



## Budget 2015 du Québec

*il faut des mesures audacieuses à l'égard de la dette et de la fiscalité*

*par Charles Lammam, Milagros Palacios, Hugh MacIntyre et Feixue Ren*

### FAITS SAILLANTS

■ La fragilité des finances publiques explique en partie la piètre performance économique du Québec. Le gouvernement Couillard a annoncé la nécessité de s'attaquer à ses défis budgétaires et déjà pris des mesures pour équilibrer le budget en 2015-2016.

■ Toutefois, vu l'ampleur de la dette et des difficultés budgétaires du Québec, de petits changements ne suffiront pas : il faudra apporter des réformes dont le prochain budget offre l'occasion.

■ Cette étude évalue l'ampleur des difficultés financières de la province. La dette nette a augmenté de 83,0 % entre 2004-2005 (99,0 G\$) et 2013-2014 (181,3 G\$). Le Québec est de loin la province canadienne la plus endettée lorsqu'on mesure la dette tant en pourcentage du PIB (50,0 %) que par habitant (22 230 \$).

■ Québec consacre plus de 11 % des recettes publiques à la charge de la dette plutôt qu'à la prestation de services publics ou à un allègement fiscal.

■ Le régime fiscal du Québec en général et surtout le régime d'imposition des particuliers sont non compétitifs. Les taux marginaux d'imposition à différents niveaux de revenus sont parmi les plus élevés au Canada. Lorsqu'on tient aussi compte du taux fédéral, un Québécois gagnant 150 000 \$ perd quelque 50 % de tout revenu supplémentaire en raison de l'impôt des particuliers.

■ Le dernier plan financier de Québec ne donne pas une latitude suffisante pour prendre des mesures audacieuses. La réduction et réforme des dépenses de programmes libéreraient les ressources nécessaires pour réduire la dette publique et modifier le régime fiscal tout en évitant de nouveaux déficits budgétaires.

## Introduction

Historiquement, l'économie québécoise a été à la traîne des autres provinces canadiennes, voire aux États américains, sur le plan de la croissance économique, de la création d'emploi, du taux de chômage ainsi que des investissements (Speer, Palacios et Ren, 2014). De nombreux facteurs expliquent cette performance relativement médiocre, mais la fragilité des finances publiques, notamment le niveau d'endettement élevé et le régime fiscal non compétitif – surtout en ce qui concerne l'imposition des particuliers –, figure parmi les plus importants.

Le nouveau gouvernement du premier ministre Philippe Couillard a clairement fait valoir aux Québécois le besoin de s'attaquer aux défis budgétaires de la province et pris d'importantes mesures initiales à cet égard. Tant dans son budget de juin 2014 que dans la mise à jour financière et économique de décembre 2014, il a annoncé des mesures pour équilibrer le budget en 2015-2016 (Québec, ministère des Finances, 2014a; Québec, ministère des Finances, 2014b). Si tout se passe comme prévu, le Québec mettra ainsi fin à sept

années consécutives de déficits budgétaires (Speer, Lamman, Palacios, MacIntyre et Ren, 2014). Le nouveau gouvernement a également établi deux comités indépendants : la Commission sur la révision permanente des programmes, qui examinera l'efficacité et l'efficacité des programmes existants, et la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, qui formulera des propositions pour améliorer le régime fiscal québécois.

Toutefois, vu l'ampleur de la dette et des difficultés budgétaires du Québec, des changements minimaux ne seront pas suffisants. Ce sont des réformes qu'il faudra apporter et le budget de 2015 présente une occasion à cet égard. La présente étude évalue l'ampleur des difficultés financières de la province, faisant notamment ressortir l'énorme endettement public et la non-compétitivité de son régime fiscal. Étant donné l'ampleur des problèmes financiers et le peu de marge de manœuvre du gouvernement à l'heure actuelle, il faudra réduire et réformer les dépenses de programmes afin de libérer les ressources nécessaires à des réformes plus poussées.

## 1. Dette publique élevée et croissante

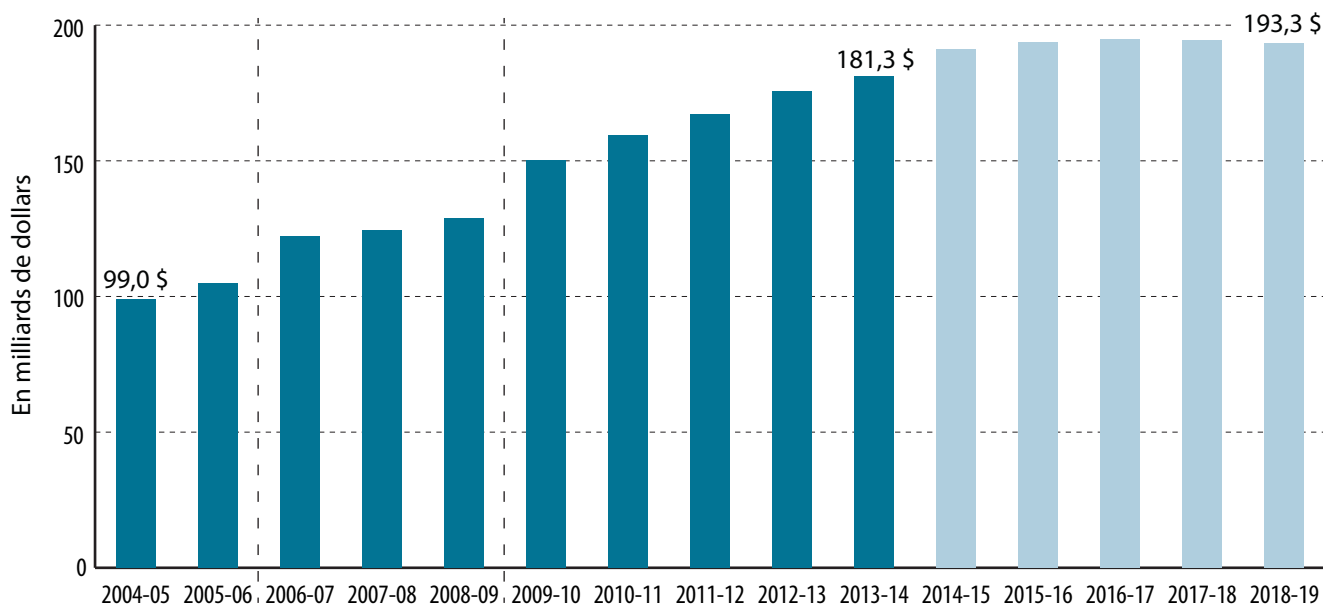
La présente section examine la croissance de la dette publique au Québec et compare l'endettement provincial à celui des autres provinces. [1]

### *Croissance de la dette nette du Québec*

La dette du gouvernement du Québec a crû rapidement au cours de la dernière décennie. [2] La figure 1 montre que la dette nette [3] est passée de 99,0 milliards de dollars en 2004-2005 à 181,3 milliards de dollars en 2013-2014 (dernière année pour laquelle des données historiques sont disponibles), ce qui équivaut à un taux de

croissance nominale de 83,0 %. La figure illustre également les dernières prévisions du gouvernement relatives à la dette nette jusqu'en 2018-2019. Selon ces prévisions, la dette nette poursuivra sa croissance jusqu'en 2016-2017, après quoi elle restera à peu près au même niveau pendant deux ans. Le gouvernement prévoit qu'elle atteindra 193,3 milliards de dollars en 2018-2019, ce qui représente 6,7 % de plus qu'en 2013-2014. Malgré son intention d'équilibrer le budget en 2015-2016, le gouvernement ne compte pas réduire la dette nette de façon notable. [4]

**Figure 1 : Dette nette du gouvernement du Québec (en milliards de dollars, chiffres réels et prévisions gouvernementales), de 2004-2005 à 2018-2019**



Nota : 1) Les chiffres de la dette directe nette pour la période de 2004-2005 à 2013-2014 sont réels alors que ceux de 2014-2015 à 2018-2019 reflètent les prévisions du gouvernement du Québec. 2) Le gouvernement du Québec a apporté des modifications à ses conventions comptables en 2006-2007 et 2009-2010. Par conséquent, les données de la dette directe nette ne sont pas strictement comparables sur l'ensemble de la période de 2004-2005 à 2013-2014. Nous avons quand même utilisé les données des comptes publics, les seules disponibles couvrant l'ensemble de la période (les mêmes données ont été présentées dans le budget de juin 2014). Le Système de gestion financière de Statistique Canada, qui n'est plus mis à jour, comprend une série de données prenant fin en 2007-2008. Nous avons comparé cette dernière aux données des comptes publics pour nous assurer de l'exactitude des données présentées dans la figure 1.

Sources : Québec, ministère des Finances, 2014b, 2014c.

La [figure 2](#) met la croissance historique de la dette nette du Québec en perspective sur la période de 2004-2005 à 2013-2014 en la comparant à trois indicateurs économiques, à savoir la croissance du PIB, du niveau général des prix (l'inflation) et de la population. La dette nette de la province a crû de 83,0 %, surpassant largement chacun de ces indicateurs. En effet, la croissance économique s'est chiffrée à 33,6 % (moins de la moitié de la croissance de la dette) et la croissance démographique et de l'inflation, à 24,7 % (moins du tiers).

### **Dette du gouvernement du Québec par rapport à la dette des autres provinces**

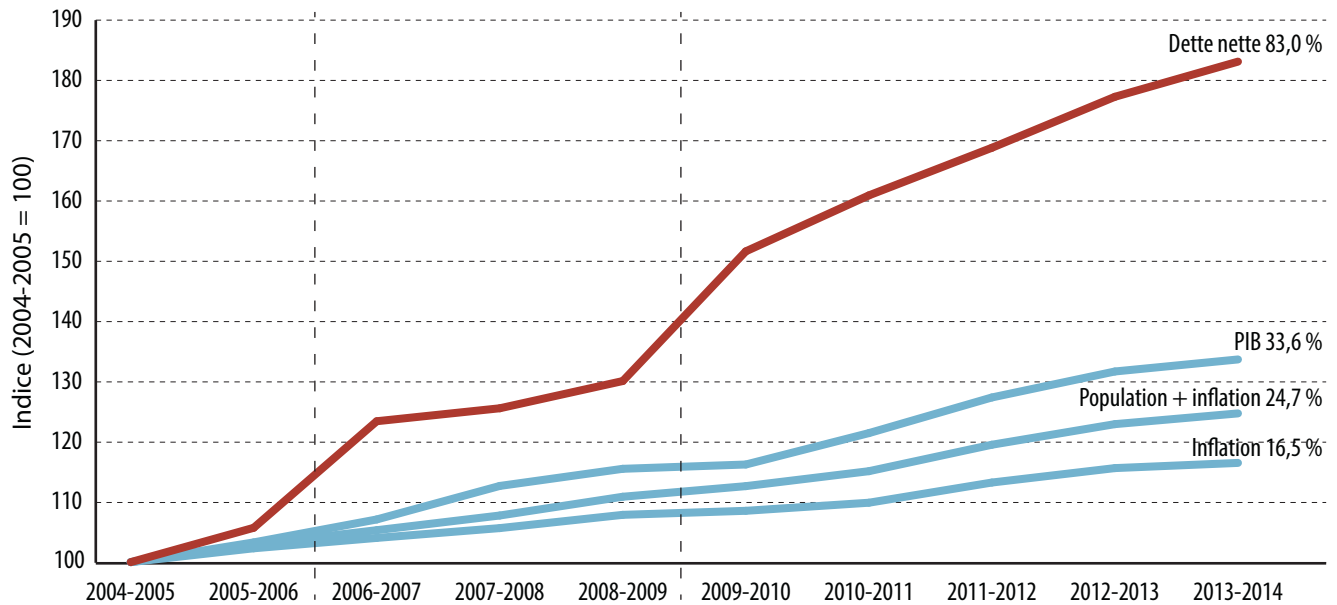
Après plus d'une décennie d'accumulation rapide de la dette publique, le Québec est maintenant la province canadienne la plus endettée. La [figure 3](#) souligne l'ampleur de son endettement en comparant la dette nette des différentes

provinces en pourcentage du PIB. La [figure 4](#), quant à elle, illustre la dette nette par habitant des dix provinces.

À 50,0 % du PIB, la dette nette du Québec est largement supérieure à celle de l'Ontario (38,4 % du PIB), qui se classe deuxième parmi les provinces à cet égard ([figure 3](#)). En fait, si le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario était le même que celui du Québec, la dette nette du gouvernement de l'Ontario s'élèverait à 347,5 milliards de dollars, soit 80,4 milliards de dollars ou 30,1 % de plus que le chiffre réel.

En 2013-2014, la dette nette du gouvernement québécois était de 22 230 \$ par habitant ([figure 4](#)). L'Ontario, qui se classe au deuxième rang à cet égard, affiche une dette nette de 19 717 \$ par habitant. Autrement dit, la dette nette par habitant du Québec est de 2 512 \$ ou 12,7 % supérieure à

**Figure 2 : Indices de la croissance de la dette nette, du PIB, de la population et des prix au Québec, de 2004-2005 à 2013-2014**



Nota : 1) Le gouvernement du Québec a apporté des modifications à ses conventions comptables en 2006-2007 et 2009-2010. Par conséquent, les données de la dette directe nette ne sont pas strictement comparables sur l'ensemble de la période de 2004-2005 à 2013-2014. Nous avons quand même utilisé les données des comptes publics, les seules disponibles couvrant l'ensemble de la période (les mêmes données ont été présentées dans le budget de juin 2014). Le Système de gestion financière de Statistique Canada, qui n'est plus mis à jour, comprend une série de données prenant fin en 2007-2008. Nous avons comparé cette dernière aux données des comptes publics pour nous assurer de l'exactitude des données présentées dans la figure 2. 2) Le taux d'inflation reflète les variations de l'indice des prix à la consommation (IPC) en Québec de Statistique Canada. Sources : Québec, ministère des Finances, 2014c; Statistique Canada, 2014a, 2014b, 2014c; calculs des auteurs.

celle de l'Ontario. Elle est également plus de cinq fois plus élevée que celle de la Saskatchewan, province dont la dette nette par habitant positive est la plus faible. (La dette nette de l'Alberta est négative, les actifs financiers de la province étant plus importants que sa dette brute.)

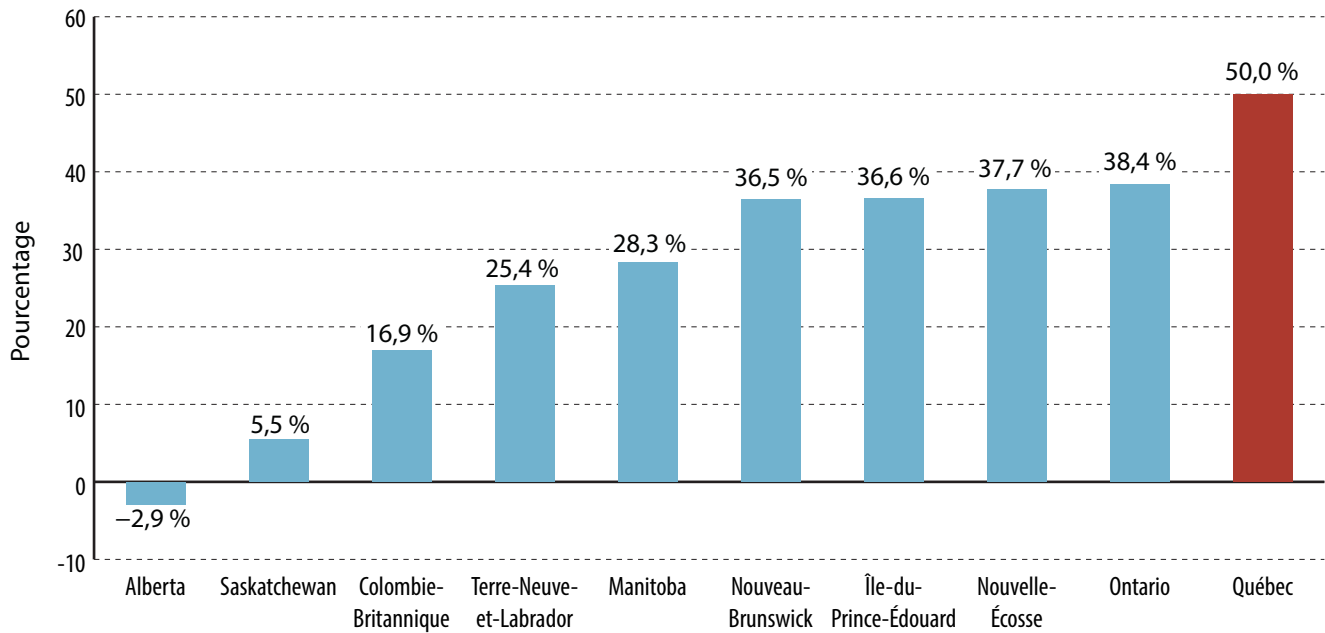
### **Conséquences de la forte dette publique : une faible croissance économique et une charge de la dette élevée**

Il importe de comprendre les risques que présente une dette publique élevée et croissante pour l'économie de la province. Selon des études empiriques, il existe une corrélation négative entre une dette publique élevée et la croissance économique. [5] On peut l'expliquer de différentes façons, mais l'impact de la dette publique sur les investissements privés joue un rôle important. En effet,

l'augmentation de la dette publique peut entraîner une hausse des taux d'intérêt à long terme, ce qui fait grimper les coûts d'emprunt du secteur privé. Or la hausse des coûts d'emprunt peut décourager l'investissement privé, qui est un élément déterminant de la croissance économique à long terme. Ainsi donc, si le gouvernement du Québec ne prend pas de mesures audacieuses pour réduire la dette publique, cela pourrait compromettre les perspectives de croissance économique et de prospérité à long terme de la province.

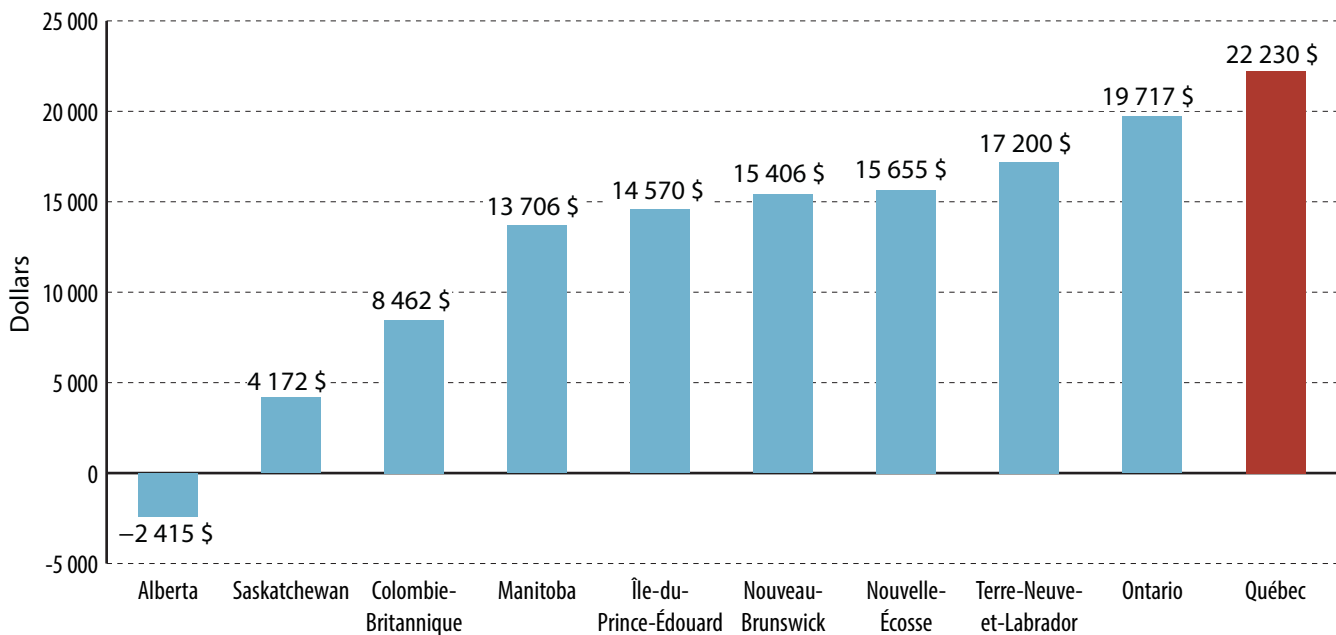
En plus d'avoir des effets économiques pernicieux à long terme, la dette du gouvernement du Québec présente un défi financier immédiat. En effet, la charge de la dette peut peser sur les finances publiques et accaparer des ressources destinées aux services publics chers aux

Figure 3 : Dette nette en pourcentage du PIB, par province, 2013-2014



Sources : Alberta, ministère des Finances, 2014; Colombie-Britannique, ministère des Finances, 2014; Manitoba, ministère des Finances, 2014; Nouveau-Brunswick, ministère des Finances, 2014; Terre-Neuve-et-Labrador, ministère des Finances, 2014; Nouvelle-Écosse, ministère des Finances, 2014; Ontario, ministère des Finances, 2014; Île-du-Prince-Édouard, ministère des Finances et des Affaires municipales, 2014; Saskatchewan, ministère des Finances, 2014; Statistique Canada, 2014b; Québec, ministère des Finances, 2014c; calculs des auteurs.

Figure 4 : Dette nette par habitant (en dollars), par province, 2013-2014



Sources : Alberta, ministère des Finances, 2014; Colombie-Britannique, ministère des Finances, 2014; Manitoba, ministère des Finances, 2014; Nouveau-Brunswick, ministère des Finances, 2014; Terre-Neuve-et-Labrador, ministère des Finances, 2014; Nouvelle-Écosse, ministère des Finances, 2014; Ontario, ministère des Finances, 2014; Île-du-Prince-Édouard, ministère des Finances et des Affaires municipales, 2014; Saskatchewan, ministère des Finances, 2014; Statistique Canada, 2014b; Québec, ministère des Finances, 2014c; calculs des auteurs.

**Tableau 1 : Frais de service des dettes fédérale et provinciale, 2013-2014**

	Frais de service de la dette (en millions de dollars)	Frais de service de la dette en pourcentage des recettes totales (%)
Colombie-Britannique	2 482	5,7 %
Alberta	590	1,3 %
Saskatchewan	328	2,9 %
Manitoba	821	5,8 %
Ontario	10 572	9,1 %
<b>Québec</b>	<b>10 598</b>	<b>11,4 %</b>
Nouveau-Brunswick	660	8,5 %
Nouvelle-Écosse	857	9,4 %
Île-du-Prince-Édouard	113	7,1 %
Terre-Neuve-et-Labrador	851	11,4 %
Canada	28 220	10,4 %

Sources : Alberta, ministère des Finances, 2014; Colombie-Britannique, ministère des Finances, 2014; Manitoba, ministère des Finances, 2014; Nouveau-Brunswick, ministère des Finances, 2014; Terre-Neuve-et-Labrador, ministère des Finances, 2014; Nouvelle-Écosse, ministère des Finances, 2014; Ontario, ministère des Finances, 2014; Île-du-Prince-Édouard, ministère des Finances et des Affaires municipales, 2014; Saskatchewan, ministère des Finances, 2014; Québec, ministère des Finances, 2014c; calculs des auteurs.

Québécois, comme les soins de santé et l'éducation. Elle diminue également la latitude du gouvernement pour réduire le fardeau fiscal, mesure qui stimulerait la croissance économique et améliorerait la compétitivité de la province.

## 2. Non-compétitivité du régime fiscal du Québec

À une forte dette publique s'ajoute un autre problème sérieux, soit le manque de compétitivité fiscale qui nécessite aussi une réforme audacieuse. Ces dernières années, les Québécois ont connu une avalanche de hausses d'impôts et de taxes, notamment de l'impôt des particuliers, des

En 2013-2014, dernière année pour laquelle des données historiques sont disponibles, les frais de service de la dette du gouvernement du Québec se chiffraient à 10,6 milliards de dollars (tableau 1). Aux fins de comparaison, ce montant est supérieur au paiement de péréquation du Québec (7,8 milliards de dollars) et aux recettes tirées de la taxe santé (6,3 milliards de dollars) (Québec, ministère des Finances, 2014c).

Les frais de service de la dette, qui représentent 11,4 % du total des recettes publiques au Québec, y sont plus importants que dans toute autre province sauf Terre-Neuve-et-Labrador (ex æquo). Le gouvernement du Québec a consacré plus de 11 cents de chaque dollar de recettes publiques à la charge de la dette. Même le gouvernement fédéral affiche une charge de la dette en pourcentage des recettes (10,4 %) inférieure à celle du Québec.

Il importe de souligner que, à l'heure actuelle, les gouvernements canadiens empruntent à des taux historiquement bas. [6] Or, même sans augmentation de la dette, les frais de service de la dette publique augmenteront en cas de hausse des taux d'intérêt (coûts d'emprunt). Dans un tel cas, l'augmentation des frais de service créerait des difficultés supplémentaires pour les finances publiques, privant le gouvernement de ressources précieuses.

cotisations sociales (hausse des taux de cotisation au RRQ), et de l'impôt des sociétés. Le gouvernement, qui a reconnu la nécessité d'améliorer la compétitivité du régime fiscal de la province, a pourtant annoncé une hausse temporaire (jusqu'en 2017) de la taxe sur la masse salariale

des institutions financières – banques, caisses populaires, etc. – dans la mise à jour économique et financière de décembre 2014 (Québec, ministère des Finances, 2014b).

Une charge fiscale élevée et des taux d'imposition non compétitifs nuisent à l'économie du Québec. Plus particulièrement, des taux marginaux d'imposition élevés découragent les gens de travailler, d'épargner, d'investir et de créer des entreprises, ce qui freine la croissance de l'ensemble de l'économie. [7] Un taux marginal d'imposition élevé, soit le taux d'impôt sur le dernier dollar gagné, réduit l'incitation à travailler et à investir. Les personnes ayant la possibilité de travailler et de gagner davantage sont découragées de saisir cette occasion puisque les impôts pourraient absorber la moitié du revenu supplémentaire. Un territoire – province, territoire, État ou pays – dont le fardeau fiscal est plus lourd aura un désavantage concurrentiel et sera moins susceptible d'attirer et de retenir tant des entreprises que la main-d'œuvre qualifiée.

Cette section donne un aperçu de l'impôt des particuliers, des cotisations sociales, de l'impôt des sociétés et de la charge fiscale totale au Québec par rapport aux autres provinces canadiennes. À l'évidence, la tâche la plus urgente pour le gouvernement du Québec est de rendre son régime d'imposition des particuliers plus compétitif et favorable à des activités économiques productives.

## Impôt des particuliers

Le tableau 2 compare les taux marginaux d'imposition des particuliers des dix provinces à des revenus de 50 000 \$, de 75 000 \$ et de 150 000 \$ (les taux d'imposition fédéraux n'étant pas pris en compte, les taux combinés sont donc beaucoup plus élevés). Peu importe lequel des trois niveaux de revenu on examine, les taux québécois d'imposition figurent toujours parmi les plus élevés.

Un contribuable québécois gagnant 50 000 \$ se voit appliquer un taux marginal (provincial) d'imposition de 16,37 %, qui est plus du double

**Tableau 2 : Taux marginaux d'imposition des particuliers par province, 2014**

	Taux marginal d'impôt à 50 000 \$ CA	Classement ascendant	Taux marginal d'impôt à 75 000 \$ CA	Classement ascendant	Taux marginal d'impôt à 150 000 \$ CA	Classement ascendant
Colombie-Britannique	7,70	10	7,70	10	16,80	7
Alberta	10,00	8	10,00	9	10,00	10
Saskatchewan	13,00	5	13,00	7	15,00	8
Manitoba	12,75	6	17,40	1	17,40	6
Ontario	9,15	9	10,98	8	18,97	3
<b>Québec</b>	<b>16,37</b>	<b>1</b>	<b>16,37</b>	<b>4</b>	<b>20,97</b>	<b>2</b>
Nouveau-Brunswick	14,82	3	14,82	5	17,84	5
Nouvelle-Écosse	14,95	2	16,67	3	21,00	1
Île-du-Prince-Édouard	13,80	4	16,70	2	18,37	4
Terre-Neuve-et-Labrador	12,50	7	13,30	6	13,30	9

Nota : 1) Les taux d'imposition des particuliers comprennent des surtaxes le cas échéant. 2) Nous avons ajusté les taux d'imposition du Québec pour tenir compte du crédit d'impôt fédéral. Sans ce crédit d'impôt, les taux du Québec se chiffrent à 20,0 % (à des revenus de 50 000 \$ et de 75 000 \$) et à 25,75 % (à un revenu de 150 000 \$).

Source : Speer et coll., 2014.

du taux de 7,7 % appliqué par la Colombie-Britannique. Le Québec arrive au deuxième rang pour un revenu annuel de 150 000 \$ (taux d'imposition de 20,97 %), suivant de près la Nouvelle-Écosse qui applique un taux de 21,00 %. Le taux d'imposition uniforme de l'Alberta (10,00 %) représente moins de la moitié du taux du Québec à ce niveau de revenu.

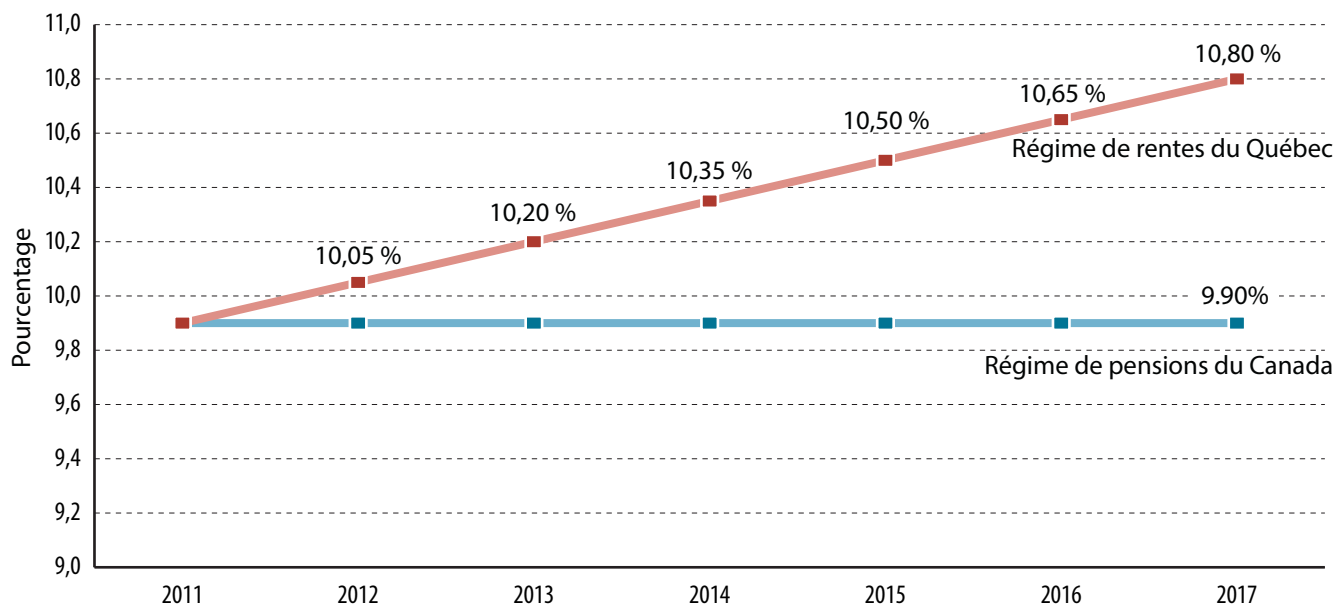
Il faut souligner que les Québécois doivent payer des impôts sur le revenu non seulement au gouvernement provincial, mais aussi au gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec n'exerce aucun contrôle direct sur le taux fédéral, mais ce dernier influe sur la compétitivité fiscale de la province. Le taux marginal combiné (fédéral et provincial) pour un revenu de 150 000 \$ est de 49,97 % (Speer, Palacios et Ren, 2014). Ainsi, un contribuable québécois dont le revenu s'élève à 150 000 \$ perd près de la moitié de tout revenu supplémentaire.

## Cotisations sociales

Les cotisations sociales au Québec ne sont pas non plus compétitives par rapport aux autres provinces. Les charges sociales imposées aux employeurs et/ou aux employés sont généralement fondées sur un pourcentage de la masse salariale jusqu'à un maximum de revenus. Des études montrent toutefois que des taux de cotisations sociales élevés peuvent décourager l'emploi [8] et se traduire par une diminution des possibilités d'emploi.

Une différence essentielle à cet égard entre le Québec et les autres provinces est que la Belle Province ne participe pas au Régime de pension du Canada (RPC), ayant mis sur pied son propre Régime de rentes du Québec (RRQ). Aussi récemment qu'en 2011, les taux de cotisation au RPC et au RRQ étaient identiques. Depuis, cependant, ils affichent un écart (figure 5). En 2011, les taux combinés de cotisations patronales et salariales au RPC et au RRQ se chiffraient tous deux à 9,90 %.

**Figure 5 : Taux de cotisation au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec, de 2011 à 2017**



Nota : Les taux de cotisation illustrés comprennent les cotisations obligatoires de l'employeur et de l'employé.  
Sources : Canada, Service Canada, 2014; Québec, Régie des rentes du Québec, 2014; calculs des auteurs.



Le taux de cotisation au RPC n'a pas bougé, mais le taux de cotisation au RRQ est passé à 10,35 % en 2014, et le gouvernement du Québec compte l'augmenter à 10,80 % en 2017.

En outre, le Québec est la seule province où les entreprises à faible masse salariale ne sont pas exemptées des cotisations patronales (Cruz et Nat, 2013). Qui plus est, le taux supérieur de charges sociales des employeurs au titre de la santé, soit 4,26 %, est le plus élevé au pays : il dépasse ceux des provinces suivantes de près de deux points de pourcentage (Speer, Palacios et Ren, 2014).

### **Impôts des sociétés**

Le taux général d'imposition des sociétés du Québec (11,9 %) se situe dans la moyenne des provinces canadiennes (Speer, Palacios et Ren, 2014), ce qui donne à penser que l'on pourrait rendre le régime fiscal des sociétés plus compétitif. [9] Le fait est que le Québec est en concurrence avec d'autres provinces, y compris celles appliquant des taux plus faibles – comme l'Ontario (11,5 %), la Colombie-Britannique (11,0 %) et l'Alberta (10,0 %) –, pour attirer des investissements et inciter des sociétés à y établir leur siège social. Pendant très longtemps, Montréal a abrité de nombreux sièges sociaux de grandes sociétés, mais la métropole du Québec a été délaissée

ces dernières décennies au profit de villes d'autres provinces, comme Calgary et Vancouver (MacIntyre et coll., 2013). Le gouvernement du Québec peut mettre un frein à ces départs en rendant son régime fiscal des sociétés plus compétitif.

### **Charge fiscale globale**

Les familles québécoises paient un certain nombre d'autres taxes telles que les taxes de vente, les impôts fonciers, les taxes d'accise, les taxes sur l'essence, etc. Même si le gouvernement du Québec ne contrôle pas directement toutes ces différentes taxes, il est instructif de comparer la charge fiscale globale de la famille moyenne des dix provinces canadiennes. [10]

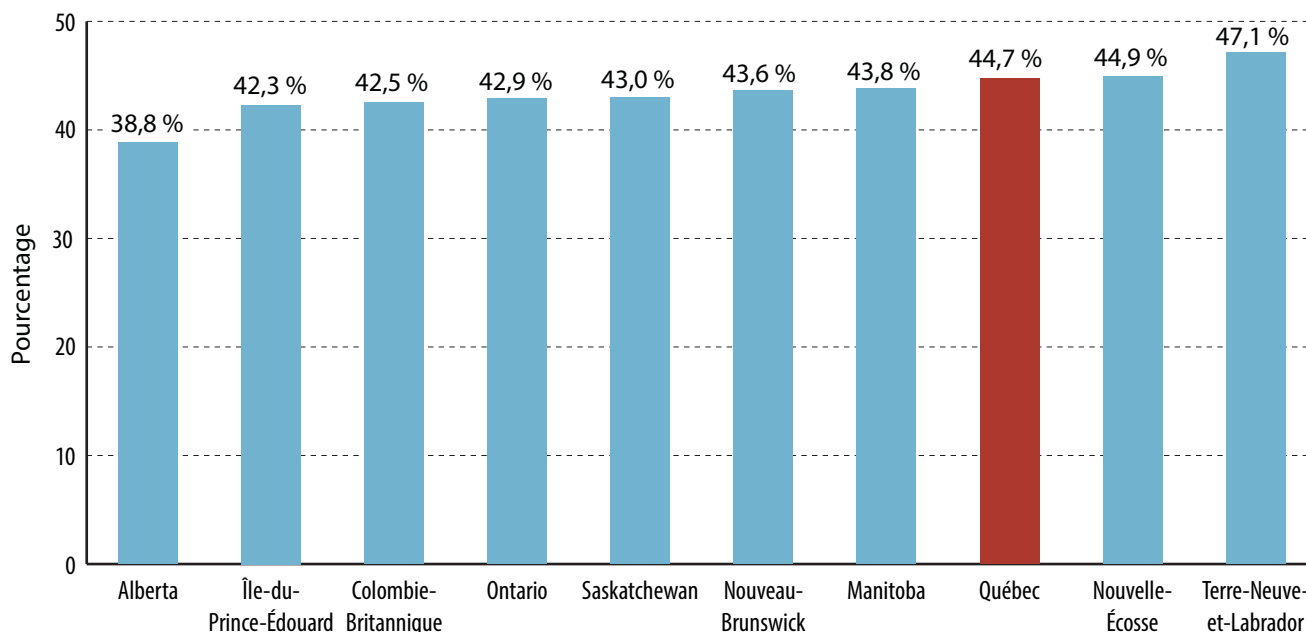
La **figure 6** illustre le pourcentage du revenu d'une famille moyenne que l'ensemble des taxes englobent dans chaque province. [11] Le Québec se classe au huitième rang à cet égard : seules les familles de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador consacrent une plus grande part de leur revenu à l'ensemble des taxes. En 2014, les impôts et les taxes ont englouti une proportion estimative de 44,7 % du revenu de la famille québécoise moyenne, contre 38,8 % en Alberta. Il ressort de cela que les familles québécoises supportent l'une des charges fiscales les plus lourdes au pays.

## **3. Créer la marge de manœuvre nécessaire aux réformes**

Le gouvernement devra manifestement prendre des mesures audacieuses dans son budget de 2015 pour surmonter les problèmes budgétaires et d'endettement du Québec, ce qui passe par la création d'une marge de manœuvre financière. Dans sa mise à jour économique et financière de 2014, il prévoit d'équilibrer son budget en 2015-2016 et en 2016-2017, et de dégager de petits excédents budgétaires de 450 millions de

dollars en 2017-2018 et de 675 millions de dollars en 2018-2019 (Québec, ministère des Finances, 2014b). Ces excédents ne représentent respectivement que 0,5 et 0,7 % du total des dépenses de programmes. Ainsi, selon le dernier plan financier du gouvernement, la province ne dispose pas de la marge de manœuvre financière nécessaire pour prendre des mesures audacieuses. En l'augmentant par la réduction et réforme des

**Figure 6 : Part du revenu d'une famille moyenne englouti par l'ensemble des impôts et des taxes, par province, estimation de 2014**



Nota : 1) Les familles sont formées de deux personnes ou plus. 2) Les chiffres provinciaux sont des estimations préliminaires tirées de Palacios et Lammam, 2014. 3) Le total des impôts et des taxes comprend l'impôt des particuliers, les cotisations sociales et l'impôt santé, les taxes de vente, les impôts fonciers, les impôts sur les bénéfices, les taxes d'accise, les taxes liées aux automobiles, les taxes à l'importation, et les droits d'exploitation des ressources naturelles.

Source : Palacios et Lammam, 2014.

dépenses de programmes, le gouvernement libérerait les ressources nécessaires tant pour réduire la dette publique que pour modifier le régime fiscal tout en évitant de nouveaux déficits budgétaires.

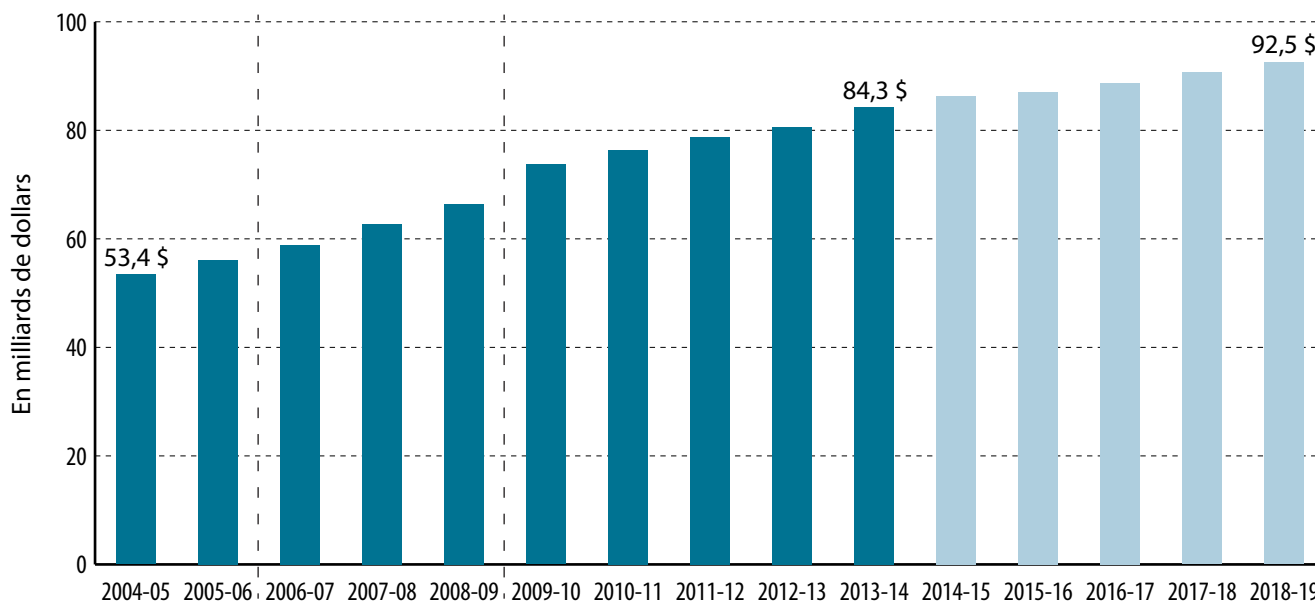
La figure 7 montre la progression des dépenses de programmes pour la période de 2004-2005 à 2013-2014 ainsi que les prévisions du gouvernement pour 2014-2015 à 2018-2019. Les dépenses de programmes du Québec ont augmenté de 57,9 % en termes nominaux, passant de 53,4 milliards de dollars en 2004-2005 à 84,3 milliards de dollars en 2013-2014. Sur la même période, le PIB nominal a crû de 33,6 %, soit d'environ la moitié. Si le gouvernement du Québec avait limité la croissance des dépenses de programmes sur cette période aux taux de l'inflation et de la croissance démographique, il aurait économisé un

total de 90,1 milliards de dollars dans l'ensemble et 17,1 milliards de dollars en 2013-2014 seulement.

Par ailleurs, contrairement à ce que laissent croire les déclarations d'austérité et de compressions des dépenses qui font les manchettes ces temps-ci, le gouvernement n'a pas l'intention de réduire les dépenses de programmes. Ces dernières devraient en fait augmenter pour atteindre 92,5 milliards de dollars en 2018-2019, ce qui représente une hausse de 9,7 % par rapport à 2013-2014. En permettant cette hausse, le gouvernement du Québec se prive des ressources nécessaires pour réduire la dette de façon notable ou pour modifier le régime fiscal.

Le gouvernement a déjà identifié la rémunération des fonctionnaires comme une source potentielle d'économies (Québec, ministère des Finances,

**Figure 7 : Dépenses de programme (en milliards de dollars, chiffres réels et prévisions gouvernementales), de 2004-2005 à 2018-2019**



Nota : 1) Les données des dépenses de programme pour la période de 2004-2005 à 2013-2014 sont réelles, tandis que celles de 2014-2015 à 2018-2019 sont les prévisions du gouvernement du Québec. 2) Le gouvernement du Québec a apporté des modifications à ses conventions comptables en 2006-2007 et 2009-2010. Par conséquent, les données des dépenses de programme ne sont pas strictement comparables sur l'ensemble de la période de 2004-2005 à 2013-2014. Les modifications comptables ont fait augmenter les dépenses totales déclarées de 507 millions de dollars en 2006-2007 et de 3,7 milliards de dollars en 2009-2010 (Québec, ministère des Finances, 2007, 2010).

Sources : Québec, ministère des Finances, 2014b, 2014c.

2014b). Ainsi, dans son budget de juin 2014, il a annoncé un plan pour limiter la croissance de la rémunération de l'appareil gouvernemental après l'expiration des ententes salariales avec ses 430 000 employés en mars 2015. La rémunération des fonctionnaires – salaires et avantages sociaux compris – accapare un important pourcentage de son budget, soit 51,0 % des dépenses de programmes en 2013-2014 (Québec, ministère des Finances, 2014c; calculs des auteurs). Des études montrent que les fonctionnaires sont en général mieux rémunérés que leurs homologues du secteur privé. Plus précisément, compte tenu de différences sur le plan de la formation, de la nature du poste, de l'expérience, etc., au Québec, les fonctionnaires touchent en moyenne 10,8 % de plus que leurs homologues du secteur privé (Lammam, Palacios, Ren et Clemens, 2015). [12] Cet avantage salarial ne tient pas compte d'avantages

sociaux plus généreux – participation à des régimes de retraite, retraite plus précoce, sécurité d'emploi, etc. – dont les fonctionnaires bénéficient aussi (Lammam, Palacios, Ren et Clemens, 2015). Ramener la rémunération des fonctionnaires au niveau de celle de leurs homologues du secteur privé permettrait de libérer des ressources que le gouvernement pourrait utiliser pour s'attaquer à ses problèmes financiers préoccupants.

Enfin, la réforme de la prestation de programmes comme les soins de santé, l'éducation et l'aide sociale pourrait offrir au gouvernement une latitude supplémentaire tout en améliorant l'efficacité et l'efficience de ces programmes pour le plus grand bien des Québécois. Les travaux de la Commission sur la révision permanente des programmes pourraient aboutir à des recommandations précises et utiles à cet égard.

## Conclusion

Le Québec doit relever d'importants défis budgétaires. La dette du gouvernement a augmenté rapidement et le fardeau de la dette de la province est maintenant de loin le plus important au Canada. En raison de cet endettement croissant, la charge de la dette accapare une part importante des recettes publiques – soit plus de 11 %. Or cette part pourrait autrement être affectée aux programmes ou à des allègements fiscaux.

Le manque de compétitivité fiscale de la province pose également problème. À cet égard, le régime québécois d'imposition des particuliers, dont les taux marginaux sont parmi les plus élevés au pays à différents niveaux de revenus, constitue le problème le plus urgent. En effet, lorsqu'on tient aussi compte du taux fédéral, un Québécois gagnant 150 000 \$ perd quelque 50 % de tout

revenu supplémentaire en raison de l'impôt des particuliers. À cause de ce taux marginal d'imposition très élevé, la province a du mal à attirer et à retenir entreprises et travailleurs qualifiés.

Le gouvernement Couillard a reconnu les défis budgétaires de la province et pris des mesures initiales à cet égard, mais, vu l'ampleur du problème, ce sont de grandes et non pas de petites réformes qui s'imposent. La réduction et réform des dépenses de programmes permettraient de créer la marge de manœuvre nécessaire à cet effet. Si le gouvernement tient vraiment à améliorer les perspectives économiques du Québec, il devrait annoncer un programme audacieux de réformes budgétaires dans son prochain budget.

## Notes

- [1] Il faut savoir que la dette directe ne représente qu'une partie du total des passifs du gouvernement du Québec, le reste étant constitué de garanties d'État, d'éventualités, d'obligations contractuelles et d'engagements au titre des programmes non financés. En outre, les contribuables québécois assument aussi les dettes des administrations municipales et une part de la dette du gouvernement fédéral (Palacios et coll., 2014).
- [2] Nous avons choisi l'exercice 2004-2005 comme point de départ parce qu'il marque le début d'une tendance haussière de la dette nette en pourcentage du PIB (Palda et coll., 2014). De 1996-1997 à 2004-2005, la dette nette en pourcentage du PIB a affiché une baisse, de 45,9 % à 36,5 %. La tendance s'est ensuite inversée, la dette nette atteignant 50,0 % du PIB en 2013-2014.
- [3] La dette nette correspond à la différence entre l'ensemble des emprunts accumulés et non remboursés (dette brute) et les actifs financiers (comme les espèces et les titres). Il importe de prendre en compte les actifs financiers d'un territoire – province, territoire, État ou pays –, car celui qui détient plus d'actifs financiers est mieux en mesure de supporter un niveau de dette brute élevé compte tenu de sa capacité de réaliser ces actifs pour rembourser la dette au besoin (Palda et coll., 2014).
- [4] Le gouvernement du Québec prévoit une baisse de la dette nette par rapport à la taille de l'économie (le PIB), mais cette baisse découle de la croissance économique et non pas d'une diminution réelle de la dette. Néanmoins, les prévisions gouvernementales de croissance économique comportent des risques. Ainsi, dans son budget de juin 2014, le gouvernement prévoyait une croissance du PIB réel de l'ordre de 1,8 %, mais il a revu sa prévision à la baisse (à 1,6 %) par la suite (Québec, ministère des Finances, 2014a; Québec, ministère des Finances, 2014b).
- [5] L'un des articles les plus influents sur le lien entre la dette publique et la croissance économique est signé par Reinhart et Rogoff (2010). Un examen de 44 pays sur une période de 200 ans a permis aux auteurs de constater qu'une moindre croissance économique est associée à un fort endettement public. On a trouvé une erreur de calcul dans leur analyse initiale, mais leur découverte du lien entre un fort endettement public et une faible croissance économique est demeurée valable après la correction nécessaire. Pour connaître la réaction des professeurs Reinhart et Rogoff à l'erreur détectée et les critiques de leur travail qui en ont découlé, voir Reinhart et Rogoff (25 avril 2013). D'autres études ont également mis en évidence une relation inverse entre la dette publique et la croissance (Égert, 2012; Cecchetti et coll., 2011; Kumar et Woo, 2010; Checherita et Rother, 2010).
- [6] En effet, la faiblesse des taux d'intérêt et des faibles frais de service ces dernières années a encouragé les gouvernements en général à s'endetter davantage.

- [7] Speer, Palacios et Ren, 2014, Murphy et coll., 2013, et Palacios et Harischandra, 2008 effectuent des analyses documentaires sur l'impact économique de la fiscalité. Pour plus d'informations sur les coûts d'efficacité des différentes formes d'impôt, voir Clemens et coll., 2007.
- [8] Dans une étude canadienne, Livio Di Matteo et Michael Shannon (1995), économistes de l'Université Lakehead, ont observé une forte corrélation négative entre les cotisations sociales et l'emploi en raison des effets sur les salaires réels. De plus, les professeurs Adrianna et Maurice Kugler (2002) évaluent l'effet d'une hausse des cotisations sociales sur l'emploi et les salaires en Colombie dans les années 1980 et 1990. Ils constatent qu'une hausse de 10 % des cotisations sociales se traduit par des baisses de 4 % de l'emploi et de 2 % des salaires.
- [9] Lorsqu'on examine le taux effectif marginal d'imposition de l'investissement (TEMI), une mesure plus générale du régime d'imposition des sociétés que le taux général d'imposition des sociétés, on constate que le TEMI du Québec est sixième en importance au Canada (Chen et Mintz, 2015). Plus précisément, en 2014, il se chiffrait à 15,2 % et était légèrement inférieur à la moyenne canadienne de 18,8 %.
- [10] Dans le présent document, une « famille » compte au moins deux personnes.
- [11] Le total des impôts et des taxes comprend notamment l'impôt des particuliers, les cotisations sociales, l'impôt santé, les taxes de vente, les impôts fonciers, l'impôt sur les bénéficiaires, les taxes sur l'alcool et le tabac, les taxes sur l'essence, les droits d'immatriculation des véhicules, les droits d'importation et les droits d'exploitation des ressources naturelles.
- [12] L'avantage salarial présenté dans Lamman, Palacios, Ren et Clemens, 2015 est une moyenne pour tous les fonctionnaires au Québec, y compris ceux des administrations fédérale, provinciale et locales.

### Références bibliographiques

Cecchetti, Stephen G., M. S. Mohanty et Fabrizio Zampolli (2011). *The Real Effects of Debt*, document de travail de la BRI no 352, Banque des règlements internationaux.

Checherita, Cristina, et Philipp Rother (2010). *The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: An Empirical Investigation for the Euro Area*, série des documents de travail de la BCE, no 1237, Banque centrale européenne.

Chen, Duanjie, et Jack M. Mintz (2015). *The 2014 Global Tax Competitiveness Report: A Proposed Business Tax Reform Agenda*, SPP Research Papers, vol. 8, no 4, février, The School of Public Policy. <<http://policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/tax-competitiveness-chen-mintz.pdf>>.

Clemens, Jason, Niels Veldhuis et Milagros Palacios (2007). *Tax Efficiency: Not All Taxes Are Created Equal*, Institut Fraser.

Cruz, Marvin, et Renée Anne Nat (2013). *Classement des régimes fiscaux provinciaux au Canada : Indice des taxes et impôts provinciaux des PME, 2013*, de la FCEI, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante.

Di Matteo, Livio, et Michael Shannon (1995). « Payroll Taxation in Canada: An Overview », *Canadian Business Economics*, vol. 3, no 4, p. 5-22.

Égert, Balázs (2012). *Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?*, documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 993, Éditions OCDE.

Kugler, Adrianna, et Maurice Kugler (2002). *Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence from the Colombian Social Security Reform*, document de travail no 134, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Université Stanford.

Kumar, Manmohan S., et Jaejoon Woo (2010). *Public Debt and Growth*, document de travail du FMI 10/174, Fonds monétaire international.

Lammam, Charles, Milagros Palacios, Feixue Ren et Jason Clemens (2015). *Comparaison de la rémunération dans les secteurs public et privé au Québec*, Institut Fraser.

MacIntyre, Hugh, Jason Clemens et Nadeem Esmail (2013). « Corporate Headquarters in Canada », *Fraser Forum*, janvier/février, p. 34-36.

Merterns, Karel, et Morten O. Ravn (2012). « The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States », *American Economic Review*, vol. 103, n° 4, p. 1212-1247.

Murphy, Robert, Jason Clemens et Niels Veldhuis (2013). *The Economic Costs of Increased Marginal Tax Rates in Canada*, Institut Fraser.

Palacios, Milagros, et Charles Lammam (2014). *Canadians Celebrate Tax Freedom Day on June 9, 2014*, Institut Fraser.

Palacios, Milagros, Hugh MacIntyre et Charles Lammam (2014). *Canadian Government Debt: A Guide to the Indebtedness of Canada and the Provinces*, Institut Fraser.

Palacios, Milagros, et Kumi Harischandra (2008). The Impact of Taxes on Economic Behavior. In Jason Clemens, ed., *The Impact and Cost of Taxation in Canada: The Case for Flat Tax Reform*, Institut Fraser, p. 3-31.

Palda, Filip, Hugh MacIntyre et Charles Lammam (2014). « Le niveau d'endettement du Québec ». In *L'endettement public du Québec : ni remarqué, ni contrôlé*, sous la dir. de Sean Speer, p. 5-18.

Reinhart, Carmen, et Kenneth Rogoff (2013). « Debt, Growth and the Austerity Debate », *The New York Times*, 25 avril. Disponible à : <[http://www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/debt-growth-and-the-austerity-debate.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/debt-growth-and-the-austerity-debate.html?_r=0)>, au 22 juillet 2013.

Reinhart, Carmen, et Kenneth Rogoff (2010). « Growth in a Time of Debt », *American Economic Review* vol. 100, n° 2, mai, p. 573–578.

Speer, Sean, Charles Lammam, Milagros Palacios, Hugh MacIntyre et Feixue Ren (2014). *The Cost of Government Debt in Canada*, Institut Fraser.

Speer, Sean, Milagros Palacios et Feixue Ren (2014). *Compétitivité fiscale du Québec : une barrière à la prospérité*, Institut Fraser.

### Sources publiques

Alberta, ministère des Finances (2014). *Government of Alberta 2013–14 Annual Report: Consolidated Financial Statements and Measuring Up*, gouvernement de l'Alberta.

Colombie-Britannique, ministère des Finances (2014). *Public Accounts 2013–2014*, gouvernement de la Colombie-Britannique.

Canada, Service Canada (2014). *Cotisations au Régime de pensions du Canada*, gouvernement du Canada. Disponible à : <<http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/cpp/contributions/>>, au 18 décembre 2014.

Île-du-Prince-Édouard, ministère des Finances et des Affaires municipales (2014). *Budget 2014*, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard.

Manitoba, ministère des Finances (2014). *Public Accounts 2013–14*, gouvernement du Manitoba.

Nouveau-Brunswick, ministère des Finances (2014). *Comptes publics pour l'exercice terminé le 31 mars 2014*, gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Nouvelle-Écosse, ministère des Finances (2014). *Province of Nova Scotia Public Accounts: Volume 1 – Consolidated Financial Statements for the fiscal year ended March 31, 2014*, gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

Ontario, ministère des Finances (2014). *Comptes publics de l'Ontario 2013–2014*, gouvernement de l'Ontario.

Terre-Neuve-et-Labrador, ministère des Finances (2014). *Public Accounts 2013–2014*, gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador.



Saskatchewan, ministère des Finances (2014). *Public Accounts 2013-14: Volume 2, Details of Revenue and Expense*, gouvernement de la Saskatchewan.

Statistique Canada (2014a). *Tableau CANSIM 051-0001 – Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, annuel*, gouvernement du Canada. Disponible à : <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=0510001&pattern=&p2=-1&stByVal=1&p1=1&tabMode=dataTable&paSer=&csid=&retrLang=fra&lang=fra>>, au 19 novembre 2014.

Statistique Canada (2014b). *Tableau CANSIM 384-0037 – Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel (dollars x 1 000 000)*, gouvernement du Canada. Disponible à : <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=3840037&pattern=&p2=-1&stByVal=1&p1=1&tabMode=dataTable&paSer=&csid=&retrLang=fra&lang=fra>>, au 24 novembre 2014.

Statistique Canada (2014c). *Tableau CANSIM 326-0021 – Indice des prix à la consommation (IPC), panier de 2011*, gouvernement du Canada. Disponible à : <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=3260021&pattern=&p2=-1&stByVal=1&p1=1&tabMode=dataTable&paSer=&csid=&retrLang=fra&lang=fra>>, au 24 novembre 2014.

Québec, Ministère des Finances (2007). *Comptes publics 2006–2007*, gouvernement du Québec.

Québec, Ministère des Finances (2010). *Comptes publics 2009–2010*, gouvernement du Québec.

Québec, ministère des Finances (2014a). *Budget 2014-2015 – 4 juin 2014, Plan budgétaire*, gouvernement du Québec.

Québec, ministère des Finances (2014b). *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, gouvernement du Québec.

Québec, ministère des Finances (2014c). *Comptes publics 2013-2014*, gouvernement du Québec.

Québec, Régie des rentes du Québec (2014). *Les cotisations au Régime de rentes du Québec*, gouvernement du Québec. Disponible à : <[http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/employeur/role\\_rrq/Pages/cotisations.aspx](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/employeur/role_rrq/Pages/cotisations.aspx)>, au 25 novembre 2014.



**Charles Lammam** est directeur associé, Politiques fiscales et budgétaires à l'Institut Fraser. Depuis son entrée en fonction, M. Lammam a publié plus de 40 études examinées par des pairs et 170 articles d'opinion sur un vaste éventail

d'enjeux économiques dont la fiscalité, les finances publiques, les régimes de retraite, l'investissement, la mobilité des revenus, la main-d'oeuvre, l'esprit d'entreprise, les partenariats public-privé et les dons de bienfaisance. Ses textes d'opinion ont paru dans tous les grands journaux nationaux et régionaux au Canada (y compris le *Globe and Mail* et le *National Post*) ainsi que dans des publications américaines réputées (dont les magazines *Forbes* et *The American*). M. Lammam fait régulièrement des exposés à divers groupes, publie des commentaires dans la presse écrite, et participe à des émissions radiophoniques et télévisées partout au pays traitant des recherches de l'Institut. Il a également témoigné à titre d'expert devant des comités de la Chambre des Communes. M. Lammam est titulaire d'une maîtrise en politiques publiques et d'un baccalauréat ès arts avec une majeure en économie et une mineure en administration des affaires de l'Université Simon Fraser.



**Hugh MacIntyre** est analyste des politiques au Centre de recherches sur les politiques fiscales et budgétaires de l'Institut Fraser. Il est auteur et coauteur de nombreux articles publiés dans divers médias, y compris le *National Post* et

*The American*, le magazine du prestigieux American Enterprise Institute. Il est titulaire d'une maîtrise en sciences politiques de l'Université d'Édimbourg.



**Milagros Palacios** est économiste principale de recherche à l'Institut Fraser. Mme Palacios détient un baccalauréat en génie industriel de l'Université pontificale catholique du Pérou et une maîtrise en économie

de l'Université de Concepción, au Chili. Depuis son entrée en fonction, elle a signé et cosigné plus de 70 études et plus de 70 articles d'opinion sur diverses questions de politiques publiques, notamment la fiscalité, les finances publiques, l'investissement, la productivité, les marchés de l'emploi et les dons de bienfaisance. Elle est coauteure de quatre livres, et ses textes d'opinion ont récemment paru dans de grands quotidiens canadiens comme le *National Post*, le *Toronto Sun*, le *Windsor Star* et le *Vancouver Sun*.



**Feixue Ren** a été chercheuse stagiaire à l'Institut Fraser en 2014. Elle est titulaire d'une maîtrise en économie de l'Université Lakehead et d'un baccalauréat en statistique de l'Université normale du Hunan, en Chine. Depuis son entrée en

fonction, elle a collaboré à diverses études sur la politique budgétaire, notamment en ce qui concerne la compétitivité fiscale et la dette publique.

## Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les réviseurs anonymes de leurs commentaires, suggestions et idées. Toute erreur ou omission relève de la seule responsabilité des auteurs. Les chercheurs ayant travaillé indépendamment, les idées et les conclusions présentées dans l'ouvrage ne reflètent pas nécessairement celles du conseil d'administration de l'Institut Fraser, des membres de son personnel ou de ses sympathisants. Cette publication n'implique aucunement que l'Institut Fraser, son personnel ou ses administrateurs souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit, ou bien qu'ils soutiennent ou dénoncent un parti politique ou un candidat donné.

## Informations sur la publication

© 2015 Institut Fraser. Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire un extrait quelconque de cette publication de quelque manière que ce soit sans autorisation écrite, si ce n'est dans le cas de brèves citations au sein d'articles critiques ou de revues.

### ISSN 2291-8620

Les **médias** sont priés d'adresser leurs demandes de renseignements à notre service des communications :

- par téléphone : 604 714-4582
- par courriel : [communications@fraserinstitute.org](mailto:communications@fraserinstitute.org).

Pour savoir comment **soutenir l'Institut Fraser**, veuillez communiquer avec le service du développement :

- par téléphone (sans frais) : 1 800 665-3558, poste 586
- par courriel : [development@fraserinstitute.org](mailto:development@fraserinstitute.org)

Image de couverture : ©John Nordhoff, Arts & Letters Studio Inc.<sup>MD</sup>