pour l'amélioration des services et l'entretien de l'équipement⁵⁴. En injectant 590 M\$ de plus, il serait possible de consolider les réseaux actuels sans imposer de hausse de frais aux usagers et usagères.

Ces exemples, qui totalisent 6,9 MM\$ en nouvelles dépenses pour le gouvernement, sont autant de services dont la population québécoise se trouve privée parce que la classe politique préfère des baisses d'impôt au financement public de services de première nécessité.

Conclusion

Analyser les statistiques fiscales d'un gouvernement est toujours un exercice complexe et aléatoire, et il ne suffit pas de démontrer l'existence d'une tendance de l'État à réduire ses sources de revenus pour faire réapparaître ces recettes. Voilà maintenant dix ans que le Québec se prive progressivement d'importants leviers financiers, ce qui l'empêche aujourd'hui de financer adéquatement plusieurs programmes et services publics.

Que ce soit en santé, en éducation, en environnement, en logement social ou dans le transport en commun; les besoins d'investissements publics ne manquent pas. Invoquer le manque de ressources étatiques pour justifier le sous-financement public apparaît une position difficilement défendable à la lumière de notre étude. Au lieu d'évoquer l'incapacité de payer du gouvernement, il serait plus juste d'établir le lien entre les pertes de revenus que s'inflige volontairement l'État et la situation actuelle de sous-financement.

En dernière analyse, un constat émerge clairement : la marge de manœuvre budgétaire générée par la période de croissance économique des dernières années a été dilapidée en baisses d'impôt qui, en général, avantagent outre mesure les contribuables les plus fortunés. Avec les risques de récession

qui se pressent à l'horizon, cette dynamique d'autolimitation des revenus de l'État se révèle à courte vue. En effet, somme toute, en maintenant les finances étatiques dans un équilibre précaire et en misant sur une croissance économique soutenue, le gouvernement québécois s'est volontairement départi des capacités d'intervenir en cas d'imprévu.

Philippe hurteau

Chercheur à l'IRIS

Notes

- 1 Budget du Québec 2007-2008, *Plan budgétaire*, Ministère des Finances du Québec, p. A. 5.
- 2 Budget du Québec 1999-2000, *Plan budgétaire*, Ministère des Finances du Québec, Section 2, p. 4. Il est à noter qu'une analyse des budgets successifs depuis 1999 démontre que l'équilibre budgétaire a été maintenu au Québec, selon les paramètres comptables retenus par le gouvernement. Bien entendu, l'équilibre budgétaire du gouvernement est contestable puisque des institutions publiques (hôpitaux, universités, etc.) continuent d'enregistrer des déficits qui sont ultimement à la charge de l'État. Par contre, le maintien de l'équilibre budgétaire des dix dernières années montre bien que les dépenses de l'État sont sous contrôle.
- 3 Il est important de noter ici que l'équilibre budgétaire résulte de lourdes compressions imposées dans différents programmes publics. Comme nous le verrons, une fois son déficit annulé, le gouvernement québécois a utilisé les surplus budgétaires générés par la croissance économique pour financer des baisses d'impôts plutôt que pour refinancer les programmes sociaux.
- 4 Données en provenance du sommaire des opérations budgétaires et financières consolidées des budgets du Québec de 1999-2000 à 2007-2008.
- 5 Données en provenance du sommaire des opérations budgétaires et financières consolidées des budgets du Québec de 1997-1998 à 2007-2008.
- 6 *Ibid.*
- 7 CANSIM, *Québec : Produit intérieur brut (PIB) au prix de base*, numéro de tableau 3840001.
- 8 Institut de la statistique du Québec, *Bénéfices des sociétés avant impôt (désaisonnalisés au taux annuel)*, http://www.stat.gouv.qc.ca/princ_indic/benesoc.htm.
- 9 Budget du Québec 2007-2008, *op. cit.*, p. E. 5.
- 10 *Ibid.*, p. E. 6.
- 11 Budget du Québec 1999-2000, *op. cit.*, section 2, p. 4.
- 12 Budget du Québec 2007-2008, *op. cit.*, p. C. 5.
- 13 Données en provenance du sommaire des opérations budgétaires et financières consolidées des budgets du Québec de 1997-1998 à 2007-2008.
- 14 CANSIM : *Québec; Produit intérieur brut (PIB) au prix de base*, numéro de tableau 3840001.
- 15 Budget du Québec 1999-2000, *op. cit.*, section 2, p. 4; et Budget du Québec 2007-2008, *op. cit.*, p. C. 5.
- 16 Budget du Québec 2007-2008, *op. cit.*, p. E. 8.
- 17 *Ibid.*, p. E. 11.
- 18 *Ibid.*, p. E. 25.
- 19 *Ibid.*
- 20 Nous avons choisi de centrer cette note sur la fiscalité des particuliers, simplement pour offrir aux Québécois et aux Québécoises un ordre de grandeur des coûts sociaux des baisses d'impôts qu'ils et elles peuvent toucher directement. Un travail similaire devra être effectué en ce qui concerne la fiscalité des entreprises, pour brosser le portrait complet des pertes de revenus volontaires de l'État.

21 Québec, Ministère des finances du Québec, *La réduction de l'impôt des particuliers : Des bénéfices pour tous les contribuables*, Ministère, 2000, p. 5.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*, p. V. Par cet exemple, nous voyons bien la disproportion dans la distribution des bénéfices découlant des baisses d'impôt. Le contribuable avec un revenu de 75 000 \$ eut droit à une baisse d'impôt par 6 fois supérieures à celle du contribuable touchant un revenu de 25 000 \$, et ce malgré le fait que ses revenus ne soient que 3 fois plus élevés.

24 *Ibid.*

25 Québec, Ministère des finances du Québec, *L'impôt des particuliers : le maillon charnière de l'équité sociale*, Ministère, 2001, p. 2.

26 *Ibid.*, p. 4.

27 Il est vrai que la tendance à réduire les impôts des particuliers a baissé entre les années 2003 et 2006, mais de graves restrictions des revenus étatiques ont aussi eu lieu durant cette période, par le biais de crédits d'impôts.

28 Budget du Québec 2003-2004 : *Plan budgétaire*, Ministère des Finances du Québec, 2003.

29 Budget du Québec 2004-2005 : *Réduction d'impôt*, Ministère des Finances du Québec, 2004, p. 35.

30 Budget du Québec 2005-2006 : *Plan budgétaire*, Ministère des Finances du Québec, 2005, section 5, p. 3.

31 *Ibid.*, section 5, p. 4.

32 Budget du Québec 2006-2007 : *Plan budgétaire*, Ministère des Finances du Québec, 2006, section 5, p. 3.

33 Budget du Québec 2007-2008, *op. cit.*, p. F. 3.

34 *Ibid.*, p. F. 10.

35 Nous utilisons l'année 2004 comme année de référence, puisqu'il s'agit de l'exercice fiscal qui présente les données les plus détaillées.

36 Québec, *Statistiques fiscales des particuliers 2004*, Gouvernement du Québec, 2007, p. 1

37 *Ibid.*, p. 3.

38 *Ibid.*, p. 35. Ce taux est de 9,6 % et il correspond au rapport entre l'impôt à payer et le revenu total. Ce taux varie toutefois selon la tranche de revenu; ainsi les particuliers ayant un revenu inférieur à 10 000 \$ ont un taux d'imposition moyen de 0 %, ceux déclarant un revenu entre 10 000 et 19 999 \$ ont un taux de 1,5 %, etc.

39 *Ibid.*, p. 10.

40 *Ibid.*, p. 17.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*, p. 32.

46 Pour l'ensemble des données incluses dans ce tableau, nous faisons référence aux démonstrations déjà effectuées dans cette note.

47 Budget du Québec 2007-2008, *op. cit.*, p. A. 9.

48 Nous faisons ici référence aux tableaux 4, 5 et 6 de la présente note.

49 Budget 2004-2005, *Faits saillants*, p. 4; Budget 2005-2006, *Faits saillants*, p. 2; Budget 2006-2007, *Faits saillants*, p. 2; Budget 2007-2008, *Le budget en un coup d'oeil*, p. 7.

50 Centrale des syndicats du Québec (CSQ), *Financement de l'éducation en 2008-2009 : Des moyens pour une nouvelle impulsion*, 2008, p. 5.

51 Daoud, Marc et Philippe Hurteau, *Gratuité scolaire et réinvestissement postsecondaire : Trois scénarios d'application*, IRIS, 2007, p. 12.

52 FRAPRU, *La prospérité pour qui ?*, Mémoire présenté aux consultations prébudgétaires 2008-2009 du FRAPRU, 2008.

53 Québec, *Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir : Plan d'action 2006-2012*, Gouvernement du Québec, 2006, p. 2.

54 Québec, *La politique québécoise du transport collectif*, Ministère des Transports, 2006, pp. XIV et 30.

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheurs se positionne sur les grands enjeux socio-économiques 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 socio-économiques

1710 Beaudry, Bur. 2.0, Montréal, QC, H2L 3E7

514 789 2409 · www.iris-recherche.qc.ca