



Orientations budgétaires du Québec pour 2010-2011

Décembre 2009

Synthèse

En vue du prochain budget du Québec, nos orientations s'ordonnent autour de trois axes.

- **Soutenir l'économie ;**
- **Préserver les services publics et les programmes sociaux ;**
- **Renforcer l'équité sociale.**

Notre analyse

Un contexte économique difficile qui exige une action énergique de la part des gouvernements.

Nos recommandations

- Priorité au soutien de l'économie, par le biais des investissements publics et des dépenses publiques en biens et services, quitte à augmenter le niveau des emprunts ;
- Amender le plan de retour à l'équilibre budgétaire afin d'assurer un financement adéquat des services publics et des programmes sociaux ;
- Allonger le délai pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire ;
- Réaffecter aux dépenses de programmes les marges susceptibles de se dégager au chapitre du service de la dette ;
- Revoir les règles de comptabilité budgétaire concernant le déficit ;
- Optimiser l'utilisation des fonds publics par le recours et le développement de l'expertise interne ;
- Propositions de mesures pour augmenter les revenus de l'État :
 - La hausse des tarifs d'électricité : une solution socialement et économiquement néfaste ;
 - Réclamer notre dû au fédéral ;
 - Intensifier la lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux ;
 - Accroître les redevances minières (300 millions) ;
 - Recourir davantage à l'impôt sur le revenu des particuliers à très hauts revenus (950 millions) ;

- Introduire une taxe sur les biens de luxe ;
- Prélever une contribution supplémentaire des sociétés financières (300 millions) ;
- Appliquer un impôt minimum aux entreprises profitables (150 millions) ;
- Resserrer les divers crédits d'impôt et congés fiscaux des entreprises (250 millions).

Introduction

En vue du prochain exercice financier, le gouvernement du Québec a pris l'initiative de procéder aux consultations prébudgétaires avant la fin de l'année, comme nous en avons exprimé le souhait. À cette fin, un document de consultation a été déposé en même temps que la mise au point sur la situation économique et financière du gouvernement, le 27 octobre dernier¹. Ce choix permet d'espérer une meilleure prise en compte par le gouvernement de nos suggestions quand viendra le moment de déposer le budget pour 2010-2011. Le texte qui suit présente les orientations que nous entendons soumettre à l'attention de monsieur Raymond Bachand, ministre des Finances.

Nos orientations s'ordonnent autour de trois axes :

- **Soutenir l'économie ;**
- **Préserver les services publics et les programmes sociaux ;**
- **Renforcer l'équité sociale.**

Un contexte économique difficile

Le Québec n'est pas épargné par la crise financière et économique globale, même si les effets ici sont plus mitigés qu'ailleurs. C'est pourquoi nous avons réclamé des gouvernements canadien et québécois qu'ils interviennent énergiquement pour soutenir l'activité économique en portant une attention particulière aux besoins des travailleuses et travailleurs. Bien qu'incomplets à plusieurs égards et tout particulièrement sur le plan de l'assurance-emploi et du soutien du secteur forestier, des plans de stimulations étalés sur deux ans ont été introduits au début de 2009. Bientôt, la deuxième année d'application de ces programmes s'amorcera.

¹ Finances Québec, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*, octobre 2009 et *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2009, 27 octobre 2009.

... qui exige une action énergique de la part des gouvernements

Alors que la récession semble s'estomper, la reprise économique n'est pas vraiment enclenchée. Le chômage au Canada ne se résorbe pas encore. Il n'est pas certain que le secteur privé soit tout à fait en mesure de prendre le relais de l'action des gouvernements, notamment en matière d'investissements. L'accès au crédit demeure difficile. Il est donc impératif que les gouvernements poursuivent leur politique de stimulation économique. Cela concerne autant la politique monétaire menée par la Banque du Canada, que les politiques budgétaires des divers ordres de gouvernement.

Priorité au soutien de l'économie, par le biais des investissements publics et des dépenses publiques en biens et services

Déjà, des investissements considérables sont prévus pour les infrastructures. Plusieurs initiatives ont aussi été prises pour stimuler le secteur manufacturier. Dans ce secteur, cependant, un effort plus important pourrait être consacré au développement d'une économie verte. Les périodes de crise fournissent l'occasion d'opérer des virages. Nous devons saisir l'occasion qui s'offre pour impulser un redéploiement industriel dans le sens d'un avenir viable. Mais il ne faut pas tout miser sur les équipements, comme cela semble être le cas dans le secteur de la santé. Il est bien plus important d'accroître les investissements dans les personnes dans leur éducation et leur santé, dans l'aide aux plus âgés et aux plus jeunes. C'est là que réside le principal gisement de richesse de l'avenir.

... quitte à augmenter le niveau des emprunts

Tout cela est susceptible d'accroître le niveau d'endettement public, ce qui est inévitable dans les circonstances. Mais loin de constituer une tare, comme certains le prétendent, la capacité de l'État à recourir à l'emprunt pour stimuler l'économie dans les périodes plus difficiles constitue une véritable planche de salut. Selon une compilation de Bloomberg (27 nov.), les gouvernements ont dépensé, prêté ou garanti jusqu'à 11 600 milliards de dollars pour mettre un terme à la première récession globale depuis la Seconde Guerre Mondiale. C'est énorme, nous en convenons, mais quelle était l'alternative ? Au moins, comme l'a signalé l'économiste Paul Krugman, récipiendaire du prix Nobel d'économie, ces interventions ont permis d'éviter une dépression.

Une fois la tempête passée, il sera toujours temps de retourner à l'équilibre budgétaire. Dans son document de consultation prébudgétaire, le gouvernement laisse l'impression de partager ce point de vue lorsqu'il affirme qu'il faut « traverser la crise d'abord² ». Mais son plan de retour à l'équilibre budgétaire contredit cette affirmation, puisqu'il entend commencer dès 2010 à resserrer les dépenses de programmes et accroître les prélèvements fiscaux.

² Finances Québec, op.cit. p. 8.

Amender le plan de retour à l'équilibre budgétaire afin d'assurer un financement adéquat des services publics et des programmes sociaux

La perspective que trace ce plan est non seulement préoccupante, mais aussi irréaliste. Projeter un taux de croissance des dépenses de programmes de 3,2 % pour les quatre prochaines années n'est pas réaliste. Sachant que le taux moyen de croissance des dépenses de programmes au Québec a été de 4,6 % depuis 2003-2004 (comparativement à 7,6 % en moyenne pour les autres provinces canadiennes), dont des croissances moyennes de 6 % et 3,7 % respectivement dans les domaines de la santé et de l'éducation, il est évident que ces projections impliquent des coupes draconiennes dans plusieurs missions de l'État. En fait, si l'on se fie aux projections du document de consultation, le tiers de l'effort prévu sur quatre ans pour rétablir l'équilibre budgétaire serait absorbé par des compressions de dépenses, soit 9,4 milliards sur 28,1 milliards³. Dès l'année prochaine, des compressions de dépenses de 869 millions sont prévues.

Il ne faut pas se méprendre à ce sujet. Qui dit compressions, dit coupures de services à la population : coupures en éducation, en santé et services sociaux, dans les services administratifs, dans les programmes sociaux.

En outre, ces compressions risquent de faire supporter une fois de plus par les travailleuses et travailleurs de l'État le poids des efforts qui concernent l'ensemble de la collectivité, alors que leurs conditions de travail laissent de plus en plus à désirer. Pourquoi les travailleuses et travailleurs des secteurs public et parapublic doivent-ils être mis à contribution doublement, comme contribuables et comme salariés de l'État ?

Nous demandons au gouvernement d'amender le plan de retour à l'équilibre budgétaire afin d'assurer un financement adéquat des services publics et des programmes sociaux.

Allonger le délai pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire

Un autre aspect fort discutable de ce plan concerne l'horizon de quatre ans. Si le gouvernement fédéral se donne cinq ou six ans pour éliminer son déficit, et le gouvernement de l'Ontario au moins sept ans, pourquoi tant de précipitation au Québec ? Le gouvernement du Nouveau-Brunswick vient de déposer un budget pour 2010, où il prolonge de quatre à six ans le délai qu'il se donne pour rétablir l'équilibre budgétaire, afin de ménager les dépenses pour les services publics. Comme le mentionne le document de consultation, les coupures drastiques des années 1990 en santé et en éducation ont entraîné une dégradation importante de la qualité des services publics⁴. Il faudrait éviter de recommencer.

³ Finances Québec, op.cit. Tableau 4, p. 24.

⁴ Finances Québec, op.cit. p.16.

Réaffecter aux dépenses de programmes les marges susceptibles de se dégager au chapitre du service de la dette

Les projections du service de la dette dans ce plan semblent également assez discutables. Depuis 1997-1998, les intérêts sur la dette du Québec sont relativement stables et coûtent entre 6,5 et 7 milliards par an, alors que la dette brute a augmenté de 62 milliards. Selon le plan du gouvernement, ce coût bondirait à près de 10 milliards par an d'ici 2013, soit 3 milliards de plus. Même en considérant les déficits et l'intensification annuelle des investissements publics de l'ordre de 4 milliards, on voit mal comment il est possible d'en arriver à de telles estimations. Pour ce qui est des impacts des contre-performances de la Caisse de dépôt en 2008, le Plan budgétaire pour 2009-2010 fait état d'incidences limitées : une hausse du service de la dette de 285 millions en 2009 et 595 millions en 2010, soit 300 millions de plus⁵. En additionnant les dépenses au chapitre du service de la dette aux dépenses de programmes, on en arrive à des projections de croissance annuelle moyenne des dépenses totales de 4,1 %, un rythme très proche de la prévision de croissance économique. Si les coûts de la dette s'avèrent inférieurs aux projections du plan, nous demandons au gouvernement de s'engager à ce que les marges dégagées soient consacrées aux dépenses de programmes.

Revoir les règles de comptabilité budgétaire concernant le déficit

La comptabilité budgétaire soulève aussi certains questionnements. Pour obtenir le *solde aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire*, on rajoute au *solde aux fins des Comptes publics* le versement des revenus dédiés au Fonds des générations, soit 715 millions en 2009⁶. Le déficit s'en trouve gonflé d'autant parce que ces sommes sont considérées comme des déboursés. Mais lorsque le gouvernement présente le *solde budgétaire consolidé*, il réintroduit ce même élément, parce qu'il dispose déjà de ces montants en tant que revenus⁷. Ceux-ci proviennent pour l'essentiel des redevances sur l'eau payée par Hydro-Québec et par les centrales privées, en vue d'alimenter le Fonds des générations. Bref, il y a une partie du déficit « aux fins de la loi sur l'équilibre budgétaire » qui est couvert par des revenus qui ne figurent pas comme revenus budgétaires. Selon cette logique, le solde budgétaire consolidé en 2009 serait de 4 milliards, plutôt que 4,7 milliards. Nous demandons au gouvernement de prendre le *solde budgétaire consolidé* comme cible de référence pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

⁵ Finances Québec, *Plan budgétaire 2009-2010*, Section D.30.

⁶ Finances Québec, *op.cit.* Tableau C.1.

⁷ Finances Québec, *op.cit.* Section J.3.

Optimiser l'utilisation des fonds publics par le recours et le développement de l'expertise interne

Les révélations récentes selon lesquelles les coûts des contrats publics de construction étaient gonflés de 35 %, les déboursés supplémentaires occasionnés par le recours excessif à la sous-traitance, à l'impartition, à la réalisation de projets en mode PPP et, de manière générale, la privatisation de services publics engendre des coûts additionnels pour l'État qu'il serait possible de réduire par une meilleure utilisation de ses propres ressources humaines. Qu'il suffise de mentionner l'exemple du réseau de la santé et des services sociaux qui a acheté 9,8 millions d'heures de travail, toutes catégories d'emploi confondues, auprès d'entreprises privées de placement en soins et a déboursé pour ce faire plus de 324 millions de dollars pour la seule année 2007-2008⁸. Ces dépenses seraient d'ailleurs en hausse puisque, pour moins de la première moitié de l'année, les heures travaillées par la main-d'œuvre indépendante ont augmenté de près de 8 % selon l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux⁹.

Nous demandons au gouvernement de recentrer son action sur l'utilisation des ressources du secteur public et de mettre un terme à la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite.

Propositions de mesures pour augmenter les revenus de l'État

Dans son plan de retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement a déjà prévu un certain nombre de mesures pour augmenter ses revenus : le relèvement à compter de 2011 de la taxe de vente (TVQ), dont le taux passerait de 7,5 % à 8,5 % ; l'intensification de la lutte contre l'évitement et l'évasion fiscale, qui procurerait en moyenne 500 millions de plus par année ; l'indexation de tous les tarifs, sauf certaines exceptions. Ces mesures devraient procurer 2 360 millions de plus au bout de quatre ans. Il reste encore un financement annuel de 5 114 millions à dégager par de nouvelles mesures de revenus.

⁸ MSSS, *Comparaison de la main-d'œuvre indépendante, des heures régulières et supplémentaires 2006-2007 et 2007-2008 par catégorie de personnel*, Commission des affaires sociales, CAS-8, 23 avril 2009, [http://www.assnat.qc.ca/fra/39Legislature1/DocumentsDeposesCommissions/CAS/CAS-8_2009_04_23_14_05.pdf].

⁹ Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux (AQESSS), *i-média*, 5 novembre 2009, [<http://www.aqesss.qc.ca/470/imedia.aspx?sortcode=1.1.3.4&id=290>].

La hausse des tarifs d'électricité : une solution socialement et économiquement néfaste

La hausse des tarifs, et plus particulièrement la hausse des tarifs d'électricité, semble être une avenue que le gouvernement voudrait privilégier pour accroître ses revenus.

Selon nous, les aspects négatifs reliés à cette éventualité surpassent nettement les avantages, si tant est qu'il y en ait. Les augmentations de tarifs pèseront surtout sur les personnes à faible revenu et sur les classes moyennes. Les prix relativement plus bas de l'électricité au Québec favorisent des coûts de logement plus faibles. Ils confèrent aussi aux industries un avantage comparatif pour la production. Une augmentation des tarifs risque de compromettre ces avantages comparatifs, et cela, au moment où les ménages et les entreprises sont fragilisés par la récession. Quant à la référence à l'Alberta, elle ne tient pas la route. Cette province exporte le gros de sa production pétrolière, dont le prix intérieur est fixé au même niveau qu'ailleurs. Au Québec, 94 % de la production d'Hydro-Québec dessert le marché intérieur. Majorer les tarifs revient à s'autotaxer. Personne n'est dupe. Après avoir encouragé les Québécois à convertir leur chauffage à l'électricité afin de fournir un débouché à la production hydro-électrique des grands barrages, il serait odieux d'abuser de cette clientèle devenue captive. Quant aux économies d'énergie, il faudrait des programmes d'aide publique beaucoup plus généreux pour parvenir à des résultats tangibles.

La hausse des tarifs d'électricité risque aussi d'affecter négativement la péréquation. En effet, les nouvelles règles de péréquation prévoient que 50 % des revenus gouvernementaux tirés des ressources naturelles seront pris en considération dans l'évaluation fiscale des provinces. Les professeurs Gérard Bélanger et Jean-Thomas Bernard, de l'Université Laval, ont estimé que pour un relèvement des profits d'Hydro-Québec de 1,1 milliard, la péréquation diminuait de 400 millions, soit 36 %¹⁰. C'est donc Ottawa qui serait le grand bénéficiaire d'une politique de relèvement des tarifs d'électricité.

En somme, pour renflouer les coffres de l'État, d'autres avenues devraient être envisagées.

¹⁰ Gérard Bélanger et Jean-Thomas Bernard, « Québec se prive annuellement de centaines de millions » *Le Soleil*, 13 mars 2009 et Michel Corbeil, « Québec perd 400 M\$ en transferts de péréquation d'Ottawa », *Le Soleil*, 13 mars 2009.

Réclamer notre dû au fédéral

Nous attendons toujours que le gouvernement Charest se mette en mouvement pour obtenir d'Ottawa une compensation de 2,6 milliards pour l'harmonisation de sa taxe de vente avec la TPS, alors que l'Ontario vient d'obtenir 4,3 milliards pour la même opération.

Et qu'en est-il des autres revendications, comme la compensation pour la crise du verglas de 1998, la révision de la formule de péréquation, les transferts pour l'enseignement postsecondaire, la compensation pour les économies du gouvernement fédéral du fait de l'existence au Québec des garderies à contribution réduite, etc. ?

Intensifier la lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux

Le plan de retour à l'équilibre budgétaire prévoit un accroissement des revenus tirés de l'intensification de la lutte contre l'évasion et l'évitement fiscal de l'ordre de 500 millions de dollars par an en moyenne au cours des quatre prochaines années. L'objectif est louable. Mais nous aimerions avoir l'assurance que le gouvernement dirigera ses efforts contre les corporations « ratourees », les financiers véreux et les autres fraudeurs en cravate qui cachent leurs avoirs dans les paradis fiscaux, plutôt que de s'en prendre aux travailleuses et aux travailleurs les plus vulnérables.

Accroître les redevances minières (300 millions)

En avril dernier, le Vérificateur général du Québec, Renaud Lachance, a révélé dans son rapport annuel que 14 sociétés minières n'ont versé aucune redevance au gouvernement du Québec entre 2002 et 2008, alors qu'elles produisaient pour une valeur brute de 4,2 milliards. Les autres entreprises ont versé 259 millions, soit 1,5 % de la valeur de leur production. En plus, c'est le gouvernement qui doit nettoyer les sites abandonnés, ce qui lui coûtera 264 millions. C'est absurde ! S'il augmentait le taux effectif des redevances à 10 % de la valeur de la production, le gouvernement pourrait recueillir environ 300 millions par année en revenus. Pour adapter ces prélèvements à la conjoncture, rien n'empêche de moduler les taux en fonction des prix des matières premières, comme cela se fait ailleurs. De manière plus générale, toute la question des redevances, ou l'absence de celles-ci sur l'exploitation des ressources minières, hydrauliques et forestières, devrait être réexaminée.

Recourir davantage à l'impôt sur le revenu des particuliers à très hauts revenus (950 millions)

Les mesures à prendre pour rétablir l'équilibre budgétaire ne doivent pas servir de prétexte pour remodeler le système fiscal en substituant à l'impôt sur le revenu des formes de taxation régressives, comme la tarification. Celles-ci sont plus onéreuses pour les personnes à faible revenu. C'est pourquoi nous privilégions un recours accru à l'impôt sur le revenu, qui est la forme d'imposition la plus progressive. Quelles modifications faudrait-il envisager ? Cela reste à voir. Mais les efforts exigés des uns et des autres doivent être en fonction de leur capacité de payer. Les données les plus récentes sur l'évolution des revenus indiquent un accroissement des inégalités au profit des très hauts revenus. C'est là qu'il faudrait faire porter l'effort. Nous croyons que le niveau de 125 000 dollars de revenu imposable, correspondant au seuil de la tranche supérieure d'imposition au fédéral, pourrait servir de balise. En termes d'ordre de grandeur, le gouvernement devrait s'appliquer à récupérer les 950 millions consentis en réductions d'impôt à la veille des élections à même le règlement du déséquilibre fiscal.

Introduire une taxe sur les biens de luxe

En attendant que les gouvernements du Canada et des provinces envisagent sérieusement la mise en œuvre d'une taxe de vente modulée en fonction de la nature des produits, nous demandons au gouvernement d'introduire une taxe sur les biens de luxe, comme les voitures de luxe, les hôtels de luxe, les bijoux, parfums, etc.. Cela permettrait d'atténuer le caractère régressif de cette forme d'imposition.

Prélever une contribution supplémentaire des sociétés financières (300 millions)

Dans le contexte de financiarisation croissante que nous connaissons, les banques s'accaparent une part croissante des profits. Cette industrie est très rentable, comme le suggèrent les statistiques pancanadiennes sur les profits. En 2007, le bénéfice d'exploitation des industries financières au Canada représentait 34 % du total des bénéfices, comparativement à 27 % en 1988¹¹. Une contribution fiscale supplémentaire devrait être demandée au secteur financier. À titre indicatif, signalons qu'en 2004, si le taux moyen d'imposition des sociétés financières avait été de 12 % au lieu de 8,6 %, le gouvernement aurait obtenu 298 millions de plus¹².

¹¹ Statistique Canada, 11-210-XIB, *Supplément statistique historique*.

¹² Finances Québec, *Statistiques fiscales des sociétés pour 2004*, Tableau 13, p. 38.

Appliquer un impôt minimum aux entreprises profitables (150 millions)

En 2004, au Québec, plus de la moitié des entreprises n'ont pas payé d'impôt sur le revenu, soit 157 188 entreprises sur 299 100. Les entreprises qui n'ont pas payé d'impôt n'étaient pas nécessairement déficitaires. En fait, ces sociétés ont réalisé un revenu net positif de 24,9 milliards. Mais elles ont pu se prévaloir de déductions totalisant 27,1 milliards, ce qui leur a évité de payer de l'impôt.

Si le gouvernement avait appliqué à ces sociétés un impôt minimum équivalent à 1,5 % de leur revenu net sur la portion des affaires faites au Québec, soit environ 40 %, il aurait recueilli quelque 150 millions.

Il existe déjà un impôt minimum pour les particuliers, appelé impôt minimum de remplacement, et un impôt minimum sur les sociétés en Ontario. Dans ce cas, le taux d'impôt minimum sur le revenu des sociétés est de quatre pour cent du revenu rajusté de la société selon ses états financiers attribués à l'Ontario¹³.

Resserrer les divers crédits d'impôt et congés fiscaux des entreprises (250 millions)

En 2009, ces dépenses fiscales s'élèvent à 2 milliards de dollars.¹⁴

La mesure préconisée consisterait à appliquer une réduction paramétrique de 15 % sur les crédits d'impôt et les congés fiscaux dont se prévalent les entreprises, en excluant le taux réduit d'imposition pour les petites entreprises (285 millions p. A55) ce qui rapporterait au gouvernement environ 250 millions.

Par exemple, si après tous les calculs selon le régime fiscal en vigueur une entreprise estimait avoir droit à tel ou tel crédit d'impôt valant X millions, ce dernier serait réduit de 15 %.

Une telle mesure s'inspire des dispositions introduites par Yves Séguin dans le budget de 2003. Sans toucher aux diverses mesures, celui-ci avait réduit de 25 % le taux de l'aide fiscale sous forme de crédits d'impôt et de congés fiscaux, procurant au gouvernement 202 millions.

¹³ Ministère du Revenu, Ontario, *Impôt minimum sur les sociétés*.

¹⁴ Finances Québec, *Dépenses fiscales, Édition 2008*, p. A.38.

Conclusion

On voit donc qu'il existe un éventail assez large de solutions pour venir à bout des difficultés budgétaires sans avoir à couper dans les services publics. Le gouvernement devrait privilégier les mesures qui épargnent les services rendus à la population, puisque celle-ci a déjà à subir les aléas de la récession alors qu'elle n'a pas contribué à sa genèse.

Si les contrecoups de la récession sont moins forts au Québec, c'est justement parce que les services publics y sont, en général, plus développés que dans les juridictions voisines. Investir dans les services publics, plutôt qu'appliquer des compressions, continue d'être la meilleure voie pour assurer la poursuite du développement social et économique du Québec.