

COUP D'OEIL économique



PANDÉMIE DE LA COVID-19

Le déficit et la dette publique doivent-ils nous inquiéter ?

La crise de la COVID-19 a marqué un revirement brutal des finances publiques du Québec. Malgré le retour au déficit et la hausse de la dette publique, la situation n'a pas de quoi inquiéter et ne saurait, en aucune façon, justifier un retour à l'austérité budgétaire.

Les faits d'abord

Alors que les 5 dernières années s'étaient soldées par d'importants surplus budgétaires¹, l'année 2020 et les suivantes seront marquées à l'encre rouge. La mise

à jour économique du 12 novembre 2020 prévoit un déficit de 15 milliards de dollars pour l'année en cours (2020-2021), après les versements au Fonds des générations². Le ministère des Finances prévoit également que le retour à l'équilibre budgétaire se fera sur un horizon de 5 ans, soit en 2025-2026, ce qui semble particulièrement ambitieux considérant la situation.

¹ Entre 3,6 et 8,3 milliards de dollars annuellement au cours des 5 dernières années (avant les versements au Fonds des générations).

² Techniquement, en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le gouvernement prévoit un déficit en 2020-2021 de 3 milliards de dollars. En effet, cette loi prévoit que le gouvernement peut utiliser le solde de la réserve de stabilisation de 12 milliards de dollars pour éponger une partie du déficit de l'année en cours. Bien qu'elle ne soit pas constituée de véritables fonds, la réserve est une écriture qui comptabilise les surplus budgétaires des années passées. Ainsi, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* permet de compenser les déficits par les surplus des années passées.

Ce déficit s'explique par des revenus moins élevés que prévu étant donné le confinement d'une partie de l'économie lors des deux vagues de la pandémie et aussi par des dépenses publiques accrues, afin de permettre notamment au réseau de la santé et des services sociaux de faire face à la crise.

Selon les prévisions du Ministère, la dette du Québec³ passera de 43,3 % en 2020 à 50,5 % en 2021, puis restera relativement stable au cours des prochaines années (figure 1).

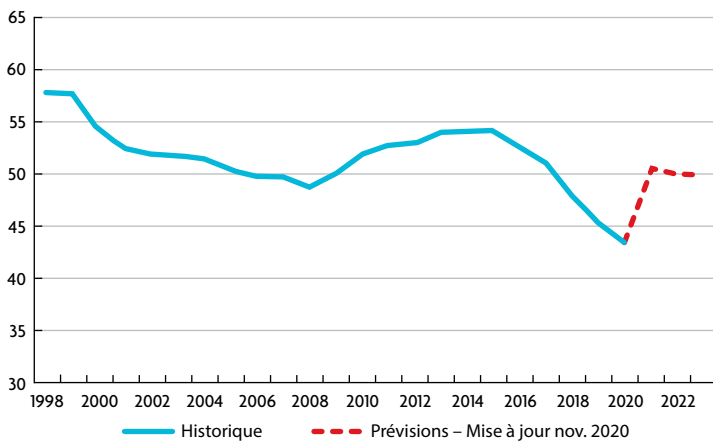


Fig. 1 – Dette brute/PIB, Québec (en %).

Source : QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2020). *Statistiques budgétaires du Québec* (mars); QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2020). *Le point sur la situation économique et financière du Québec* (12 novembre), p. F.6.

Pas de panique!

Bien que la pandémie cause un revirement spectaculaire des finances publiques, le retour au déficit et la hausse de l'endettement public ne sont pas inquiétants, et ce, pour diverses raisons :

- 1- Lorsque le Québec est entré dans la crise de la COVID-19, les finances publiques dégagent des surplus considérables depuis quelques années. Ces résultats ont été engendrés, il faut le dire, au prix d'un sous-financement chronique des services publics. Le Québec était, en 2019-2020, et depuis quelques années, la province canadienne disposant des plus importants surplus budgétaires.
- 2- En passant de 43,3 à 50,5 % cette année, la hausse de la dette fait certes un bond important. Cependant, le ratio dette brute/produit intérieur brut (PIB) restera à un niveau bien inférieur à celui de la fin des années 1990 (plus de 57 %, voir la figure 1).
- 3- Les prévisions à plus long terme montrent également que le poids de la dette reste clairement sous contrôle au cours des prochaines années. Aucune spirale de l'endettement n'est en vue.

³ La mesure de la dette la plus couramment utilisée est le ratio dette brute/produit intérieur brut (PIB), qui donne une indication de l'importance de la dette publique par rapport à la taille de l'économie mesurée par le PIB.



4- Malgré cette hausse de l'endettement, les frais d'intérêt payés sur la dette, ce qu'on appelle le service de la dette, atteignent aujourd'hui des niveaux historiquement bas (figure 2) et ils y resteront au cours des prochaines années. Cette situation favorable s'explique par les taux d'intérêt très bas qui prévalent actuellement et qui le resteront encore pour très longtemps. Aujourd'hui, le Québec refinance des prêts à 3 ou 4 % et qui viennent à échéance à des taux variant entre 0,6 et 2 %.

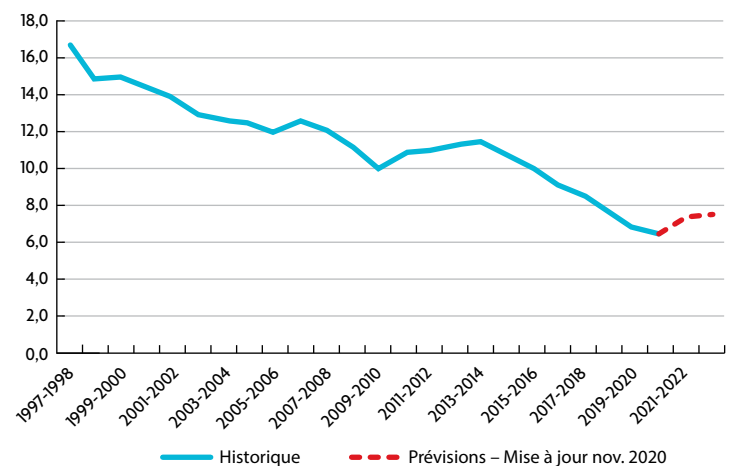


Fig. 2 – Service de la dette en pourcentage des revenus consolidés de 1997 à 2019 et prévisions jusqu'à 2023, Québec.

Source : QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2020). *Statistiques budgétaires du Québec* (mars); QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (2020). *Le point sur la situation économique et financière du Québec* (12 novembre), p. F.8.

L'austérité ne saurait être justifiée

Le retour au déficit ne saurait en aucun cas justifier le retour de l'austérité. En fait, de nombreux économistes sont d'avis que des compressions dans les dépenses publiques seraient totalement inappropriées d'un point de vue strictement économique. En effet, des coupes dans le budget des services publics affecteraient négativement l'économie dans un contexte où les efforts doivent plutôt viser la relance et la création d'emplois. En fait, un réinvestissement dans les services publics devrait même faire partie de la stratégie de relance économique du gouvernement.

Au cours des premiers mois de la pandémie, le ministre des Finances, Éric Girard, s'était engagé à retrouver l'équilibre budgétaire sans couper dans les dépenses publiques et sans hausser les impôts. Depuis quelques semaines, son discours semble pourtant moins catégorique alors qu'il parle plus ouvertement des « efforts » à faire pour équilibrer le budget de l'État d'ici cinq ans.

Deux lois encadrent la gestion des finances publiques :

- La **Loi sur l'équilibre budgétaire**, qui prévoit :
 - L'obligation générale d'équilibrer le budget de l'État après avoir effectué les versements au Fonds des générations ;

- La présentation par le ministre des Finances d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire d'une durée maximale de 5 ans en cas de déficit important (plus de 1 milliard de dollars).

- La **Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations** (*Loi sur la réduction de la dette*), qui prévoit :
 - Deux objectifs de réduction de la dette publique pour 2026, notamment celui que le ratio dette brute/PIB ne dépasse pas 45 % ;
 - L'obligation de verser au Fonds des générations certains revenus qui sont spécifiés dans la loi. Ces versements sont de plus en plus importants et atteindront entre 2,6 et 4 milliards de dollars au cours des 5 prochaines années.

La priorité : préserver et bonifier les services publics

Les prévisions de la mise à jour économique laissent entrevoir qu'il sera difficile de respecter l'ensemble des obligations des deux lois budgétaires du Québec si le gouvernement Legault maintient ses orientations de ne pas hausser les impôts et de ne pas couper dans les services publics.

Quelques modifications aux deux lois pourraient être apportées afin de donner un peu plus de flexibilité au gouvernement dans sa gestion du retour à l'équilibre budgétaire. La plupart des spécialistes en finances publiques s'attendent d'ailleurs à ce que certaines modifications à ces lois soient proposées prochainement.

Voici quatre changements qui pourraient être apportés à ces deux lois :

1- Modifier la définition de l'équilibre budgétaire pour considérer le solde budgétaire avant les versements au Fonds des générations

La définition actuelle prévoit plutôt que le budget est équilibré si les revenus égalent les dépenses

après que les versements au Fonds des générations ont été effectués. Cela fait en sorte que, pour équilibrer le budget, le gouvernement doit générer un surplus équivalant aux versements au Fonds des générations. Si les versements sont, par exemple, de 3 milliards de dollars, le gouvernement doit enregistrer un surplus équivalent pour respecter la définition actuelle de l'équilibre budgétaire.

Aussi, ces versements sont en forte croissance (4 milliards de dollars dans 5 ans et 6 milliards de dollars dans 10 ans, selon certaines projections). Le gouvernement doit donc générer un surplus de plus en plus important simplement pour respecter l'équilibre budgétaire dans sa définition actuelle.

Modifier la définition de l'équilibre budgétaire ferait une différence sur le temps requis pour l'atteindre à nouveau, puisque le solde budgétaire avant les versements renoue avec cet équilibre en 2025-2026 alors que le solde après versements est toujours négatif en 2029-2030 (figure 3).

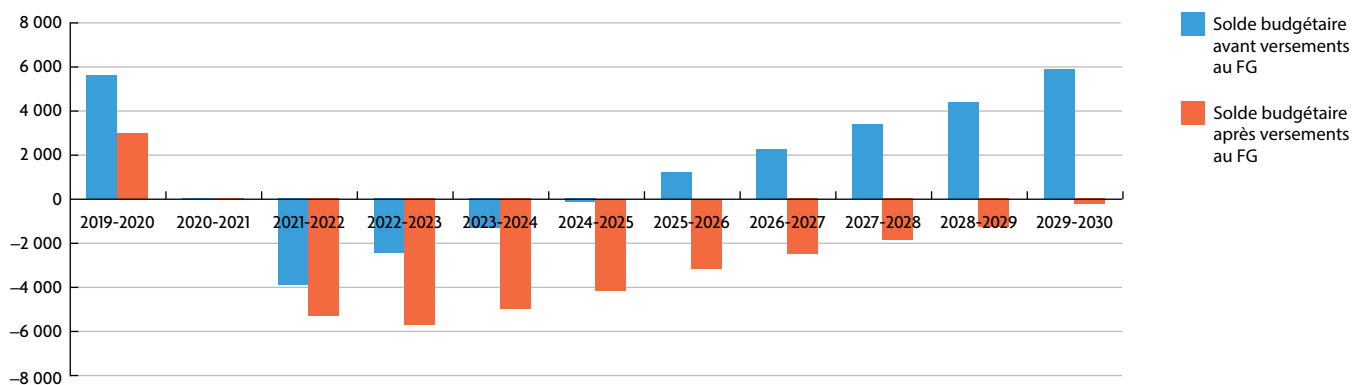


Fig. 3 – Solde budgétaire avant et après les versements au Fonds des générations (FG), après utilisation de la réserve de stabilisation, selon les simulations de la Chaire en fiscalité et en finances publiques.

2- Modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pour allonger la période prescrite pour le retour à l'équilibre

La loi prévoit actuellement un retour à l'équilibre budgétaire en cinq ans, peu importe la gravité de la crise économique ayant entraîné les déficits. Il s'agit d'un cadre très rigide qui pourrait être assoupli, par exemple en permettant un retour au déficit zéro entre cinq et huit ans selon la sévérité de la crise.

3- Réduire les versements au Fonds des générations ou, à tout le moins, les suspendre, jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire

Ces versements iront croissant au cours des prochaines années. Les réduire ou les suspendre fournirait au gouvernement des ressources financières importantes pour investir dans les services à la population.

4- Revoir les objectifs de réduction de la dette publique (mesurée par le ratio dette brute sur le PIB) pour 2026

Ces objectifs devraient en effet être revus, car il est pratiquement certain qu'ils ne seront pas atteints. L'objectif de 45 % pour 2026 a été établi arbitrairement en 2010 et pourrait ainsi être reporté à 2030, voire 2035. Il serait également possible d'établir un nouvel objectif moins contraignant et prenant en compte la nouvelle réalité des bas taux d'intérêt, par exemple en haussant la cible à 50 %.

L'une ou l'autre de ces modifications aux lois encadrant les finances publiques du Québec, ou une combinaison de certaines d'entre elles, donnerait un peu d'oxygène permettant d'améliorer le financement des services publics, qui en ont grand besoin. D'ailleurs, ce ne serait pas une première puisque le gouvernement Charest avait modifié ces lois en 2009 et en 2010 alors que le Québec était en situation de déficit causé par la grande crise financière de 2008.

Aussi, il ne faudrait pas écarter d'emblée une hausse des revenus fiscaux afin d'assurer un meilleur financement des services publics. Par le passé, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) a proposé plusieurs avenues en ce sens, telles qu'une réduction des crédits d'impôt aux entreprises, un recours accru à des mesures fiscales vertes et une hausse des contributions fiscales des banques et des institutions financières.

Considérant les effets toujours présents de la dernière ère d'austérité du gouvernement Couillard et le sous-financement bien documenté des services d'éducation et de santé, il serait totalement inacceptable et injustifié que le gouvernement Legault impose des compressions dans les services à la population pour retrouver l'équilibre budgétaire en toute hâte. D'autres solutions existent !

