

LE BUDGET JÉRÔME-FORGET EST DÉFICITAIRE: IL FAUT D'ABORD RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE

Paul Daniel Muller, président de l'Institut économique de Montréal

Marcel Boyer, vice-président et économiste en chef

Norma Kozhaya, économiste

Afin d'empêcher la défaite du gouvernement sur le budget, un compromis serait en train d'être conclu entre le PLQ et le PQ selon lequel les baisses d'impôts et de taxes annoncées dans le budget seraient maintenues et de nouvelles dépenses, à la suggestion du PQ, seraient annoncées dans certains programmes. Ce projet de compromis, s'il devait voir le jour, ne fera qu'aggraver une situation déjà très difficile des finances publiques et se réaliserait aux dépens de l'équilibre budgétaire. Non seulement sommes-nous déjà dans le trou avec un équilibre budgétaire artificiel et trompeur, mais voilà que nous nous mettons à creuser à deux mains : baisses d'impôts et de taxes accompagnées d'une augmentation des dépenses.

Cette analyse de l'Institut économique de Montréal commente certaines mesures du budget Jérôme-Forget, soit la rationalisation des dépenses budgétaires et fiscales, le financement de la santé, l'élimination de la taxe sur le capital, la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, le respect de principes comptables généralement reconnus, l'endettement et l'équilibre financier. Elle conclut, sur la base des déficits cachés identifiés par le vérificateur général, que le cadre financier est déficitaire et que le gouvernement devrait amender son budget de façon à assurer un véritable déficit zéro.

Rationalisation des dépenses

Dépenses budgétaires

Le budget Jérôme-Forget prévoit une croissance des dépenses de programmes de 3,9 % en 2007-2008 et de 3,0 % en 2008-2009, soit des taux inférieurs à la croissance nominale du PIB, mais supérieurs à celle des revenus autonomes. Pour contenir la croissance des dépenses, le gouvernement entend notamment privatiser cinq entités qui fournissent des services de soutien aux opérations des ministères et organismes, de sorte qu'il deviendrait acheteur de ces services sur le marché. Ensemble, ces cinq services disposent d'un budget annuel de 96 M\$. En les privatisant, le gouvernement s'attend à réaliser à terme une économie d'environ 10 M\$, un chiffre qui illustre l'ampleur modeste de cette mesure¹.

Si le gouvernement estime que la privatisation de certains services de soutien permet de réaliser des économies, il pourrait également faire appel au secteur privé pour d'autres fonctions, notamment en santé et éducation, là où se trouve 98 % de la croissance des dépenses de programme. Dans le secteur hospitalier par exemple, il existe une offre privée

¹ Malorie Beauchemin, « Cinq services gouvernementaux privatisés », *La Presse*, 25 mai 2007.

pour les services de radiologie, de laboratoires, de gestion immobilière, de chaufferie, de contentieux, de comptabilité, en plus des exemples habituels que sont la buanderie, l'entretien ménager, la cafétéria et le stationnement. Le but n'est certes pas de sous-traiter à tout prix, mais bien de vérifier, par des appels d'offres, si des gains d'efficience sont possibles. Le PLQ avait déjà proposé d'impartir certains services cliniques, ainsi que des services de soutien cliniques et non cliniques dans son programme santé de 2003². Bref, ce ne sont pas là des idées nouvelles; il reste cependant, quatre ans plus tard, à les mettre en pratique.

Dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont des réductions de taxes ou d'impôt qui visent habituellement une catégorie de contribuables plutôt que l'ensemble d'entre eux. Elles visent à avantager cette catégorie ou à l'inciter à adopter un comportement donné. Les budgets Audet et Jérôme-Forget proposent d'accentuer certaines dépenses fiscales (hausse de 1000 \$ à 1500 \$ du montant du crédit d'impôt pour revenus de retraite, pour un coût de 37 M \$ pendant une année complète) et d'en créer de nouvelles (nouveau crédit d'impôt remboursable pour les personnes qui accordent un répit aux aidants naturels; pour un coût de 10 M\$ pendant une année complète). Ces budgets poursuivent donc dans la lignée des budgets précédents qui ont progressivement complexifié la fiscalité des particuliers et des entreprises. L'ensemble des dépenses fiscales représentait, en 2006, 32 % des revenus fiscaux du gouvernement.

Tout comme certaines dépenses budgétaires, plusieurs dépenses fiscales produisent des effets inattendus et parfois pervers. Par exemple, le congé fiscal pour les entreprises situées dans des régions ressources a pour effet de déplacer vers celles-ci une partie de l'activité économique qui a lieu dans des régions centrales sans aide de l'État. À juste titre, le budget Jérôme-Forget révisé à la baisse cette dépense fiscale en 2008-2009 (économie de 18 M\$), tout comme dans le budget Audet. De plus, il retire l'indexation dans la détermination du crédit d'impôt remboursable pour les activités de transformation qui s'y déroulent. Le gouvernement ne devrait pas accepter de maintenir ces subventions déguisées inéquitables qui nuisent au développement économique et il devrait aussi remettre en question d'autres dépenses fiscales dont la pertinence est douteuse.

Financement de la santé

Bien que la santé accapare déjà 45 % des dépenses de programme, le problème du financement des soins de santé se posera encore davantage dans un horizon de cinq à 25 ans, quand les grandes cohortes de baby-boomers atteindront l'âge de la retraite, que leur apport fiscal diminuera et que leurs besoins en soins de santé augmenteront. Jusqu'à présent, le gouvernement avait publié lui-même ou commandé plusieurs rapports touchant ce problème³, mais avait chaque fois indiqué qu'il souhaitait préserver le monopole public sur le financement des soins médicalement requis. Le mandat confié au groupe de travail Castonguay abandonne cette restriction et ouvre la porte à de nouvelles sources privées de financement. Il s'agit donc là, enfin, d'un virage significatif et positif par rapport aux orientations gouvernementales antérieures, puisqu'il élargit l'éventail des solutions disponibles. Cependant, les solutions au problème de la croissance des coûts de la santé se trouvent autant, sinon davantage, du côté de l'organisation de l'offre que de celui du financement. Or, sur ce point, le gouvernement reste malheureusement très timide; espérons que le comité Castonguay pourra relancer ce chantier.

² PLQ, « Partenaires pour la santé », p. 142

³ Voir notamment le Rapport Ménard (2005) ainsi que le Document de consultation du MSSS « Garantir l'accès » (2006).

Élimination de la taxe sur le capital

De toutes les formes de prélèvement fiscal, la taxe sur le capital a été identifiée comme la plus nuisible à la création de richesse, notamment parce qu'elle accroît le coût de l'investissement⁴. La réduction de cette taxe représente donc un excellent moyen de favoriser l'investissement privé et la création de richesse. Le budget Jérôme-Forget s'y prend de plusieurs façons, notamment par la réduction accélérée du taux de la taxe, par l'élimination immédiate de cette taxe pour les entreprises manufacturières qui réalisent de nouveaux investissements dans le matériel de fabrication et de transformation, et par la hausse des taux de déduction pour amortissement sur les investissements.

En ce qui concerne le taux de la taxe sur le capital, l'ancienne ministre des Finances Pauline Marois avait annoncé dans son budget 2002-2003 un ambitieux plan de réduction. Pour les sociétés non exemptées, le taux de cette taxe devait diminuer de 0,64 % en 2002 à 0,3 % en 2007, donc au-delà de la limite du mandat de ce gouvernement. Ce plan représentait donc une diminution de 0,34 points en cinq ans. En 2003, le nouveau gouvernement libéral, invoquant l'impasse budgétaire, a établi un calendrier de réduction du taux de cette taxe plus modeste, de sorte que le taux de cette taxe s'établît à 0,49 % en 2007, soit 0,19 point de pourcentage de plus que ce que prévoyait le plan Marois. Le budget Jérôme-Forget propose une réduction encore plus accélérée que celle prévue au budget Marois de 2002, puisque le taux diminuerait de 0,49 % en 2007 à zéro en 2011.

L'enjeu de cette mesure n'est donc pas sa pertinence, qui est certaine, mais bien la capacité du gouvernement à la réaliser. L'impact financier sur le gouvernement du plan de réduction de la taxe sur le capital annoncé dans le budget Jérôme-Forget est de 88 M\$ en 2007-2008, mais de 889 M\$ en 2011-2012, soit dix fois plus⁵. Ce manque à gagner dépasse sûrement les recettes additionnelles qu'il est permis d'espérer suite à une croissance des investissements privés découlant de la baisse de cette taxe. Le plan budgétaire s'étend jusqu'en 2008-2009; après, on ignore quelles dépenses seront réduites afin de combler le manque à gagner résultant de l'élimination de la taxe sur le capital.

Réduction de l'impôt des particuliers

Lorsqu'ils sont trop élevés, les taux marginaux d'imposition créent trois problèmes : 1) ils incitent les travailleurs à limiter leur offre de travail en diminuant la rentabilité du travail supplémentaire; 2) ils favorisent la fraude fiscale en accroissant l'écart entre le revenu brut et le revenu disponible; et 3) ils incitent les travailleurs à migrer vers des endroits où le fardeau fiscal est moins lourd. Ces effets sont ceux prédits par la théorie économique; en pratique, leur ampleur dépend d'un ensemble de facteurs. Par exemple, les attitudes d'une population envers la fraude fiscale influencent la propension au travail au noir; la spécificité culturelle d'un État par rapport à ses voisins peut représenter un frein à la mobilité de la main-d'œuvre.

- 1) Le problème de l'incitation à l'offre de travail s'applique surtout à la classe moyenne ou moyenne-supérieure (par exemple, les professionnels). En effet, pour les plus pauvres, la valeur du revenu additionnel découlant du travail additionnel est relativement importante même s'il est assez lourdement imposé. Pour les plus riches, qui travaillent souvent déjà beaucoup, les gains monétaires reliés au travail additionnel valent peu par rapport à la valeur du temps de loisir en moins.

⁴ Un dollar de réduction de la taxe sur le capital entraînerait une augmentation du PIB de 1,33 \$, en supposant que la perte de revenus du gouvernement est compensée au moyen d'un prélèvement n'ayant pas d'incidence sur le comportement des agents économiques (Plan budgétaire 2007-2008, p. G6).

⁵ MFQ, Plan budgétaire 2007-2008, page G.4

- 2) Le problème de l'incitation au travail au noir se pose plus particulièrement pour les tranches de contribuables qui font face aux taux marginaux implicites d'imposition les plus élevés, c'est-à-dire de l'ordre de 80 %. Il s'agit en particulier des gens qui quittent les programmes de sécurité du revenu (assurance-emploi et assistance-emploi) pour occuper un emploi faiblement rémunéré. Ils deviennent alors progressivement inadmissibles à une série de programmes sociaux (médicaments gratuits, logement social, etc.)
- 3) Le problème de l'incitation à la migration se pose avec le plus d'acuité pour les travailleurs les plus mobiles. Ces travailleurs sont normalement les plus jeunes et les plus qualifiés. Pour les plus jeunes, les bénéfices à long terme d'une migration peuvent dépasser le coût à court terme. Pour les plus hautement qualifiés, qui ont normalement déjà des revenus élevés, leurs compétences font l'objet d'une forte demande dans plusieurs endroits.

La réduction de l'impôt des particuliers, qui aura un impact de 950 M\$ à partir de 2008-2009, représente la mesure la plus importante du budget Jérôme-Forget. Cette réduction passe surtout par le relèvement des seuils en 2008 (de 29 875 \$ à 37 500 \$ et de 59 765 \$ à 75 000 \$) à partir desquels s'appliquent les taux marginaux de 20 et de 24 pour cent, et ensuite par un relèvement de 470 \$ du montant sur lequel s'applique le crédit d'impôt de base (donnant une réduction d'impôt de moins de 100 \$). La réduction d'impôt cible donc la classe moyenne puisqu'elle a peu d'influence sur les contribuables dont les revenus sont inférieurs à l'actuel seuil de la seconde tranche (29 290 \$). De même, les contribuables dont les revenus sont supérieurs au nouveau seuil de la troisième tranche (75 000 \$) bénéficieront d'une réduction d'impôt seulement sur la portion de leur revenu sous ce seuil.

Par rapport aux trois types de problèmes identifiés précédemment, la réduction d'impôt sur le revenu proposée s'adresse donc surtout au premier d'entre eux, soit l'incitation au travail. On peut s'attendre à ce que la réduction d'impôt incite certains Québécois à travailler davantage, ce qui aura des effets positifs sur la croissance économique.

Réforme de la comptabilité gouvernementale

Le budget Jérôme-Forget annonce l'amorce de discussions entre le ministère des Finances et le vérificateur général du Québec (VGQ) visant à rendre la comptabilité gouvernementale conforme aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public, tel qu'établis par l'Institut canadien des comptables agréés. Il s'agit là d'un virage significatif et positif puisque le gouvernement a jusqu'à présent résisté aux appels du VGQ, qui les lance pourtant depuis 1999⁶.

Cependant, ces discussions pourraient aboutir à une réforme de la comptabilité gouvernementale applicable seulement en 2008-2009, l'exercice 2007-2008 se déroulant selon les règles comptables actuellement en vigueur.

En vertu de ces PCGR, le VGQ a calculé que le déficit cumulé depuis 2001-2002 s'élève à 5,3 G\$ au 31 mars 2006, auquel il faut ajouter un déficit cumulé de 1,3 G\$ pour le réseau de la santé. Ce déficit caché n'est pas relié aux immobilisations, car celles-ci sont déjà inscrites à la dette. Cela signifie qu'avec les règles actuelles, le gouvernement réalise en moyenne un

⁶ VGQ, Rapport spécial concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, Tableau 6, page 42.

déficit caché d'au moins 1 G\$ par année. Ce déficit caché moyen pourrait se reproduire en 2006-2007, lorsque le VGQ aura examiné les états financiers de cet exercice récemment terminé, ainsi qu'en 2007-2008 en attendant que le gouvernement adhère aux PCGR. Au 31 mars 2008, il est donc possible qu'il faille, dans l'esprit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, reconnaître un déficit cumulé de l'ordre de 8 G\$ depuis 2001.

La dette est un fardeau fiscal différé

Comme n'importe quel déficit relié aux opérations courantes, le déficit caché identifié par le VGQ entraîne un transfert de fardeau fiscal des contribuables contemporains vers ceux de l'avenir. Parmi ces derniers, on retrouvera moins de travailleurs et plus de retraités, moins de gens dans la force de l'âge et plus de gens éprouvant des problèmes de santé et requérant des soins.

C'est pourquoi les travailleurs les plus jeunes et les plus mobiles, comprenant ce problème qui s'accroîtra avec le temps, sont incités à quitter le Québec dès maintenant, lorsqu'ils observent la présente génération de décideurs privilégier le pelletage en avant des problèmes, plutôt que de s'attaquer résolument à les résoudre : respect d'un véritable équilibre budgétaire, contrôle rigoureux de la dette, sélection éclairée des projets d'investissement en fonction de leur véritable potentiel de création de richesse. Il est donc dans l'intérêt de tous, des baby-boomers comme de leurs cadets, de faire les bons choix qui rendront l'économie plus performante et nous permettront d'affronter le défi démographique.

C'est peut-être pourquoi un rapport récent de l'OCDE recommande aux administrations provinciales « d'utiliser avec prudence les transferts décidés dans le cadre du dernier budget fédéral (mars 2007) et s'employer à réduire le poids de la dette afin de se préparer à faire face aux dépenses que va engendrer le vieillissement de la population »⁷. Rappelons que de toutes les provinces canadiennes, c'est au Québec où le rapport entre la dette et le PIB est le plus élevé (43 % au 31 mars 2006). L'objectif du gouvernement est de ramener ce ratio à 25 % du PIB au 31 mars 2025⁸, soit à un niveau supérieur à la moyenne canadienne en 2006 (23 %). De plus, le vieillissement de la population est plus rapide au Québec que dans le reste du Canada.

Le déficit zéro véritable: une condition sine qua non aux baisses d'impôt

Devant l'immense défi qui consiste à équilibrer un budget, les gouvernements successifs ont eu recours à des méthodes comptables douteuses. Cette pratique est connue de tous grâce à la persistance du VGQ, et la ministre des Finances a maintenant reconnu la pertinence d'adhérer aux PCGR. Compte tenu du maintien des règles comptables actuelles en 2007-2008, le gouvernement devrait prévoir une réserve visant à résorber le déficit caché d'au moins 6,6 G\$ et peut-être d'environ 8 G\$ qui risque d'être constaté par le VGQ lorsqu'il aura examiné les états financiers de 2006-2007 et de 2007-2008.

Par ailleurs, pour 2008-2009, si le gouvernement adhère aux PCGR, tel qu'il le laisse entendre, le cadre financier pourrait être sérieusement déficitaire par rapport aux prévisions contenues dans le budget Jérôme-Forget.

En 2009-2010, le gouvernement ne pourra plus compter sur les revenus exceptionnels de 2006-2007 qui lui ont permis de créer une réserve budgétaire de 1,3 G\$ au 31 mars 2007.

⁷ OCDE, Perspectives économique de l'OCDE #80, 24 mai 2007, ECO/CPE(2007)7/EO81/2.

⁸ Tel qu'inscrit dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

L'équilibre budgétaire sera encore plus incertain, en raison de l'impact budgétaire croissant de certaines mesures annoncées dans le budget Jérôme-Forget, juxtaposé à la croissance continue des dépenses de programmes.

Rappelons enfin que le gouvernement profite depuis quelques années d'une conjoncture favorable au niveau des taux d'intérêt sur ses emprunts. Si les taux augmentaient soudainement en raison d'un choc quelque part dans l'économie internationale, le service de la dette serait alourdi de plusieurs centaines de millions.

Bref, le budget Jérôme-Forget est loquace sur les mesures ayant pour effet de réduire les revenus à moyen terme, mais plutôt opaque sur les réformes qui seront nécessaires pour réduire les dépenses de façon à maintenir l'équilibre budgétaire. Par souci de transparence, le gouvernement devrait préciser, dans un énoncé complémentaire au budget et avant le vote sur celui-ci, comment il compte s'y prendre pour assurer l'équilibre budgétaire après avoir pris en compte le déficit caché constaté par le VGQ. Cet énoncé pourra porter sur une réduction des programmes et/ou sur des mesures visant à réduire les dépenses par des gains d'efficacité. Si le gouvernement est incapable d'être précis sur les réductions de dépenses, il devrait préciser que les réductions d'impôt et de taxes annoncées dans le budget Jérôme-Forget sont en fait conditionnelles à l'atteinte d'un véritable déficit zéro en 2007-2008 et 2008-2009, ainsi qu'à la résorption du déficit caché cumulé dans un horizon n'excédant pas cinq ans.

Après trois décennies de déficits ininterrompus, les Québécois et leur gouvernement se sont finalement résolus, en 1996, à s'en tenir au déficit zéro. Ce faisant, les Québécois ont rejeté les appels de ceux qui préconisent une augmentation des dépenses publiques sans augmentation correspondante des taxes et impôts, de même que les pressions de ceux qui préconisent une diminution des taxes et impôts même sans réduction correspondante des dépenses publiques. Malgré les écarts constatés par le VGQ, le sens des responsabilités l'a jusqu'à présent généralement emporté sur les intérêts particuliers. C'est là une victoire du bon sens à laquelle nous ne devons pas renoncer.